

La salute dei lavoratori tra (centro)destra e (centro)sinistra



18/04/2009 [social and political notes]

Il diritto alla salute, che la nostra Carta costituzionale come noto scolpisce

quale diritto fondamentale della persona (art. 32 Cost.), dovrebbe per sua stessa natura, e rilevanza nel nostro ordinamento, essere sottratto ad ondeggiamenti e cambiamenti di rotta conseguenti alle diverse impostazioni, non tanto di politica “del” diritto, quanto di politica “nel” diritto. La sua centralità imporrebbe invece scelte istituzionali e “bipartisan”. Ebbene, le recenti vicende legislative in materia di tutela della salute e della sicurezza di luoghi di lavoro attestano l’esatto contrario. Solo a tener conto di ciò che è accaduto negli ultimi 4-5 anni, ci si rende purtroppo conto che gli interventi normativi e regolamentari in materia, tra quelli ipotizzati e quelli effettivamente realizzati, mostrano un andamento patologicamente schizofrenico, assolutamente incoerente rispetto alla rilevanza, si ribadisce, generale e “istituzionale” del tema.

Dopo circa trent’anni (dalla l. n. 833/78) e diversi vani progetti di legge di riordino del sovrabbondante e disarmonico quadro legislativo in materia di prevenzione dei rischi sui luoghi di lavoro, pareva che il 2008 fosse l’anno buono per assicurare ad imprenditori e lavoratori certezza di regole e di tutele, in un quadro di generale condivisione del mondo politico e sindacale. Ma, come purtroppo accade troppo spesso nel nostro Paese, non è stato e non è così. Di fronte alla permanenza di preoccupanti dati statistici su “morti bianche”, infortuni sul lavoro e malattie professionali, che da anni vedono [l’Italia tra i paesi che in Europa lottano per la maglia nera](#) ed a recenti episodi eclatanti come quello dei morti alla Thyssen Krupp di Torino del 2007, Governo e Parlamento hanno infatti avuto la giusta spinta per varare, tra il 2007 (l. n. 123/07) ed il 2008 (d.lgs. n. 81/08), il vascello della riforma legislativa delle norme di prevenzione (Natullo 2007; Zoppoli 2008). In realtà, quella nave non ha mai lasciato ancora definitivamente i cantieri, ed i lavori sono ancora in corso. Ciò è dovuto ad un perverso incrocio di ragioni tecniche e politiche, che hanno imposto al legislatore del 2008 un compromesso di fondo tra ciò che si sarebbe voluto fare e ciò che si poteva fare, innanzitutto per ragioni di tempo dovute all’approssimarsi della scadenza della legislatura (Carinci 2008; Tiraboschi 2008). Rispetto a ciò che si prospettava come necessario, per realizzare l’obiettivo essenziale di incrementare in maniera significativa il tasso di effettività di una normativa solo sulla carta molto garantista (per la salute dei lavoratori), il d.lgs. 81/08 riesce soltanto ad impostare una nuova linea regolativa volta ad affrontare e risolvere alcuni nuovi fenomeni (fattori di rischio) o l’incancrenirsi di fenomeni preesistenti: nuovi lavori (flessibili, atipici, immigrati extracomunitari, ecc.), smaterializzazione delle imprese (decentramenti produttivi, appalti interni, subappalti), lavoro sommerso, sono tra i principali fattori che prima la l. n. 127 e poi il d.lgs. n. 81/08 affrontano, con significative innovazioni rispetto alla normativa previgente (si pensi in questo senso alle norme sul campo di applicazione soggettivo ed oggettivo; alle disposizioni sugli obblighi connessi ai contratti di appalto “interni” – art. 26 d.lgs. 81/08 – o a quelle per il contrasto del lavoro irregolare – art. 14) (Pascucci 2008).

Più in generale, si imposta una linea di rafforzamento del sistema sanzionatorio, anche mediante un significativo aumento delle pene detentive e/o pecuniarie previste (pure per gli enti oltre che per le persone fisiche), in funzione deterrente rispetto a livelli ancora troppo alti di evasione; ciò anche in considerazione, per un verso, dei meccanismi di riduzione della pena previsti

dall'ordinamento (primo fra tutti l'oblazione condizionata, ex dlgs. 758/94) e, per altro verso, della scarsissima capacità del sistema pubblico di vigilanza di garantire efficaci livelli di controllo sulle aziende. Tali innovazioni, e tante altre anche di adeguamento e "manutenzione" del quadro normativo preesistente, sono però inserite, per le ragioni sopra chiarite, in un quadro complessivo ricco di incongruenze e di limiti, per i seguenti principali motivi: a) sul piano generale non si è riusciti realmente nell'obiettivo di dar vita ad un vero, e definitivo, Testo Unico delle norme di prevenzione, ma ad una sorta di Codice, inficiato da molti rinvii ad altre fonti regolative e da troppe incoerenze tecniche (talora veri e propri errori); b) gli interventi sul sistema sanzionatorio, per certi versi condivisibili, non sono però inseriti in più complessivo e organico riordino dello stesso, volto a riequilibrare i rapporti tra norme del codice penale e legislazione complementare, come pure quelli tra illeciti penali ed illeciti amministrativi; c) infine, si mette solo marginalmente mano al riordino del sistema pubblico, in particolare nella sua parte più rilevante e delicata, ossia gli organi di vigilanza, da trent'anni afflitti da una schizofrenica divisione tra Sanità (Asl) e Lavoro (Ispettorati/Direzioni del lavoro), oltre che da una perniciosa carenza, quantitativa ma anche qualitativa, di personale.

Era dunque atteso, e per molti versi necessario, un nuovo intervento legislativo, non foss'altro che per completare il lavoro iniziato nel 2008, risolvendo e correggendo le numerose incongruenze tecniche dovute in primo luogo alla fretta di attuare la delega legislativa prima del termine della legislatura. Ma, come peraltro anticipato dal nuovo Governo appena insediato, e [dopo le ripetute proroghe di questi mesi](#), lo schema di decreto correttivo approvato pochi giorni orsono in Consiglio dei ministri preannuncia molto di più. Premesso che non esiste ancora una versione ufficiale dello schema di decreto correttivo, si è però in grado di conoscerne le linee essenziali di intervento, ricavabili sia dalle notizie diffuse dal Governo stesso, sia da informazioni più meno puntuali ed articolate provenienti da varie fonti (Confindustria, sindacati, stampa, ecc.).

Se ne può ricavare dunque la conferma che si tratta di un intervento tutt'altro che "leggero", che, non limitandosi ad un'opera, peraltro complessa, di riempimento delle tante lacune presenti nel d.lgs. 81, per certi versi opera una sostanziale correzione di rotta rispetto alla legge del 2008, anche riprendendo alcune linee strategiche del progetto legislativo presentato dal penultimo governo di centro destra nel 2005, rimasto senza esito.

In questa sede, in particolare, interessa evidenziare due snodi essenziali di questa correzione di rotta, che riguardano il sistema sanzionatorio ed il ruolo degli organismi bilaterali. Partendo da questi ultimi, si punta ad un ulteriore rafforzamento del loro ruolo, anche ai fini di "certificazione" della validità/efficacia dei modelli organizzativi e gestionali della prevenzione in azienda. Il punto è che, al di là delle funzioni partecipative e di supporto, sembra ritornare anche l'idea, già avanzata nel 2005, di assegnare a tali organismi un sostanziale ruolo di "supplenza" agli organismi pubblici di vigilanza, implicitamente riconoscendone l'impotenza a far fronte ai loro compiti istituzionali. Ancora più evidente la correzione di rotta per il sistema sanzionatorio: la soglia delle pene detentive e pecuniarie viene abbassata in maniera consistente rispetto a quella prevista nel d.lgs. 81. Ciò che colpisce, in particolare, sono le motivazioni addotte a fondamento delle modifiche, ossia in sostanza rendere le pene detentive più eque rispetto alla gravità delle infrazioni e le sanzioni pecuniarie proporzionate rispetto all'aumento dei prezzi al consumo, sulla base degli indici Istat, negli ultimi anni.

Ciò solleva almeno due perplessità. La prima: diminuire le pene detentive per renderle più "eque" rispetto alla gravità delle violazioni, implica un giudizio di (minor) valore della gravità stessa; in sostanza, diminuisco la pena, in quanto ritengo quella infrazione "non così grave". La seconda: rimodulare le sanzioni pecuniarie sulla base del criterio, di fatto, dell'andamento dell'inflazione, appare una semplificazione estrema al fine di determinare il valore "afflittivo" e deterrente di una sanzione, che non tiene conto di fattori assai più complessi (rilevanza dei beni offesi, grado di effettiva applicazione delle norme e correlativamente di evasione, costi sociali ed economici di quest'ultima, presenza di modalità di riduzione della pena, ecc.).

Inevitabilmente, la correlazione tra attenuazione delle sanzioni, rafforzamento del ruolo degli organismi bilaterali e mancato incisivo riordino delle strutture pubbliche di vigilanza, genera l'impressione di una complessiva attenuazione dell'"attenzione" e del controllo dello Stato su di un tema così sensibile. Ne consegue la forte sensazione che, mentre il d.lgs. 81/08 accendeva una luce vividamente rossa sulla questione sicurezza sul lavoro, ben visibile a tutti i soggetti coinvolti, con il nuovo intervento legislativo quel segnale sfocia verso l'arancione.

**Professore associato di diritto del lavoro nell'Università del Sannio.*

Riferimenti bibliografici

Carinci F. (2008), Prefazione, in Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G., Le nuove regole per la

salute e la sicurezza dei lavoratori, Ipsoa, 2008, p. XXXIII. Natullo G. (2008), presupposti e finalità della l. n. 123/2007 tra riordino (delega) e rimedi immediati, in Rusciano-Natullo, Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto 2007, n. 123, Diritto del lavoro, Commentario diretto da F. Carinci, Utet, 2008, p. 1 Pascucci P. (2008), Dopo la l. n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”-It - 73/2008 e in Quaderni Olympus, n. 1, Pesaro Tiraboschi M., La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del “testo Unico”, in Tiraboschi M. (a cura di), Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, Giuffrè. Zoppoli L. (2008), I principi generali e le finalità, in Zoppoli L. - Pascucci P.- Natullo G. (a cura di), Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Ipsoa, 2008.