

Audizione di Confindustria sul disegno di legge delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro

Audizione del 26 Aprile 2007

Relazioni Industriali e Affari Sociali

Senato della Repubblica - Commissione Lavoro e Previdenza sociale

Premessa

Il quadro legislativo e le attese della aziende

Premessa

La posizione di Confindustria sul tema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro è assolutamente in linea con quella di recente espressa dalle massime cariche dello Stato: il lavoro non sicuro rappresenta una minaccia alla convivenza civile, contro la quale le istituzioni e l'intera società devono reagire per affermare il significato etico e politico della salvaguardia della vita umana nel quotidiano esplicarsi del lavoro quale valore fondante delle garanzie costituzionali.

La tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro è indice del livello di civiltà di un Paese ma è anche fattore di competitività e di sviluppo.

Il mondo produttivo deve misurarsi con un contesto di riferimento globalizzato ed in continua evoluzione, che impone sfide cruciali alle quali occorre rispondere attraverso politiche economiche e sociali che contribuiscano a rendere la società più dinamica e le imprese più competitive in un quadro di garanzie per i lavoratori.

In questo senso il nostro Paese ha bisogno di una strategia di intervento in grado di coniugare uno sviluppo economico sostenibile con una salda coesione sociale ed a questo scopo sono fondamentali politiche di *welfare* che da costo per il Paese si trasformino in fattore di crescita, per dare adeguata risposta ai nuovi bisogni sociali, creando, al tempo stesso, valore.

In questo ambito trovano corretta collocazione anche le politiche per la prevenzione dei rischi lavorativi e l'avviato processo legislativo di riassetto delle normative in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Il quadro legislativo e le attese della aziende

Dopo l'occasione mancata nella scorsa legislatura, l'iniziativa intrapresa dall'attuale Governo per un riassetto normativo della prevenzione dei rischi lavorativi rappresenta un'opportunità che deve essere colta per dare finalmente risposta alla esigenza di maggiore tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori senza inutili penalizzazioni per le imprese.

I processi legislativi rappresentano in via generale un momento centrale dal quale è sempre lecito attendersi la produzione di norme chiare ed efficaci, in grado di coniugare la garanzia delle tutele e la certezza degli adempimenti.

Questa esigenza di certezza del diritto è tanto più avvertita nella materia della salute e sicurezza sul lavoro, dove non sono infrequenti norme a precetto generico che non consentono alle imprese di poter contare su prescrizioni puntuali la cui osservanza dia la certezza di aver completamente e correttamente adempiuto.

È questa una delle principali anomalie del sistema - non caso definita "barbara" in dottrina - alla quale occorre dare soluzione.

Le nostre imprese si aspettano che vengano finalmente superate:

- la disorganicità del quadro legislativo;
- la complessità delle regole e delle misure di prevenzione;
- l'incongruenza del regime delle responsabilità;
- l'irragionevole ipertrofia dell'apparato sanzionatorio penale, attualmente esteso anche alla violazione di adempimenti meramente formali;
- l'assenza di codici di condotta e di "buone regole" idonei ad orientare, su base volontaria, l'azione prevenzionale delle imprese;
- la frammentazione delle competenze istituzionali, con conseguente sovrapposizione di interventi;
- la carenza di sostegni finanziari agli investimenti aziendali per il miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- l'insufficiente promozione della cultura della prevenzione;
- l'inadeguatezza di riconoscimenti e sostegni al ruolo degli organismi paritetici delle parti sociali.

Pertanto, punti qualificanti di una politica legislativa orientata a rimuovere le carenze appena richiamate devono essere, a nostro giudizio:

- una chiara definizione dei precetti ed una semplificazione dei connessi adempimenti;

- l'introduzione di buone prassi a carattere volontario per una migliore attuazione delle norme ed un deciso incremento dei finanziamenti per sostenerle ed incentivarle;
- evitare che si creino situazioni di difformità normativa nel territorio nazionale;
- un forte coinvolgimento della bilateralità nelle politiche nazionali della salute e della sicurezza, con opportuno sostegno finanziario;
- l'introduzione di un sistema sanzionatorio che:
 - valorizzi la prescrizione e la diffida quali strumenti da anteporre alla funzione meramente repressiva;

adeguati le sanzioni alla gravità ed al tipo di illecito ed alle responsabilità dei soggetti coinvolti, senza inutili inasprimenti.

Rispetto alle esigenze appena richiamate e vivamente avvertite dalle aziende, è possibile affermare che, per molti versi, il DdL delega n. 1705 S si muova nella condivisibile direzione di una razionalizzazione del quadro normativo.

Spunti positivi presenti nell'art. 1, comma 2, del provvedimento di cui diamo atto al Governo sono, tra l'altro:

- la garanzia dell'uniformità delle tutele sull'intero territorio nazionale (**lett. a**);
- la semplificazione degli adempimenti formali per le piccole e medie imprese (**lett. b**);
- il potenziamento degli organismi paritetici ed il loro coinvolgimento anche nei temi della formazione (**lettere h ed o**);
- il coordinamento delle attività e degli indirizzi in materia di salute e sicurezza sul piano nazionale (**lettere i, m ed n**);
- la previsione di progetti formativi e di investimenti in materia di salute e sicurezza finanziati dall'Inail. A questo ultimo fine, peraltro, non risulta confermata l'utilizzabilità dei fondi impropriamente destinati dall'Istituto ad enti ormai disciolti (Enpi ed Enaoli) (**lett. o**);
- la promozione della cultura della sicurezza anche all'interno dell'attività scolastica (**lett. o**);
- il riordino ed il coordinamento delle istituzioni statali e territoriali competenti in materia di prevenzione, formazione e controllo (**lett. p**).

Per altri versi, tuttavia, il testo presenta, a nostro giudizio, alcuni rilevanti limiti ed incongruenze.

Tra **i limiti** si evidenzia quello relativo all'**art. 1, comma 2, lett. a**), laddove si indica, quale principio direttivo generale, il rispetto delle disposizioni vigenti, senza inserire un preciso criterio di delega che dia

contenuto alla norma dell'art. 2087 del codice civile, secondo le indicazioni della Corte costituzionale (sentenza n. 312 del 18/25 luglio 1996).

Tale inserimento si rende necessario, in linea con la cennata esigenza di certezza del diritto, al fine di:

- delimitare l'ambito di operatività di un precetto che impone in sostanza l'obbligo generico di garantire ai lavoratori la "massima sicurezza tecnologicamente possibile" senza fornire a tal fine alcun criterio orientativo o parametro di riferimento e rendendo conseguentemente indeterminata la generalità degli adempimenti previsti dall'intero sistema precettivo in tema di salute e sicurezza;
- evitare la paradossale situazione nella quale le misure prevenzionali da adottare vengono individuate *a posteriori*, ad infortunio avvenuto, ad opera del giudice o dei suoi periti e, per conseguenza, il datore di lavoro si trova esposto ai rigori dell'apparato sanzionatorio sulla base di profili di responsabilità sostanzialmente oggettiva.

Una **forte incongruenza** è rappresentata, poi, dal **criterio f)**, relativo alla previsione di una riformulazione dell'apparato sanzionatorio che:

- appare immotivatamente penalizzante per le imprese, laddove stabilisce l'aumento indiscriminato di tutte le sanzioni attualmente previste, siano esse penali o amministrative;
- riduce le ipotesi di alternatività tra ammenda e arresto;
- non conferma l'ipotesi, in precedenza prefigurata, di una espressa depenalizzazione delle inadempienze di natura meramente formale (rendendo più sfumati e, quindi, meno certi, i contorni di questo indispensabile intervento);
- estende la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (D. lgs. n. 231/2001) ai casi di omicidio e lesioni colposi commessi con violazione delle norme di prevenzione (prevedendo ingenti sanzioni pecuniarie e interdittive);
- infine, aumenta pesantemente gli importi relativi alle sanzioni amministrative poste attualmente a presidio di alcune violazioni di natura formale (mentre le altre violazioni di natura formale al momento colpite con sanzioni penali resterebbero sanzionate penalmente).

Si tratta di previsioni che, specie ove si ponga mente alla ricordata presenza nel sistema di precetti generici privi di prescrizioni puntuali:

- accentuano inutilmente la severità di un apparato sanzionatorio già pesantemente afflittivo;
- pongono pesanti incognite sulla stessa sopravvivenza di aziende di minori dimensioni, con conseguenti riflessi negativi sull'occupazione;

- rischiano di risolversi in un forte disincentivo all'emersione del lavoro nero.

Critico appare anche il **criterio sub I)**, che, pur mirando opportunamente a valorizzare accordi, codici di condotta e buone prassi in atto in molte realtà aziendali, risulta del tutto incongruo laddove finalizza tali strumenti "al miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente", ancora una volta introducendo nel sistema un elemento di incertezza.

In effetti, codici di condotta e buone prassi non sempre possono essere migliorativi rispetto alle condizioni di tutela che la legge normalmente già colloca ai massimi livelli. Appare, invece, plausibile orientare gli strumenti in questione - la cui adozione, è bene ricordarlo, è e deve rimanere volontaria - al miglioramento della "attuazione" dei livelli di tutela definiti legislativamente. Inoltre, non sussistono al momento certezze in ordine ai principi della CSR (responsabilità sociale delle imprese), dei quali manca una puntuale e condivisa determinazione.

Riguardo al **criterio r)**, in tema di revisione della normativa sugli appalti, ci auguriamo che la finalità dichiarata al punto 1 (*"migliorare l'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante e appaltatore"*) consenta di rimuovere gli effetti negativi dell'improprio regime solidaristico tra committente e subappaltatore introdotto dalla legge Finanziaria 2007 con una misura del tutto irrazionale che, fatti salvi gli obblighi di sicurezza del lavoro, finisce per incidere di fatto sulla libertà di organizzazione di impresa, in contrasto con la garanzia apprestata dall'art. 41 della Costituzione.

Un cenno infine al **criterio h)** che, sebbene apprezzabile, come detto, nella parte in cui prefigura un opportuno potenziamento degli organismi paritetici, si spinge tuttavia ad attribuire alla bilateralità una specifica funzione (*"individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza"*) che dovrebbe derivare non da determinazione legislativa ma dall'incontro delle volontà delle parti sociali di cui detti organismi sono espressione (al momento, Confindustria, CGIL, CISL e UIL hanno in corso un confronto volto a definire il nuovo assetto della bilateralità nella materia).

* * *

Ci auguriamo che nel corso dell'iter parlamentare questi limiti e incongruenze possano trovare equilibrati ed efficaci correttivi, in vista della successiva fase di declinazione delle norme delegate, che ci attendiamo possa avvalersi del contributo che Confindustria è pronta ad offrire nel comune e condiviso impegno per il miglioramento della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Sarà nostra cura far pervenire sollecitamente alla Presidenza della Commissione un documento di puntuali osservazioni e proposte emendative.