



Assessorato alla Sanità

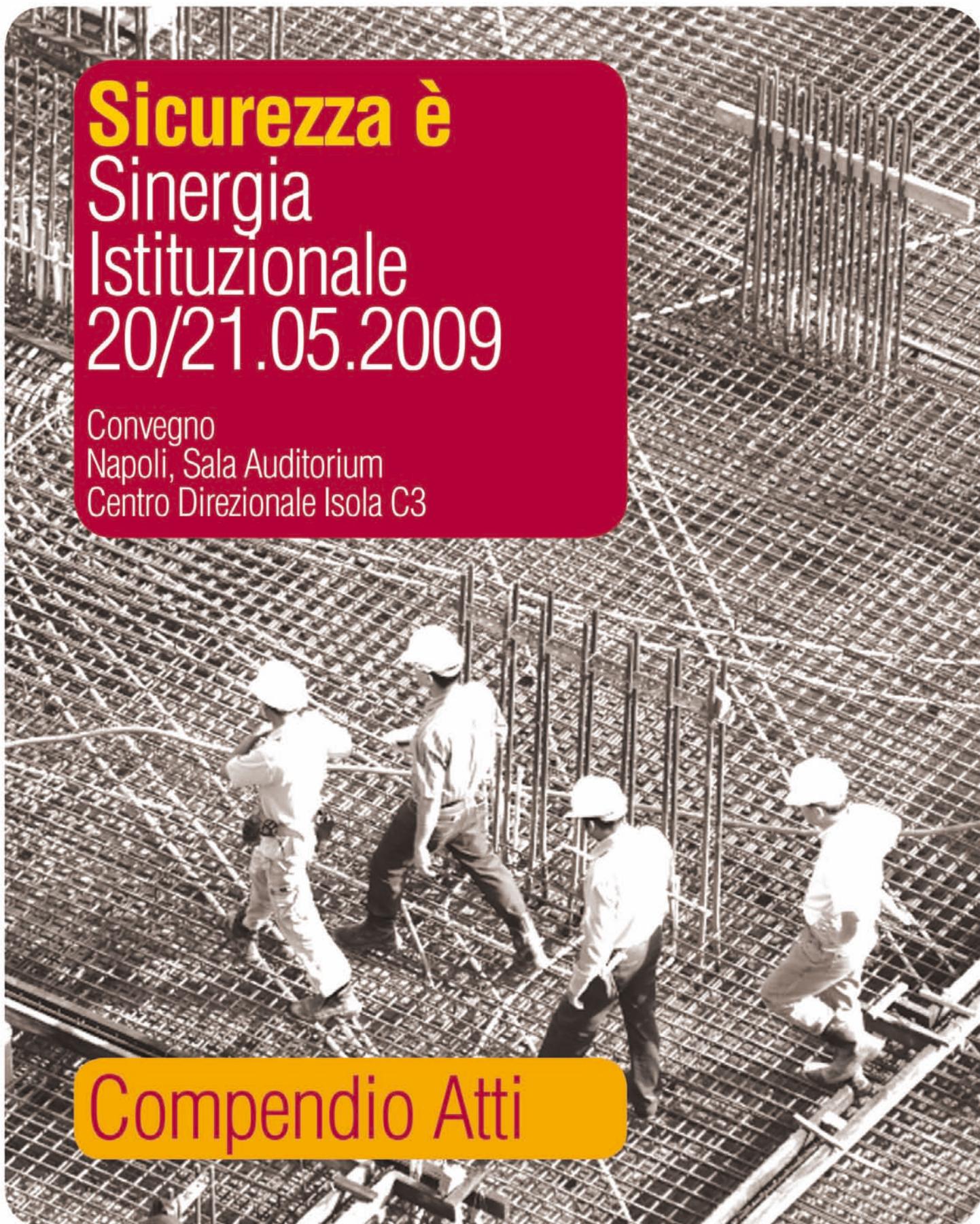


Procura Generale della Repubblica
presso la Corte di Appello di Napoli

Sicurezza è Sinergia Istituzionale 20/21.05.2009

Convegno
Napoli, Sala Auditorium
Centro Direzionale Isola C3

Compendio Atti



L'idea dell'incontro

Sicurezza è Sinergia Istituzionale

nasce da un'esperienza concreta di collaborazione istituzionale.

A promuovere il simposio sono stati la Procura Generale della Repubblica di Napoli e l'Assessorato alla Sanità della Regione Campania.

L'evento trae origine dall'esigenza, avvertita profondamente dalle Istituzioni coinvolte, di trasformare l'esperienza collaborativa già fatta - ma limitatamente alla repressione dei reati in tema di tutela di salute e sicurezza sul lavoro - in una collaborazione stabile in ambito regionale, dando inizio ad un travaso di esperienza e ad un'osmosi di energie tra le Istituzioni preposte. A tal fine, nel corso dell'iniziativa del 20 e 21 maggio, verrà sottoscritto un protocollo d'intesa condiviso dalla Procura Generale della Repubblica di Napoli e dall'Assessorato alla Sanità della Regione Campania.

La collaborazione istituzionale che sarà sancita dal Protocollo d'Intesa assolverà a varie funzioni e sarà utile, fra l'altro, a: garantire al personale delle Aziende sanitarie locali una pertinente ed adeguata formazione; assicurare un'uniformità di orientamenti su tutto il territorio regionale; potenziare l'azione dei singoli attori attraverso coordinamenti istituzionali; garantire una maggiore tempestività all'azione volta a contrastare il reato valorizzando relazioni e sinergie nell'ambito della prevenzione e della repressione.

La presente pubblicazione è stata curata da:

Anna Canfora

Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Napoli

Giovanna Rotriquenz

Referente Sicurezza sul Lavoro Assessorato Regionale alla Sanità

indice

20 maggio 2009

Introduzione	4
Antonio Bassolino <i>Presidente della Giunta della Regione Campania</i>	
Sintesi	5
Alessandro Pansa <i>Prefetto di Napoli</i>	
Apertura dei lavori	8
Mario Luigi Santangelo <i>Assessore alla Sanità della Regione Campania</i>	
Sicurezza è Sinergia Istituzionale	10
Vincenzo Galgano <i>Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Napoli</i>	
Luci ed ombre in materia di sicurezza sul lavoro	13
Ugo Vitiello <i>Presidente coord. del settore lavoro e previdenza della Corte d'Appello di Napoli</i>	
La Tutela della Salute e Sicurezza dei Lavoratori	16
Enrico Rossi <i>Assessore al Diritto alla Salute. Coordinatore Commissione Salute della Conferenza delle Regioni delle Province Autonome</i>	

21 maggio 2009

Apertura dei lavori	17
Antonio Gambacorta <i>Coordinatore Area Generale 20. Assessorato alla Sanità della Regione Campania</i>	
Gli infortuni sul lavoro, una drammatica emergenza	19
Rosario Cantelmo <i>Procuratore Aggiunto della Procura della Repubblica di Napoli</i>	
La prevenzione antinfortunistica alla luce del D. Lgs. 81/08	24
Giovanni Tartaglia Polcini <i>Sostituto Procuratore della Repubblica di Benevento</i>	
Il testo correttivo al D. Lgs. 81/08	32
Donato Ceglie <i>Sostituto Procuratore della Repubblica di S. Maria C.V.</i>	
Prospettive e Limiti della Tutela Penale delle Vittime del Lavoro	37
Salvatore Dovere <i>Giudice del Tribunale di Napoli</i>	
La salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: le politiche di prevenzione delle Regioni e Province autonome	46
Marco Masi <i>Regione Toscana - Coordinatore del Comitato Tecnico delle Regioni e Province Autonome</i>	

INTRODUZIONE

Gli infortuni sul lavoro, ed in particolare quelli mortali, costituiscono un problema che la Regione Campania ha, da tempo, affrontato e per il quale ha messo a punto una strategia sempre più incisiva a partire dalla II Conferenza Nazionale sulla Salute e Sicurezza sul lavoro, svoltasi a Napoli il 25 ed il 26 gennaio 2007.

Le attività, che la nostra Regione ha posto in essere negli ultimi anni, sono state, pertanto, sempre più articolate ed indirizzate a minimizzare il fenomeno delle morti bianche prevedendo azioni concrete, improcrastinabili e continue nel tempo. Perciò, in un periodo di crisi dell'economia, come quello che stiamo vivendo, non si possono fare passi indietro!

La strada da seguire è diffondere la cultura della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e promuovere, attraverso la formazione, il cambiamento nei comportamenti. Infatti, le morti sul lavoro sono una piaga sociale che dilaga grazie ad un'arretratezza della cultura del "*lavoro sicuro*".

La Regione Campania ha, proprio per questo, messo a punto e pianificato una nuova attività formativa che parte da un progetto rivolto agli operatori delle AA.SS.LL., impegnati nelle attività di prevenzione e vigilanza degli ambienti di lavoro.

Il Convegno del 20 e 21 maggio u.s. ha promosso quest'iniziativa formativa per il personale delle AASSLL della Regione Campania e, contestualmente, ha illustrato le finalità del protocollo d'intesa sottoscritto dalla Procura Generale della Repubblica di Napoli e dall'Assessorato alla Sanità della Regione Campania.

L'iniziativa di questo protocollo d'intesa è innovativa in Italia, in quanto punta ad ottenere una sinergia tra Istituzioni complementari, deputate ad arginare il fenomeno delle morti bianche sia con il contrasto che con la prevenzione, integrando le competenze della pubblica amministrazione.

La collaborazione istituzionale sancita nel Protocollo d'Intesa assolve, così, a varie funzioni: garantire al personale delle AA.SS.LL. una pertinente e corretta formazione, assicurare un'uniformità di orientamenti su tutto il territorio regionale, potenziare l'azione dei singoli attori attraverso coordinamenti istituzionali, garantire una maggiore tempestività nell'ambito della repressione del reato e valorizzare le relazioni e le sinergie tra gli ambiti della prevenzione e della repressione.

Ogni ente competente in materia deve svolgere il proprio ruolo, ma deve al contempo collaborare con altre Istituzioni, al fine di evitare sovrapposizioni e inutili burocratismi. Così, la semplificazione delle procedure, condividendo le scelte tra le diverse amministrazioni, costituisce un altro degli obiettivi che vengono posti tra le priorità della Regione per rafforzare il sistema della tutela della sicurezza e della salute sul lavoro.

La sinergia tra Istituzioni, così, introduce una nuova modalità operativa atta a ridurre l'incidenza degli infortuni sul lavoro nella Regione Campania.

Il Presidente della Giunta della Regione Campania

Antonio Bassolino

SINTESI INTERVENTO DEL PREFETTO ALESSANDRO PANSA AL CONVEGNO ORGANIZZATO NEI GIORNI 20/21 MAGGIO 2009 DALLA REGIONE CAMPANIA ASSESSORATO SANITA' E DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

“Il diritto al lavoro e la tutela del lavoro hanno rappresentato e rappresentano i due pilastri del nostro impianto costituzionale: ed essi vanno mantenuti in egual misura al centro dell'impegno della Repubblica, e delle sue istituzioni. Sia per l'uno che per l'altro aspetto siamo ancora lontani da traguardi conclusivi e da conquiste consolidate.”

Con queste parole il Capo dello Stato ha inteso ancora una volta invitare tutti, istituzioni e parti sociali, ad adoperarsi affinché si realizzi un cambiamento culturale vero e proprio, che costituisce il fondamento del diritto e della tutela del lavoro e dei lavoratori.

Tutela del lavoro, in Italia, purtroppo, significa ancora innanzitutto tutela della vita del lavoratore.

Il dato statistico INAIL relativo agli incidenti sul lavoro (40.839 per l'anno 2008), in Campania, fa registrare un lieve miglioramento (- 3,38 % in meno rispetto al 2007). Nella provincia di Napoli il decremento ha raggiunto l'8,51 %.

Se confrontato con il dato medio nazionale, che si assesta intorno al - 2,74 %, il risultato sembrerebbe confortante, ponendo addirittura la nostra regione tra quelle più virtuose per incidenza di infortuni sul lavoro e la provincia di Napoli tra quelle più sicure.

Tuttavia, sappiamo tutti che le statistiche elaborate dall'INAIL sono basate in larga misura sulle denunce relative ai rapporti di lavoro “regolari”. Una lettura del fenomeno e del suo andamento più rispondente al dato reale non può non tener conto del lavoro nero, degli incidenti non denunciati, di tutti gli infortuni, cioè, che si verificano in pendenza di un lavoro irregolare. Purtroppo l'ampiezza del fenomeno del lavoro nero è considerevole e per tale ragione è legittimo sospettare che in questo settore sia presente anche la criminalità organizzata.

La struttura del mercato del lavoro, che oggi annovera la presenza di una miriade di aziende di “tipo molecolare” (lavoro individuale, piccola e piccolissima impresa, impresa a conduzione familiare) e che vede sempre più il ricorso alla parcellizzazione ed alla esternalizzazione del rischio, rende più complessa una sua rilevazione e l'attivazione di meccanismi di controllo.

Le verifiche effettuate nell'ultimo anno dalla task-force operativa presso la Prefettura di Napoli hanno evidenziato una violazione generalizzata e perdurante delle norme poste a tutela della sicurezza dei lavoratori.

La situazione è aggravata dalla carenza significativa di personale con funzioni ispettive: presso la Direzione Provinciale del Lavoro di Napoli si registrano ampi vuoti d'organico. Analoga criticità si riscontra per il personale ispettivo delle Aziende Sanitarie Locali, la cui consistenza numerica complessiva, secondo i dati forniti dal settore prevenzione, assistenza sanitaria ed igiene della regione Campania, è costituita di soli 57 tecnici della prevenzione.

Risultano, quindi, evidenti le difficoltà che incontrano le amministrazioni che operano nel settore della prevenzione e sicurezza del lavoro e per la cui soluzione è indispensabile ottimizzare l'impiego di risorse umane e finanziarie facendo leva su percorsi condivisi e sulle più ampie sinergie istituzionali, tema cui è dedicato l'incontro di oggi.

D'altra parte, il sistema istituzionale coinvolto nel processo di elaborazione ed attuazione delle politiche in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro risulta particolarmente complesso, in quanto articolato su una pluralità di livelli di competenza e centri decisionali a livello centrale e periferico.

Il coordinamento a livello territoriale ed il raccordo con i comitati nazionali è affidato formalmente (*art. 7 D.Lgs. 81/2008*) alla regione - dotata anche di potestà legislativa concorrente – e viene esercitato attraverso il comitato regionale di coordinamento, presieduto dal presidente della giunta o suo delegato e composto dagli assessori regionali competenti, dalle ASL, dalle direzioni regionali del lavoro, dagli ispettorati regionali dei Vigili del Fuoco, dagli uffici periferici dell' INAIL ed ISPESL nonché dall' ANCI ed UPI; le parti sociali possono intervenire nella fase di consultazione.

Un coordinamento maggiore tra le istituzioni, finalizzato all'efficacia massima ed al potenziamento delle rispettive attività, si può realizzare anche attraverso accordi che tengano conto della specificità del contesto territoriale in cui operiamo e l'esperienza maturata nell'ultimo anno ha fatto emergere la necessità di approfondimenti di carattere metodologico che supportino le azioni tradizionali, che fanno capo ai vari attori istituzionali.

La Prefettura di Napoli ha, quindi, dato l'avvio ad un percorso di collaborazione teso a rafforzare l'attività di prevenzione degli infortuni sul lavoro in due comparti produttivi, caratterizzati da situazioni di rischio particolari e sfociati in incidenti mortali, per i quali sono stati elaborati due protocolli d'intesa.

Il **primo**, per il **porto di Napoli**, è finalizzato a realizzare una più efficace strategia di prevenzione per la salvaguardia della salute e della integrità fisica dei lavoratori operanti nell'area portuale, mediante la costituzione di un sistema operativo integrato (S.O.I.) per il monitoraggio ed il controllo delle attività delle aziende; l'istituzione di un pronto soccorso e di un presidio sanitario e la valorizzazione del ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RR.LL.SS).

I risultati fino ad oggi hanno fatto registrare un innalzamento dei livelli di sicurezza, che trova conferma nei dati elaborati dall'INAIL, che evidenziano una riduzione sensibile degli infortuni nel 2008 (-24 %).

Il **secondo protocollo**, per le **stazioni ferroviarie di Napoli Centrale e Napoli piazza Garibaldi**, nasce dalla grave situazione di insicurezza manifestatasi nell'ambito della stazione, funestata negli ultimi mesi del 2008 da ben due incidenti mortali; l'accordo è volto alla promozione di iniziative tese a rafforzare le condizioni di sicurezza nell'area, connotata da rischi peculiari connessi alla frammentazione ed alle interferenze delle lavorazioni dovute alla presenza contemporanea di cantieri diversi collegati alla manutenzione straordinaria della rete ferroviaria ed alla riqualificazione della stazione centrale.

Il protocollo ha costituito l'occasione per la creazione di un momento di raccordo ulteriore con tutte le istituzioni che operano nel campo della prevenzione e sicurezza sul lavoro.

La prefettura ha, inoltre, avviato una **sperimentazione in alcune zone ASI**, che attraverso la lettura incrociata di informazioni contenute in banche dati in possesso delle amministrazioni, ha consentito l'emersione delle aziende con maggiore incidenza di infortuni, la regolarizzazione di 83 lavoratori in nero, l'acquisizione di 55 nuove denunce di esercizio di rapporti assicurativi non regolari, l'accertamento di retribuzioni imponibili evase pari a 2.895.897,00 euro.

Tra le progettualità va, inoltre, annoverata l'iniziativa "**Lavorare in sicurezza e legalità - un progetto per i lavoratori immigrati**", elaborato di concerto con la regione in favore delle categorie più deboli e più esposte a situazioni di potenziale rischio lavorativo, con l'obiettivo di realizzare percorsi educativi e formativi volti a creare gli strumenti per saper riconoscere ed affrontare la dimensione del rischio.

Il punto di forza del progetto è costituito dalla possibilità di "intercettare" il numero rilevante di lavoratori stranieri che transitano presso gli sportelli immigrazione della questura e prefettura e

presso i centri per l'impiego, assicurando loro assistenza e prima informazione attraverso forme di comunicazione multimediale nelle lingue straniere più diffuse sul territorio.

Per raggiungere il traguardo di una riduzione progressiva e significativa del numero di incidenti mortali, alla collaborazione sinergica delle istituzioni e delle parti sociali deve essere affiancata l'applicazione piena e corretta della normativa e l'impegno alla promozione della cultura della prevenzione e della sicurezza del lavoro.

E' soprattutto su quest'ultimo aspetto che, a mio avviso, occorre lavorare intensamente.

I processi di lavoro sono sottoposti all'innovazione continua delle tecnologie, degli strumenti, dei materiali impiegati e l'esposizione dei lavoratori ai rischi aumenta in proporzione, per cui l'aggiornamento culturale dei lavoratori in relazione a diversificati standard di sicurezza deve essere garantito in maniera costante.

Il cambiamento invocato dal Capo dello Stato è una sfida che ci accomuna giacché la sicurezza sui luoghi di lavoro non può fare affidamento sulle sensibilità individuali, ma necessita di un sistema moderno di lavoro e di impresa che consideri gli oneri per la sicurezza un investimento e passa per l'impegno delle istituzioni e delle parti sociali per l'affermazione della cultura della prevenzione.

Solo se saremo in grado di ridurre in maniera significativa il numero di persone per le quali quotidianamente il lavoro diventa rischio per la propria incolumità o addirittura perdita della vita saremo una società civilmente avanzata.

Alessandro Pansa

Apertura dei lavori – 20 maggio 2009

Prima di iniziare il mio intervento voglio portare i saluti del presidente Bassolino, impegnato oggi per la commemorazione del prof. D'Antoni.

Ho seguito con notevole interesse gli interventi, e credo che il tema del convegno sia fondamentale. In pratica la sicurezza come è stato scritto: "Sicurezza è sinergia Istituzionale", la sinergia è quella che rappresenta il momento della sicurezza, sono state considerati moltissimi aspetti, in maniera coerente e corretta, tornaci sopra sembrerebbe pleonastico, io però vorrei fare qualche rilievo che forse può essere attinente e di stimolo al prosieguo della discussione di domani. Sul tema della sicurezza sono stati affrontati tre argomenti: Pubblico Privato, mi sembra nell'intervento del Presidente Galgano. Perché la sicurezza nel pubblico ha ottenuto meno risultati che nel comparto privato. Un'altra cosa che forse è stata sorvolata è che la sicurezza in pratica è legata almeno a quattro elementi che devono sinergicamente funzionare insieme, l'ambiente, le strutture, le attrezzature e l'elemento umano. Da queste quattro componenti che dovrebbero e devono essere convergenti solo così riusciamo ad ottenere una vera sicurezza, perché basta mancare su uno di questi aspetti, cioè ambiente perfetto, strutture perfette e attrezzature perfette ma l'elemento umano stanco, per decadere il discorso sicurezza. Questo spiega il concetto limite, perché poi il pubblico è meno sensibile al miglioramento degli infortuni sul comparto privato. Perché l'intervento che viene invocato in termini preventivi, legittimi chiaramente, perché oggi non stiamo qui perché vogliamo punire ma vogliamo prevenire, perché noi vogliamo che non avvenga l'incidente. Questo nel pubblico è spesso legato ad una serie di situazioni inadeguate in uno di questi quattro componenti: ambiente, strutture, attrezzature e elemento umano ed è più difficilmente correggibile, questo è il punto, l'inadeguatezza di alcune strutture nel pubblico dovrebbe portare o alla chiusura se non si hanno i mezzi per poterle correggere oppure a poterle perpetrare. Prendiamo il mondo della Sanità, in molte strutture esistono una serie di inadeguatezze che sono difficilmente correggibili se non si hanno i mezzi per poterlo fare e siccome sempre il problema è più pericoloso chiudere una struttura parapericolosa e quindi privare l'utenza di una possibilità di aiuto e di cura, oppure è meglio chiuderla, o meglio lasciarla aperta correndo il rischio di ? Questo è un problema molto serio, per cui anche la sinergia istituzionale a volte non riesce a risolvere, perché vi è il fattore economico che diventa determinante. Allora il discorso va fatto, diciamo, con ampiezza leggermente maggiore facendo altre due considerazioni. Spesso il soggetto istituzionale che è chiamato ad essere responsabile del fattore sicurezza è totalmente inadeguato al compito o perlomeno non c'è. Perché mentre nel privato un imprenditore deve trovare il sistema, nel pubblico colui chi viene chiamato a dirigere spesso non sa nemmeno quali sono le condizioni degli ambienti nei quali si trova ad operare, negli stessi tribunali succede questo, e dove la possibilità di garantire la sicurezza diventa naturalmente difficile. L'altro aspetto è che la sicurezza deve essere vista da parte del lavoratore anche con atteggiamento diverso. Perché il lavoratore spesso è un elemento passivo, cioè quello che subisce il danno, ma spesso è volentieri è quello che lo provoca. Lo provoca per tantissimi motivi ed anche qua diventa difficilissimo, e anche qui sono d'accordo che diventa fondamentale l'elemento formazione. Diventa l'elemento fondamentale o la causa dell'infortunio, o perché l'attrezzatura o la struttura non sono adeguate alle attività che lui svolge, o perché è stanco o distratto, o perché qualche volta impreparato. Quindi il problema della sicurezza è un problema enorme, e sono veramente grato al Presidente Galgano di essersi fatto parte attiva di un discorso che chiaramente in sinergia con le varie istituzioni. Però dobbiamo fare anche qualche sforzo, e credo a tutti i livelli anche quello legislativo Regione e Stato per verificare e modificare alcune delle norme, perché attribuire delle responsabilità ad un Direttore di Struttura o al Presidente del Tribunale in relazione alla funzione dei suoi uffici, è ridicolo ci vuole una persona ad ok, perché ci sono persone specializzate per la sicurezza, che devono condividere la responsabilità con il capo che viene identificato in un Datore di lavoro, che, di fatto, non è il Datore di lavoro. Allora anche in queste cose bisognerebbe avere il coraggio e la capacità di dirsi fino in fondo la realtà, quindi attribuendo e questo renderebbe ancora più forte colui che esercita il controllo, o viene chiamato

alla responsabilità, se è responsabile in prima persona ed è responsabile con quella figura e questo vale sia nel pubblico che nel privato, per cui ad un certo punto dobbiamo compiere uno sforzo. Per mettere in sinergia per avere un elemento di comunicazione, che è un altro aspetto, noi avremo grossi risultati nel momento in cui riusciremo ad informatizzare i sistemi che potranno parlare tra di loro, perché allora si avranno tempestività nelle comunicazioni veridicità nei comportamenti e che darà la possibilità quindi alle varie istituzioni di poter compiere fino in fondo lo specifico dovere che diventa notevolmente più forte nel momento in cui ci si incontra su lo stesso argomento come è quello di oggi. Per cui io mi auguro che da questo convegno che è interessantissimo, tra l'altro ho imparato una serie di cose, perché mi sono trovato anche io a dover fare il Datore di Lavoro non essendo datore di lavoro, e quindi essere responsabile senza essere responsabile, per cui ho imparato una serie di cose che mi servono e mi serviranno in quel poco di futuro che ancora mi aspetta, ma credo che sia fondamentale per tutti, ma credo che sia anche importante promuovere una serie di iniziative che possono portare, con queste cose che ci siamo dette, a migliorare sicuramente nel prossimo futuro ulteriormente i risultati degli ultimi due anni che si sono raggiunti a livello nazionale e a livello regionale in termini di sicurezza e di infortuni sul lavoro.

Assessore alla Sanità della Regione Campania
M.L. Santangelo

Sicurezza è Sinergia Istituzionale

La tematica della sicurezza è un problema culturale e di civiltà, che nasce e non si risolve in un contesto breve, ma esige anni di maturazione culturale per introdurre le iniziative da intraprendere.

Il diritto alla salute, alla vita è un diritto assoluto.

Non è un problema nato ieri. Sin da prima della seconda guerra mondiale, nel 1930, abbiamo nel Codice Penale (Codice Rocco) la proposizione di norme come, l'art.437 e l'art. 451, che sanzionavano gravemente la rimozione o l'omissione di cautele contro gli infortuni sul lavoro.

E' chiaro che alla lungimiranza del legislatore non ha corrisposto la lungimiranza degli interpreti, perché la giurisprudenza è come un fiume di lava che scende lentamente da una bocca vulcanica: Si raffredda lentamente e, man mano, ruotando su se stesso, diventa meno veloce, aggrappandosi ai precedenti e tendendo a non evolversi.

Tuttavia qualche progresso si è avuto, con qualche accenno della necessità di soluzioni concrete dei problemi connessi alla mancanza di cautele e alle omissioni delle cautele stesse.

La giurisprudenza si rallenta sino a fermarsi per quel formalismo che era ed è ancora una delle caratteristiche sue, soprattutto di legittimità: di fronte al concetto dell'incolumità pubblica.

Però il principio, che è stato posto con il Codice Rocco, si è consolidato nella nostra Costituzione non tanto all'art. 35 (che tutela il lavoro in tutte le sue forme di applicazioni), ma soprattutto all'art. 41, nel secondo comma, ove si pongono limiti all'iniziativa economica e si esige che questa non debba svilupparsi ed evolversi in contrasto o in modo da procurare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, e, soprattutto, alla libertà e alla sicurezza di coloro che prestano lavoro.

Finalmente nel 1955 e nel 1956 sono venuti i due Decreti del Presidente della Repubblica, il D.P.R. 547/55 che riguardava tutti gli incidenti sul lavoro, e il D.P.R. 164/56 che riguardava gli incidenti connessi alle attività edili.

Questi due decreti del Capo dello Stato sono stati due pilastri, intorno ai quali si è formata una cultura della prevenzione degli incidenti e della repressione delle situazioni che dessero luogo agli incidenti.

C'è stato un periodo di intenso lavoro creativo, di una giurisprudenza nuova, inconsueta in un Paese formalista, come era ed è appunto l'Italia, ed è stato attraverso l'impegno delle Preture di allora che si è ampliato lo spazio di queste esigenze collettive.

Queste sono state pian piano, un po' per volta, ma con un'accelerazione sempre maggiore, tutelate in maniera gratificante e sufficiente.

In un certo modo è la storia della nostra giovinezza, della nostra sensibilità civile, della necessità, che avevamo, di adeguarci ai precetti della Costituzione.

Noi che facevamo questo lavoro, eravamo giovani e davvero indipendenti, al punto di potercene dichiarare orgogliosi.

Il progresso c'è stato; si è formata pian piano una cultura della prevenzione. Ricordo ad esempio, parlando di mie esperienze, l'enorme numero di incidenti sul lavoro delle industrie metallurgiche nella provincia di Napoli, dove allora esercitavo le funzioni di Pretore, quando le presse, prima o poi spappolavano le dita e le mani dei lavoratori addetti alle stesse. Questo perché le modalità di quel tipo di lavoro contemplavano tempi troppo brevi, e, prima o poi, era quasi inevitabile che il fallace sistema nervoso venisse meno all'impegno e quindi la mano rimaneva sotto la pressa.

Oggi questo non è più possibile, si è formata una cultura diversa; si è pensato di adottare tempi più lunghi di lavorazione per evitare gli incidenti di allora. Oggi gli incidenti sono diminuiti, le statistiche parlano chiaro. E sono statistiche eloquenti, perché sono statistiche Europee.

Bisogna dire che in Italia, le diminuzioni sono maggiori, rispetto ad altri Paesi Europei. Le statistiche che vanno dal 2003 al 2007, mostrano una diminuzione consistente nel settore dell'industria.

In materia agricola la diminuzione è ancora più consistente. Non sono diminuiti, anzi sono aumentati gli incidenti di lavoro tra i dipendenti pubblici. Si potrebbero fare alcune considerazioni. Il dato è che, pur diminuendo gli incidenti in altri comparti, aumentano gli incidenti tra i dipendenti pubblici. Una cosa è certa, che l'aver investito il settore pubblico di logiche, che erano nate per il settore privato, a nostro avviso, ha portato squilibri.

Io non faccio un discorso di bene di male, di giusto o ingiusto, di corretto o scorretto, ma faccio una considerazione di massima di carattere tecnico, perché è l'unica cosa che riesce, a mio avviso, in questo contesto, a dare una risposta su questo fenomeno così particolare.

Gli incidenti sul lavoro diminuiscono dal 2003 (71.000) al 2007 (57.000) nell'industria e in agricoltura; e poi li vediamo impennarsi, per quanto riguarda i dipendenti pubblici, dai 25.000 del 2003 ai 29.000 del 2007.

E' un discorso complesso che forse meriterebbe un'attenzione più diffusa e penetrante, più interessata da stimoli culturali diversi da quelli di cui ora ci stiamo occupando.

Bisogna in ogni caso che anche gli incidenti nel settore pubblico si riducano; è necessario pertanto che tutti coloro, che hanno responsabilità di uffici, si facciano carico con i mezzi a loro disposizione, che, come a tutti noto, sono veramente esigui, per far fronte a questo tipo di problema, non di facile soluzione.

Come dicevamo prima, gli incidenti sono diminuiti. Questo significa che stiamo vivendo una fase di maggiore attenzione e di maggiore approfondimento e di maggiore consapevolezza.

Questa attenzione non va riconosciuta solo a coloro che hanno compiti dirigenziali o al così detto padronato, ma soprattutto alla classe operaia, frammentata in varie strutture umane dalle quali è difficile definire attualmente tutti i contorni.

Si sta incominciando ad estendere e generalizzare la cultura della propria incolumità, che è stata minuziosamente descritta all'art. 20 del Decreto 81/2008:

“obblighi dei lavoratori”. E’ un catalogo estremamente minuzioso. Questo decreto ha il pregio o difetto, secondo gli angoli di visuale, di essere un catalogo di attenzione, che gli stessi lavoratori debbono osservare per tutelare la propria incolumità. E’ chiaro che ciò non toglie alcun tipo di responsabilità a coloro che debbono organizzare il servizio ed il lavoro nel complesso, per la sua migliore riuscita, tenendo sempre presente quei valori costituzionali di fondo, che riguardano la tutela della salute dei lavoratori.

Questo è (non credo che vi sia molto altro da aggiungere) un problema di fare, più che parlare. Bisogna lavorare e soprattutto investire; occorrono risorse. Queste risorse noi non le abbiamo, il contesto è quello che è. Ci dobbiamo rassegnare ai limiti in cui possiamo operare. Dobbiamo operare con quello che abbiamo, versare in questa vicenda il meglio delle nostre possibilità.

E’ l’auspicio che posso formulare, sicuro di non poter essere contraddetto.

Negli ultimi anni in Italia si è avuta una frammentazione dei centri decisionali. Quello che era un Paese caratterizzato da un potere centrale forte, al quale tutto faceva capo, è diventato un Paese nel quale si sono moltiplicati i momenti, in cui si formano le decisioni. Ci sono indiscutibilmente dei conflitti, ma non è detto che questo sia un male, probabilmente è un bene; bisogna aspettare che la maturazione del corpo sociale dia le risposte dovute a tale prospettiva moderna dell’utilizzazione delle risorse. E’ assolutamente necessario che le varie componenti di questa realtà polimorfa, che caratterizzano oggi il Paese, si uniscano in un’attività, come dire, collaborativa.

Tutti devono affiancare tutti, per tentare di ottenere dei risultati migliori.

Dobbiamo abbattere il muro del numero degli incidenti e dobbiamo con questo ottenere dei risultati indiretti, dei quali non parliamo oggi *ex professo*, ma sono dietro questo discorso come uno sfondo che non si può nascondere; cioè il lavoro nero e la violazione delle regole poste a tutela dei minori e delle donne, che sono soggetti deboli nel contesto del lavoro. A danno di clandestini, di donne e di minori si hanno delle percentuali maggiori di incidenti e di impoverimento. Bisogna farsi carico di questa realtà e di questa necessità. Il povero Procuratore Generale, nell’ambito degli esigui poteri che gli sono stati lasciati, può almeno impegnare tutte le proprie energie psicologiche e di prestigio per tentare di ottenere che tutti facciano il proprio dovere, e tentare e ritentare di ottenere dalle forze del Paese, che sono in contatto con l’Ufficio a cui egli è preposto, un’unione di impegni, una sinergia, in vista di un risultato problematico, ma che non può non essere perseguito.

Procuratore Generale della Repubblica
presso la Corte di Appello di Napoli
Vincenzo Galgano

Luci ed ombre in materia di sicurezza sul lavoro.

Porto innanzitutto il saluto e l'augurio di un proficuo lavoro del presidente Reggente della Corte d'Appello di Napoli, dott. Martone, che ho l'incarico di rappresentare e sostituire nell'intervento odierno.

1. Nell'esaminare il tema del dibattito, vorrei esordire sottolineando che gli anni 2007 e 2008 hanno fatto registrare evidenti contraddizioni in materia di sicurezza sul lavoro.

- Da una parte, infatti, si è assistito ad una massiccia e prolungata campagna di informazione, ad opera dei mass media, circa i numerosi episodi di infortuni sul lavoro che di volta in volta si verificavano, alcuni dei quali di particolare gravità, con l'evidente scopo di sensibilizzare la pubblica opinione al problema della sicurezza dei lavoratori. In piena sintonia con questa campagna di sensibilizzazione sono giunti dai più alti livelli istituzionali forti richiami ad un maggiore impegno collettivo nell'attività di protezione del lavoro (si pensi ai ripetuti appelli del Presidente della Repubblica che hanno avuto ampio risalto negli organi di informazione.

- Luci ed ombre hanno caratterizzato, invece, gli interventi legislativi attuati nello stesso periodo.

La **legge 3 agosto 2007, n. 123**, ha introdotto numerose misure dirette a rafforzare la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e, al tempo stesso, ha attribuito al Governo la delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia (art. 1).

La delega è stata attuata attraverso l'emanazione del **d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81**, che ha dato vita ad un complesso normativo costituito da disposizioni vecchie, disposizioni modificate e norme del tutto nuove.

I maggiori meriti di questo complesso intervento normativo possono individuarsi:

a) nell'aver accorpato, almeno in parte, una legislazione molto frammentata;

b) nell'aver esteso la tutela della sicurezza al lavoratore comunque inserito nell'organizzazione produttiva del datore di lavoro, a prescindere dalla natura del contratto stipulato (quindi anche al lavoratore parasubordinato);

c) nell'aver rafforzato l'attività di prevenzione, quale strumento fondamentale per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, attraverso:

- l'accentuazione delle funzioni di indirizzo e coordinamento della vigilanza affidate ad alcuni organismi a composizione mista (quali il Comitato Nazionale composto da Stato e Regioni, la Commissione consultiva permanente, i Comitati regionali di coordinamento);

- l'istituzione di un Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (anche con creazione di banche dati);

- la promozione di una "cultura della prevenzione" attraverso una variegata attività di informazione, assistenza, consulenza e formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (rivolta soprattutto alle piccole imprese) ed anche all'interno dell'attività scolastica ed universitaria e nei percorsi di formazione;

- il rafforzamento del ruolo del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RSL) e delle parti sociali;

- l'attribuzione al personale ispettivo del Ministero del lavoro del potere di disporre la **sospensione** dell'attività imprenditoriale, qualora riscontri un consistente impiego di personale non regolarmente registrato, ovvero reiterate violazioni della disciplina in materia di

superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, ovvero gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

In diversa direzione si è mosso, invece, il **decreto legge 25 giugno 2008 n. 112** (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), convertito con modifiche nella legge 6 agosto 2008 n. 133, in quanto volto soprattutto - per quanto qui interessa - a conseguire incrementi di produttività delle imprese attraverso l'aumento della flessibilità del lavoro e la semplificazione di procedure e adempimenti a carico dei datori di lavoro.

Rilevanti modifiche sono state introdotte in materia di **orario di lavoro**.

Sono state ampliate le deroghe al diritto del lavoratore di fruire di undici ore di riposo consecutivo giornaliero, includendovi anche le ipotesi di regimi di reperibilità, oltre ai casi di periodi di lavoro frazionati nel corso della giornata (cfr. art. 41, comma 4).

Ma, soprattutto, è stato sensibilmente modificata la disciplina del diritto al riposo settimanale - garantito dal 3° comma dell'art. 36 della Costituzione e dalle direttive comunitarie - introducendo la previsione che il periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive ogni sette giorni possa essere "**calcolato come media in un periodo non superiore a quattordici giorni**" (art. 41, comma 5). Ciò comporta che un operaio possa lavorare ininterrottamente per dodici giorni e fruire del riposo nei due giorni successivi, anche in modo sistematico.

Quasi contemporaneamente, l'art. 2 del d.l. 27 maggio 2008 n. 93 (convertito nella legge n. 126/08) ha incentivato, attraverso sgravi fiscali, il ricorso al lavoro straordinario.

Gli effetti negativi di queste disposizioni sulla sicurezza dei lavoratori sono evidenti, essendo ben nota l'esistenza di uno stretto legame tra la durata della prestazione lavorativa ed il rischio sul lavoro.

Ancora, l'art. 23 del d.l. 112/2008 ha eliminato il limite minimo di due anni per l'**apprendistato** professionalizzante ripristinando la possibilità di un apprendistato di breve durata, incompatibile con seri percorsi formativi finalizzati anche ad aumentare i livelli di sicurezza sul lavoro.

Per quanto riguarda il **sistema dei controlli**, l'art. 40 del d.l. 112 ha previsto per i datori di lavoro la facoltà di tenere la documentazione aziendale presso studi di consulenti o professionisti, rendendo in tal modo meno efficace l'attività ispettiva.

Il comma 11° dell'art. 41 ha parzialmente modificato l'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, eliminando il potere degli ispettori del lavoro di adottare provvedimenti sospensivi dell'attività imprenditoriale in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale.

L'ultimo comma dell'art. 41 ha eliminato l'obbligo delle aziende di informare i servizi ispettivi della Direzione provinciale del lavoro in caso di superamento delle 48 ore settimanali attraverso l'effettuazione di lavoro straordinario.

Infine l'art. 39, comma 12°, ha eliminato la sanzione prevista a carico del datore di lavoro per il caso di violazione dell'obbligo di munire i lavoratori, dipendenti da imprese operanti in regime di appalto o di subappalto, di apposita tessera di riconoscimento contenente fotografia e generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro (art. 18, lett. u del d.lgs. n. 81/2008).

2. In mancanza di una legislazione omogenea e coerente in materia di salute e sicurezza sul lavoro diviene, dunque, essenziale raggiungere i **massimi livelli di efficacia** nell'utilizzare

gli strumenti che l'attuale panorama legislativo offre agli operatori, soprattutto **sul piano della prevenzione**.

Non vi è dubbio, infatti, che la prevenzione costituisce, al tempo stesso, la via più efficace e più conveniente per realizzare l'obiettivo della sicurezza: conveniente non solo per i lavoratori, che possono ottenere una sensibile riduzione dei rischi di danni alla salute derivanti dall'attività lavorativa, ma anche per i datori di lavoro e per l'intera collettività, in termini di riduzione dei costi delle conseguenze di infortuni e malattie professionali.

Una efficace attività di prevenzione presuppone, innanzitutto, la promozione e la divulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro, utilizzando idonei percorsi formativi da realizzare sia all'interno di una specifica formazione professionale (del lavoratore e del datore di lavoro), sia nell'attività scolastica ed universitaria di ogni cittadino-lavoratore.

Presuppone, inoltre, il corretto uso del ruolo del sindacato e della contrattazione collettiva e la responsabilizzazione del datore di lavoro come garante della prevenzione.

Ma non meno importante è il corretto ed efficace esercizio dell'attività amministrativa di controllo del rispetto degli obblighi di sicurezza, cui è strettamente connesso l'intervento giudiziario di repressione delle violazioni che, se tempestivamente realizzato, ha anch'esso un effetto dissuasivo utile ai fini della prevenzione.

Pienamente coerente con lo spirito della legge 123/2007 e del d.lgs. 81/2008, che hanno valorizzato, ai fini della prevenzione, gli organismi di coordinamento della vigilanza a composizione mista ed il ruolo delle parti sociali, nell'ottica di una dimensione collettiva della sicurezza sul lavoro, appare dunque ogni sforzo volto a realizzare quella **“sinergia istituzionale”** che è il tema del convegno odierno.

Si tratta, in sostanza, di utilizzare al meglio gli strumenti che la legislazione attuale offre, attraverso un più efficace coordinamento dell'attività amministrativa con quella giudiziaria, finalizzato in primo luogo alla prevenzione, ma al tempo stesso utile per l'accertamento di eventuali violazioni penalmente rilevanti.

3. Per concludere vorrei citare un altro caso di sinergia istituzionale che coinvolge la magistratura napoletana e del quale ho diretta conoscenza, sebbene di dimensioni circoscritte e non ufficializzato come tale.

Già da alcuni anni, il Dipartimento di Medicina Pubblica Valutativa della ASL Napoli 1 organizza un corso di aggiornamento in Medicina Legale Territoriale per i medici che svolgono attività in tale settore.

Poiché numerosi fra i temi trattati riguardano le materie della previdenza, dell'assistenza e del lavoro, ad ogni edizione del corso alcuni magistrati delle sezioni lavoro della Corte d'Appello e del Tribunale sono invitati ad intervenire, in qualità di relatori o di moderatori, sulle problematiche di maggiore rilevanza giuridica.

In tal modo essi contribuiscono alla formazione dei medici che vengono frequentemente chiamati a collaborare con i giudici del lavoro in qualità di consulenti medico-legali.

Ugo Vitiello
Presidente coord. del settore lavoro e previdenza
della Corte d'Appello di Napoli

La Tutela della Salute e Sicurezza dei Lavoratori

Gli ultimi dati aggiornati in materia di sicurezza sul lavoro, infortuni e malattie professionali sembrano accreditare, in questi ultimi mesi una lieve inversione di tendenza. Tuttavia i livelli di rischio e di sinistrosità rimangono inaccettabili per un Paese che lega la sua immagine ad un modello di sviluppo economico e sociale nel quale i diritti del lavoro e dell'occupazione si accompagnano a quelli della tutela della salute.

Penso sia ineludibile la necessità di affrontare in maniera organica i problemi dello sviluppo e della qualificazione del sistema produttivo, del sostegno e della qualificazione delle capacità lavorative, del miglioramento delle relazioni sociali e delle condizioni di lavoro e di tutela della salute. A queste azioni si dovranno aggiungere anche altri interventi sul versante della trasparenza e della regolarità degli appalti. Laddove è stato scelto questo approccio, vale a dire in alcuni contesti regionali "virtuosi", i risultati positivi in termini di riduzione degli infortuni non si sono fatti attendere.

I costi della competitività, della ricerca di nuovi traguardi produttivi non possono determinare abbassamenti dei livelli di sicurezza e di salute delle lavoratrici e dei lavoratori, sminuendo così anche la loro dignità di cittadini, con il permanere di preoccupanti situazioni di rischio e di infortuni, anche mortali, sul lavoro.

Purtroppo ancora molte imprese non rispettano questi obblighi e, se lo fanno, spesso si limitano al rispetto degli obblighi formali, non assumono la consapevolezza che la sicurezza fa parte integrante delle strategie aziendali e di qualificazione stessa del prodotto e come tale richiede investimenti, verifiche continue e conseguenti adeguamenti.

Su questi obblighi non ci devono essere e non possono essere ammessi ritardi o negligenze.

Per realizzare una efficace azione di lotta contro gli infortuni sul lavoro è indispensabile, in primo luogo, l'impegno dei datori di lavoro e dei lavoratori; la tutela della salute è un preciso dovere di chi ha la responsabilità dell'impresa e tale valore deve essere un diritto inalienabile per gli stessi lavoratori, senza mediazioni o compromessi.

Da parte delle istituzioni è necessaria un'azione più organica per assicurare servizi efficienti di vigilanza nei comparti più a rischio, assumendo la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro come parte integrante ed irrinunciabile dello sviluppo economico e sociale del Paese e dei diversi livelli territoriali, radicando un processo di cultura della sicurezza che passa attraverso le figure chiave, primi su tutti i datori di lavoro, i lavoratori e i loro rappresentanti, per riverberarsi anche sull'intera collettività, nella scuola, nel mondo universitario e delle professioni.

L'opportunità di confronto sui temi centrali del lavoro e della tutela della salute dei lavoratori che ci offre questo convegno è quindi importante. L'iniziativa avviene in un momento particolarmente significativo, in cui, con l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni e le Province Autonome stanno svolgendo un ruolo primario nella definizione e nella applicazione della normativa entrata in vigore solo un anno fa e già in fase di revisione.

Enrico Rossi
Assessore al Diritto alla Salute
Coordinatore Commissione Salute della
Conferenza delle Regioni delle Province Autonome

Apertura dei lavori – 21 maggio 2009

Saluto tutti i presenti anche a nome dell'Assessore Mario Santangelo che per altri impegni istituzionali non può partecipare. Ho, inoltre, il dovere, in qualità di Coordinatore dell'Area Assistenza Sanitaria, di ringraziare il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Napoli, dottor Vincenzo Galgano, persona lungimirante, di grande sensibilità, attenta ai problemi della vita sociale.

Con il Procuratore Generale della Repubblica abbiamo dapprima intravisto una possibilità e poi condiviso strategie e risorse al fine di incidere ancora più efficacemente su una tematica così importante, qual è la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.

Inoltre, è doveroso ringraziare il Procuratore Aggiunto, dottor Rosario Cantelmo, per l'interessamento profuso e per l'idea di porre in essere una collaborazione stabile tra Assessorato Regionale alla Sanità, alcune AA.SS.LL. e la Procura della Repubblica. Infine, un ringraziamento particolare all'Ing. Giovanna Rotriquenz, promotrice presso questo Assessorato delle tematiche relative alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, che è stata l'organizzatrice di questa manifestazione.

Ora, mi preme entrare nel vivo dell'argomento, soffermandomi a riflettere insieme su quello che ritengo essere l'ambito fondamentale della sanità: la Prevenzione.

L'idea ricorrente è che la Sanità coincida con l'erogazione di prestazioni di assistenza, che è una parte sicuramente importante, ma riduttiva, una concezione superata di tutela della salute dell'individuo.

L'Assessorato Regionale alla Sanità, pur puntando a garantire la qualità dell'assistenza, ha in essere un percorso di trasformazione. Le prestazioni sanitarie, che si erogano in tante strutture pubbliche, inadeguate, che ancora teniamo aperte, non sono quelle che vengono richieste dal cittadino.

Il concetto di azienda dovrebbe tener conto della domanda dei cittadini e dovrebbe fornire un'offerta correlata alla domanda; perciò dovremmo rispondere alla domanda del cittadino e, quindi, dare l'assistenza che il cittadino ci chiede, non quella che noi vogliamo dare al cittadino.

La condizione di gestione interna all'Assessorato alla Sanità è instabile, in quanto questa Regione Campania è sottoposta al monitoraggio ministeriale ed incombe il Commissariamento dell'Assessorato a causa del deficit che bisogna risanare nel più breve tempo possibile.

Malgrado le difficoltà contingenti, l'impegno dell'Assessorato deve essere di modifica del proprio atteggiamento e, quindi, bisogna investire maggiormente in "Prevenzione".

Stamattina, e mi avvio alle conclusioni, nell'ambito delle attività di Prevenzione, si sta trattando un argomento molto importante: "la tutela della salute nei luoghi di lavoro". E' un aspetto sanitario apparentemente limitato, ma, nel contempo, è un problema sociale di grande portata.

Il titolo di questo convegno mi piace molto, perché è assurdo pensare che una sola istituzione possa risolvere problemi così complessi della nostra società, quali quelli della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Ecco il senso della sinergia istituzionale!

Dobbiamo lavorare tutti insieme e, stamattina, a riprova di ciò verrà sottoscritto il Protocollo d'Intesa tra la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Napoli e l'Assessorato alla Sanità della Regione Campania.

Lavorare insieme perché i concetti devono essere modificati nel tempo, mettere in essere le azioni necessarie per evitare quei danni che portano poi i cittadini ad aver bisogno di cure, dobbiamo evitare gli incidenti gravi, che avvengono sul luogo di lavoro.

Questo significa agire sul verificarsi di eventi negativi, questo significa fare prevenzione!

Il concetto di prestazioni sanitarie da erogare, quelle di cui il cittadino ha bisogno si è evoluto, non è solo la richiesta di un intervento ispettivo, compito che dobbiamo comunque continuare a svolgere, ma soprattutto quello di mettere in campo tutte quelle azioni necessarie per evitare il verificarsi di un infortunio sul lavoro.

Collaborazione, esperienze in comune per iniziare un percorso condiviso.

Un altro aspetto significativo ed importante è la formazione degli addetti. Infatti, in Sanità non bisogna improvvisarsi, perché gli errori possono provocare degli eventi dannosi per le persone.

Un compito fondamentale che abbiamo è, perciò, quello di formare gli operatori, perché svolgono un'attività di prevenzione e di informazione su tutto il territorio. Due istituzioni: Sanità e Giustizia con oggi danno inizio ad un percorso nuovo condiviso, mettono in comune esperienze, risorse, informazioni, perché solo attraverso la conoscenza del territorio e la competenza degli operatori si può definire una strategia incisiva e programmare un piano operativo efficace.

E' per questo che con entusiasmo ho condiviso l'idea di un nuovo approccio alle tematiche in Sanità, è per questo che ringrazio ancora il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Napoli, dottor Vincenzo Galgano, tutti i Magistrati che hanno aderito a questo progetto, grazie a tutti voi, sia per l'attenzione di stamattina ma soprattutto per quello che potrete dare ai cittadini di questa regione.

Coordinatore Area Generale 20
Assessorato alla Sanità della
Regione Campania
Antonio Gambacorta

Gli infortuni sul lavoro, una drammatica emergenza

Sono qui riferire le mie esperienze maturate all'interno della "sezione indagini" della Procura che coordino e che si occupa, tra l'altro, della materia degli infortuni sul lavoro.

Ovviamente alla Procura della Repubblica tocca occuparsi della parte peggiore del fenomeno infortunistico, in quanto è chiamata ad intervenire quando l'evento è già accaduto ed il lavoratore ha subito il danno.

Come iniziativa dell'Ufficio, stiamo cercando di ampliare la nostra sfera d'azione, valutando la possibilità di interessarci, ovviamente nei limiti e nel rispetto della normativa in vigore, anche della prevenzione, che rappresenta, a mio avviso, il settore più importante nell'attività di contrasto alla grave emergenza degli infortuni sul lavoro.

Voglio in questa sede fare alcune considerazioni e proporre all'attenzione dei presenti ed alla riflessione comune alcune domande.

La prima riflessione riguarda un intervento fatto da un relatore che mi ha preceduto, sulla mancanza di dati certi in materia di infortuni, per cui parliamo di un qualcosa che in effetti non conosciamo bene.

Mi permetto di dissentire da questa valutazione.

Credo, viceversa, che conosciamo bene quello di cui stiamo parlando e possiamo affermare, con piena ragione, che si tratta di un fenomeno di straordinaria entità e gravità.

Il fenomeno degli infortuni sul lavoro riguarda tutto il territorio nazionale, dal nord al sud alle isole.

Riguarda le grandi industrie metal-meccaniche del triangolo industriale Torino-Milano-Genova; le imprese manifatturiere del ricco nord est, le imprese siderurgiche, le piccole aziende artigianali del sud della nazione.

Investe uomini e donne nella stessa percentuale.

Ma, soprattutto, registra dati statistici in base ai quali si può dire che in Italia, gli infortuni sul lavoro contano più morti che in un territorio di guerra.

Dico questo non per fare facile scandalismo, ma riferendomi a dati ufficiali di provenienza qualificata. In particolare, navigando su internet, ho trovato sul sito EURISPES una statistica relativa al periodo aprile 2003-aprile 2007.

In questo periodo temporale -si legge nel documento- i militari della coalizione, morti nel territorio di guerra, sono stati 3529, mentre nello stesso periodo di tempo -anzi in un periodo addirittura più breve, in particolare dal 2003 al 2006- i morti sul lavoro sono stati 5252, quasi il doppio.

Un incidente ogni 15 lavoratori, un morto ogni 8100 addetti al lavoro. Un dato che il Presidente della Commissione Attività Produttive della Camera, ha definito "*impressionante*", valutazione che, credo, possiamo tutti condividere.

Ho sentito altri relatori dire che nell'ultimo periodo gli infortuni sono diminuiti, scendendo a quota 1200, commentando questo dato in modo positivo, con commenti entusiastici.

Anche su questo punto, pur rispettando le idee degli altri, mi permetto di dissentire rispetto a tanto entusiasmo. Anche perché 1200 infortuni in un anno corrispondono a 100 infortuni al mese, il che equivale a più di tre incidenti mortali al giorno, molti di più della guerra di camorra.

Una cifra impressionante, in relazione alla quale mi astengo da ogni commento.

Seconda considerazione.

C'è una sottovalutazione molto grave del fenomeno. L'esperienza ci insegna che, anche in occasione di infortuni sul lavoro molto gravi, il clamore e l'attenzione mass-mediatica dura solo qualche giorno; poi le luci della ribalta inesorabilmente si spengono sul fenomeno delle cd. "morti bianche".

Credo che sia necessario un cambiamento di mentalità. Dobbiamo sforzarci di pensare -scusate la brutalità dell'affermazione- che i morti a terra sono tutti uguali e forse -anzi senza forse- la morte di una persona che ha scelto la strada della legalità, rimanendo vittima del proprio onesto

lavoro, merita sicuramente più rispetto di quella morta in conseguenza del contrasto tra clan camorristici per il controllo sui traffici illeciti su un determinato territorio.

Mi rendo conto che viviamo in una città, dove intere zone del territorio sono sotto il controllo della criminalità e che in relazione a questa emergenza occorre realizzare una forte azione repressiva.

Sono perfettamente consapevole che ci sono situazioni in cui la criminalità, rende impossibile la vivibilità in alcuni quartieri della città. Sono assolutamente d'accordo che lo Stato deve intervenire su tutto questo, garantendo situazioni di sufficiente sicurezza.

Nello stesso tempo, però, bisogna dare tranquillità e sicurezza ai lavoratori, i quali devono essere consapevoli che ogni giorno possono recarsi a lavoro con la certezza che, tranne fatti assolutamente eccezionali, faranno sicuramente ritorno a casa.

Terza considerazione E' la più amara di tutte e riguarda la straordinaria omertà che si riscontra su questo fenomeno.

Un'omertà che colpisce tutti, sia la parte datoriale che quella lavoratrice.

Dalle indagini svolte dall'Ufficio di Procura emerge un dato strano ed al tempo stesso estremamente significativo. Nella maggioranza dei casi, la denuncia di infortunio indica che l'incidente è avvenuto nel primo giorno di lavoro. Sembra incredibile, ma, in una percentuale altissima pari a circa l'80%-il 90% dei casi, il primo giorno di lavoro coincide con quello dell'infortunio.

Tutti noi sappiamo benissimo -e le indagini della Procura della Repubblica hanno in moltissimi casi confermato tale consapevolezza- che si tratta di uno stratagemma a cui si ricorre per coprire il fenomeno del cd."lavoro nero" -il lavoratore, pur essendo stato assunto da tempo, non era stato regolarizzato-, nonché per evitare le conseguenze della mancata copertura assicurativa dell'infortunato.

Ma il dato che più sconcerta è che questo atteggiamento omertoso coinvolge anche gli stessi lavoratori.

Un Sostituto Procuratore della Sezione che coordino si è interessato di un grave infortunio sul lavoro che si è verificato all'interno del porto di Napoli, in un enorme piazzale dove c'era un notevole movimento di lavoratori e di mezzi.

Il lavoratore finì travolto da un mezzo in movimento, ma nessuno vide niente e seppe riferire alcuna circostanza sulla modalità del fatto. Non riferirono nulla neppure gli altri lavoratori, quei compagni di lavoro con i quali la persona morta, forse pochi minuti prima, aveva preso un caffè, o aveva raccontato le sue vicende familiari.

Segnalo un'altra vicenda, sintomatica di questa diffusa omertà che costituisce un serio problema da affrontare e risolvere.

A gennaio 2008 presso l'ospedale "Vecchio Pellegrini", nel cuore della città, arrivò un giovane con gravi lesioni. Era stato accompagnato da due persone, le quali riferirono che il loro amico era scivolato sulle scale di un vicolo lì vicino. Immediatamente i medici si resero conto della inverosimiglianza della versione fornita, in quanto la gravità e la natura delle lesioni era incompatibile con la dinamica descritta. Si trattava, invece, di una caduta dall'alto.

Partirono le indagini ed i due operai che avevano accompagnato l'infortunato in ospedale, finirono poi per riferire che lavoravano presso una ditta edile che stava eseguendo lavori esterni in un edificio poco lontano..Più in particolare, uno dei due riferì di lavorare da anni alle dipendenze di questa ditta , ma di non avere mai avuto un regolare contratto di lavoro, venendo retribuito con € 40,00 al giorno.

L'altra persona confermò la versione dei fatti, aggiungendo che anche il giovane infortunato lavorava anch'egli presso la stessa ditta alle medesime condizioni e che l'infortunio si era verificato durante il lavoro.

Entrambi erano stati invitati a rendere una dichiarazione non corrispondente alla verità, perché altrimenti la ditta avrebbe avuto dei problemi, e quindi probabilmente avrebbero rischiato il posto di lavoro.

La domanda che mi sono posto -che propongo oggi come spunto di comune riflessione- è questa. In uno Stato che fa parte della *élite* delle nazioni, in quanto componente del cd. "G8", in uno Stato che vuole ritenersi civile e progredito, la vita di un giovane lavoratore può valere 40 euro, peraltro pagati a nero". Io mi sono dato una risposta, riflettiamo insieme su questo dato.

L'ultima considerazione voglio farla rivolgendo l'attenzione ad una delle parti *deboli* di questo grave fenomeno che viene di solito trascurata, se non del tutto ignorata. Mi riferisco, in particolare, alle famiglie delle vittime.

In tutti i convegni a cui ho partecipato non ho mai sentito parlare di loro. Mi ha molto colpito un episodio verificatosi durante uno degli ultimi convegni a cui ho preso parte, promosso da un'organizzazione sindacale:

Venne a parlare una giovane vedova che aveva perso il marito, rimasto vittima pochi giorni prima di un grave incidente sul lavoro verificatosi all'interno della stazione ferroviaria di Napoli.

Questa donna raccontò il suo dolore, ma soprattutto pose una domanda a tutti noi seduti al tavolo dei relatori. Disse che aveva due figli uno di 8 anni e l'altro di 10 anni e chiese più o meno testualmente: "a questi ragazzi cosa devo dire ma, soprattutto, adesso ai miei figli chi ci penserà?"

In quella sede nessuno fu in grado di dare una risposta a quella donna ed ancora oggi io, ripensando all'episodio, non sono in grado di dargli una risposta.

Credo che un serio tentativo di risolvere questo problema, si avrà solo quando le istituzioni preposte saranno in grado di guardare in faccia quella donna e di dirle quali soluzioni ragionevoli sono previste per lei e per i suoi figli.

Quali possono essere i rimedi a questo problema?

Io non ho le capacità tecniche per offrire soluzioni, né ho alcuna bacchetta magica, però alcune riflessioni si possono fare.

Forse è il momento di smettere di parlarci addosso e di cominciare a passare a fatti concreti

Ci sono stati nel tempo convegni, dibattiti, analisi del fenomeno, all'esito dei quali i problemi sono stati individuati ed esaminati. Si tratta solo di tentare di attuare e dare concretezza alle cose che ci siamo dette. Questo, però, non avviene.

Basta partire da una considerazione molto semplice, elementare direi.

Gli infortuni sul lavoro non sono una tragica fatalità. Tranne casi eccezionali; gli infortuni sono una evidente ed inevitabile conseguenza della carente adozione delle misure di sicurezza a tutela dei lavoratori.

Bisogna, quindi, in primo luogo rafforzare le strutture di vigilanza esistenti. Se siamo in guerra -come dicevo all'inizio del mio intervento-, le strutture di verifica e controllo non possono essere trascurate e ridotte al lumicino, come accade oggi. Sappiamo tutti che, per esigenze di bilancio, le strutture ispettive delle AA.SS.LL. sono in piena emergenza sotto il profilo della disponibilità di uomini e risorse.

Forse è questa la richiesta che va fatta alle Istituzioni ed, in particolare, alla Regione Campania. Combattere ogni giorno un'autentica guerra con armi spuntate, non può che portare inevitabilmente alla sconfitta, senza che si realizzi una concreta e seria riduzione del numero degli infortuni sul lavoro.

Con adeguati rafforzamenti, probabilmente, le AA.SS.LL. potrebbero fare una seria attività di prevenzione, ed in particolare:

- scoprire i cantieri abusivi, che sono i luoghi dove le regole della sicurezza sul lavoro, vengono sicuramente ignorate;
- controllare con continuità anche i cantieri regolari, in particolare quelli che si sono aggiudicati gli appalti con ribassi eccessivi e che verosimilmente pensano di recuperare i costi proprio sul versante della sicurezza;
- rafforzare la stazione unica appaltante;

-creare una sorta di *patente a punti* per le imprese, che dovrebbero pagare un *malus* ogni volta che sono accertate irregolarità rispetto alla normativa antinfortunistica o sui verificano infortuni sul lavoro.

Infine, è estremamente importante la collaborazione tra le Istituzioni, tema che viene affrontato oggi con questa importante iniziativa della firma di un protocollo tra l'Assessorato alla Sanità della Regione Campania e la Procura Generale della Repubblica di Napoli.

Nel depliant di presentazione di questo convegno si dice: di voler “*dare inizio al travaso di esperienze e ad un'osmosi di energie tra le Istituzioni*”.

Al riguardo, voglio segnalare che la Procura della Repubblica di Napoli ha già avuto un'importante esperienza di collaborazione tra Istituzioni, per la cui realizzazione si deve ringraziare il Procuratore Generale dr. Galgano, che si è impegnato molto affinché venisse accolta un'iniziativa proposta dalla Procura di Napoli e diretta alla istituzione presso il suo Ufficio di una Sezione di Polizia Giudiziaria formata da Ispettori AA.SS.LL.

L'esperienza che sta derivando dalla presenza continua e costante di queste figure professionali è assolutamente positiva. I Sostituti Procuratori, che lavorano nella Sezione che si occupa di infortuni sul lavoro esprimono giudizi assolutamente favorevoli, anche perchè queste persone si stanno professionalmente formando in modo da svolgere accertamenti utili in modo specifico all'Autorità Giudiziaria.

E così avviene che la Procura della Repubblica è presente sul luogo in cui si è verificato un grave infortunio sul lavoro nell'immediatezza del fatto e con personale altamente specializzato, in grado di assumere immediatamente le iniziative più utili per la successiva gestione del procedimento penale, che comunque rappresenta il compito istituzionale dell'Ufficio del quale faccio parte.

Inoltre, i tempi di durata delle indagini si sono raccorciati. Oggi riusciamo a chiudere le indagini sugli infortuni sul lavoro e dare risposte di giustizia ai familiari delle vittime cui ho fatto cenno in precedenza in tempi più ragionevoli rispetto a quanto avveniva prima.

Voglio accennare anche ad un'altra iniziativa di collaborazione tra Istituzioni.

E' in fase di studio con la Prefettura di Napoli e con altri Enti istituzionali -la Regione Campania, la Procura Generale della Repubblica di Napoli, le Procure di Napoli, di Nola e di Torre Annunziata, l'INAIL, le AA.SS.LL. ed altri- la realizzazione di una banca-dati nella quale versare tutte le informazioni relative agli infortuni sul lavoro.

La disponibilità di queste informazioni consentirà agli Uffici giudiziari di conoscere, all'atto in cui si verifica un grave infortunio sul lavoro, tutta la vita pregressa dell'azienda in cui è avvenuto il fatto, tutto quello che è avvenuto prima in relazione al rispetto della normativa antinfortunistica, chi è l'imprenditore con il quale abbiamo interlocuzione ed altre simili informazioni.

Anche questa iniziativa è stata fortemente voluta dal Procuratore Generale di Napoli, da sempre attento alle tematiche della sicurezza sul lavoro, dopo che gli era stato segnalato un dato sicuramente anomalo.

In un'impresa edile di medie dimensioni operante nella Provincia di Napoli, nel gennaio 2003 si era verificato un infortunio mortale ed il relativo processo si era concluso con una sentenza di condanna a qualche mese di reclusione. Nell'agosto 2004, nella stessa impresa, gestita sempre dallo stesso imprenditore, si era verificato un altro infortunio mortale ed in questa occasione il processo era stato definito con un patteggiamento a pochi mesi di reclusione.

Nel maggio del 2008, si era nuovamente verificato un infortunio sul lavoro ed il procedimento era fino a pochi mesi fa, per quanto a mia conoscenza, ancora nella fase delle indagini preliminari.

Infine, alcuni mesi fa era stato avviato un ulteriore procedimento relativo a gravi violazioni in materia di sicurezza sul lavoro emerse all'esito di un'ispezione effettuata dal personale dell'A.S.L. territorialmente competente.

Tutti questi procedimenti erano stati portati avanti senza che i Sostituti delegati ai singoli procedimenti sapessero cosa era accaduto in precedenza.

L'iniziativa relativa alla banca-dati sulla quale si sta lavorando, può dare la possibilità alla Procura -che non ha sufficienti risorse economiche e tecniche per farlo da sola- di conoscere, nel momento

in cui si verifica un infortunio, tutta la vita precedente di quella impresa e dell'imprenditore che la gestisce.

Mi avvio a concludere.

Partecipai tempo fa ad un convegno in cui si parlava di riciclaggio. Uno dei relatori fece riferimento alla tesi di un Professore di Economia di un'Università americana, del quale in questo momento non ricordo il nome.

Questo Professore era molto consapevole della sua autorevolezza e, soprattutto, difendeva a tutti i costi il primato dell'economia rispetto a tutte le altre branche del sapere.

Il relatore riportò un'affermazione nella quale il docente sosteneva che la differenza tra gli economisti e tutto il resto del mondo era che *“gli economisti hanno sempre una soluzione per ogni problema, tutti gli altri hanno sempre un problema per ogni soluzione”*.

Proviamo a smentire quanto affermato dall'economista americano e cerchiamo di attivarci tutti - ciascuno per la parte di propria competenza- sul terreno della prevenzione degli infortuni sul lavoro, per dare una seria e concreta risposta a questa incredibile e drammatica emergenza.

Procuratore Aggiunto della Procura della Repubblica di Napoli
Rosario Cantelmo

LA PREVENZIONE ANTINFORTUNISTICA ALLA LUCE DEL D. L.VO 81/08

Relazione tenuta in occasione del Convegno di studi "Sicurezza è sinergia istituzionale", Napoli 21 5 2009

Premessa di metodo

Le dimensioni del testo unico in esame, la portata innovativa della riforma e lo scopo dell'intervento impongono un'estrema sintesi delle argomentazioni proposte.

La quantità delle disposizioni chiave del testo unico, inoltre, postula l'utilizzo di schemi indicativi.

Introduzione alla tematica

In attuazione della delega al Governo di riordinare la materia di sicurezza sul lavoro, prevista dall'art. 1 Legge 123/2007, il 30 aprile 2008 è stato pubblicato il D. Lgs. 81 del 9.4.2008, un dispositivo di revisione, riordino e razionalizzazione dell'intera disciplina prevenzionistica.

Lo scopo della riforma è quello di **ridisegnare e revisionare** la materia della salute e sicurezza sul lavoro - fino ad oggi contenuta in molteplici fonti, promulgate in un arco di 60 anni-, in un'ottica di sistema, nonché di **aggiornare** la normativa tenendo conto delle esperienze maturate nonché delle più recenti evoluzioni dell'organizzazione del lavoro.

Grande merito viene riconosciuto dal legislatore all'esperienza della giurisprudenza in materia di sicurezza e prevenzione, esperienza formatasi dapprima sui decreti del '55 e del '56 e, successivamente, sul decreto 626 del 1994.

La *ratio* ispiratrice dell'intervento

La centralità della persona trova piena realizzazione nel nuovo testo, che si applica:

- al lavoro in qualunque forma svolto;
- alla persona sotto ogni aspetto;
- alle attività (qualunque esse siano);

La scelta normativa evoca il fondamento costituzionale della tutela dei lavoratori in punto di igiene, sicurezza e prevenzione antinfortunistica, con specifico riferimento agli artt. 1 e 4 -diritto al lavoro-, all'art.32 - diritto alla salute e al benessere in senso lato- , all'35 - tutela del lavoro- ed all'art.41 -libertà di iniziativa economica-.

Il D. Lgs. 81 del 9.4.2008 contempla tra le fonti anche disposizioni contenute nei codici civile e penale.

Si allude all'art. 2087 Codice Civile, secondo cui l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro; all'art. 437 del Codice Penale che prevede la punizione di chiunque attui rimozioni od omissioni dolose di cautele contro infortuni da lavoro; all'art.451 del Codice

Penale che dispone che debba essere punito chiunque attui omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro.

Completano il sistema gli artt. 589 codice penale - omicidio colposo- e l'art. 590 codice penale che contempla la fattispecie delle lesioni personali colpose.

Il cammino verso il Testo Unico

Il cammino che ha condotto all'adozione del Testo Unico è stato lungo, caratterizzato da un iter che può essere schematizzato nel modo seguente:

- 1978: Riforma del Sistema Sanitario Nazionale;
- 1988: Proposte della Commissione Lama;
- 1997: Testo Smuraglia;
- 2005: Ritiro da parte del Governo della Bozza di un Testo Unico in ragione del parere negativo espresso dalle Regioni, dai Sindacati e dal Consiglio di Stato;
- 2007: Legge 3 agosto, n. 123, invito al Governo a presentare un nuovo Testo Unico, in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, entro il 25 maggio 2008.

Il D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, "*Misure di attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*" viene pubblicato sulla G.U. del 30/04/2008.

Il suo obiettivo dichiarato è quello di riordinare e coordinare tutte le disposizioni sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso un provvedimento che dia uniformità alla tutela del lavoro su tutto il territorio nazionale.

Il D. Lgs. n. 81/2008 è entrato in vigore il 15/5/2008, ma alcune disposizioni hanno avuto ed avranno un'efficacia ed una applicazione differita nel tempo.

Ad esempio, le disposizioni relative alla valutazione dei rischi e quelle che rinviano ad esse sono divenute efficaci l'01.01.2009, con una proroga del termine originariamente stabilito *ex lege* 129/2008.

Le disposizioni relative alla protezione dalla esposizione a radiazioni ottiche artificiali entreranno, invece, in vigore il 26/4/2010 e quelle relative alla protezione dalla esposizione a C.E. solo il 30/4/2012.

Il D. Lgs. n. 81/2008, in linea con gli obiettivi perseguiti dal legislatore, ha abrogato gran parte della normativa preesistente, ed in particolare:

- il DPR 547/55 (la cui disciplina è ora nell'allegato V del d.l.vo 81/08);
- il DPR 164/56 (cfr. ora il titolo IV del d.l.vo 81/08, artt. 105/156 e gli allegati XVIII/XXIII)
- il DPR 303/56 con l'eccezione dell'art. 64;
- il D. Lgs.n. 277/91;
- il D. Lgs.n. 626/94;
- il D. Lgs.n. 493/96 e 494/96 (ora nel titolo IV, artt.88/104 e allegati X/XVII e nel titolo V, artt. 161/164 ed allegati XXIV/XXXII);
- il D. Lgs.n. 187/05;
- gli artt. 2, 3, 5, 6 e 7 Legge 3 agosto 2007, n. 123.

Le principali novità del decreto legislativo

La nuova normativa si caratterizza per le linee direttrici di seguito illustrate, per comodità di lettura, in modo sintetico e schematico:

- l'estensione delle norme di sicurezza a tutti i settori di attività pubblici e privati, a tutte le tipologie di rischio, a tutti i lavoratori subordinati e autonomi,
- la rivisitazione della attività di vigilanza,
- la revisione del sistema delle sanzioni,
- il rafforzamento della funzioni dei responsabili dei lavoratori per la sicurezza.

Altre fondamentali novità riguardano le regole per le attribuzioni dei poteri, dei doveri e delle responsabilità all'interno di strutture complesse, con la specifica descrizione delle figure

- del datore di lavoro
- del dirigente
- del preposto.

Completa il sistema un'attenta descrizione dello strumento della delega di funzioni.

Il campo di applicazione

Il Testo Unico si applica, come già affermato, a tutti i settori di attività, pubblici e privati, nonché a tutte le tipologie di rischio.

Il Testo Unico si applica a tutti i lavoratori ed alle lavoratrici, subordinati e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati, ovvero:

- socio lavoratore di cooperativa o di società,
- associato in partecipazione,
- tirocinanti formativi e di orientamento,
- allievo degli istituti di istruzione ed universitari,
- volontari, come definiti dalla legge 266/91,
- volontari del Corpo dei VV.F., della protezione civile e che effettuano il servizio civile.

L'impianto normativo si distingue anche per la peculiare tecnica di redazione legislativa, che si diffonde in numerose definizioni stipulative, in linea con recenti interventi di pari importanza, secondo uno stile tipicamente in voga nelle fonti di diritto comunitario.

Tra le definizioni adottate, si evidenzia quella destinata a qualificare il lavoratore nel T.U: "persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito della organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari".

Il Datore di lavoro, invece, è definito come il soggetto titolare del rapporto di lavoro oppure colui il quale ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Nella pubblica amministrazione è il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario nei soli casi in cui sia

preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice dell'amministrazione; in caso di omessa o non conforme individuazione il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice.

In posizione diversa nella gerarchia aziendale, rispetto al datore di lavoro in senso stretto e proprio, si pone il dirigente, definito come la persona che

- attua le direttive del datore di lavoro
- organizza l'attività lavorativa
- vigila su di essa.

Infine, si individua nel preposto la persona che, avendo autonomia di iniziativa,

- sovrintende all'attività lavorativa
- garantisce l'attuazione delle direttive ricevute
- controlla la corretta esecuzione delle direttive da parte dei lavoratori

Altre definizioni stipulative meritevoli di menzione riguardano

IL RESPONSABILE SERVIZIO PREVENZIONE E PROTEZIONE (RSPP): persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali previsti, designata dal datore di lavoro - a cui risponde -, per coordinare il servizio.

IL SERVIZIO PREVENZIONE E PROTEZIONE DAI RISCHI: insieme delle persone e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori

L'ADDETTO AL SERVIZIO PREVENZIONE E PROTEZIONE: persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali previsti, facente parte del Servizio

IL MEDICO COMPETENTE: medico in possesso dei requisiti formativi e professionali previsti, che collabora con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi e per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti previsti dal presente Decreto.

IL RAPPRESENTANTE DEI LAVORATORI DELLA SICUREZZA (RLS): persona eletta o designata dai lavoratori per rappresentare gli stessi per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro.

LA SORVEGLIANZA SANITARIA: insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori, in relazione agli ambienti di lavoro ai fattori di rischio professionale e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa.

LA PREVENZIONE: il complesso delle disposizioni o misure necessarie per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno.

LA SALUTE: stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o di infermità.

LA VALUTAZIONE DEI RISCHI: valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza

IL PERICOLO: proprietà o qualità estrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni.

IL RISCHIO: probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione.

LE BUONE PRASSI: soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro. Sono elaborate dalle Regioni, dall'ISPESL, dall'INAIL, dagli organismi paritetici e validati dalle commissioni consultive permanenti.

IL MODELLO DI ORGANIZZAZIONE DI GESTIONE: modello organizzativo e gestionale per la definizione e l'attuazione di una politica aziendale per la salute e la sicurezza, idoneo a prevenire i reati del codice penale connessi con violazioni delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro.

GLI ORGANISMI PARITETICI: organismi costituiti ad iniziativa di uno o più associazioni dei datori per la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi, lo sviluppo di azioni inerenti la salute e sicurezza sul lavoro.

Le principali figure soggettive

Come il datore di lavoro, anche il dirigente ed il preposto sono indubbiamente destinatari diretti (*jure proprio*) delle norme antinfortunistiche, prescindendo da un'eventuale delega di funzioni conferita dal primo.

La tripartizione in esame è riproposta nel decreto legislativo che all'art. 18 delinea gli obblighi del datore di lavoro e del dirigente e all'art.19 descrive gli obblighi del preposto.

Si tratta, all'evidenza, di obblighi diretti, come confermato dalle sanzioni per l'inosservanza dei medesimi statuite ex artt.55 e, rispettivamente, 56 del medesimo decreto.

Mentre non sorgono particolari problemi interpretativi quanto al ruolo di responsabilità del preposto, che svolge, in sintesi, funzioni di supervisione e controllo sulle attività lavorative, qualche dubbio si pone con riferimento all'esatto discrimine tra gli obblighi e le responsabilità del datore di lavoro e quelli *jure proprio* del dirigente

A tale riguardo non risulta soddisfacente e sufficientemente chiarificatore il riferimento alle reciproche attribuzioni e competenze di cui all'art.18 del decreto legislativo n.81 del 2008.

- (si pensi, ad esempio, alla nomina del medico competente.....).

In questa prospettiva sarebbe buona regola operativa quella di dettagliare preventivamente l'esatto discrimine degli incumbenti riservati al datore di lavoro e attribuiti al dirigente.

La delega di funzioni

La delega di funzioni da parte del datore di lavoro, ove non espressamente esclusa, è ammessa con i seguenti limiti e condizioni:

- la delega deve risultare da atto scritto recante data certa;
- il delegato deve possedere tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- la delega deve attribuire al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- la delega deve attribuire al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
- la delega deve essere accettata per iscritto dal delegato;
- alla delega deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità;

L'esistenza di un atto di delega impone garanzia dell'autonomia del delegato da parte del delegante e dall'altro non impedisce né vieta al delegante di esercitare sempre il controllo sul puntuale adempimento da parte del delegato di attività oggetto di conferimento.

E' questo un profilo di particolare rilievo: la delega di funzioni, difatti, per quanto formalmente corretta ed efficace non può legittimare un sostanziale disinteresse del datore di lavoro giacché egli è tenuto, comunque, ad esercitare un generale controllo sull'andamento dell'azienda.

Negli artt. 16 e 17 del decreto legislativo 81 del 2008 vengono chiaramente recepite le indicazioni della Giurisprudenza della Suprema Corte (di recente, ex pluribus, sez. IV 8 maggio 2007 Checconi e sez. IV 5 dicembre 2007 San Martino)

Permangono, tuttavia, alcuni obblighi del datore di lavoro non delegabili:

- Valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento di valutazione dei rischi.
- Designazione del RSPP.

La previsione di obblighi non delegabili è motivata dall'importanza della materia e dall'intima correlazione con le scelte aziendali di fondo che sono e permangono attribuite al potere dovere del datore di lavoro, garante dell'incolumità fisica e della salvaguardia della personalità morale del lavoratore

Obblighi del datore di lavoro e del dirigente

Sotto il profilo del controllo sui lavoratori per il datore di lavoro e i dirigenti permane il solo dovere di richiedere l'osservanza, mentre il dovere di vigilanza è riferito alle attività nel loro complesso; diversamente i preposti sono destinatari di uno specifico dovere di vigilanza sull'operato dei lavoratori.

Il datore di lavoro e i dirigenti che dirigono le stesse attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite devono:

- a) nominare il medico competente
- b) designare preventivamente i lavoratori incaricati alle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio e di evacuazione in caso di pericolo grave ed immediato, di pronto soccorso

- c) affidare i compiti ai lavoratori tenendo conto delle loro capacità e condizioni in rapporto alla loro salute e sicurezza
- d) fornire ai lavoratori i necessari ed idonei dispositivi di protezione individuale (DPI) sentito il responsabile SPP e il medico competente
- e) prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano alle zone con rischio grave e specifico
- f) richiedere ai lavoratori l'osservanza delle norme vigenti in materia di sicurezza sul lavoro
- g) richiedere al medico competente l'osservanza degli obblighi previsti
- h) adempiere agli obblighi di formazione informazione addestramento
- i) consentire ai lavoratori di verificare mediante il RLS l'applicazione delle misure di sicurezza e protezione della salute
- j) consegnare al RLS copia del documento "valutazione dei rischi" qualora lo richieda
- k) comunicare all'INAIL i dati relativi all'infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro di almeno un giorno
- l) convocare la riunione periodica di sicurezza
- m) vigilare affinché i lavoratori per i quali vige l'obbligo di sorveglianza sanitaria non siano adibiti alla mansione lavorativa specifica senza il prescritto giudizio di idoneità

Il datore di lavoro, direttamente o tramite il RSPP, indice almeno una volta l'anno, la riunione periodica di sicurezza a cui partecipano:

- il datore di lavoro o suo rappresentante
- il responsabile del Servizio Protezione e Prevenzione
- il medico competente
- i rappresentanti per la sicurezza

La riunione periodica di sicurezza deve essere indetta almeno una volta l'anno nelle aziende enti con più di 15 lavoratori.

Gli obblighi del preposto

Viene espressamente riferito al preposto il dovere di vigilare sull'osservanza degli obblighi da parte dei lavoratori, mentre il diverso dovere di "richiedere l'osservanza" permane solo a carico del datore di lavoro e dirigenti.

Ai preposti sono attribuiti le seguenti competenze:

- a) sovrintendere e vigilare sull'osservanza da parte dei lavoratori sugli obblighi di legge, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro e sull'uso dei DPI
- b) informare i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato e sulle disposizioni da prendere in materia di protezione
- c) astenersi dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività qualora persista un pericolo grave e immediato
- d) segnalare tempestivamente al datore di lavoro o al dirigente ogni condizione di pericolo che si verifica durante il lavoro, deficienze di mezzi, DPI e ogni altro rischio.
- e) frequentare appositi corsi di formazione



La formazione dei datori di lavoro

Il datore di lavoro deve frequentare corsi di formazione, di durata variabile dalle 16 ore alle 48 ore, adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative, da definirsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore del T.U.

Il datore di lavoro deve altresì frequentare corsi di aggiornamento stabiliti dalla conferenza Stato-Regioni.

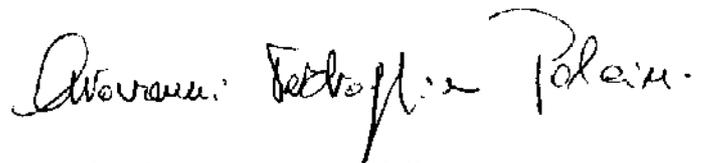
La frequenza e' obbligatoria anche per i datori gia' formati o esonerati in base al D. Lgs. n. 626/94.

La formazione dei lavoratori

Il datore di lavoro assicura che ogni lavoratore riceva una formazione in materia di sicurezza sul lavoro sufficiente ed adeguata avente durata, contenuti minimi e modalità definiti mediante accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

L'eventuale addestramento dei lavoratori deve essere effettuato da persona esperta e sul luogo di lavoro.

La formazione dei lavoratori deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi.



Sostituto Procuratore della
Repubblica di Benevento
Giovanni Tartaglia Polcini

Il testo correttivo al D. Lgs. 81/08

Lo scorso 20 agosto è entrato in vigore il decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 recante *“Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”* (Pubblicato sul supplemento ordinario n. 142/L alla Gazzetta Ufficiale n. 180 del 05/08/2009).

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 106/09 è portato a compimento il complesso ed articolato iter normativo di aggiornamento e razionalizzazione del quadro di riferimento in tema di prevenzione infortuni e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Va condivisa la felice intuizione di quanti descrivono la storia della normativa antinfortunistica nel nostro Paese, attraverso un crescendo di norme che va dagli anni 50 ai giorni nostri, con un approccio previsionale che offriva prima un modello di prevenzione **“tecnologica”** (D.P.R. 547/55 e succ. mod.) al quale modello seguiva quello che vedeva la prevenzione **“partecipata”** (D.Lgs. 277/91 e 626 e succ. mod. ed integr) per poi arrivare ad un modello di prevenzione **“organizzata”** come immaginata dal legislatore del D.Lgs. 81/08 e succ. modif..

In particolare il D. Lgs. 81/08, così come voluto dalla Legge Delega n. 123/07, vuole rappresentare un concreto tentativo di riordino della normativa in tema di prevenzione e protezione.

Molte e significative sono le novità ivi contenute, perché in parte recepimento ed armonizzazione delle direttive dell'UE, in parte espressione di scelte coraggiose del legislatore che ha valorizzato indirizzi giurisprudenziali consolidatissimi aventi ad oggetto questioni cruciali della citata normativa.

Gli aspetti più rilevanti del D. Lgs. 81/08 investono una pluralità di questioni:

- ▶ **Sotto il profilo dell'estensione della delega:** il testo ha la capacità di modificare la disciplina previgente, sostituendola, non dovendosi limitare alla mera compilazione;
- ▶ **Sotto il profilo dei destinatari:** il testo è destinato a tutti i soggetti che lavorano, con le peculiarità caratteristiche di rapporti di tipo autonomo o subordinato;
- ▶ **Sotto il profilo delle norme:** il testo valorizza la normativa tecnica, anche di fonte convenzionale, nonché assimila le direttive di prodotto con quelle di utilizzo, proponendo un sistema integrato tra allegati e normativa tecnica cui si attribuisce peculiare valore cogente; inoltre, tende a valorizzare gli elementi di organizzazione dell'attività, nonché l'adozione di modelli organizzativi e, segnatamente, di quelli di cui alle norme UNI INAIL luglio 2001 ed OHSAS 18001:2007;
- ▶ **Sotto il profilo delle finalità:** coniuga la sicurezza psicofisica con quella della regolarità delle posizioni di lavoro (contrasto al lavoro nero);
- ▶ **Sotto il profilo dell'informazione e del coordinamento:** in continuità con la Legge 123/07, impone ai dicasteri competenti ed agli specifici comitati di dare impulso alla diffusione della cultura della sicurezza, mentre valorizza i sistemi di qualificazione degli enti e delle imprese;
- ▶ **Sotto il profilo sanzionatorio:** rafforza il coordinamento degli organismi di vigilanza ed armonizza il sistema sanzionatorio tra contrasto al lavoro irregolare e prevenzione infortuni, operando distinzioni di gravità nelle violazioni, con la reintroduzione di sanzioni di natura amministrativa, complessivamente adeguando le misure sanzionatorie e riordinando l'applicabilità – e la sua esonerabilità – del regime sanzionatorio di cui al D. Lgs. 231/01 (responsabilità amministrativa delle società).

Vanno richiamate in particolare: le norme in tema di deciso allargamento dei soggetti che debbono beneficiare della normativa, i più stringenti compiti in tema di corretta e reale organizzazione dell'azienda in sicurezza, le norme in tema di responsabilità delle persone giuridiche e dell'allargamento al raggio di azione del D. Lgs. 231/2001, anche per gli infortuni sul lavoro.

Più di recente, come detto, l'entrata in vigore del testo correttivo, ha portato ad ulteriori, significativi aggiornamenti in particolare:

1. la possibilità di sub-delega.

Prevede infatti l'art. 16 del testo novellato:

“1. La delega di funzioni da parte del datore di lavoro, ove non espressamente esclusa, è ammessa con i seguenti limiti e condizioni:

- a) che essa risulti da atto scritto recante data certa;*
- b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;*
- c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;*
- d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate.*
- e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto*

2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.

3. La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite.

L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4.

3-bis. Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il datore di lavoro delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2.

La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite.

Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate”.

Come si vede il nuovo Decreto ha a chiare lettere previsto che il soggetto delegato (previo accordo scritto e sottoscritto con il Datore di Lavoro Delegato), può a sua volta sub-delegare la propria funzione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, purché alle medesime condizioni previste dal medesimo articolo.

Altro aspetto di sicuro rilievo contenuto nel citato articolo è la esplicitata previsione in base alla quale l'obbligo di vigilanza in capo al Datore di Lavoro, in ordine al corretto espletamento da parte del delegato **si intende assolto in caso di adozione e di efficace attuazione del modello di controllo e verifica di cui al comma 4.**

Di straordinaria importanza, a parere dello scrivente, **il legame** voluto dal legislatore tra la questione **delega** ed **il modello di organizzazione** e gestione di cui all'art. 30.

Viene rafforzata l'idea di una sicurezza che deve essere caratterizzata da efficaci e realistici modelli di organizzazione che si esprimono attraverso la qualificata individuazione ed il puntuale adempimento di procedure che siano il precipitato operativo di una reale, veritiera, congrua e documentata attività di valutazione dei rischi.

Tale argomentazione introduce la importante novità in tema di valutazione dei rischi.

Prevede infatti il D. Lgs. 106/09 che il compito di “*elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato*” è affidato alla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 81/2008.

Quindi uno degli aspetti più innovativi del D. Lgs. 81/08 (per il quale è previsto l'entrata in vigore il 01/08/2010) completa ed attualizza quella che da molti è considerato uno degli obblighi più rilevanti in tema di normativa antinfortunistica, ovvero la valutazione dei rischi.

All'argomento il legislatore dedica la seconda sezione del testo correlato ed in particolare agli artt. 28 e 29 del citato decreto.

«La predisposizione del documento di valutazione dei rischi è il fondamento primario delle scelte dell'impresa in materia di sicurezza dei dipendenti e delle altre persone che si trovano all'interno dell'azienda».

Queste lapidarie parole hanno usato i giudici della Suprema Corte di Cassazione [Cass. Pen. IV Sez. n. 4981/2004] nella storica (e per tanti versi drammatica) sentenza [con la quale venivano confermate le condanne per le undici morti avvenute nel gravissimo incidente occorso all'interno della camera iperbarica attiva all'interno della struttura sanitaria privata, denominata "Istituto Ortopedico Galeazzi" in Milano.

Nel ricostruire il tragico evento e nell'individuare le condotte casualmente efficienti e penalmente rilevanti che portarono alla morte di undici persone (dieci cittadini utenti del servizio sanitario privato ed un dipendente), i giudici della Suprema Corte non esitarono a porre a base della sentenza di condanna del datore di lavoro e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (tra gli altri) le macroscopiche insufficienze e colpose lacune riscontrate nell'attività di valutazione dei rischi e nella successiva redazione del documento di valutazione dei rischi.

Perché la Suprema Corte di Cassazione ha dato tanto rilievo, in una vicenda quale quella della clinica Galeazzi, alla predisposizione del documento di valutazione dei rischi?

Qual è la funzione della valutazione dei rischi in una moderna organizzazione del lavoro finalisticamente orientata alla tutela della salute delle persone?

Quali sono i doveri del datore di lavoro e delle altre figure professionali che con lui collaborano in tema di valutazione dei rischi?

Cosa impone la legge, ed a chi?

Il d.lgs. n. 81/08 e successive modificazioni ha recepito (e sta continuando a recepire) e, tradotto poi in legge nel nostro ordinamento, le direttive emanate dalla comunità europea, finalizzate tutte al miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. In particolare con la direttiva quadro n. 89/391/CEE (GUCE 29.6.1989, n. L183) il legislatore europeo delineò e impose una nuova stagione normativa, in tema di prevenzione infortuni e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro, con la previsione di strumenti operativi sicuramente innovativi e portatori di novità dirompenti rispetto al quadro normativo precedente. Si voleva decisamente voltare pagina al fine di poter garantire maggiori livelli di sicurezza nel mondo del lavoro, anche in considerazione del fatto che milioni sono ancora gli infortuni sul lavoro in Europa, dei quali decine e decine di migliaia ogni anno con esiti mortali.

Va da subito evidenziato che oltre a far fronte alle drammatiche cifre da vera e propria mattanza collettiva alle quali si è appena fatto riferimento, il legislatore europeo aveva anche chiaro il quadro dei costi e dei danni economici che le condizioni di insicurezza degli ambienti di lavoro provoca nelle economie degli stati europei.

Anche l'Italia non è da meno nelle tragiche statistiche degli infortuni. Ogni anno muoiono nel nostro paese 1400 persone circa, a fronte del verificarsi annualmente di circa un milione di infortuni sul lavoro. L'Inail ha provato a calcolare i costi economici per l'Italia di tali tristi statistiche: sommando le spese sanitarie, assistenziali, previdenziali, giudiziarie ed economiche si è individuata nella ragguardevole cifra di circa 30 miliardi di euro l'anno i costi degli infortuni sul lavoro nel nostro paese.

Il nuovo approccio alla sicurezza: le profonde trasformazione del mondo del lavoro — Il legislatore del d.lgs. n. 81/08 ha inteso voltar pagina rispetto alla precedente stagione normativa offrendo nuove regole che delineassero un approccio totalmente nuovo al tema della sicurezza. Un approccio caratterizzato dall'obbligo e dalla necessità di apprestare un sistema di gestione aziendale, improntato a flessibilità, implementabilità, proceduralità e coinvolgimento attivo di tutti i soggetti operanti nell'ambiente di lavoro stesso. Come si diceva in precedenza, si delinea la **"Sicurezza organizzata"**.

Un nuovo sistema di gestione aziendale da calare in ogni ambiente di lavoro, pubblico e privato con le dovute modalità e specifici criteri organizzativi, qualunque sia la dimensione dell'azienda.

Un approccio che venne recepito dal disegno di legge delega emanata dal Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2007, che prevedeva nuove disposizioni a tutela di "chiunque" possa

riportare rischi da attività lavorative, e successivamente tradotto in disposizioni legislative con i Decreti 81/08 e 106/09.

Agli antichi protagonisti della sicurezza (in primo luogo il datore di lavoro, ma subito dopo dirigenti, preposti e lavoratori) il legislatore ne ha aggiunto di nuovi andando a prevedere un “sistema aziendale” della sicurezza, a sua volta aperto al contributo e all’apporto di figure consulenziali ed operative che di volta in volta la complessità del sistema e le esigenze aziendali ne richiedessero l’entrata in campo: responsabile e addetti al servizio di prevenzione e protezione, medico competente, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, consulenti esterni.

E’ di straordinaria importanza l’entrata in vigore della cd. “responsabilità delle persone giuridiche”. La novella dell’art. 30, con la diretta applicabilità del D. Lgs. 231/01 anche in tema di infortuni sul lavoro, impone per le persone giuridiche, e quindi per le figure apicali con titolarità dei poteri aziendali un salto di qualità in termini di buona organizzazione.

Strumentali al perseguimento di un efficiente ed efficace sistema sicurezza aziendale sono i doveri delineati in particolare dagli artt. come detto, 28 e 29 del D. Lgs. 81/08.

Di fondamentale importanza tra questi nuovi doveri vi è l’obbligo per il datore di lavoro di procedere ad una puntuale, esaustiva e veritiera valutazione dei rischi aziendali per la sicurezza, attività doverosamente preliminare a qualsiasi tipo di intervento, valutazione sempre aggiornabile e che produca obbligatoriamente un programma di interventi che rappresenti l’aspetto operativo ed esprima concretamente il modello di gestione della sicurezza che il datore di lavoro intende adottare all’interno della sua azienda.

Profonde innovazioni quelle volute dal legislatore del d.lgs. n. 81/08, che si inseriscono in un mondo del lavoro che sta subendo da anni a questa parte sia dal mercato che dal legislatore stesso, epocali sconvolgimenti in termini di innovazioni tecnologiche, mutati rapporti lavorativi, nuove formule contrattuali, irruzione di nuove emergenze connesse con la presenza di milioni di lavoratori extracomunitari e il ruolo sempre più importante nello scacchiere mondiale di paesi quali la Cina e l’India i cui mercati stanno influenzando (non sempre positivamente e “legalmente”) il mondo del lavoro nell’intero pianeta. Uno scenario caratterizzato sempre più da nuove formule organizzative, concorrenza sempre più esasperata, più accentuate forme di precarizzazione e connesse esternalizzazioni di attività e processi produttivi, con speculari innesti di spezzoni di aziende terze o soggetti esterni operanti all’interno dell’azienda.

Tutto ciò in un contesto di vera e propria deflagrazione del mercato con parti (anche non secondarie) di aziende che vengono delocalizzate sempre più spesso all’estero, con aziende medio-grandi che rappresentano un caleidoscopio societario ed organizzativo: un quadro insomma la cui complessità e dinamicità pone sempre nuovi problemi in termini di organizzazione e pianificazione degli interventi per tutelare al meglio le condizioni di lavoro delle donne e degli uomini che lavorano. In questo mondo in furibonda trasformazione si calano i doveri previsti dal d.lgs. n. 626/1994, primo tra tutti quello relativo alla valutazione dei rischi.

Altro aspetto innovativo è offerto dal **sistema sanzionatorio**. Ed infatti quanto al sistema sanzionatorio, - vero punto nevralgico della riforma, da cui sono derivate tutte le polemiche che hanno accompagnato l’approvazione del provvedimento – il D. Lgs. n. 106/2009 ha operato una rivisitazione, o meglio una “razionalizzazione” dello stesso, finalizzata a garantire una proporzione tra la sanzione e la gravità dell’inadempienza ai precetti antinfortunistici. Nello specifico, viene operata una rivisitazione dell’entità delle sanzioni, in modo da rendere le pene detentive eque rispetto alla gravità delle infrazioni e le ammende e le sanzioni pecuniarie proporzionate, oltre che alle violazioni, all’aumento dei prezzi al consumo, verificato su base ISTAT, dal 1994 ad oggi. Inoltre, il provvedimento introduce un meccanismo in forza del quale l’ammontare delle ammende viene incrementato, in via automatica e senza necessità della adozione di un atto avente forza di legge, tenendo conto dell’aumento degli indici ISTAT, ogni quinquennio, in modo da rendere dinamico l’apparato sanzionatorio ed, al contempo, costante la afflittività della ammenda (il cui “peso” attuale verrà mantenuto allo stesso livello anche per il futuro) nel corso degli anni.

E' previsto inoltre:

- a) **l'estensione alla procedura di definizione mista amministrativo – penale**, prevista dal D. Lgs. n. 758/1994, ai reati contravvenzionali in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal D. Lgs. 81/08 nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, anche se puniti con la sola pena dell'ammenda (nuovo art. 301, modificato dall'art. 142 del D. Lgs. n. 106/09);
- b) **l'estensione della procedura di cui sub a)**, agli illeciti amministrativi puniti con sanzione amministrativa pecuniaria (nuovo art. 301-bis, introdotto dall'art. 143 del D. Lgs. n. 106/09);
- c) **la riformulazione della procedura di definizione** delle contravvenzioni, previste dal D. Lgs. n. 81/08, punite con la sola pena dell'arresto (nuovo art. 302, sostituito dall'art. 144, comma 1 del D. Lgs. 106/09);
- d) **la previsione di un nuovo “potere di disposizione”** attribuito agli organi di vigilanza (nuovo art. 302 bis, introdotto dall'art. 144, comma 2, del D. Lgs. n. 106/09);
- e) **l'abrogazione della “speciale” attenuante** originariamente prevista dall'art. 303 D. Lgs. n. 81/08 (norma abrogata dall'art. 145 del D. Lgs. n. 106/09).

Sostituto Procuratore della
Repubblica di S. Maria C.V.
Donato Ceglie

Prospettive e Limiti della Tutela Penale delle Vittime del Lavoro

L'evoluzione della legislazione a tutela delle vittime dei reati: qualche cenno.

Il penalista chiamato a descrivere quali tutele trovi la vittima del lavoro nel settore che gli è più consueto non può allontanare un sentimento di disagio.

L'intera storia della legislazione in materia di lavoro è segnata da un costante ritardo rispetto ai bisogni di protezione dei lavoratori, ma ancor di più nei confronti dei lavoratori vittime di infortunio o di malattia. L'attenzione dedicata ai congiunti delle vittime, poi, è motivo di ancor maggiore imbarazzo, dal momento che essi sono emersi come soggetti meritevoli di attenzione legislativa solo in epoca relativamente recente.

Se in alcuni ambiti quel ritardo è stato tutto sommato contenuto (si pensi, ad esempio, al sistema di assicurazione obbligatoria imposto ai datori di lavoro sin dal 1899), nel campo del diritto penale l'ipoteca culturale posta dall'origine stessa del monopolio statale della potestà punitiva ha trasfigurato e dematerializzato le vittime dei reati, lasciando il campo, sul piano lessicale prima ancora che normativo, ad una figura astratta qual'è la persona offesa dal reato. Categoria del pensiero, non certo carne ed ossa incise dall'illecito penale.

L'effetto è stato quello di veder riconosciute, al più, forme di tutela:

- generiche, perché indifferenti alla specificità della condizione di vittime *del lavoro*;
- formali, perché proiettate su una dimensione astratta di tutela, piuttosto sull'effettività capacità di rispondere ai bisogni;
- incomplete, come già manifesta il confronto con le potenzialità emergenti da altri ordinamenti, primo tra i quali quello comunitario.

Fortunatamente (ma non casualmente) le recenti cronache parlamentari lasciano emergere un mutamento di prospettiva, con un legislatore che, dopo aver a lungo privilegiato lo status di indagato e di imputato, circondandoli di garanzie, sembra aver preso ad interrogarsi sulle modalità attraverso le quali può essere apprestata tutela, ed una tutela il più possibile effettiva, alla vittima dei reati.

Necessità di tutela peculiari alle vittime del lavoro: impulso ex officio al procedimento penale.

Un sistema di tutela di marca penalistica dovrebbe essere in grado di assicurare alla vittima del reato almeno due cose:

- 1) un pronto soddisfacimento dei suoi diritti;
- 2) un procedimento penale che non sia esso stesso fonte di ulteriori danni.

Per entrambi gli aspetti merita positiva considerazione il fatto che il sistema di rilevazione degli infortuni sul lavoro assicura una tempestiva acquisizione della notizia dell'infortunio, senza richiedere il coinvolgimento dell'infortunato.

La denuncia di infortunio deve sempre essere presentata all'INAIL competente dal datore di lavoro/committente (indipendentemente da ogni valutazione personale sul caso), entro due giorni da quello in cui ha ricevuto il primo certificato medico con prognosi che comporta astensione dal lavoro superiore a tre giorni. In caso di infortunio che comporta la morte o il pericolo di morte, il datore di lavoro deve inviare un telegramma entro 24 ore; per gli infortuni con prognosi superiore a 3 giorni, egli deve inviare, entro due giorni, copia della denuncia all'Autorità locale di P.S. del luogo dove è avvenuto l'infortunio.

Ciò mette al riparo la vittima dell'infortunio dalle pressioni volte a nascondere l'accadimento.

Quanto all'evolvere dalla notizia di reato allo sviluppo del procedimento, è noto che solo le lesioni personali lievi sono perseguibili a querela. Sicchè nei casi più gravi il

procedimento che ha ad oggetto le lesioni di maggior rilevanza si avvia e si svolge senza che la vittima del reato debba esporsi manifestando la volontà di veder perseguito l'autore del reato.

E' palese che tutto ciò assume un rilievo decisivo per la protezione della vittima-lavoratore, che viene sottratto alla tensione tra l'interesse a veder accertata la responsabilità per il reato e il timore di veder compromessa la propria posizione lavorativa.

Segue: l'apporto della vittima alle indagini e al giudizio. La costituzione di parte civile.

Rispetto al procedimento penale il lavoratore è persona offesa nel caso di reati contro la persona commessi con violazioni prevenzionistiche. Come tale egli si vede attribuiti dal codice di rito alcuni diritti e alcune facoltà specificamente indicate, nonché un generale diritto di presentare memorie in ogni stato e grado del procedimento e di indicare, nel giudizio di merito, elementi di prova.

La gamma delle facoltà originariamente attribuite dal legislatore alla persona offesa appare oggi largamente insoddisfacente.

Essa può nominare un difensore, deve essere avvertita nel caso in cui il p.m. intenda svolgere accertamenti tecnici irripetibili, ha diritto all'informazione di garanzia, può richiedere al p.m. di fare istanza di incidente probatorio, al quale ha diritto di partecipare, può chiedere di essere avvertita della richiesta di archiviazione, alla quale può fare opposizione, può chiedere al P.G. di avocare le indagini se il titolare non ha esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione nei termini, ha diritto all'avviso di fissazione dell'udienza preliminare, può impugnare la sentenza di non luogo a procedere nei casi di omessa notifica dell'avviso, ha diritto alla notifica del decreto che dispone il giudizio se non presente all'udienza e del decreto di giudizio immediato, può fare istanza al pm di fare impugnazione ad ogni effetto penale.

Come si può notare, negli originari assetti del processo penale, le regole dedicate alla persona offesa davano luogo (ma sono ancora tali) ad una partecipazione essenzialmente dialettica, nel senso che alla stessa non erano riconosciuti i diritti di ricerca della prova ma solo quello di interloquire con il pm e in talune occasioni con il giudice, al fine di influenzarne le decisioni. Peraltro, anche la possibilità di interlocuzione appare limitata dal fatto che la persona offesa non deve essere informata degli sviluppi investigativi, nemmeno nei casi nei quali a ciò ha diritto l'indagato.

Il quadro appena descritto è stato però innovato dalla novella al codice di rito recata dalla legge n. 397/2000, che ha disciplinato le indagini difensive. Opportunamente il legislatore, nell'individuare il titolare dei poteri investigativi, ha fatto riferimento genericamente al difensore, consentendo così l'estensione della disciplina sia al difensore dell'indagato, com'è ovvio, sia al difensore nominato dalla persona offesa.

Ciò significa che il lavoratore infortunato o i congiunti del lavoratore deceduto possono in teoria svolgere attività di individuazione della prova, nei limiti definiti dagli artt. 391bis e seguenti c.p.p.

Quando l'indagine preliminare lascia il campo al giudizio la persona offesa deve necessariamente mutarsi in parte civile poiché, salvo quanto si dirà a proposito del diritto di intervento riconosciuto ad enti esponenziali e a soggetti assimilati, solo la parte civile può svolgere attività nel processo.

In effetti, quale danneggiato dal reato il lavoratore (ed altresì i suoi prossimi congiunti, successori universali) può costituirsi parte civile per ottenere il risarcimento del danno patito per effetto del reato. La parte civile si vede riconosciuti poteri penetranti sul piano della formazione della prova poiché, oltre a poter richiedere la citazione del

responsabile civile, può presentare propri testimoni, avanzare richieste di prova, partecipare alla formazione della prova in dibattimento.

Tuttavia, ove l'imputato opti per un rito semplificato, la parte civile perde ogni 'visibilità', poiché non è chiamata ad esprimere né un parere né una volontà; ella subisce le determinazioni dell'imputato o comunque delle altre parti, potendo unicamente richiedere il pagamento delle spese di costituzione (in caso di patteggiamento).

Segue: l'infortunato ed i suoi congiunti quali vittime 'deboli'. Strumenti di sostegno: la partecipazione al processo di enti esponenziali e di associazioni.

Può essere utile classificare i procedimenti che vedono quali vittime i lavoratori in due distinte tipologie: una prima è caratterizzata dal fatto di avere ad oggetto la violazione delle prescrizioni cautelari, in assenza di infortunio o malattia; la seconda concerne gli illeciti contro la persona o contro la pubblica incolumità che si connettono a violazioni cautelari.

Con riferimento al primo tipo di procedimenti, mette conto segnalare che la Corte di Cassazione ha escluso che i lavoratori possano qualificarsi quali persone offese del reato e pertanto non ne ha ammesso la legittimazione a costituirsi parte civile.

Pertanto, nonostante la violazione cautelare – specie quando non sia di natura meramente formale - certifichi l'avvenuta esposizione a pericolo del lavoratore, questi non ha alcun strumento per ottenere attraverso il processo garanzie di un effettivo miglioramento delle condizioni di lavoro. Anzi, occorre tener conto del particolare meccanismo che si attiva una volta accertata la violazione prevenzionistica.

L'organo di vigilanza è il solo soggetto deputato a valutare sia la sussistenza della violazione che le modalità atte a porre l'ambiente di lavoro in condizioni di regolarità; sia, ancora, l'avvenuta regolarizzazione. Ciò fa in assoluta solitudine, perché non è previsto un reale controllo del p.m., nonostante l'organo di vigilanza operi in qualità di polizia giudiziaria, né è prevista una qualche forma di interlocuzione dei lavoratori o delle loro rappresentanze. L'intero meccanismo sembra piuttosto preoccupato di procedere rapidamente verso l'estinzione del reato, e quindi verso una deflazione del carico giudiziario. Né è previsto un sindacato giurisdizionale sulla bontà dell'operato dell'organo di vigilanza: non solo l'estinzione si verifica senza che il giudice sia chiamato a verificare l'effettiva eliminazione della situazione di irregolarità, che è certificata dall'organo di vigilanza; ma anche il lavoratore non sembra poter aver voce nel procedimento, proprio perché non gli può essere riconosciuta la qualità di persona offesa dalla contravvenzione.

Tutt'altro discorso può esser fatto quando si tratti di reati commessi con violazioni prevenzionistiche. In questi casi è ricorrente che il lavoratore sia persona offesa e danneggiato dal reato (o lo sono i suoi prossimi congiunti). Si pensi ai delitti contro la persona commessi con violazioni prevenzionistiche.

L'esperienza giudiziaria mostra tuttavia che i casi nei quali il lavoratore infortunato si costituisce parte civile sono piuttosto esigui.

Ciò dipende da diversi fattori (uno dei quali già menzionato in precedenza), tra i quali la circostanza che il lavoratore infortunatosi riceve dall'Inail un indennizzo, di modo che egli non può agire che per il cd. danno differenziale. Figura oltremodo contrastata, che rimanda al seguente quesito: quanto erogato dall'assicuratore sociale a titolo di danno biologico (o anche di conseguenze patrimoniali, nei termini in cui tali danni sono indennizzati, per menomazioni gravi) può ritenersi esaustivo del diritto al risarcimento del danno spettante all'assicurato, o questo può agire anche per il danno non coperto dall'indennizzo, appunto il danno differenziale?

Segue: il ruolo dell'Inail e dell'Ipsema secondo l'art. 61 dlgs n. 81/08

Eccoci al cuore del problema.

Il lavoratore è assistito da una rete di protezione di natura extrapenalistica che in buona misura soddisfa le necessità risarcitorie. Ma il diritto penale è tale proprio perché il reato lascia nella vittima bisogni non monetizzabili e che possono essere evocati da locuzioni come quelle di 'sentimento di giustizia', bisogno di punizione del colpevole, ricomposizione del conflitto interpersonale inscenato con il reato, bisogno di riconoscimento quale vittima, ecc.

Rispetto a tali esigenze il lavoratore si trova effettivamente in una condizione di notevole problematicità, stretto com'è tra la tensione a vedere punito il colpevole e la preoccupazione di ricevere un danno dal contributo che egli può portare all'accertamento della responsabilità di chi gli dà lavoro. Di ciò si è accorta anche la Corte di Cassazione che in un'isolata sentenza ha sostenuto che le dinamiche interne al luogo di lavoro possono costituire quelle influenze illecite sul lavoratore-testimone che valgono a compromettere la genuinità della prova, tanto da giustificare l'acquisizione delle dichiarazioni extradibattimentali, ai sensi dell'art. 500, co. 4 e 5 c.p.p.

Al di là della condivisibilità o meno di un principio che, a mio avviso, risulta influenzato dalle peculiarità del caso concreto esaminato, valga però il richiamo contenuto in questa decisione alla difficile posizione del lavoratore citato a rendere testimonianza nel processo a carico del proprio datore di lavoro.

Per questi motivi il rafforzamento della tutela delle vittime del lavoro non può che avvenire attraverso la valorizzazione del ruolo svolto da altri soggetti, in grado di affiancarsi e persino sostituirsi al lavoratore laddove si tratta di dare un contributo di impulso, di conoscenze e di attività al processo.

Su questo versante è di recente intervenuto il legislatore.

L'art. 61 del d.lgs. n. 81/08 prevede che, quando sia esercitata l'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbia determinato una malattia professionale, il pubblico ministero ne dà immediata notizia all'INAIL ed all'IPSEMA, in relazione alle rispettive competenze, ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso.

Il medesimo art. 61 prevede ancora che, quando si tratti del più ampio novero dei reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei familiari delle vittime di infortuni sul lavoro hanno facoltà di esercitare i diritti e le facoltà della persona offesa di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura penale.

Il legislatore ha evidentemente inteso rafforzare la tutela della vittima dei reati in materia di salute e sicurezza del lavoro, individuando nella partecipazione al processo dell'Inail e dell'Ipsema, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei familiari delle vittime di infortuni sul lavoro, lo strumento attraverso il quale sottrarre il lavoratore al dilemma che si è già descritto e irrobustire l'attitudine preventiva del processo nonché la sua capacità di realizzare un'effettiva tutela delle ragioni della vittima del reato o dei suoi congiunti.

Infatti, l'obbligo di comunicazione posto in capo al P.M. di dare comunicazione dell'esercizio dell'azione penale è volto a rendere possibile e tempestiva la partecipazione dell'Inail e dell'Ipsema al processo penale mediante la costituzione di parte civile. Si badi: tali enti, non potendo essere qualificati come persone offese del reato, non possono intervenire nel corso delle indagini.

Ma se l'Inail può costituirsi parte civile lo fa per fare cosa?

La formula utilizzata dall'ART. 61 risulta non priva di ambiguità, giacché menziona l'eventuale costituzione di parte civile e l'azione di regresso.

Com'è noto, in caso di infortunio sul lavoro, l'ente versa un indennizzo all'assicurato o ai suoi prossimi congiunti. Se il datore di lavoro è riconosciuto responsabile dell'infortunio del lavoratore, l'ente può esercitare azione di regresso nei confronti del datore medesimo, ai sensi degli artt. 10 e 11 d.p.r. n. 1124/65, per vedersi ripetere l'indennizzo. Inoltre, in base all'art. 1916 c.c., l'ente che abbia indennizzato il lavoratore infortunato può surrogarsi nei diritti del danneggiato nei confronti del terzo responsabile ed ottenere da questi l'equivalente di quanto versato in ragione del rapporto assicurativo. Si parla al riguardo rispettivamente di azione di regresso e di azione di surroga.

Il prevalente indirizzo della Corte di Cassazione è nel senso che nessuna delle azioni attribuite all'ente coincide con l'azione di restituzione e di risarcimento del danno che può essere fatta valere nel processo penale a mente dell'art. 74 c.p.p.

Anche la dottrina è per lo più orientata a ritenere che "l'Istituto, soggetto non danneggiato dal reato, è privo della capacità di costituirsi parte civile, risultando così necessariamente estraneo al processo penale"¹. In sostanza, il diritto che l'INAIL fa valere agendo in regresso, pur consistendo in una pretesa economica che ha titolo nel reato, non rientra tra i diritti che l'ordinamento consente di esercitare anche in sede penale. Questi sono ristretti alla restituzione o al risarcimento del danno eziologicamente riferibili alla condotta del soggetto attivo.

La ricostruzione sin qui esposta risulta indirettamente confermata anche dalla tesi che ammette l'INAIL a presenziare al processo penale in veste di interventore ex art. 93 c.p.p.². Ammesso, infatti, che all'istituto venga riconosciuta la qualità di ente rappresentativo con finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, secondo quanto previsto dall'art. 91 c.p.p., l'attività conseguente a tale intervento potrà essere considerata come genericamente difensiva, in rappresentanza degli interessi della persona offesa, ma non sarà identificabile coi poteri spettanti a una vera e propria parte, né potrà essere riferita ad alcuno dei soggetti menzionati dall'art. 654 c.p.p.³.

Quanto all'azione di surroga prevista dall'art. 1916 c.c., occorre tener presente che essa trova esplicazione non già nei confronti di tutti i soggetti diversi dal datore di lavoro responsabile dell'infortunio, ma solo contro il terzo responsabile dell'infortunio che sia esterno al rischio protetto dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Diversamente l'azione si identifica ancora nella speciale azione di regresso spettante "jure proprio" all'Istituto ai sensi degli artt. 10 ed 11 del d.p.r. n. 1124/65. Tale azione è quindi esperibile non solo nei confronti del datore di lavoro, ma anche verso i soggetti responsabili o corresponsabili dell'infortunio a causa della condotta da essi tenuta in attuazione dei loro compiti di preposizione o di meri addetti all'attività lavorativa, ancorché estranei al rapporto assicurativo⁴.

In ogni caso, sul rilievo che gli assicuratori non possono essere considerati né come danneggiati né come offesi dal reato, la giurisprudenza ne afferma costantemente la

¹ G. Marando, *Responsabilità, danno e rivalsa per gli infortuni sul lavoro*, Giuffrè, Milano, 2002, 251; analogamente, P. Municchi, *Note sul problema della ammissibilità di costituzione di parte civile dell'Inail per le azioni di surroga e regresso nelle contravvenzioni per violazione degli obblighi previdenziali e assicurativi*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1978, 929 ss.

² Pignataro, *L'intervento dell'Inail nel processo penale in qualità di ente rappresentativo di interessi lesi dal reato*, in *Temi romana*, 1990, 77.

³ M. A. Zumpano, *Sospensione necessaria per pregiudizialità penale e azioni civili non risarcitorie*, 2005, in www.judicium.it/archivio/zumpano_01.html#26.

⁴ Cass. S.U. civ., 16.4.1997, n. 3288, in *Mass. Giur. Lav.*, 1997, fasc. 3, 441, nota di Giovagnoli; critico A. MARANDO, op. cit., 286 ss.

carenza di legittimazione a costituirsi parte civile, non solo con riguardo all'azione di regresso, ma anche a quella di surrogazione⁵.

In anni più recenti, tuttavia, alcune decisioni di merito hanno iniziato a riconoscere l'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'Inail nei processi per delitti contro la persona commessi con violazioni prevenzionali⁶.

Pertanto, la formula utilizzata dall'art. 61 risulta tutt'altro che di chiarezza cristallina. La costituzione di parte civile è innovativamente funzionale all'esercizio del diritto di regresso o l'Inail esercita la comune azione di risarcimento del danno?

La questione è stata di recente esaminata dalla Corte di Cassazione, con la sentenza n. 47374/2008, per la quale la costituzione di parte civile dell'Inail sarebbe volta a portare nel processo l'azione di regresso e ciò rafforzerebbe, anche in chiave di prevenzione, la tutela del lavoratore.

Segue: il ruolo dei sindacati e delle associazioni dei familiari delle vittime del lavoro.

Quanto all'estensione dei diritti e delle facoltà spettanti alla persona offesa alle organizzazioni sindacali e alle associazioni dei familiari delle vittime di infortuni, nell'ambito dei procedimenti penali aventi ad oggetto i reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale, sinora l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza è stata attratta essenzialmente dal tema della ammissibilità della costituzione del sindacato quale parte civile nei processi aventi ad oggetto la violazione di norme di prevenzione e/o i correlati delitti.

Anche su questo punto⁷ la giurisprudenza di legittimità, dopo aver assunto una posizione di sfavore nella vigenza del codice del 1930⁸ ha avallato l'apertura fatta dalla giurisprudenza di merito⁹, giungendo a riconoscere la legittimazione delle associazioni sindacali a condizione che il lavoratore infortunato sia iscritto all'organizzazione istante¹⁰.

L'art. 61, co. 2 interviene su un diverso piano, assimilando questi soggetti alla persona offesa, con una formula che da un verso amplia ulteriormente la *fictio iuris* operata con gli artt. 90, co. 3 e 91 c.p.p. e, dall'altro, rischia di rafforzare la tesi che nega la *legittimatio ad causam* del sindacato.

In virtù del richiamo agli articoli 91 e 92 c.p.p. occorre chiedersi se valgano per i soggetti menzionati dall'art. 61, co. 2 le due condizioni che la normativa codicistica pone per la partecipazione al procedimento penale.

La prima di esse è il previo riconoscimento legale del ruolo di tutore degli interessi lesi dal reato. Con specifico riferimento ai sindacati, è stato ritenuto che tale riconoscimento

⁵ A.M. ZUMPARO, *op. cit.*; Trib. Monza 8 ottobre 1993, Tabellini e a., *Arch. nuova proc. pen.*, 1994, 88; Cass. 24 novembre 1987, n. 379, in *Giust. civ. rep.*, 1989, *Parte civile*, 21; Cass. 26 agosto 1985 n. 4551, in *Inform. prev.*, 1986, 828; Cass. 31 maggio 1985, n. 885, *Giust. civ. rep.*, 1987, *Parte civile*, 16; Cass. 10 aprile 1981 n. 2098, in *Prev. soc.*, 1982, 1007.

⁶ Per una rassegna cfr. N. D'Angelo – L. Damiani, *L'azione di regresso nel processo penale*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 2005, fasc. 2, 341.

⁷ In argomento R. Cantone, *Sub art. 74. Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, vl. I, tomo II, Giuffrè, Milano, 2003, 929 ss.

⁸ Cass. S.U., 21 maggio 1988, n. 6168, *Cass. Pen.*, 1989, 1406

⁹ Pret. Brescia, sez. dist. Breno, 28 giugno 1990, Piccardo, *Giur. Mer.*, 1992, 140; Pret. Rho, 28 gennaio 1993, Razelli, *Cass. Pen.*, 1993, 2645, nota di BARONE; Trib. Monza, 30 novembre 1993, Nardacci, *Cass. Pen.*, 1995, 1085.

¹⁰ Cass. 16 luglio 1993, n. 10048, *Cass. Pen.*, 1995, 1005.

legale viene in primo luogo dall'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, il quale prevede che "i lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica". Di qui l'identificazione della sicurezza e dell'igiene dell'ambiente di lavoro come di un interesse collettivo che trova nell'organizzazione sindacale il proprio soggetto esponenziale¹¹.

E' comunque da ritenere che l'espressa previsione dell'art. 61 renda inapplicabile tale condizione ai soggetti menzionati dalla norma.

A diversa conclusione si deve giungere quanto alla seconda condizione prevista dal codice di rito. A mente dell'art. 92 c.p.p. gli enti e le associazioni possono esercitare i diritti della persona offesa solo con il consenso di questa. Il richiamo fatto dall'art. 61 a tale norma conduce a ritenere che le organizzazioni sindacali e le associazioni di familiari potranno esercitare i diritti della persona offesa solo con il consenso di quest'ultima, la quale non può prestarlo a più di un'organizzazione o associazione.

La responsabilizzazione degli enti collettivi e la ammissibilità della costituzione di parte civile nel relativo processo.

L'altro aspetto che merita considerazione è quello connesso all'importante innovazione costituita dalla responsabilizzazione degli enti collettivi nel caso di omicidio colposo o di lesioni personali colpose aggravate, commessi con violazioni prevenzionistiche.

Il tema che sin dalle prime applicazioni del d.lgs. n. 231/01 si è imposto all'attenzione e che promette di riproporsi quando si avranno i primi procedimenti generati dall'art. 25^{septies} è quello della ammissibilità della costituzione di parte civile del danneggiato da reato nel procedimento a carico dell'ente.

Una volta emersa anche a livello normativo la consapevolezza che l'attribuzione del reato ad una persona fisica finisce per lasciare in ombra il vero centro di interessi al quale va ricondotto il reato, perché questo sovente è espressione della politica di impresa o frutto di una colpa di organizzazione, si comprende agevolmente che non permettere al lavoratore di costituirsi parte civile contro l'ente significa deprimere le potenzialità della chiamata in causa dell'ente collettivo.

La questione è emersa sinora soltanto in alcune decisioni di merito, che l'hanno affrontata con riferimento a reati diversi da quelli dei quali ci occupiamo in questa sede. Si deve registrare l'esistenza di un netto contrasto giurisprudenziale, non agevole da superare, per la serietà delle argomentazioni che può vantare ciascuno degli orientamenti in campo. La dottrina, dal canto suo, mostra di aver scoperto solo di recente il tema, nonostante esso fosse identificabile da tempo.

In sostanza, la riflessione giuridica sull'argomento è in movimento e non permette affermazioni definitive.

Certo è che, ammettendo la costituzione di parte civile contro l'ente, si potrebbe determinare una situazione complessa - il danneggiato potrebbe costituirsi nei confronti del reo e dell'ente responsabile in un unico contesto -, ma che in fin dei conti troverebbe un barlume di legittimazione in ragioni di economia processuale. Tuttavia, ove l'ente si costituisca contro il reo nel processo penale, si dovrebbe registrare un paradossale intreccio di azioni.

Le difficoltà interpretative nelle quali si dibatte la giurisprudenza di merito, e che ci si augura vengano al più presto attenuate da una sempre più estesa riflessione dottrina e giurisprudenziale, sono probabilmente destinate a riproporsi. Saranno le singole

¹¹ N. Trocker, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987, 1147.

vicende giudiziarie a far emergere quelle specificità dell'accostamento della responsabilità da reato degli enti collettivi alla materia della sicurezza sul lavoro, in grado di porre in crisi un sistema teoricamente ben disegnato.

Conclusioni

Ho detto in apertura che la prima forma di tutela che il processo penale deve assicurare alle vittime del lavoro è il pronto soddisfacimento dei suoi diritti.

L'insieme delle questioni che abbiamo analizzato è certamente importante, ma credo che debba essere richiamata l'attenzione sulla necessità che anche alla vittima si assicurino una definizione del processo in un tempo ragionevole.

Dal 2° Rapporto Anmil sulla tutela delle vittime del lavoro, presentato il 4.2.2008 traggio un esempio pratico di cosa succede ad un lavoratore infortunato con lesioni di media entità nella realtà processuale.

N.C., operaio di 21 anni è addetto ad una troncatrice. Poiché la lama che taglia i tubi non è coperta da un carter di protezione nella fase di risollevarlo, il giovane subisce nel luglio del 2002 un grave infortunio alla mano sinistra a seguito del quale rimane assente dal lavoro per sette mesi e viene indennizzato dall'INAIL, a seguito della stabilizzazione dei postumi, con il riconoscimento di 23 punti di invalidità permanente.

Per la gravità dell'infortunio gli ispettori dell'Asl competente intervenivano immediatamente; la relazione di Polizia Giudiziaria veniva depositata nei primi giorni del settembre 2002, e quindi le indagini preliminari potevano considerarsi praticamente terminate.

Nel contempo il lavoratore, circa un anno e mezzo dopo l'infortunio, richiedeva all'azienda il risarcimento dei danni. L'azienda delegava la propria compagnia assicuratrice alla trattazione dei danni.

La Compagnia di Assicurazioni privata formulava un'offerta di euro 18.000,00 sostenendo che il danno biologico era già stato corrisposto dall'INAIL. Nel frattempo trascorrevano i primi due anni dall'infortunio.

Il lavoratore decideva allora di scegliere la via giudiziaria. Poiché il PM non aveva ancora assunto determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale, nel mese di ottobre del 2004 il lavoratore faceva una prima istanza affinché il magistrato chiudesse le indagini preliminari e formulasse istanza di rinvio a giudizio.

L'istanza non aveva esito né risposta alcuna, nonostante i numerosi accessi informali del legale del lavoratore alla segreteria.

Il lavoratore, dopo circa un anno faceva pervenire una nuova istanza sollecitando un provvedimento, ma rimaneva inascoltato.

Seguivano ancora ulteriori accessi ed istanze fino a quando, al limite del maturarsi della prescrizione del reato, il Pubblico Ministero finalmente decideva di chiudere le indagini preliminari in data 1.3.2007 (praticamente circa quattro e anni mezzo dopo l'ultima attività processuale svolta) e chiedeva l'emissione di un decreto penale al Giudice delle Indagini Preliminari.

Pur contestando la recidiva specifica reiterata infraquinquennale (il datore di lavoro era stato già condannato per un altro gravissimo infortunio avvenuto su una macchina non conforme alla normativa di sicurezza nel quale un lavoratore minorenne aveva subito l'amputazione delle dita di entrambe le mani) il Pubblico Ministero chiedeva e otteneva l'applicazione di una pena pecuniaria di euro 3.000,00 di multa; la somma non veniva versata per effetto dell'indulto.

A questo punto il lavoratore, una volta atteso il passaggio in giudicato del decreto penale (ovviamente non opposto dal datore di lavoro che aveva deciso di accettare una pena scritta solo sulla carta), ricorreva al giudizio civile.

La prima udienza di comparizione veniva fissata a sette mesi dal deposito del ricorso; è ipotizzabile che in quella sede dovrà essere disposto un rinvio per consentire la chiamata in giudizio dell'assicuratore del datore di lavoro.

Pertanto il lavoratore potrà cominciare a discutere del suo danno circa sei anni e mezzo dopo l'infortunio.

Si può prevedere che il giudizio di primo grado durerà almeno fino al 2010-2011. In caso di appello e ricorso per cassazione il procedimento ha prospettiva di terminare con giudizio definitivo nel 2015-2016 (due anni per il giudizio di appello e tre-quattro anni per la discussione del ricorso in cassazione). Saranno trascorsi circa 15 anni dal sinistro.

Le conclusioni cui giunge l'Anmil richiamano alla necessità di forme organizzative all'interno degli uffici giudiziari che esaltino la specificità della materia e siano in grado di assicurare risposte tempestive ed adeguate alla domanda di giustizia che viene dalle vittime del lavoro. Se non si vuol giungere ai modelli francesi e spagnoli, che prevedono pool specializzati con competenza estesa all'intero territorio nazionale, occorre pur sempre rendersi conto che dove c'è una vittima del lavoro non c'è un reato bagatellare, né in rapporto al rango del bene attinto né in rapporto alla complessità dell'accertamento processuale, oggi reso ancor più intricato dal coinvolgimento delle imprese nel processo penale.

Il più che può farsi per assicurare salute e sicurezza ai lavoratori riguarda l'orientamento culturale del Paese, la mappa dei valori cui è sottomessa l'attività di impresa, la qualità della legislazione di prevenzione.

Ma quand'anche si riesca a rendere meno utopistici i programmi 'infortuni zero', ci saranno sempre vittime del lavoro. E di fronte alla vittima del lavoro il diritto penale non può negare il proprio apporto.

Giudice del Tribunale di Napoli
Salvatore Dovere

La salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: le politiche di prevenzione delle Regioni e Province autonome

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 nel modificare il Titolo V della Costituzione, ha inserito nel comma 3 dell'art. 117 la *“tutela e sicurezza del lavoro”*, quale materia assegnata alla competenza legislativa concorrente delle regioni, intendendosi per tale una potestà legislativa da esercitare nel pieno rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legge dello Stato.

Tale competenza legislativa è ulteriormente limitata dalla competenza statale esclusiva sull'ordinamento civile e penale (art. 117, comma 2 lettera l) e sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2 lettera m).

D'altra parte nella materia si è già pronunciata la Corte costituzionale la quale, con la sentenza n. 185 del 21 giugno 2004, ha affermato che: *“...la compressione delle competenze regionali è giustificata quando la legge nazionale sia protesa alla salvaguardia di beni, valori e interessi dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria”*.

È altrettanto interessante quanto la stessa Corte aveva sostenuto nella precedente sentenza n. 407 del 26 luglio 2002 *“... la Regione può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati»; in tal modo fissa «limiti più severi di quelli fissati dallo Stato [e] non vanifica in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti”*.

A ciò si aggiunga che il comma 5 dell'art. 117 obbliga anche le Regioni ad attuare, nelle materie di loro competenza, le norme dell'Unione Europea e tutti sappiamo che la quasi totalità delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori attualmente in vigore è di provenienza comunitaria.

Da quanto fino a questo momento esaminato, emerge con chiarezza che con l'espressione *“principi fondamentali”* il legislatore voglia intendere gli standard minimi che assicurino la tutela egualitaria su tutto il territorio nazionale ai quali le Regioni possono derogare solo elevando il livello delle garanzie.

In tal senso vanno lette, a titolo esemplificativo, le leggi della Regione Toscana 23 dicembre 2003, n. 64 recante *“Norme per la prevenzione delle cadute dall'alto nei cantieri edili”*, e 3 gennaio 2005, n. 1 recante *“Norme per il governo del territorio”*, ma anche le leggi della Regione Emilia Romagna 1 agosto 2005, n. 17 recante *“Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro”* e della Regione Lombardia 28 settembre 2006, n.22 *“Il mercato del lavoro in Lombardia”*.

È del tutto evidente dunque come il legislatore abbia voluto affidare alle Regioni un ruolo di affiancamento dello Stato al fine precipuo di adattare, in quanto più vicine alle istanze dei lavoratori e delle imprese, i provvedimenti normativi alle specifiche esigenze territoriali.

In tale ottica il ruolo che le Regioni devono svolgere, sempre nel rispetto di quei vincoli posti dalla legislazione dello Stato, è ampio e composito.

Innanzitutto un ruolo attivo di partecipazione al livello della legislazione statale, attraverso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, che dia concreta affermazione al principio della *“leale collaborazione”* inserito nel comma 2 del modificato art. 120 della Costituzione e più volte proclamato come principio di generale applicazione dalla Corte Costituzionale, al punto che oggi la leale collaborazione viene intesa come collaborazione paritaria tra lo Stato e le Regioni.

Un secondo livello, non meno importante, è rappresentato come abbiamo già detto, dall'adattamento attraverso la normativa regionale della norma dello Stato al contesto economico e produttivo dei territori, soprattutto sotto il profilo dell'affermazione della cultura della prevenzione

che passa attraverso interventi di formazione ed informazione dei lavoratori e di sensibilizzazione delle imprese con la previsione di un sistema premiale delle cosiddette imprese virtuose.

Il terzo livello è senza dubbio quello della programmazione e del coordinamento, attraverso gli appositi comitati regionali, di tutti gli interventi nella materia della tutela della salute e della sicurezza nonché il necessario raccordo con le competenze assegnate agli organismi statali.

Infine, il quarto livello riguarda il coordinamento delle attività di vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, svolta a livello territoriale dalle aziende sanitarie locali, come era stato previsto dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Il sistema istituzionale e il ruolo delle regioni nel nuovo decreto legislativo

Non a caso l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 così recita "Le disposizioni contenute nel presente decreto legislativo costituiscono attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, per il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro, mediante il riordino e il coordinamento delle medesime in un unico testo normativo. Il presente decreto legislativo persegue le finalità di cui al presente comma nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, nonché in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, garantendo l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere, di età e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati".

Il Capo II del titolo I è interamente dedicato al Sistema Istituzionale, quasi completamente assente nel decreto legislativo 19 settembre 1994, n.626.

Di fondamentale importanza strategica, è il "Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro istituito dall'art. 5 del nuovo decreto legislativo.

Il Comitato è composto da due rappresentanti del Ministero della Salute, due del Ministero del lavoro, uno del Ministero dell'Interno e cinque delle regioni e province autonome di Trento e Bolzano.

Tra i compiti del Comitato vi è quello importantissimo di stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza nonché di raccordo e coordinamento delle politiche regionali con quelle nazionali e comunitarie, di individuazione delle priorità della ricerca in tema di salute e sicurezza dei lavoratori nonché degli obiettivi e dei programmi dell'azione pubblica per il loro miglioramento. L'attuazione delle azioni intraprese è oggetto di verifica con cadenza almeno annuale.

Inoltre, in analogia con quanto era già stato previsto dagli artt. 3 e 4 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n.124, in materia di lavoro e legislazione sociale, vengono previsti due livelli, il primo nazionale ed il secondo locale, di coordinamento di tutti gli interventi in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, inclusa la vigilanza.

Presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale viene istituita la "Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro", composta da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri del lavoro, della salute, dello sviluppo economico, dell'interno, della difesa, delle infrastrutture, dei trasporti, delle politiche agricole alimentari e forestali, della solidarietà sociale, un rappresentante per il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e dieci rappresentanti delle regioni e province autonome, nonché delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Già l'art. 26 del D. Lgs. 626/94 aveva previsto una Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro, limitandosi per la verità a modificare una analoga Commissione indicata negli artt. 393 e 394 del D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547.

Diversi e di più elevato spessore i compiti della nuova Commissione consultiva tra i quali rientrano la validazione delle buone prassi e l'elaborazione di procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi, la definizione dei criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, la trasmissione alle commissioni parlamentari e ai Presidenti delle Regioni di una relazione annuale sullo stato di applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza e sul possibile sviluppo, redatta sulla base dei dati forniti dal sistema informativo (SINP), valorizzare sia gli accordi sindacali sia i codici di condotta ed etici che orientino i comportamenti dei datori di lavoro ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente nonché promuovere la considerazione della differenza di genere in relazione alla valutazione dei rischi e alla predisposizione delle misure di prevenzione.

È di immediata evidenza come il legislatore abbia concretamente manifestato tutto il rispetto per il ruolo delle Regioni e delle Province autonome attraverso una paritaria presenza dei loro rappresentanti all'interno del nuovo sistema istituzionale.

Altrettanto significativa è la presenza delle Regioni e delle Province autonome nella Commissione per gli interpellati che viene introdotta dall'art. 12; è costituita presso il Ministero del lavoro e composta da due rappresentanti del Ministero del lavoro, due rappresentanti del Ministero della salute e quattro rappresentanti delle Regioni e Province autonome.

L'attività che sarà svolta da tale Commissione appare di assoluta importanza specialmente se si considera la complessità della disciplina e le sue possibili diverse interpretazioni per la presenza dei tanti soggetti preposti al controllo sulla sua applicazione.

Peraltro, a differenza della previsione dell'art. 9 del d.lgs. n. 124/2004, l'art. 12 del decreto legislativo non riconnette all'adeguamento alle indicazioni fornite in sede di interpellato l'esclusione delle sanzioni, ma si limita a prevedere che quelle indicazioni costituiscano criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio delle attività di vigilanza rappresentando un deciso sostegno all'uniformità degli indirizzi per l'attività di vigilanza di tutti i soggetti coinvolti.

Altra importante occasione per le Regioni nella gestione concreta della salute e della sicurezza e di avvicinamento della politica dello Stato alle realtà locali è rappresentata dai Comitati regionali di coordinamento (già previsti dall'art. 27 del d.lgs. n. 626/1994) istituiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007 e pubblicato sulla G.U. n. 31 del 6 febbraio 2008, con il compito primario di realizzare una programmazione coordinata di interventi uniformi e di creare il necessario raccordo sia con il Comitato nazionale che con la Commissione consultiva.

Già l'art. 4, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 123, aveva anticipato l'emanazione del decreto, previa intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, intesa che è stata sancita dalla Conferenza unificata nella seduta del 20 dicembre 2007, e che ha visto la partecipazione anche dell'Unione Province Italiane (U.P.I.), dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia (A.N.C.I.) e dell'Unione Nazionale Comuni, Comunità ed Enti Montani (U.N.C.E.M.)

La legge 123/2007, a sua volta, aveva recepito l'Accordo sottoscritto il 1° agosto 2007 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome e concernente il "Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro" che fissava, tra gli obiettivi strategici del Servizio Sanitario Nazionale per il consolidamento e lo sviluppo dell'attuale sistema, la disciplina del coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza svolto attraverso i Comitati regionali di coordinamento, di cui all'art. 27 del D.Lgs. 626/94.

Il Comitato, presieduto dal Presidente della giunta regionale o da un assessore da lui delegato, con la partecipazione degli assessori regionali competenti per le funzioni correlate (Salute, Lavoro, Attività Produttive, Agricoltura, etc.), deve comprendere rappresentanti, territorialmente competenti dei servizi di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro delle aziende sanitarie locali,

dell' Agenzia regionale per la protezione ambientale, dei settori ispezione del lavoro delle direzioni regionali del lavoro, degli ispettorati regionali dei Vigili del fuoco, delle agenzie territoriali dell' ISPESL, degli uffici periferici dell' I.N.A.I.L., dell' I.P.S.E.M.A. e dell' I.N.P.S., dell' Associazione nazionale dei Comuni d' Italia (ANCI), dell' Unione Province italiane (UPI) e rappresentanti degli uffici di sanità aerea e marittima del Ministero della salute nonché delle autorità marittime portuali ed aeroportuali.

Ai lavori del Comitato partecipano anche quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello regionale.

Dalla data di entrata in vigore del DPCM sono decaduti, pertanto, i compiti affidati ai Presidenti delle province sulla base della delega provvisoria prevista dal comma 2 dell' art. 4 della legge 123/2007.

D'altra parte la complessa e completa composizione dei Comitati, che vede anche la partecipazione dell' ANCI e dell' UPI, permette di conoscere in maniera approfondita le varie realtà territoriali e di attuare i piani di attività ed i progetti operativi individuati dalle Amministrazioni a livello nazionale, funzione prevista al punto a) del comma 4 dell' art. 1 del D.P.C.M.

Al fine di rafforzare la cooperazione tra gli Organi di vigilanza, presso ogni Comitato regionale di coordinamento è istituito un ufficio operativo composto da rappresentanti degli organi di vigilanza che pianifica il coordinamento delle rispettive attività, individuando le priorità a livello territoriale.

L' Ufficio operativo provvede a definire i piani operativi di vigilanza mediante l' individuazione degli obiettivi specifici, gli ambiti territoriali, i settori produttivi, i tempi, i mezzi e le risorse ordinarie che sono rese sinergicamente disponibili da parte dei vari soggetti pubblici interessati; i piani operativi così individuati vengono attuati a livello territoriale da organismi provinciali composti dai Servizi di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro delle ASL, dalle Direzioni Provinciali del lavoro, dall' INAIL, ISPESL, INPS e Comando provinciale dei Vigili del Fuoco.

Il Comitato deve riunirsi almeno ogni tre mesi e svolge le seguenti ulteriori funzioni:

indirizzo e programmazione delle attività di prevenzione e vigilanza e promozione dell' attività di comunicazione, informazione, formazione e assistenza operando il necessario coordinamento tra le diverse istituzioni;

raccolta ed analisi delle informazioni relative agli eventi dannosi e ai rischi, proponendo soluzioni operative e tecniche atte a ridurre il fenomeno degli infortuni e delle malattie da lavoro;

valorizzazione degli accordi aziendali e territoriali che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della solidarietà sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente.

L' art. 3 del D.P.C.M. ha previsto che, in attesa dell' adozione dei provvedimenti attuativi del criterio di cui all' art. 1, comma 2, lett. o), della legge delega, i Comitati regionali di coordinamento realizzano iniziative per l' integrazione dei rispettivi archivi informativi.

Infine, l' art. 4 ha disciplinato quanto previsto dal comma 1, lettera b), dell' art. 4 della legge 123/2007, prevedendo il potere sostitutivo dei Ministeri della salute e del lavoro nei casi di mancata costituzione del Comitato e di reiterata mancata convocazione del Comitato nei termini previsti; nel caso di inadempimento da parte delle Amministrazioni e degli Enti pubblici componenti il Comitato, il Presidente dello stesso, previo invito ad adempiere, informa l' autorità gerarchicamente o funzionalmente sovraordinata affinché assuma tutti gli atti necessari all' esercizio dei poteri sostitutivi.

Il sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro

Un discorso a parte merita l' art. 8 che istituisce il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), il quale ha lo scopo di fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l' efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, relativamente ai lavoratori iscritti e non iscritti agli enti assicurativi pubblici, e per

indirizzare le attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili negli attuali sistemi informativi, anche tramite l'integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate.

In realtà, risale all'agosto 2007 la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa sul Sistema Informativo nazionale integrato per la prevenzione nei luoghi di lavoro tra Ministero della salute e Ministero del lavoro, Regioni e Province autonome, ISPESL, INAIL e IPSEMA e individuato tra le tematiche di "particolare rilevanza" per il Servizio Sanitario Nazionale dal "Patto per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro".

Presupposto del programma di collaborazione era il comune convincimento che concrete politiche di intervento nel campo della salute e sicurezza del lavoro deve passare necessariamente attraverso una approfondita conoscenza del contesto in cui si opera.

A tal fine i soggetti coinvolti nel progetto si impegnavano, nel rispetto delle reciproche competenze, a realizzare un programma di collaborazione articolato in osservatori regionali e provinciali per la realizzazione di piani di informazione, diffusione delle conoscenze, assistenza e formazione.

Inoltre, il protocollo d'intesa disciplinava in maniera puntuale la struttura organizzativa del SINP, articolata su un livello politico-decisionale con il Comitato di Direzione e un livello operativo rappresentato dal Gruppo Nazionale di Lavoro integrato, con funzioni di coordinamento dei Gruppi di lavoro tecnici.

Il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro introdotto dal nuovo decreto legislativo è costituito dai Ministeri del lavoro, della salute e dell'interno, dalle regioni e province autonome, dall'INAIL, dall'IPSEMA e dall'ISPESL, con il contributo del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Al suo sviluppo concorrono gli organismi paritetici e gli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne. L'INAIL garantisce la gestione tecnica ed informatica del SINP e, a tal fine, è titolare del trattamento dei dati. Le parti sociali partecipano al SINP attraverso la periodica consultazione in ordine ai flussi informativi, i cui contenuti devono riguardare almeno: il quadro produttivo ed occupazionale; il quadro dei rischi; il quadro di salute e sicurezza dei lavoratori; il quadro degli interventi di prevenzione delle istituzioni preposte; il quadro degli interventi di vigilanza delle istituzioni preposte.

Il Patto per la salute e la sicurezza

Il "Patto per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro" è stato approvato in data 1 agosto 2007 dalla Conferenza Stato-Regioni e costituisce ancora oggi un documento di straordinaria importanza che impegna Regioni, Province Autonome e Ministero della Salute, con il coinvolgimento del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, nella realizzazione di azioni dirette alla salvaguardia della salute e della sicurezza del "cittadino che lavora".

Si colloca a pieno titolo nella più ampia strategia posta in essere dal sistema delle Regioni e finalizzata a individuare criticità e priorità della complessa attività di promozione della salute oltre che di prevenzione dei rischi nei luoghi di lavoro, attraverso la definizione di strumenti più efficaci e una presenza più puntuale dei sistemi sanitari regionali del nostro Paese.

Il "Patto", che va ad integrare il "Patto per la salute" approvato dal Ministero della Salute con le Regioni e Province Autonome, nell'intenzione dei soggetti coinvolti doveva innanzitutto garantire, attraverso il coordinamento strategico di tutti i soggetti istituzionali impegnati sul fronte della prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, un apporto qualificato, anche di consulenza preventiva, che permettesse di identificare le misure migliori da attuare contro il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

A tal fine l'accordo era strutturato secondo due importanti direttrici, la prima delle quali contemplava il raggiungimento di obiettivi strategici del Servizio Sanitario Nazionale attraverso il rispetto di criteri e vincoli omogenei per tutto il territorio nazionale, l'erogazione delle prestazioni previste dai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), il rispetto degli impegni assunti con il "Piano

nazionale della Prevenzione 2005-2007" approvato con l'intesa Stato, Regioni e Province autonome siglata il 23 marzo 2005 e il potenziamento complessivo dell'attività ispettiva e la definizione, per i Servizi di prevenzione delle ASL, di standard di attività di vigilanza omogenei sul territorio nazionale con il conseguente potenziamento degli organici dei Servizi delle ASL sia in termini numerici sia in termini di aggiornamento e formazione professionale.

La seconda direttrice invece delineava tematiche di particolare rilevanza per il Servizio Sanitario Nazionale rispondenti al raggiungimento di diversi obiettivi fra cui il consolidamento degli strumenti di sorveglianza epidemiologica dei fenomeni avversi alla salute dei lavoratori attraverso la creazione di un Sistema Informativo Nazionale e la predisposizione di piani operativi, a valenza almeno triennale, contestualizzati nelle realtà regionali e territoriali e mirati a specifici comparti, cercando di cogliere i rischi emergenti per la salute dei lavoratori.

In tale ambito si inseriva anche l'attività di sostegno ed assistenza alle imprese, intesa come reale coinvolgimento e partecipazione delle stesse al processo di sicurezza al loro interno, attraverso la predisposizione di adeguati strumenti informativi, soprattutto per le unità produttive più piccole, a cura dei soggetti pubblici in collaborazione con gli enti di riferimento, nonché la programmazione e lo svolgimento di attività formative finalizzate alla conoscenza delle norme di legge e tecniche in materia di prevenzione.

Infine, l'accordo rivelava la necessità di implementare e rivisitare l'attività complessiva di sorveglianza sanitaria in modo da renderla adeguata all'evoluzione normativa e produttiva.

Vigilanza e prevenzione

Nell'esaminare le funzioni di controllo esercitate dalla pubblica amministrazione in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori e l'assetto organizzativo delle strutture ad esse deputate occorre fare principalmente riferimento alla legge del 23 dicembre 1978 n. 833.

La legge che ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale ha avuto, tra gli altri presupposti, anche quello di ricomporre in un unico ambito istituzionale le funzioni della prevenzione, della cura e della riabilitazione.

L'ampio dibattito culturale e politico che precedette la riforma sanitaria metteva in luce come gli investimenti che il Servizio sanitario nazionale avrebbe sostenuto per lo sviluppo delle attività di prevenzione avrebbero inciso positivamente migliorando la qualità della vita dei cittadini e allo stesso tempo diminuendo nel tempo la spesa destinata alla cura e alla riabilitazione.

Tutte le funzioni, salvo quelle di indirizzo generale, affidate all'istituto centrale, sono state progressivamente trasferite ad un'unica struttura di competenza territoriale, la Unità Sanitaria Locale.

L'art. 20 ha delineato l'ampio complesso di funzioni che i Servizi dell'USL devono svolgere a tutela della salute dei lavoratori e dei cittadini, provvedendo alla individuazione dei fattori morbigeni e alla rimozione degli stessi attraverso un'opera al contempo di promozione e di educazione sanitaria da un lato e di controllo e repressione dall'altro.

Questa interconnessione tra funzioni di prevenzione e di repressione ha voluto cercare di sanare una dicotomia che storicamente si era venuta a determinare tra l'attività di vigilanza e di repressione, esercitata essenzialmente dall'Ispettorato del Lavoro, e l'attività più prettamente preventiva svolta dall'ENPI, dagli Istituti Universitari di Medicina del Lavoro e dai Servizi territoriali di Medicina degli Ambienti di Lavoro.

L'esperienza dei Servizi Territoriali, laddove si è potuta sufficientemente esplicitare, ha dimostrato in questi anni che la integrazione delle differenti funzioni non solo è possibile ma è anche efficace.

Nel corso degli anni la legge 833/78 ha subito diverse modifiche la più importante delle quali è rappresentata dal D.Lgs. 502/92, modificato dal D.Lgs. 517/93, con il quale la USL è stata trasformata in Azienda Sanitaria Locale.

Le funzioni in materia di tutela della salute dei lavoratori vengono oggi svolte, all'interno dell'ASL, dal Servizio di Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro, servizio che, insieme ad altri, compone il Dipartimento di Prevenzione.

L'art. 23 dello stesso D.Lgs. 626/94, come modificato dal D.Lgs. 242/96, aveva assegnato all'allora Ispettorato del lavoro (ora Direzione Provinciale del lavoro) la possibilità di esercitare l'attività di vigilanza in materia di sicurezza del lavoro in alcuni settori lavorativi comportanti rischi particolarmente elevati, individuati nel successivo D.P.C.M. n. 412 del 14 ottobre 1997, nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e in quello dei lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei.

Questa attività doveva essere svolta in forma coordinata con gli organi di vigilanza delle ASL concordando preventivamente con gli stessi i programmi di intervento.

Anche in questo caso lo strumento normativo per la realizzazione del coordinamento era costituito dal Comitato di coordinamento regionale previsto dall'art. 27 del D.Lgs. 626/94 e dalle sue eventuali articolazioni provinciali.

L'art. 13 del nuovo decreto legislativo ha sostanzialmente ribadito l'attuale ripartizione esistente tra i vari organismi prevista dall'art. 23 del D.Lgs. 626/94, prevedendo peraltro la possibilità, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, di un ampliamento delle funzioni degli organi ispettivi del Ministero del lavoro.

Molto opportunamente, però, viene puntualizzato che la vigilanza è esercitata nel rispetto del coordinamento esercitato dal Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, previsto dall'art. 5 e dai Comitati regionali di coordinamento, previsti dall'art. 7.

In ogni caso è prevista l'assoluta incompatibilità, a qualsiasi titolo e in qualunque parte del territorio nazionale, tra funzioni di vigilanza e di consulenza, ma, diversamente dalla disciplina precedente, l'incompatibilità si estende a tutto il personale degli uffici che svolgono attività di vigilanza.

Si prevede poi che l'importo delle somme che l'azienda sanitaria locale, in qualità di organo di vigilanza, ammette a pagare in sede amministrativa ai sensi dell'art. 21, comma 2, primo periodo, del D. Lgs. n. 758/1994, integra l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle stesse aziende sanitarie locali.

L'evoluzione della società e della percezione della salute da parte dei cittadini pone nuove responsabilità alle Istituzioni centrali, alle Regioni, attraverso le quali si realizza la massima integrazione tra organizzazione sanitaria e territorio. In presenza di una più diffusa e avvertita sensibilità per la qualità della vita, ci si interroga sempre più frequentemente sulle condizioni fisiche e di benessere della propria esperienza lavorativa e si avverte con maggior consapevolezza il diritto ad una vita e a un ambiente qualitativamente migliori.

Sono convinto che, su questi temi, le Regioni e le Province autonome potranno integrare, completare e declinare efficacemente sui vari territori il nuovo sistema, contribuendo a creare livelli sempre più alti di integrazione e collaborazione interistituzionale, in un confronto aperto e costante con le forze sociali, le Istituzioni e il mondo scientifico ed accademico.

Un linguaggio comune, metodologie di lavoro condivise, buone pratiche e strumenti elaborati congiuntamente, sono ormai patrimonio di quello che a buon ragione può essere chiamato "*il sistema integrato della prevenzione*" che mi auguro possa essere un riferimento davvero utile per le lavoratrici e i lavoratori del nostro Paese.

L'iniziativa della Regione Campania conferma con forza questa volontà, a sostegno di un lavoro più sicuro.

Marco Masi
Regione Toscana
Coordinatore del Comitato Tecnico delle Regioni e Province Autonome



Assessorato alla Sanità



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte di Appello di Napoli