

## **Nota dell'Unione Generale del Lavoro su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**

### **Incontro del 31 luglio 2019 con**

#### **il Sottosegretario di Stato – Ministero del lavoro e delle politiche sociali – on. Claudio Durigon**

L'Unione Generale del Lavoro reputa centrale il tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Per tale ragione, dopo aver sostenuto in passato l'adozione del testo unico in materia, ha avviato in tempi più recenti una intensa attività di sensibilizzazione nell'opinione pubblica e nelle Istituzioni.

Fra le varie iniziative messe in campo, si ricorda, in particolare, l'installazione itinerante di 1.029 sagome bianche, "Lavorare per vivere", in memoria delle altrettante vittime sul lavoro nel corso del 2017, partita il 1° maggio del 2018 da Roma e poi replicata a Milano, Napoli e Firenze. Il 1° maggio del 2019, il viaggio si è chiuso a Palermo: alle 1.029 sagome bianche ne sono state aggiunte 104 rosse, per arrivare ad un totale di 1.133 vittime registrate nel 2018. L'installazione è stata replicata l'8 agosto del 2018 a Marcinelle, con 262 sagome, ognuna delle quali in ricordo delle altrettante vittime del drammatico incidente minerario.

Premesso ciò e ribadendo la necessità di rafforzare le attività di promozione, prevenzione e repressione, anche attraverso il coinvolgimento attivo delle parti sociali, direttamente e per il tramite degli enti bilaterali, si formulano di seguito alcune osservazioni e proposte di integrazione o modifica della normativa vigente:

- La legge 145/2018 (legge di bilancio) e il decreto legge 4/2019 (reddito di cittadinanza e previdenza) hanno previsto un rafforzamento della dotazione organica dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'Inps. Si tratta di un segnale importante, ma non ancora sufficiente, considerando il lungo periodo di mancate assunzioni. Il blocco del turn over ha inciso pesantemente in un contesto nel quale già vi era un forte sottodimensionamento della pianta organica. Nella prossima legge di bilancio sarebbe pertanto utile prevedere un ulteriore pacchetto di assunzioni.
- Il personale ispettivo deve essere messo in condizione di operare in maniera efficace ed efficiente. In questo senso, va garantita la dotazione tecnica e informatica, la formazione, l'equiparazione economica e normativa, l'allineamento giuridico degli atti prodotti, il pieno

accesso alle banche dati. Su quest'ultimo punto, un primo passaggio importante si è avuto con il decreto legge 4/2019, permettendo agli ispettori del Ministero del lavoro di accedere alla banca dati dell'Inps, ma ancora non è sufficiente; appena il 10% dei database utilizzati ha un posizionamento nel cosiddetto Servizio vigilanza ispettiva, con evidenti problematiche di connessione, in particolare con l'Inps, cosa che limita fortemente l'attività ispettiva che necessita di un flusso costante di dati, ma anche di una costante attività di intelligence per decifrare la massa di informazioni che arrivano. Peraltro la banca dati condivisa degli accertamenti era uno degli obiettivi del decreto legislativo 124/2004.

- A seguire, si osserva una irrisolta distonia negli atti degli organi di vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'Inps. Gli atti, infatti, si caratterizzano per una differente natura giuridica. Il verbale di accertamento dell'Inps si caratterizza per essere un provvedimento rivolto sempre ad una persona giuridica, immediatamente opponibile in giudizio davanti al Tribunale del lavoro, i cui effetti giuridici sono economici. Viceversa, per il processo verbale di contestazione di un illecito da parte della sezione territoriale dell'Ispettorato del lavoro si parla di atto endoprocedimentale. L'esito di tale atto è una ordinanza di ingiunzione emessa dal direttore della sede territoriale dell'Ispettorato del lavoro, quindi da un soggetto terzo, diretto sempre ad una persona fisica. L'atto non è opponibile in giudizio. La giurisdizione spetta al Tribunale ordinario, con l'atto che può avere effetti giuridici di natura afflittiva e/o di ripristino delle condizioni di legalità violate. Se non si supera questo aspetto, ha poco senso parlare di verbale unico; di fatto, si potrebbe affermare che il decreto legislativo 149/2015 si limita quasi ad una affermazione di principio – quella di unificare le funzioni ispettive del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail -, mentre ciò, allo stato dell'arte, non è possibile sotto il profilo giuridico. Si ricorda inoltre che i verbali emessi dagli ispettori del lavoro, ex Ministero del lavoro e delle politiche sociali, osservano quanto dispone l'articolo 14 della legge 689/81, tempi quindi abbastanza stretti nella loro determinazione, mentre quelli emessi dagli Istituti previdenziali ed assistenziali consentono la loro notifica in tempi di lavorazione molto più ampi (anche cinque anni).
- Il già citato decreto legislativo 149/2015, che ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro, anche alla luce delle considerazioni espresse ai punti precedenti, andrebbe rivisto al fine di creare un maggiore coordinamento fra tutte le Forze di polizia e i vari soggetti istituzionali che oggi intervengono, direttamente o indirettamente, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dalle Asl ai vigili del fuoco, dalla polizia locale ai carabinieri, dalla guardia

di finanza alla polizia, fino ad arrivare agli ispettori di Ministero, Inps ed Inail. Sempre in fase di revisione del decreto legislativo 149/2015, è opportuna una riflessione generale sulle competenze in capo ai vari soggetti istituzionali, Inail compreso, cercando di valorizzare le attività di prevenzione, protezione, promozione e repressione.

- Un nodo centrale da sciogliere è che manca una cabina di regia a livello centrale che dia indicazioni chiare, univoche, specifiche sull'attuazione degli obblighi normativi e in generale sulla prevenzione nei luoghi di lavoro, in relazione alle problematiche dei singoli rischi e degli specifici comparti produttivi. Questa funzione non è svolta affatto dal Ministero della Salute (a cui fanno riferimento le ASL) ed è svolta solo in parte dal Ministero del lavoro (da cui le ASL non dipendono direttamente). Non l'ha mai svolta l'ISPESL, finché è esistito e ancora non la svolge l'INAIL. Di fatto, oggi, tra la norma che viene scritta a Bruxelles e l'ispettore che entra in un'azienda italiana non c'è (quasi) nessun livello istituzionale che formuli indicazioni o interpretazioni sull'applicazione della norma al caso specifico. Questa funzione potrebbe senz'altro essere svolta, seguendo la logica europea Agenziale, da parte di una AGENZIA DELLA PREVENZIONE IGIENE E SICUREZZA SUL LAVORO, ovvero un soggetto con una nuova Mission. L'INAIL, soprattutto dopo che ha assorbito le competenze dell'ISPESL, a patto naturalmente che dalla fusione dei due istituti nasca un nuovo soggetto che indirizzi la nuova mission, non solamente assicurativa. Metodologicamente potrebbe essere un esempio ISPRA con Le ARPA Regionali (facendo tesoro degli errori emersi in questi ultimi 15 anni). Per questo dovrebbe però essere istituito un chiaro vincolo gerarchico con gli Organi di Vigilanza Territoriali (Agenzie Regionali), per cui le indicazioni centrali siano effettivamente rispettate nelle realtà territoriali, in modo da assicurare la certezza del diritto alle aziende e ai lavoratori. Quindi la funzione periferica di vigilanza, che non può ovviamente essere trascurata, deve essere vincolata al rispetto di indicazioni univoche centrali. Se si riesce ad introdurre questo vincolo ha poca importanza se la funzione di vigilanza viene svolta a livello delle Regioni o dell'amministrazione statale, perché Le linee strategiche vengono dettate dallo stato centrale e le tattiche eseguite dalle Regioni. Anche lasciando la competenza a livello regionale, questa funzione non debba più essere collocata all'interno delle ASL, che hanno mostrato tutti i loro limiti ed in alcuni casi dei veri e propri fallimenti. Naturalmente se si mette mano al sistema, ci sono molti altri suggerimenti:

1. ampliare gli spazi di assistenza alle aziende oltre la obbligatorietà dell'azione penale, per affiancare le aziende nello sforzo di attuare reali misure di prevenzione (non di mettere solo a posto le carte);
2. abbassare l'asticella del livello penale minimo obbligatorio a vantaggio di uno spazio volontario di miglioramento, nel quale l'organo di vigilanza svolga una funzione non sanzionatoria, ma di audit
3. introdurre una possibilità per le aziende di "ricorrere" ad un livello superiore avverso comportamenti discutibili dell'organo di vigilanza...
4. esaltare la compiuta operatività degli enti Paritetici con il confronto e supporto delle agenzie della Sicurezza
  - Le parti sociali possono e debbono essere coinvolte nel processo di valorizzazione delle attività di prevenzione, protezione, promozione e repressione. In questo senso, oltre a prevedere anche nell'Ispettorato nazionale del lavoro degli strumenti partecipativi mutuati sull'esempio dei Consigli di indirizzo e vigilanza di Inps ed Inail, va assicurata la convocazione periodica, almeno due volte all'anno, della Commissione consultiva sulle attività ispettive, nella quale definire il piano degli interventi ispettivi, guardando ai settori maggiormente critici, dall'edilizia agli appalti in generale, dall'agricoltura alle cosiddette cooperative spurie.
  - Relativamente ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, ai vari livelli previsti, aziendale, territoriale o di comparto, è necessario dare attuazione al comma 6 dell'articolo 47 del decreto legislativo 81/2008, il quale prevede che la elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali o di comparto, salvo diverse determinazioni in sede di contrattazione collettiva, avviene di norma in corrispondenza della Giornata nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, individuata, nell'ambito della Settimana europea per la salute e la sicurezza sul lavoro, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Andrebbe valutata con attenzione anche l'ipotesi di affiancare alle elezioni dei rappresentanti dei lavoratori in azienda, sul territorio e di comparto, la elezione di rappresentanti nazionali in una Commissione da istituire appositamente, così da valorizzare l'elemento partecipativo.
  - Il contrasto all'insicurezza e alla insalubrità dei luoghi di lavoro è anche un fenomeno di crescita culturale del lavoratore e del datore di lavoro. In questo senso, occorre agire per rendere effettivi gli obblighi informativi, formativi e di addestramento, in capo al datore di lavoro, privato e pubblico, nei confronti dei dipendenti, di cui agli articoli 36 e 37 del decreto legislativo 81/2008. Andrebbe altresì aggiunto un ulteriore articolo per rendere strutturata e obbligatoria l'informazione, la formazione e l'addestramento nelle scuole

secondarie di secondo grado. L'informazione, la formazione e l'addestramento, definite con decreto ministeriale, sentite le parti sociali e la Conferenza permanente Stato-regioni, dovranno essere generali, per poi essere implementate con le specificità relative all'occupazione svolta nei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (già alternanza scuola-lavoro).

- A distanza di oltre undici anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 81/2008, larga parte dei decreti attuativi previsti all'articolo 3, comma 2, non sono stati ancora emanati. La cosa è grave, in quanto mette a repentaglio la salute e la sicurezza di centinaia di migliaia di lavoratori e di lavoratrici, anche in settori particolarmente a rischio, come il trasporto pubblico – sul quale pesa negativamente la mancata previsione della cabina quale luogo di lavoro, con conseguenze negative sugli stessi utenti del servizio – o la pesca, dove ancora trovano attuazione dei decreti del 1999, giunti peraltro in notevole ritardo sugli obblighi di legge previsti dal decreto legislativo 626/1994.
- La sicurezza sul lavoro passa anche dalla individuazione di strumenti di tutela assicurativa e di sostegno al reddito. In questo senso si richiamano due vicende. La prima è quella dei lavoratori della gig-economy, impiegati attraverso una applicazione informatica sovente come collaboratori con copertura assicurativa carente o addirittura assente. La definizione di un pacchetto di tutele in favore dei rider, in questo senso, rappresenta un passo avanti verso l'estensione della copertura assicurativa, alla luce anche del crescente numero di infortuni, pure mortali, che si sta registrando nel settore. La seconda è l'assenza di un ammortizzatore sociale stabile in settori fortemente a rischio come quello della pesca, cosa che costringe spesso gli operatori professionali a prendere comunque il mare pure in condizioni atmosferiche molto critiche. Ad oggi, viene assicurato un sostegno al reddito, sotto forma di indennità onnicomprensiva, molto parziale, insufficiente nell'estensione e nell'ammontare, in quanto soggetto a rifinanziamento annuale, e con una tempistica di erogazione nell'ordine spesso dei diciotto-ventiquattro mesi.