

# ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO



Associazione di Protezione Ambientale di interesse nazionale (D.M. 1/3/88 – G.U. 19/5/88)

Convegno Milano, 29 novembre 2004

## “Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro” Valutazioni, Iniziative, Proposte di Modifica

### Sintesi dell'intervento del Prof. Carlo Smuraglia

*Professore f.r. di diritto del lavoro – Presidenza naz. Associazione Ambiente e Lavoro*

Da anni, si propone, da varie parti, l'esigenza di un Testo Unico sulla sicurezza del lavoro, che raccolga le norme vigenti e le coordini, nel contempo apportando alcune innovazioni necessarie per rafforzare e rendere più efficace il sistema di prevenzione. Il primo tentativo risale al 1978 (legge di riforma sanitaria); poi ci furono le proposte della Commissione Lama e dopo ancora, nel corso della tredicesima legislatura, la presentazione, la discussione e l'approvazione nella Commissione lavoro del Senato di un testo molto ampio, peraltro mai approdato all'aula.

Adesso entra in campo il governo, predisponendo un decreto legislativo in virtù della delega conferita dal Parlamento con l'art. 3 della legge 29.7.2003 n.229.

Lo sforzo, in sé commendevole, perché corrispondente ad una esigenza più volte - come si è detto - manifestata, non appare corrispondente alle attese e alle effettive necessità.

Ai pochi aspetti positivi (estensione delle tutele a tutti i lavoratori, subordinati e autonomi, quale che sia la tipologia del loro contratto; tentativo di semplificazione e coordinamento della complessa normativa) si contrappongono aspetti particolarmente negativi e tali da suscitare vive preoccupazioni.

Basterà indicarne, al momento, i più salienti:

1. Lo schema di decreto, in realtà, non introduce, al di là di quanto accennato, alcuna positiva innovazione, non tenendo conto delle osservazioni e proposte formulate da più parti e delle indicazioni emergenti dal rapporto di monitoraggio sull'attuazione del decreto legislativo 626/94, presentato dalle Regioni nel novembre 2003.
2. La tecnica utilizzata è quella di inserire nel Testo Unico i principi generali, trasferendo tutti gli aspetti più specifici agli allegati. In questo modo, però, il sistema non si rafforza e sotto certi aspetti si complica; mentre c'è il rischio evidente della degradazione di molti precetti imperativi al semplice livello di norme tecniche e di buone prassi, spesso sprovviste di sanzioni effettive.

Tutte le informazioni  
sul “Testo Unico” all'indirizzo:

<http://www.amblav.it/html/testounico.htm>

3. La valorizzazione del dialogo sociale, indicata fin dal primo articolo, è certamente utile ed opportuna, ma poi non si capisce in che cosa consista; e se tutto si riduce al rafforzamento della bilateralità, bisogna dire che gli aspetti più innovativi, rispetto all'art. 20 del decreto 626, sono tali da suscitare forti perplessità e preoccupazioni. In particolare si crea una confusione rispetto ai compiti degli organismi pubblici di vigilanza e di prevenzione e si attribuisce un potere di certificazione, che non può competere ad enti del genere e che sarebbe certamente fonte di contrasti sociali, nell'evenienza di infortuni e malattie professionali.
4. L'esclusione di moltissimi lavoratori di varie tipologie dalla determinazione del numero di lavoratori dal quale il decreto fa discendere particolari obblighi, è assolutamente negativa, agli effetti di una efficace sistema di prevenzione.
5. Il frequente riferimento alle "norme di buona tecnica" e alle "buone prassi" finisce per togliere forza ed efficacia ai precetti, che dovrebbero essere chiari, efficaci e imperativi.
6. Il riferimento all'obbligo di adottare misure tecniche, organizzative e procedurali "concretamente attuabili... in quanto generalmente utilizzati" è contrario a tutta l'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza di questi anni, che ha privilegiato il concetto di "massima sicurezza tecnologicamente fattibile". In questo modo, si introducono valutazioni di mera opportunità e convenienza, mentre il riferimento a ciò che è generalmente praticato sminuisce gli obblighi fondamentali, compreso quello di tenersi informati anche sulle acquisizioni scientifiche (quanto meno su quelle non difficilmente accessibili).
7. L'affidamento alla libera scelta del datore di lavoro dei criteri di redazione del documento di valutazione dei rischi rappresenta un passo indietro rispetto alle definizioni oggettive ed al richiamo alle linee guida formulate da enti pubblici, che hanno costituito finora il principale punto di riferimento.
8. La riconosciuta facoltà di redigere il documento di valutazione dei rischi in forma semplificata, sulla base di indicazioni fornite dagli organismi bilaterali, è incoerente col sistema e palesemente pericolosa, oltre che negativa ai fini della vigilanza.
9. Manca una disciplina efficace dei "consulenti della sicurezza", ormai largamente diffusi in forma individuale o in forma societaria, nonostante inconvenienti ed abusi più volte segnalati da molte parti.
10. Lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione dev'essere consentito, ma con particolari cautele. Nello schema di decreto, invece, si ampliano i limiti già previsti dal 626, non si prevede alcuna forma di aggiornamento e si esclude ogni tipo di comunicazione agli organismi pubblici.
11. La riunione periodica viene omessa proprio nelle aziende in cui il rischio è maggiore.
12. Le attribuzioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza vengono ridotte



13. Il ritorno alla figura della “disposizione”, divenuta inutile specialmente dopo il decreto 758/94 è più che mai negativo, almeno nella forma in cui viene prospettato, perché introduce meccanismi complicati e certamente negativi ai fini dell’efficacia e prontezza degli interventi.
14. Il ruolo delle Regioni è svalutato al punto che non si consente loro di effettuare monitoraggi se non insieme ad altri organismi, pubblici e privati.
15. C’è un evidente accentramento di poteri e funzioni nel Ministero del lavoro, a tutto scapito del settore della sanità.
16. Il sistema delle sanzioni viene fortemente depotenziato, non solo per quanto riguarda la minore responsabilizzazione dei datori di lavoro, ma anche e soprattutto perché troppe sono le disposizioni che passano a livello di buone prassi o di norme tecniche.
17. L’abrogazione di interi provvedimenti tuttora dotati, per molti aspetti, di validità ed efficacia (v. articolo 186, con particolare riferimento ai decreti presidenziali 547/1955 e 303/1956) e la degradazione di alcune parti di essi a livello di buona tecnica o buone prassi, significa solo disperdere un patrimonio normativo che per tanti anni è riuscito a conservare un saliente valore.
18. L’aggiornamento di tutti i operatori addetti alla sicurezza, pubblici e privati, è previsto in forma oltremodo generica e vaga.
19. Di “responsabilità sociale” e di “responsabilità amministrativa” delle imprese non si parla affatto, nonostante i propositi manifestati nel preambolo e nella relazione.
20. Il rafforzamento della rete delle strutture pubbliche, da tutti auspicato, sia per le funzioni di prevenzione e consulenza che per quelle di vigilanza e di repressione, è sostanzialmente assente.
21. Per un provvedimento che dovrebbe unificare e coordinare sono troppe le esclusioni e le deroghe, anche per settori di particolare rilievo o rischiosità.
22. Per quanto riguarda le sanzioni amministrative o meramente pecuniarie, manca una disciplina moderna ed aggiornata, che ne consenta una reale effettività.

**Si tratta solo di alcune indicazioni, tutt’altro che esaustive; ulteriori approfondimenti condurranno ad analisi più puntuali e specifiche e risulteranno certamente utili per i confronti che si auspica vengano instaurati nel prossimo periodo e prima del varo definitivo del provvedimento.**

Milano 29 novembre 2004