

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 11 - numero 2193 di lunedì 22 giugno 2009

Decreto 81/2008: l'iter del decreto correttivo

L'ex ministro del lavoro Damiano: l'evoluzione del decreto legislativo 81/2008 e le proposte di modifica del decreto correttivo.

Publicità

Ospitiamo un estratto dell'intervento dell'ex ministro del lavoro Cesare Damiano sull'evoluzione del decreto legislativo 81/2008 e sulle proposte di modifica del correttivo pubblicato in Lavoro Welfare.

"Quando ero Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, negli incontri preparatori per la stesura del Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro la Confindustria, tra le parti sociali, è stata l'organizzazione capofila di una contestazione che si è concentrata soprattutto sul tema delle sanzioni. In quei lunghi mesi abbiamo affrontato il problema secondo una logica di confronto che ha dato vita ad una vera e propria contrattazione, non obbligatoria, che ha tenuto conto delle numerose osservazioni delle associazioni dell'impresa e del lavoro.

Alla fine, ognuno si è assunto le sue responsabilità. La nostra si è tradotta nell'emanazione del Testo Unico. Per arrivare alla stesura di quel testo la discussione è stata molto ricca e di grande qualità, con un lavoro preparatorio iniziato all'indomani della Conferenza Nazionale sulla salute e sicurezza che i Ministeri del Lavoro e della Salute hanno tenuto a Napoli nel gennaio 2007."

"Richiamiamo, l'intervento qui riportato di Oreste Tofani, attuale presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche", il quale giustamente afferma che non stiamo parlando di una materia di destra o di sinistra, ma della vita e della integrità fisica e psichica delle persone. In questa ottica lo stesso Tofani afferma (e ancora una volta sono d'accordo) che bisogna prima applicare il Decreto 81 e poi, in corso d'opera, dove non funziona, cambiarlo. E questo perché ci troviamo di fronte a un testo legislativo che, dopo trent'anni di fallimenti, è arrivato finalmente a compimento nel 2008."

"La nascita e l'attuazione del Decreto legislativo 81 vanno viste in un ambito più ampio e strettamente connesso con altre disposizioni. La piena efficacia delle norme legate alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro deriva dal contesto entro il quale queste agiscono: lotta al lavoro nero, appalti trasparenti e norme che favoriscano un buon comportamento di concorrenza leale."

"Le questioni più rilevanti in materia affrontate dal Governo Prodi riguardavano:

- il decreto sui lavori usuranti, ancora da attuare;
- il decreto Bersani dell'agosto del 2006, con l'articolo 36 bis da noi voluto, relativo alla sospensione di attività in presenza di lavoratori al nero;
- le norme del decreto relativo alla responsabilità del committente per quanto riguarda gli appalti;
- l'obbligo di denuncia di assunzione del lavoratore il giorno prima dell'inizio dell'attività."

"Ora, come opposizione, ma anche come parte in causa nella promulgazione delle norme sulla sicurezza, chiediamo il confronto e la collaborazione di tutte le forze interessate a difendere l'integrità psicofisica delle persone nei luoghi di lavoro.

Si tratta, intanto, di rendere pubblici i dati relativi all'applicazione del 36 bis. Da Ministro questi dati li producevo mensilmente.

Eravamo arrivati a 5.000 imprese sospese nell'arco di 18 mesi, la metà delle quali ha riaperto i battenti con piena regolarizzazione di tutto ciò che era stato individuato in nero. L'altra metà delle imprese è scomparsa. La rilevazione e la diffusione dei dati è anche un forte deterrente, in quanto fa capire che non c'è un allentamento della vigilanza.

Bisogna, inoltre, riprendere il monitoraggio sulla filiera degli appalti, che è un altro nodo estremamente cruciale. In tal senso bisogna avere i dati relativi all'emersione del lavoro nero, a partire dal settore dell'edilizia. Nei 18 mesi del nostro Governo

220.000 persone risultarono per la prima volta iscritte nei registri dell'Inail come nuovi assunti; il 55% di queste persone erano stranieri, il 60% dei quali rumeni .

Mantenere la vigilanza su questi processi non è cosa né di destra, né di sinistra, ma buon senso e difesa della civiltà del lavoro. E rappresenta un vantaggio per l'impresa "sana", quella che non si avvale di una concorrenza sleale basata sull'utilizzo del lavoro nero o sul risparmio dei costi della sicurezza.

Riprendendo la proposta di Enrico Letta, responsabile nazionale del dipartimento Welfare del Partito Democratico, esposta qui nel suo intervento, credo sia utile promuovere un'iniziativa bipartisan, che solleciti la pubblicazione dei dati, come elemento di trasparenza sull'insieme della sicurezza sul lavoro, per rafforzare il contesto di legalità, combattere il lavoro nero, la precarietà, l'appalto non trasparente e aumentare l'efficacia delle procedure sull'emersione. Questo è possibile in quanto i numerosi dati forniti dagli istituti preposti permettono di monitorare i processi: vanno solo organizzati e resi fruibili.

Fondamentale è il contributo di tutte le parti sociali per acquisire ulteriori informazioni, la cui sistematizzazione permetta di avere un vero e proprio osservatorio sui vari fenomeni.

La seconda questione riguarda la lettura dei dati già disponibili. Gli ultimi consuntivi ci sollecitano alcune riflessioni. Nel 2007 ci sono stati 1.207 morti sul lavoro, il minimo storico; sono 134 in meno rispetto al 2006, quando furono 1.341. Sappiamo che 1.200 morti sono un'enormità, una strage sul lavoro: però è anche utile apprezzare che un po' di quel rischio è stato abbattuto."

"Claudio Calabresi, che rappresenta l'INAIL nell'Osservatorio Nazionale infortuni mortali, nel suo intervento ci ha fornito sufficienti dati sull'andamento degli infortuni. Ovviamente i numeri dovrebbero essere più disaggregati, ma già si vede che è inutile continuare a polemizzare sul fatto che "ci sono 4 milioni e mezzo di imprese in Italia, ci sono 10.000 ispettori in tutto, cioè un'ispezione ogni trent'anni". E' un modo per deformare la realtà. Dei 4 milioni e mezzo di imprese il 92% non ha mai avuto incidenti sul lavoro. Se ne deduce che bisogna concentrare la nostra attenzione su settori, condizioni di lavoro, territori e dimensioni di imprese più tragicamente colpiti dai fenomeni delle morti e degli incidenti. Dai dati emerge che 18.000 imprese cumulano da sole il 57% degli infortuni. Si tratta quindi di fare ispezioni mirate, là dove più alto è il rischio. Credo che anche questo sia un problema di orientamento culturale.

Non essendo disponibili dati disaggregati non si riesce ancora a distinguere adeguatamente il peso degli infortuni in itinere. Contrariamente a chi dice che essi rappresentino più della metà del totale, a noi risulta che al massimo sono il 25%-30%. Ma questo dato va ulteriormente disaggregato tra quelli che sono incidenti stradali veri e propri e quelli che accadono perché la strada è il luogo di lavoro. Inoltre, è utile vedere gli andamenti dei dati nel tempo: se gli incidenti casa-lavoro lavoro-casa sono in salita, mentre quelli nei luoghi di lavoro sono in discesa, come dimostrano le ultime statistiche dell'INAIL, abbiamo un indicatore positivo sull'efficacia delle norme da noi introdotte. Resta comunque l'esigenza di attuare interventi sulla sicurezza stradale perché anche questa strage è insostenibile.

Se le parti sociali e la classe politica, maggioranza e opposizione, si uniscono nel lanciare questi messaggi, si rende un servizio estremamente importante al Paese.

Ritengo utile, anche congiuntamente a Oreste Tofani, chiedere al Governo di fare una nuova "conferenza di Napoli" invitando tutti i soggetti coinvolti, compresa l'opposizione. Una iniziativa che rappresenterebbe un momento di confronto e di avanzamento su questo insieme di questioni e che potrebbe costituire l'occasione per una ricerca comune."

---- L'articolo continua dopo la pubblicità ----

I contenuti del Testo Unico

"Per quanto riguarda il Testo Unico, avendolo realizzato, è difficile che possa parlarne male, lo ammetto. Però mi rendo conto che il provvedimento, come ogni normativa, è perfezionabile, quindi può essere migliorato e che per quanto riguarda le sanzioni c'è una pressante richiesta di modifica delle parti datoriali. Per quanto ci riguarda riteniamo che non si debba realizzare un eccesso di indulgenza attraverso una drastica riduzione delle sanzioni medesime, che contrasterebbe con le finalità e la natura delle disposizioni."

"Infatti il rischio che ora si corre, è quello di uno stravolgimento di parti fondamentali dell'impianto normativo attraverso modifiche apparentemente non rilevanti."

"Occorre ricordare che ancora prima del varo della proposta di Decreto correttivo, avvenuta il 27 marzo 2009, erano state

ventilate da parte del Governo ipotesi di modifica che avrebbero messo in discussione il rapporto che intercorre tra regole e buone prassi. Tale modifica renderà solo più ampie e più confuse le norme da applicare, senza favorire le imprese, soprattutto le piccole."

"Aniché allestire un tavolo di confronto per l'attuazione del Decreto 81 si è arrivati alla proposta di decreto correttivo solo dopo un confronto molto frettoloso e, ancor prima, intervenendo in modo unilaterale per cambiare il testo in almeno 11 punti, alcuni dei quali sostanziali. Ricordiamo l'abolizione dei libri "matricola" e "paga" che rende complicata l'azione degli ispettori; la previsione per il 2009 del calo delle ispezioni nei luoghi di lavoro; la cancellazione della norma relativa alla "cartella personale di rischio" che racchiude la storia sanitaria di ogni lavoratore. Inoltre appare paradossale una recente circolare dell'Inps che in maniera molto ambigua invita gli ispettori a non intralciare il lavoro delle imprese.

Le parti datoriali hanno chiesto 46 modifiche: in questo modo la quantità diventa qualità e cambia la natura del contenuto del decreto. Una cosa è la correzione di errori di carattere formale, altro intaccare parti sostanziali.

Le cose possono essere migliorate. Ad esempio, siamo sempre stati d'accordo sull'idea di utilizzare una quota delle risorse dell'INAIL che ha un attivo di bilancio che ogni anno ammonta ad 1 miliardo e mezzo di euro, per diminuire i costi assicurativi delle imprese che certificano "infortuni zero".

L'avevamo già fatto per gli artigiani con una diminuzione dei costi del 4,57%. Come pure è assolutamente coerente la revisione degli indennizzi delle tabelle professionali per dare un migliore riconoscimento ai lavoratori.

Sui lavori usuranti mi auguro che tra la mia proposta di legge e quella di Giuliano Cazzola si arrivi ad un compromesso con un testo comune. Se però per i turnisti notturni, per i quali era stato scaglionato l'anticipo della pensione in rapporto al numero di notti effettuate, la soglia viene portata a 80 notti, nessuno di questi lavoratori potrà fruire di alcun beneficio. E se tale scelta vuole realizzare lo scopo di ridurre il costo per i lavoratori dipendenti previsto dal decreto originario, utilizzando il risparmio per estendere i benefici ai lavoratori autonomi, esprimo chiaramente la mia contrarietà. Una siffatta modifica farebbe crollare l'impalcatura relativa alla possibilità di far utilizzare ai lavoratori il beneficio dell'anticipo pensionistico nel caso in cui si svolgano lavori notturni, in quanto non esistono nel concreto lavoratori che svolgono 80 turni, se non quelli che fanno la notte fissa."

"L'ultima questione riguarda il monitoraggio sull'attuazione dell'81 che la commissione d'inchiesta del Senato sta svolgendo in un clima positivo e unitario."

"In merito alle sollecitazioni che arrivano dagli interventi di Oreste Tofani e di Paolo Nerozzi, relativamente ai dubbi sul mantenimento della legislazione concorrente in materia di sicurezza sul lavoro, ne rilevo la fondatezza e mi auguro che si possa svolgere una discussione rigorosa sulla possibilità di ricondurre esclusivamente allo Stato la competenza in materia proprio per le caratteristiche che ha questo tema. Occorrerà comunque aprire un confronto con le Regioni, anche perché su un argomento così delicato sarà indispensabile un accordo. Credo che valga la pena, trovando uno slancio nuovo, ottenere un'attenzione di tutti su questa materia e cercare nuove intese.

La crisi che stiamo attraversando potrebbe favorire una diminuita attenzione verso la sicurezza. Nei momenti di difficoltà questi argomenti passano in secondo piano e questo sarebbe disastroso, non per una parte politica, ma per l'insieme del paese."

---- L'articolo continua dopo la pubblicità ----

.

Valutazioni sul decreto correttivo del Ministro del Lavoro

"Nel testo delle proposte emendative del decreto legislativo 81 del 2008 approvate dal Governo Venerdì 27 marzo 2009, paiono emergere alcune conferme sulla struttura portante del decreto 81 che dimostrano, nonostante gli attacchi e le accuse di "frettolosità", una solidità e una coerenza del testo.

L'intervento sul testo unico appare tuttavia piuttosto corposo e non certo una semplice operazione di maquillage. Riguarda circa la metà degli articoli dell'81. In alcuni casi si tratta di riflessioni di carattere formale, in altri casi invece le modifiche sono consistenti ed espressione di orientamenti culturali e politici diversi, si interviene sul corpo normativo cambiandone la logica di fondo e il concetto stesso di prevenzione.

Destano preoccupazioni alcune scelte che depotenziano gravemente l'efficacia dell'azione di prevenzione.

In ogni caso le norme emergono delle correzioni e delle omissioni rilevanti:

- si riducono drasticamente le sanzioni penali su alcuni aspetti applicativi fondamentali del decreto, quale ad esempio la

mancata o incompleta valutazione dei rischi. Altro che riparametrazione delle sanzioni all'effettivo indice Istat, qui prevale la logica del "liberi tutti", sanzioni al minimo;

- non sono più concretamente previsti programmi di finanziamento pubblico nazionale alle imprese, ai lavoratori e, soprattutto, alla educazione scolastica per la prevenzione dei rischi. Il miliardo e cinquecento milioni di euro che Inail ha come saldo attivo annuale, non è considerato una risorsa da utilizzare, anche in parte, per le politiche attive di sostegno alle azioni per la sicurezza;
- la valutazione del rischio e la riunione periodica annuale di esame dell'efficacia delle azioni di prevenzione in azienda diventano, ad eccezione di un solo adempimento a carico del datore di lavoro, adempimenti formali e le relative sanzioni sono ridotte sia rispetto al decreto 81 del 2008 che al decreto 626 del 1994;
- quando si escludono dalla valutazione i lavori in appalto inferiori ai due giorni, si decide di non tutelare i lavoratori autonomi e della piccola impresa e quando si esclude la trasparenza dei costi per la sicurezza delle imprese di appalto nei relativi contratti, si riducono le tutele già considerate nel codice dei contratti d'opera e di servizio;
- l'eliminazione della cartella sanitaria e di rischio personale in grado di seguire il lavoratore nei diversi rapporti di lavoro e nelle diverse prestazioni di lavoro cui sarà chiamato nella sua vita lavorativa, farà aumentare le difficoltà per milioni di lavoratori che cambiano lavoro più volte nell'anno e appesantirà le imprese, in particolare le piccole imprese, con adempimenti ed oneri inutili. Alla faccia della semplificazione tanto invocata dal Ministro del Lavoro;
- anche l'autorizzazione alle visite preassuntive è un'altra gravissima violazione della legge delega ed è ennesimo tentativo di manomettere lo Statuto dei lavoratori, che vieta le visite preassuntive da parte del medico competente.
- molto grave è il tentativo di scaricare tutte le responsabilità penali dal vertice aziendale ai livelli inferiori. Si riducono drasticamente le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti, fino ad addossarle al lavoratore quando avviene un infortunio. Prima le responsabilità sono del lavoratore e poi, proprio se non ci sono responsabilità sue o del suo superiore, del datore di lavoro;
- assurdo e pericoloso risulta l'affidamento della certificazione della correttezza dei sistemi di gestione in materie di salute e sicurezza da parte degli enti bilaterali e delle Facoltà di Diritto del Lavoro. Tale certificazione deve essere affidata allo Stato o, come avviene in tutto il mondo, ad autorità in materia. Inoltre, si sposta l'asse dalla rappresentanza dei lavoratori, in particolare delle micro e piccole imprese, verso la bilateralità;
- nel malinteso obiettivo di venire incontro alle aziende si rischia di premiare paradossalmente quelle non virtuose, che creano distorsione a una sana concorrenza.

Dalla sintesi dei punti sopra illustrati emerge un filo rosso che lega tra loro gli interventi del governo: la preoccupazione che un eccesso di enfasi sulle misure di prevenzione degli infortuni sul lavoro possa tradursi in un eccesso di oneri per l'impresa, o addirittura in una "vessazione" dell'imprenditore, soprattutto se di piccole dimensioni. Ora, una tale concezione non confligge soltanto con il messaggio delle istituzioni europee, che mirano a creare un modello imprenditoriale che si distingue anche per la qualità della sicurezza sul lavoro. Essa risulta soprattutto errata nei suoi presupposti.

Da recenti dati Inail risulta che la "non-sicurezza" presenta costi elevatissimi. Basti pensare che il costo totale dei soli infortuni sul lavoro è, in Italia, di 45 miliardi di euro pari al 3% del PIL. Senza considerare, poi, che questo costo è calcolato al netto del costo delle malattie professionali, degli infortuni in itinere, nonché di quello del lavoro irregolare: il costo complessivo della non-sicurezza è allora ancora maggiore.

Ci auguriamo, prendendo in parola le dichiarazioni del Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi, che la proposta correttiva sia veramente "un testo aperto" e che "saranno ascoltate tutte le parti sociali". Ora lo schema dovrà essere esaminato dalla Conferenza Stato-regioni e passare all'ulteriore esame delle commissioni di Camera e Senato. Nel frattempo il decreto legislativo n. 81 del 2008 resta integralmente in vigore in tutti i suoi punti, incluse le sanzioni e gli adempimenti che il governo intende modificare.

Il metodo utilizzato, assieme alla generalizzata riduzione delle entità delle contravvenzioni, non può non destare gravi preoccupazioni ed indurre l'opposizione a vigilare attentamente attraverso una incisiva azione parlamentare e di mobilitazione sociale, come stiamo facendo attraverso l'iniziativa della "Carovana per il lavoro sicuro".

Come dimostra l'insieme di questo numero di Lavoro Welfare non abbiamo un atteggiamento pregiudizialmente ostile verso le nuove norme, ma soltanto l'esigenza di garantire nel nostro Paese misure ed interventi adeguati a tutelare la vita, la salute e l'integrità fisica dei lavoratori e quella di costruire una diffusa coscienza collettiva sulla sicurezza sul lavoro."

Cesare Damiano

Fonte: Lavoro Welfare.



Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

