



Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.
Per un programma del Partito Democratico.
9 novembre 2011

Preambolo.

La salute è un diritto inalienabile dell'individuo. L'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce la salute come *uno stato di completo benessere fisico, mentale, sociale che non consiste soltanto nell'assenza di malattie o infermità. Il possesso del migliore stato di salute che si possa raggiungere costituisce uno dei diritti fondamentali di ciascun essere umano, qualunque sia la sua razza, la sua religione, le sue opinioni politiche, la sua condizione economica e sociale. I Governi hanno la responsabilità della sanità dei loro popoli: essi per farvi parte devono prendere le misure sanitarie e sociali appropriate.*

Il Partito Democratico ritiene che la tutela della salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sia un tema che certifica il grado di avanzamento civile, sociale, economico e morale di un Paese e ricorda che la tutela, così come il diritto dei lavoratori di essere formati, informati e consultati sulle condizioni di lavoro, sui rischi e sulle strategie di prevenzione, sono diritti fondamentali contenuti nella Carta Costituzionale italiana¹ e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea². Diritti fondamentali al pari dei diritti alla protezione sociale, alla tutela sindacale e contrattuale, ad un salario ed a condizioni di lavoro dignitose. Questi principi giuridici debbono essere fondamento dell'azione pubblica in materia di lavoro la quale deve essere finalizzata alla ricerca di una occupazione non solo quanto più possibile ampia ma, al contempo, di qualità e, comunque, tale da non arrecare alcun pregiudizio alla salute ed alla dignità dei prestatori di lavoro.

In tutti i paesi membri dell'Unione Europea, il numero degli infortuni, delle morti e delle malattie causati dal lavoro permane gravissimo. Ogni tre minuti e mezzo qualcuno nell'Unione europea

¹ Art. 32 della Costituzione della Repubblica Italiana: "La Repubblica tutela la salute, come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...". L'art. 4 della Costituzione qualifica con chiarezza il lavoro come fondamentale diritto della persona umana, che si estrinseca nella libertà del lavoratore di scegliere la propria attività lavorativa e le modalità del suo esercizio. Al contempo, costituisce un principio fondamentale di rango costituzionale contenuto nell'art.41 la tutela del lavoratore ed in particolare la sua sicurezza, libertà e dignità umana nell'ambito delle attività economiche. Questi principi costituzionali trovano attuazione attraverso le norme di rango legislativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro e, prima ancora, per mezzo del principio generale di cui all'art. 2087 del c.c. che impone all'imprenditore di adottare nell'esercizio della attività di impresa ogni misura idonea a tutelare l'integrità fisica e finanche la personalità morale dei propri lavoratori.

² La Carta dei diritti fondamentali riconosce una serie di diritti personali, civili, politici, economici e sociali dei cittadini e dei residenti dell'UE, fissandoli nella legislazione dell'UE. Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dal 1° dicembre 2009, i diritti garantiti all'interno del documento sono giuridicamente vincolanti per le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, nonché per gli Stati membri quando attuano il diritto comunitario.

muore a causa del lavoro (fonte Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza sui luoghi di lavoro di Bilbao, 2008³). Ogni anno 142 400 persone nell'Unione europea muoiono a causa di malattie professionali e 8 900 a causa di infortuni sul lavoro; fino a un terzo delle 150 000 morti sul lavoro registrate ogni anno possono essere attribuite a sostanze pericolose presenti negli ambienti di lavoro nell'Unione europea; di queste, 21.000 sono riconducibili all'amianto. Diffusi ed incalcolabili sul piano dei costi individuali ed economici sono i rischi psicosociali derivanti dalle condizioni di lavoro. Scarsa è, inoltre, l'attenzione alle disuguaglianze legate alle condizioni sociali ed economiche, all'istruzione, all'età ecc. e alla loro influenza sul rapporto tra lavoro e salute.

In questo quadro, i dati infortunistici italiani degli ultimi anni mostrano una tendenza costante alla diminuzione, sia in valore assoluto che di frequenza rispetto agli occupati (anche se con marcate differenze in alcuni settori), ma al più recente confronto europeo disponibile (2007) il nostro paese presenta un indice di rischio per eventi mortali superiore alla media UE (Eurostat). Inoltre, le modalità con cui avvengono gli incidenti gravi e mortali (cadute dall'alto, asfissia in spazi confinati, ribaltamento di trattori in agricoltura ecc.) mostrano che la più gran parte di essi potrebbe essere evitata applicando le normali regole di prevenzione. E ciò denuncia una vasta area di sottovalutazione del rischio e di mancata applicazione della normativa, segno preoccupante di spregio civile, prima che culturale, per il diritto alla salute e alla vita dei lavoratori dipendenti.

Anche sul versante delle malattie professionali si assiste ad un quadro negativo: negli ultimi anni risulta una crescita marcata e costante di denunce all'Inail (nel 2010 si è arrivati ad oltre 40.000). Si tratta non solo delle conseguenze delle esposizioni passate a vari fattori nocivi (es. amianto), ma anche delle problematiche attuali di rischio, visto che le patologie muscolo scheletriche risultano ai primi posti fra le patologie denunciate, mentre non si ha un controllo e un monitoraggio – pur previsto dalla normativa - di fattori di rischio gravi e diffusi come i cancerogeni.

Le informazioni disponibili sulle condizioni di lavoro⁴ confermano i dati statistici citati relativamente ai rischi che attualmente corrono per la loro salute i nostri lavoratori. In Italia, infatti, risultano superiori alla media europea numerosi indici, quali l'aumento dei ritmi di lavoro, di posizioni disagiate e stancanti e i movimenti ripetuti della mano e del braccio. Inoltre, emerge che i lavoratori italiani vengono meno informati riguardo alla salute e alla sicurezza sul lavoro dei loro colleghi europei. Scarse sono le politiche volte a favorire la partecipazione e la cultura alla salute e sicurezza dei lavoratori anche per educarne i comportamenti, al pari di quelli dei datori di lavoro, in particolare delle piccole e micro imprese.

Più in generale manca ancora in Italia, ad oltre trenta anni dalla riforma sanitaria, una politica di promozione della salute, quale diritto fondamentale dell'uomo, e di prevenzione delle malattie, in particolare di quelle croniche.

Manca, inoltre, una cultura ed una politica del benessere e del lavoro dignitoso.

Il Partito Democratico, in questo quadro, giudica del tutto insufficiente e contraddittoria la azione del governo Berlusconi e del Ministro Sacconi e rivendica il lavoro svolto dal Governo Prodi che, nell'arco di una legislatura breve, ha consegnato al Paese, dopo un'attesa di trent'anni, il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, frutto di un lungo e complesso confronto dei Ministeri del Lavoro e della Salute con le parti sociali, con le Regioni e con gli enti competenti in materia. Il decreto 81 del 2008, una tra le leggi più avanzate in Europa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che rappresenta un intervento legislativo moderno ed adeguato alla gravità del problema, non è stato destrutturato dai numerosi attacchi del Ministro Sacconi che, con le modifiche introdotte, ha però depotenziato la costruzione compiuta. Riordino, razionalizzazione,

³ <http://osha.europa.eu/fr/statistics>

⁴ Che si debbono dedurre dall'ultima indagine europea della Fondazione di Dublino (2010), poiché da noi ancora non si effettuano inchieste di questo tipo, a differenza di altri paesi vicini, come Francia e Spagna.

semplificazione, innovazione: questi gli obiettivi realizzati nei quali il Partito Democratico si riconosce e che vuole continuare a perseguire con successivi interventi al fine di abbattere drasticamente gli infortuni, le malattie professionali e le morti sul lavoro.

Il Partito Democratico ritiene indispensabile continuare a promuovere una forte e diffusa strategia di prevenzione sui luoghi di lavoro e combattere quanti considerano la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori solo un costo per le imprese ed un ostacolo alla competizione sui mercati. Allo stesso tempo il PD ritiene che si debba superare la visione di una azione politica basata solo sulla mera denuncia dei fenomeni d'infortunio o delle morti sui luoghi di lavoro. In questo senso è indispensabile consolidare una nuova cultura di tutela della salute e della sicurezza ispirata dalla convinzione che un contesto lavorativo senza un'adeguata politica e organizzazione del lavoro tese a valorizzare e tutelare il capitale umano, non è in grado di sviluppare ed essere competitivo. La promozione della persona è prima di tutto una sfida che deve essere vinta sul piano sociale e partecipativo, quale patto di civiltà e scelta strategica economica e produttiva.

Il Partito Democratico considera, infatti, la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro come il risultato: di un processo trasparente di identificazione, valutazione e limitazione dei rischi, ottenuto con la partecipazione attiva dei lavoratori; di una coerente e corretta gestione aziendale, del mercato del lavoro e degli appalti; di una diffusa formazione ed informazione dei lavoratori a comportamenti basati su condivise misure di prevenzione; di un costante adeguamento degli ambienti, dei posti e degli strumenti di lavoro.

Nelle maggiori imprese, anche a causa della crisi e della mancanza di regole sociali nella competizione globale, sono i processi di ristrutturazione, di delocalizzazione e, soprattutto, quelli di cessazione delle attività produttive a creare preoccupazione perché troppo spesso non accompagnati da interventi che ne attenuino le conseguenze sociali e per la salute e sicurezza dei lavoratori interessati.

Nelle piccole e micro imprese, in particolare nei settori dell'artigianato, dell'edilizia, della piccola e grande distribuzione, dei trasporti e della agricoltura, c'è una forte domanda di efficaci e diffuse politiche di supporto, di formazione e di trasferimento di conoscenze alle imprese, così come di norme premiali, che favoriscano una corretta imprenditorialità, e di serie politiche e strumenti di vigilanza e controllo del mercato del lavoro e delle imprese illegali sul territorio. Manca la percezione del fatto che l'evasione fiscale e contributiva, nel nostro paese ai più alti livelli in Europa, sottrae inevitabilmente risorse alla prevenzione. Manca un contrasto forte e diffuso alle pratiche improprie di lavoro precario da un lato e di appalto e subappalto dall'altro, introducendo norme più efficaci ad impedire le pratiche di "massimo ribasso" a solo danno del costo del lavoro e della sicurezza. Il Governo Berlusconi pare intenzionato a sopprimere la norma introdotta nel decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, volta a sancire che ai fini della determinazione della migliore offerta nei contratti pubblici, tra i criteri di valutazione, le amministrazioni scomputino il costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore, nonché il costo delle misure di adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Ciò al fine di evitare che si possa indirettamente favorire e premiare quelle imprese che operano una concorrenza sleale improntata sul mancato rispetto dei contratti e delle disposizioni di legge.

Occorre, infine, rafforzare gli orientamenti alle aziende riguardo ai sistemi di gestione della sicurezza e promuovere la cultura e la pratica ergonomica.

Sempre con maggiore frequenza, sono i lavoratori precari, i falsi lavoratori autonomi e gli immigrati quelli più a rischio di offese alla salute in ragione della loro debolezza sul mercato del lavoro. I giovani, gravati da un ricorso eccessivo e scorretto a forme di lavoro atipico, sono spesso estromessi

anche da appropriate misure di prevenzione. Così come le lavoratrici, che rappresentano, nella loro specificità di genere, un gruppo che necessita ancora di attenzioni e di tutele particolari. Le ineguaglianze sociali e le condizioni di lavoro penalizzano in termini di salute le fasce più deboli del mondo del lavoro.

I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, sia nelle imprese che a livello territoriale (RLS e RLST), soffrono: di isolamento e spesso di insufficiente legittimazione da parte delle direzioni aziendali; di mancanza di adeguati supporti formativi e di esperti; di un forte deficit nell'esercizio dei diritti d'informazione e di consultazione nelle procedure d'identificazione e valutazione dei rischi e nella definizione di corrette strategie di prevenzione e di organizzazione e gestione della sicurezza nelle imprese. Gli organismi bilaterali tra le forze sociali mancano ancora di un visibile e riconosciuto ruolo di coordinamento e indirizzo sulle politiche della prevenzione. La validità di queste sedi e del metodo della bilateralità non sono in discussione, ma gli organismi bilaterali devono essere dotati di deleghe efficaci e di responsabilità. Inoltre, le nuove funzioni, ad essi recentemente attribuite dalla legge (asseverazione, ecc.), devono essere vincolate da opportune forme di accreditamento degli organismi stessi, per stroncare sul nascere enti di comodo, costituiti a scopo di lucro, come sta in parte già avvenendo.

L'organizzazione pubblica preposta alla tutela della salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro, i sindacati e gli organi e l'attività di vigilanza, i servizi territoriali di prevenzione delle ASL mancano di politiche efficaci, di reale coinvolgimento delle parti sociali, di strumenti e risorse adeguati e soprattutto d'integrazione.

L'*incorporazione* dell'ex-ISPeSL nell'INAIL è avvenuta senza un progetto organico e questo avrà gravi conseguenze sul piano tecnico-scientifico e normativo anche in ragione delle responsabilità e dei centri di cooperazione presenti a livello istituzionale nell'Unione Europea in materia di politiche e di ricerca sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. Va salvaguardata e potenziata l'attività di ricerca e di aggiornamento continuo sulla base dei rischi emergenti con particolare riguardo all'innovazione tecnologica e all'individuazione dei livelli di sicurezza collegati alle condizioni di rischio.

Manca in Italia, a differenza dei principali paesi europei, un'agenzia pubblica ed una politica di studio e ricerca sui temi delle condizioni lavoro, delle strategie di prevenzione e della tutela della integrità psico-fisica e sociale dei lavoratori.

Le buone pratiche territoriali di coordinamento istituzionale e di coinvolgimento delle parti sociali in materia di politiche di prevenzione, non sono sufficientemente valorizzate e diffuse.

E' carente la cultura della salute e della sicurezza in tutti i momenti di formazione, a partire da quella dell'obbligo, e nella formazione e aggiornamento degli insegnanti. Mancano valide strategie di formazione con adeguati e diffusi strumenti di informazione e comunicazione.

E' indispensabile superare le difformità interpretative delle norme tra i diversi territori. Così come è indispensabile rafforzare la qualità dell'offerta dei servizi e la professionalità degli operatori della prevenzione delle ASL, così come quella di tutti gli operatori della prevenzione, nel rispetto di un modello europeo che è essenzialmente democratico, partecipativo e basato sul riconoscimento della sussidiarietà.

Punti per una agenda di lavoro.

Il Partito Democratico individua quattro assi principali di lavoro:

1) Completare il processo di riordino della normativa su salute e sicurezza del lavoro:

Occorre partire da quanto contenuto dal D.lg. 81/2008 per migliorare e rendere più coerenti ed esigibili le norme, ricordando che la filosofia alla quale si ispirano le normative europee è fondata sulla partecipazione dei lavoratori e richiede quindi il decentramento decisionale, non l'assoggettamento a formalismi burocratici. In particolare è necessario respingere ogni tentativo di riduzione e svuotamento del decreto, esigere l'emanazione delle norme attuative e l'inserimento nel TU di norme non compiutamente definite nella precedente delega. Occorre ripensare e rendere più efficace e funzionale il sistema giudiziario e sanzionatorio, soprattutto attraverso: una sostanziale riduzione dei tempi della giustizia, un adeguamento nel numero e negli strumenti delle procure dedicate e l'inasprimento delle norme penali in caso di infortunio mortale. Occorre ripristinare il principio essenziale di una corrispondenza tra l'entità delle sanzioni e la gravità del rischio. Occorre reintrodurre la responsabilità civile (anche con la previsione di class action) per danni alle persone in conseguenza di inosservanza delle normative di sicurezza e salute sul lavoro. Occorre rafforzare il sostegno alle imprese nelle loro strategie di prevenzione e di pianificazione degli interventi di limitazione dei rischi. Occorre, infine, rivedere le modifiche apportate dall'attuale governo alle norme relative al documento di valutazione dei rischi che noi riteniamo essere non elemento formale ma uno dei principali architravi del sistema della sicurezza.

2) Razionalizzare l'organizzazione pubblica preposta alla prevenzione nei luoghi di lavoro :

È necessario razionalizzare il coordinamento, centrale e periferico, e la coesione degli indirizzi politici per rendere coerenti in tutto il territorio nazionale gli strumenti e le strategie di assistenza e di vigilanza e l'applicazione delle norme e degli standard. Sul piano istituzionale occorre prevedere un riordino coerente degli istituti centrali a partire dall'INAIL, e del progetto di riordino legato all'assorbimento problematico dell'ex-ISPeSL, fino a considerare l'ISS, il CNR ed altri. Occorre una ridefinizione delle competenze tra Stato Centrale e Regioni e delle competenze e del coordinamento tra enti diversi preposti alla vigilanza (ASL, DPL, INPS, INAIL, VVFF, ecc.). In tale ambito è necessario avviare una verifica del ruolo dei servizi PRESAL delle ASL (così come previsto dalla Legge 833/78 di Riforma Sanitaria) per introdurre modelli di assistenza alle imprese.

3) Promuovere uno sviluppo economico delle imprese che favorisca la tutela della sicurezza e della salute sul lavoro :

Vanno favorite le imprese corrette, ricercando e sanzionando le imprese con comportamenti scorretti o illegali, ma soprattutto premiando adeguatamente i comportamenti virtuosi. In tale quadro, occorre una politica di costante controllo del territorio e delle attività produttive, in modo da impedire il radicarsi di forme illegali d'impresa e di utilizzo della forza lavoro, introducendo per le imprese incentivi reali legati al rispetto della sicurezza ed all'adozione dei sistemi di gestione relativi. Occorre procedere ad una semplificazione degli oneri autorizzativi per le imprese, a partire dalla riscrittura della normativa sui nuovi insediamenti

produttivi armonizzando le norme edilizie e di sanità pubblica con quelle relative alla salute e sicurezza del lavoro e dando piena attuazione del SUAP. E' indispensabile introdurre vincoli, pienamente esigibili, relativi alla tutela della sicurezza e della salute nella disciplina degli appalti pubblici.

4) Innovare le relazioni industriali per rafforzare i livelli di partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza e della salute sul lavoro:

Va sviluppato un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nelle sedi istituzionali e nei livelli strategici delle politiche di prevenzione. Vanno rafforzate le risorse a disposizione per la formazione dei lavoratori, dei rappresentanti dei lavoratori (RLS, RLST), degli RSPP e dei datori di lavoro. Occorre qualificare e rafforzare gli strumenti, per un effettivo esercizio del ruolo, degli organismi paritetici dedicati alla salute e sicurezza del lavoro. Nelle imprese occorre sostenere e rendere esigibili i diritti di rappresentanza, di formazione, d'informazione e di consultazione dei RLS, rafforzandone il coordinamento, le agibilità ed il monte ore a disposizione.

Obiettivi di programma.

Il Partito Democratico ritiene indispensabile sui temi della salute e della sicurezza dei lavoratori un proprio progetto di lavoro basato su una chiara scelta di priorità e scelte programmatiche capaci di mobilitare i lavoratori, gli imprenditori, gli amministratori locali, gli operatori della prevenzione.

Sarà costituito di un gruppo di lavoro nazionale, composto di esperti e rappresentanti delle parti sociali, con il compito di formulare un progetto articolato di obiettivi ed iniziative. Questo dovrà prevedere l'organizzazione di un evento pubblico rivolto agli amministratori locali del PD, alle parti sociali ed agli operatori della prevenzione su tema: *la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori sono un diritto fondamentale ed una condizione irrinunciabile per la crescita.*

Il Partito Democratico s'impegna a lavorare ad un progetto per dotare anche l'Italia, analogamente ad altri paesi membri UE, di una agenzia incaricata di svolgere indagini sulle condizioni di lavoro e sulla prevenzione; una agenzia autorevole, partecipata dalle parti sociali ed integrata con altre già presenti a livello europeo ed internazionale.

Il Partito Democratico s'impegna, con il coinvolgimento delle parti sociali, a rimettere all'ordine del giorno del governo e della politica la necessità di un coordinamento forte delle strategie in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro a partire da una cabina di regia istituzionale centrale e di cabine di regia regionali.

Il Partito Democratico s'impegna a ricercare le risorse necessarie per una coerente e diffusa politica di prevenzione sui luoghi di lavoro a partire da una approfondita analisi del sistema assicurativo INAIL e di quello sanzionatorio e delle verifiche.

Sarà proposto un piano di formazione per i dirigenti territoriali del partito e gli amministratori locali sulla conoscenza dei fenomeni e sulle strategie di prevenzione.

Gruppo salute e sicurezza sul lavoro presieduto da Claudio Stanzani