

ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO



Associazione di Protezione Ambientale di interesse nazionale (D.M. 1/3/88 - G.U. 19/5/88)

Audizione 8 Maggio 2007 – XI Commissione Lavoro del Senato

Note dell'Associazione Ambiente e Lavoro sul Testo unico di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro (disegni di Legge n. 1504 e n. 1486 – Senato)

Ill.mi Sig.ri Senatori,

desideriamo prima di tutto **ringraziare il Presidente Treu e tutti i Senatori della XI Commissione del Senato per l'Audizione odierna concessa alla ns. Associazione Ambiente e Lavoro.**

Questa audizione, infatti, rappresenta per noi un riconoscimento importante, prestigioso e continuo. **Ci si permetta di ringraziare e ricordare**, in forma estremamente sintetica - **numerose precedenti convocazioni da parte del Senato, dal 1988 al 2006**, da parte di:

- **Commissioni di inchiesta “Lama”, Smuraglia” e “Tofani”**
- **Commissione “Lavoro”** sui ddl che portarono ai D.Lgs. 277/91, D.Lgs. 626/94, D.Lgs. 242/96 e alla maggior parte delle successive norme sulla sicurezza sul lavoro
- **Commissioni “Ambiente”** sui ddl che portarono alle 3 Leggi “Seveso”, alla Legge istitutiva dell'ANPA/ARPA e alle successive norme di tutela dell'Ambiente, fino al contestato D.Lgs. 152/2006.

Sul merito:

- a. **auspichiamo i tempi brevi per l'approvazione di un “Testo Unico”, evidenziandone la necessità e l'urgenza**, ormai da tutti condivise, ma che **si attende fin dal 1979** (Legge 833/78 di *Riforma sanitaria*)
- b. **sottoponiamo alla Vs. attenzione alcune proposte prioritarie e numericamente delimitate** e che nascono dalla **esperienza svolta dalla ns. Associazione, ormai da oltre venti anni** (nacque nel gennaio-marzo 1987), **sempre in forma no profit e con il contributo di centinaia di soci ed esperti** sulle tematiche sia di salute e sicurezza sul lavoro sia di tutela ambientale, con la realizzazione di **“Codice della Salute e Sicurezza sul Lavoro” e oltre 100 “Dossier”, Manuali, Mini-Manuali, Videofilmati e Software anche in più lingue ed oltre 300 Convegni**

Fermo l'apprezzamento per i criteri contenuti nel ddl n. 1504, le proposte integrative (qui riassunte in estrema sintesi) e che sottoponiamo alla Commissione, si muovono nel senso indicato dalla XI Commissione nella seduta del 2 maggio e prefigurano la **approvazione di tre distinti provvedimenti**:

1. **un primo ddl contenente i criteri di delega al Governo**
2. **un secondo ddl, con le norme immediatamente *precettive*, che necessitano di approvazione parlamentare**
3. **un terzo atto di “raccomandazione” al Governo per l'approvazione di ulteriori norme che possono essere approvate tramite decreti ministeriali o regolamentari.**

Le cause *principali* di infortuni/incidenti/M.P.

E' **consapevolezza**, ormai ampiamente condivisa, **che gli infortuni/incidenti e le Malattie Professionali più oltre infortuni) sono tutti prevedibili e prevenibili e accadono**, nella stragrande maggioranza dei casi (in estrema sintesi) per:

1. violazione:

- a. **di norme tecniche in vigore da decenni, la maggior parte in vigore addirittura da 50 oltre anni (DPR 547/55, 303/56, 164/56)**, come ad esempio i casi mortali per attività in luoghi confinati, a scarso ricambio d'aria, cantieri e cadute dall'alto, macchine insicure, ecc.);
 - b. **di misure di prevenzione**, collettive e/o individuali, **in vigore da oltre 10 anni**, ad es. D.Lgs. 626/94, DPR 459/96 (Macchine) , D.Lgs. 494/96 (Cantieri), ecc.
 - c. **di procedure obbligatorie e/o mancanza o insufficienza di volontari SGS** (sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro), oggi non obbligatori per legge e nemmeno incentivati, benché implicitamente indicati dall'Art. 4 del D.Lgs. 626/94
2. **scarsa deterrenza delle sanzioni** ed assenza di norme alternative; non applicabilità del D.Lgs. 231/2001
 3. **insufficiente informazione-formazione-addestramento soprattutto per quanto concerne le nuove attività o le nuove attrezzature o le nuove tecniche**, ecc. (si muore anche lavorando con i robot, come indicato dal NIOSH fin dal 1988), che vanno ovviamente incentivate e perseguite ma a fronte della verifica della sicurezza intrinseca e dell'informazione, formazione, addestramento
 4. **lavoro nero ed eccessivo ricorso al lavoro precario**, anche in attività ad alto pericolo, che aumenta i rischi derivanti dalla insufficiente formazione-addestramento dei lavoratori nuovi o cosiddetti "interinali"
 5. **ricorso ad appalti/sub-appalti**, con eccessivi ribassi d'asta (elusione dell'obbligo di computo dei costi minimi essenziali alla sicurezza)
 6. **insufficienza dei controlli diffusi sul territorio**, causati dalla "**aziendalizzazione**" della prevenzione, con insufficiente dotazione di risorse, mezzi, aggiornamento professionale, ecc. dei dipartimenti delle ASL e da un **insufficiente coordinamento delle attività degli Organi dello Stato** (ASL, DPL, Inail,...). Ciò è reso ancora più evidente dal **decentramento delle attività** e dal limitato numero di addetti per azienda e dalla **brevità della vita media delle aziende o dall'organizzazione/orari di lavoro di alcune aziende** (es. cantieri, che operano i sabati e le domeniche, quando le attività ispettive sono ovviamente inferiori), che pone problemi **di intervento sindacale e di coordinamento degli Organi della P.A.**, nazionali e territoriali sopra descritti.

In termini scientifici, la **CAUSA PRINCIPALE degli infortuni** (che sono sempre prevedibili e prevenibili):

- **E' SEMPRE L'ERRATA ORGANIZZAZIONE DELLA PREVENZIONE DEI RISCHI**, quindi della loro valutazione e della predisposizione delle più idonee misure di prevenzione, che devono essere scelte e predisposte sempre anche a prova anche di possibili *errori umani*, che - soprattutto nelle attività in solitudine (trasporto, agricoltura, notturne, ...) possono avere molte motivazioni: malattia, risposte a situazioni anomale, incomprensione degli input pre-incidentali, ...

- **NON è MAI il cd. "errore umano"**, che, al massimo, è la "**goccia che ha fatto traboccare il vaso**" ovvero una concausa finale

come magistralmente dimostrato nel libro "Da Chernobyl a Linate, incidenti tecnologici o errori organizzativi", di Maurizio Catino, B. Mondadori.

Le proposte prioritarie di Ambiente e Lavoro nel ddl n. 1504 “testo base” di delega,
assunto dalla XI Commissione Lavoro (seduta del 02 maggio 2007)

PRINCIPI GENERALI:

- a. **ART. 2087 CC:** mantenere fermo e valorizzare il **principio dell’Art. 2087 CC della massima sicurezza e delle migliori tecnologie applicabili** (*adozione delle misure che sono necessarie a tutelare l’integrità fisica del lavoratore, secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica*) e **recepimento/aggiornamento della normativa salvaguardando eventuali norme nazionali previgenti ove migliorative** (es. “Leggi Seveso”: DPR 175/88, D.Lgs. 334/99, Rumore, ...). Poiché i rischi sono in funzione dei pericoli e non del n. di addetti, **escludere/abrogare adempimenti semplificati solo in funzione del numero di dipendenti** (es. abrogare comma 11, art. 4 del D.Lgs. 626/94). **Imporre l’adozione di SGSL almeno nelle attività con alcuni tipi di rischi molto alti** (es. incendi), come già avviene con il D.Lgs. 334/99.
- b. **SANZIONI:** *garantirne effettività, certezza e deterrenza*, in particolare:
- **Aumento per la violazione delle cd. norme salvavita** (allegato elenco esemplificativo e non esaustivo)
 - **assoluta esclusione di ogni ipotesi di derubricazione di norme penalmente sanzionate a norme di buona tecnica:** le buone pratiche costituiscono elemento aggiuntivo o esemplificativo delle norme cogenti e devono comunque essere validate da un soggetto pubblico (es. ISPESL o Regioni), anche quando proposte da soggetti della bilateralità.
 - **mantenere i 2 obblighi indelegabili in capo al datore di lavoro (DVR e nomina RSPP)**
 - **applicabilità del D.Lgs. 231/2001**
 - **mantenere immutato l’impianto del D.Lgs. 758/94** (come chiesto anche dalle Regioni)
 - **introdurre sanzioni alternative/interdittive effettivamente deterrenti**
- c. **LEA(P) e FINANZIARIA:**
- **inserire i livelli essenziali assistenza (e prevenzione) validi in tutta Italia** (Artt. 32 e 35 Cost), escludendo ogni possibilità che la legislazione concorrente possa comportare un abbassamento dei livelli di prevenzione a livello regionale
 - **destinare ai LEA(P) il 5% delle risorse del SSN ed ancorarli a precisi indicatori “P”** (di prevenzione), **periodicamente riveduti e aggiornati**
 - **collegare il trasferimento delle risorse dal livello statale al livello regionale: attività svolta e risultati raggiunti** (qualità/quantità della vigilanza/controllo, dell’assistenza ad aziende/RLS/lavoratori anche autonomi, andamento degli eventi infortunistici, ...)
- d. **RISORSE e FINANZIARIA:** prevedere
- **forme di incentivi tipo il “36%” per la “rottamazione” di Macchine o attrezzature insicure** (lo si fa persino per i PC!) similmente a quanto avviene per le ristrutturazioni edili
 - **“destinazione alla prevenzione” degli introiti delle sanzioni pecuniarie** (in quota 50% alle ASL e al 50% allo Stato), per interventi mirati:
 - **centralmente a campagne di informazione o di prevenzione**
 - **territorialmente alle attività delle ASL: interne** (es. mezzi e aggiornamento) ed **esterne** (assistenza delle imprese e informazioni a RLST)
- e. **LOTTA al LAVORO NERO, RIGIDO CONTROLLO DEI SUB-SUB-APPALTI, MISURE DI SEMPLIFICAZIONE e di ASSISTENZA, CONTROLLO/VIGILANZA INFORMAZIONE/FORMAZIONE** (misure anche immediate)

Norme immediatamente precettive, che riassumiamo in estrema sintesi, disponibili a fornire ulteriori contributi nelle sedi tecniche deputate.

1. APPALTI/SUBAPPALTI e COOPERATIVE

- a. **generalizzare l'applicazione dell'Art. 36-bis del cd. Decreto Bersani:**
 - **sospensione attività** nei casi più gravi
 - **estendere l'obbligo del cartellino di riconoscimento per i lavoratori** che operano in attività in appalto (in particolare se in cooperative)
- b. **aumentare le sanzioni in caso di lavoro nero, non solo nei cantieri**, adottando anche misure interdittive
- c. **definire le responsabilità in caso di appalti** coinvolgendo maggiormente la committenza e/o il general contractor
- d. **definire norme che limitino i subappalti**, in particolare nel settore delle costruzioni
- e. **stabilire dei requisiti minimi delle imprese per la loro iscrizione alla Camera di Commercio** e il conseguente avvio dell'attività imprenditoriale
- f. **stabilire l'obbligo di tenuta di un registro degli infortuni di cantiere** (di cantiere e non solo delle singole imprese, altrimenti è difficile avere dati completi e credibili)

2. **SANZIONI: effettività, certezza e deterrenza**

- a. **introdurre una sanzione penale per violazione dei diritti dei RLS** (art. 19 del D.Lgs. 626/94) – oggi NON sanzionata
- b. **identificare le cd norme salvavita con previsione di apposite sanzioni di maggiore rigore** (allegata una rima proposta esemplificativa)
- c. **escludere dagli appalti pubblici le imprese in cui, in un periodo da definire, sono state riscontrate gravi violazioni alle norme di sicurezza del lavoro o in cui si sono verificati infortuni gravi o mortali**. Il sistema attuale di esclusione è connesso solo alla condanna passata in giudicato per violazione alle norme di sicurezza del lavoro. Analogamente prevedere l'esclusione per gravi irregolarità nei rapporti di lavoro
- d. **potenziare le sanzioni con misure punitive da parte di INAIL**: es. in caso di riscontro di violazioni gravi sia alle norme di sicurezza del lavoro (sanzionate con meccanismo ex D.Lgs. 758/94) che di irregolarità nel rapporto di lavoro l'INAIL provvederà a sospendere eventuali agevolazioni accordate e ad aumentare il premio assicurativo. La stessa cosa, con misure più onerose, dovrà essere realizzata in caso di infortunio
- e. consolidare il ricorso alle cd. **sanzioni alternative/interdittive effettivamente deterrenti**:
 - **sospensione dalla partecipazione a gare e appalti** (es. per i datori di lavoro e le aziende)
 - **sospensione del potere di firma e dagli Albi professionali** (es. per dirigenti, progettisti, installatori, ...)

3. FORMAZIONE/ADDESTRAMENTO/AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE

- a. **prevedere l'applicazione del D.M. 16/03/1998 alle attività delle norme salvavita**
- b. **prevedere l'aggiornamento obbligatorio di tutte le figure professionali della prevenzione** (come già in essere per i soli RSPP/ASPP ai sensi del D.Lgs. 195/2003):
 - **RLS e RLST** (oggi l'obbligo è all'inizio del mandato)
 - **Medici competenti** (oggi non è previsto alcun obbligo né all'inizio del mandato né di aggiornamento)

- **Datori di lavoro che assumono direttamente l'incarico di RSPP** (oggi non vi è alcun obbligo di aggiornamento)
- **Progettisti/installatori, ecc.** (oggi non è previsto alcun obbligo né all'inizio del mandato né di aggiornamento)
- **Lavoratori** (oggi sono previsti solo obblighi generici in caso di modifica dei cicli)

4. INFORMAZIONE pubblica: “giornata della prevenzione” e *Campagne sensibilizzazione*

- a. istituire la “giornata della prevenzione”, in cui lo Stato, gli Enti e le Regioni divulgano un “Bilancio annuale”:
 - **consuntivo** delle attività, dei risultati conseguiti e degli andamenti infortunistici
 - **preventivo** delle attività previste e dei conseguenti risultati attesi
- b. **Realizzare campagne di informazione e comunicazione attraverso i mass media**, in particolare in rapporto con il sistema pubblico

5. SCUOLE E CULTURA DELLA PREVENZIONE

a. Inserire nei programmi scolastici i temi della sicurezza e igiene del lavoro:

- **Formazione di tutto il personale dirigente (Presidi, direttori, ecc.):** obbligo di frequenza a Corsi sulla prevenzione (minimo di ore nel triennio)
- **Formazione di tutto il personale docente e non docente:** obbligo di frequenza a Corsi sulla prevenzione (minimo di ore nel triennio)
- **Formazione degli studenti:** minimo di ore nel triennio almeno per i diplomi di geometra, di perito industriale, laurea in ingegneria, architettura, chimica, agraria, ecc.
- **Informazione diffusa:** per le scuole di ogni ordine e grado
- **Report annuali dei singoli Istituti e Relazione annuale delle Direzioni regionali** sulle attività svolte nell'anno, comprese le prove di emergenza e lotta antincendio

6. CONTROLLO/VIGILANZA/ASSISTENZA (certezza, coordinamento e snellimento)

- a. **Aumentare i controlli sulla regolarità dei rapporti di lavoro da parte delle DPL** definendo standard minimi degli stessi e un sistema di rendicontazione nazionale con pubblicizzazione dei risultati
- b. **Articolare i Comitati regionali di coordinamento ex D.Lgs. 626/94 in Commissioni provinciali** chiamando a partecipare agli uni e alle altre le forze sociali maggiormente rappresentative
- c. **Realizzare il coordinamento tra ASL e DPL per la vigilanza**, in particolare nei settori a maggior rischio sia per la sicurezza che per la regolarità dei rapporti di lavoro, e con INAIL per potenziare l'azione deterrente nell'ambito dei Comitati regionali di coordinamento ex D.Lgs. 626/94; il coordinamento deve partire dalla programmazione delle attività basata sull'analisi dei dati relativi al territorio di competenza e deve prevedere un interscambio costante di informazioni sulle attività svolte rispettivamente dagli enti in modo da evitare sovrapposizioni ma anche di selezionare meglio gli obiettivi
- d. **Potenziare le azioni di informazione e assistenza alle imprese da parte delle ASL coordinandole con quelle di INAIL**, nell'ambito dei Comitati di coordinamento ex D.Lgs. 626/94 e in sinergia con gli enti bilaterali
- e. **Favorire un patto tra le associazioni imprenditoriali e le OO.SS.** per l'attivazione degli enti bilaterali impegnando risorse per l'assistenza alle imprese e per la formazione dei lavoratori al lavoro in sicurezza (qualità e sicurezza del lavoro)

7. MISURE DI “BONUS-MALUS”

- a. **Prevedere misure di finanziamento agevolato a favore di azioni di miglioramento della sicurezza e igiene del lavoro** quali, ad esempio:
 - **introduzione di volontari SGS**L (sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro)
- b. **campagne di rottamazione di macchine e attrezzature non a norma con sostituzione di prodotti marcati CE**; la scelta potrebbe iniziare dalle tipologie di macchine/attrezzature che più frequentemente sono causa di infortuni gravi o mortali (es. trattori agricoli); si potrebbe utilizzare un meccanismo simile a quello della riduzione di imposta applicata in questi anni alle ristrutturazioni edili
- c. **finanziamenti agevolati** (provvedimenti statali, regionali, iniziative del sistema bancario) per investimenti di innovazione tecnologica che abbiano come obiettivo il miglioramento delle condizioni di sicurezza, verificandone i contenuti
- d. **diminuzione dei premi assicurativi INAIL per chi attua investimenti di innovazione tecnologica, organizzativa** che abbiano come obiettivo il miglioramento delle condizioni di sicurezza, verificandone obiettivi e contenuti
- e. **sostegno finanziario (INAIL) alle iniziative di formazione al lavoro in sicurezza**, verificandone gli obiettivi e i contenuti

8. MISURE DI SEMPLIFICAZIONE

- a. **abolire atti dovuti per legge ma di scarsa efficacia prevenzionale** (es. visite apprendisti e minori non soggetti a rischio, altre certificazioni sanitarie, vidimazione registro infortuni)
- b. **vietare le verifiche periodiche a cura dei Servizi della P.A.** (ASL o ARPA) liberando così risorse per la vigilanza sugli impianti ed apparecchiature
- c. **realizzare un sistema pubblico di controllo sugli enti certificatori di macchine, DPI, attrezzature e impianti** per un efficace controllo sull'immissione di prodotti idonei sotto il profilo della sicurezza

L'Associazione Ambiente e Lavoro ringrazia dell'Audizione concessa e dichiara piena la disponibilità a fornire ulteriori contributi di merito nelle sedi tecniche deputate.

Roma, Senato della Repubblica
08 maggio 2007

p. Ambiente e Lavoro
Il Segretario nazionale
(Rino Pavanello)

Allegato: c.s. (“Norme salvavita”, elenco esemplificativo e non esaustivo)

NORME “SALVAVITA”
Elenco esemplificativo e non esaustivo

DPR 547/55	DPR 164/56	DPR 320/56	D.Lgs. 494/96	D.Lgs. 626/94
art 8	art 7	art 13	art 3 c.1 2.o periodo	Art. 6 ¹
art 10	art 10	art 14	art 3 c.3	
art 41	art 12		art 3 c.4 bis	
art 47	art 13		art 3 c.8 lett a	art 35
art 55	art 16	D.Lgs. 334/99	art 3 c.8 lett b	art 36 bis
art 68	art 17	art. 7	art 6 c.2	art 36 ter
art 81	art 23	art. 8	art 3 c.1 2.o periodo	art 36 quater
art 73	art 24		art 3 c.3	art 36 quinquies
art 89	art 27			art 38
art 95	art 28		art. 5	art 41
art 97	art 38			art 42
art 101	art 68		art. 7	art 43
art 102	art 70			art 88 quater
art 115	art 71		art. 9	art 88 sexies
art 120				art 88 septies
art 121				art 88 octies
art 122				art 88 undecies
art 123				
art 124				
art 132				
art 133				
art 135				
art 138				
art 159				
art 186				
art 188				
art 193				
art 196				
art 267				

¹ (relativamente alle macchine di cui all'All.to IV del DPR 459/96)