

Presentazione del Rapporto annuale INAIL 2008

Roma, 24 giugno 2009

Discorso del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

MAURIZIO SACCONI

Ringrazio il Presidente, On. Sartori, per la sua efficace relazione con la quale richiama le principali attività dell'Istituto – tutte svolte con riconosciuta competenza – e i preziosi elementi informativi circa il fenomeno infortunistico contenuti nel rapporto. Esso appare caratterizzato da necessarie articolazioni relative alla casa, alla strada, ai settori produttivi, alle dimensioni di impresa, al grado di vulnerabilità dei lavoratori e sollecita in conseguenza azioni mirate e differenziate.

Per la prima volta dal dopoguerra il tragico bilancio delle morti bianche è sceso nel nostro Paese sotto la soglia dei 1.200 casi l'anno. È un segnale incoraggiante. Anche perché – come puntualmente documenta il Rapporto INAIL – risulta accompagnato da una consistente riduzione del numero di infortuni sul lavoro.

L'indice infortunistico è significativamente inferiore alla media europea. Ci collochiamo, per tasso di incidenza, al di sotto di importanti Paesi come Spagna, Francia e Germania.

Non possiamo tuttavia ritenerci soddisfatti. Una moderna cultura del lavoro, che ponga la persona al centro del sistema dei rapporti di produzione, non può tollerare alcun compromesso sulla integrità di anche una sola vita umana.

L'obiettivo fissato dalle istituzioni comunitarie, nell'ambito della Strategia per la salute e sicurezza sul lavoro, di una riduzione del 25 per cento del totale degli infortuni in Europa entro il 2012, ci impone dunque uno sforzo straordinario per rilanciare con determinazione, anche in termini di una più intensa

collaborazione tra imprese e lavoratori, una nuova cultura della sicurezza che veda nella prevenzione il suo punto qualificante.

La possibile soluzione del problema è, infatti, tutta di ordine sostanziale, non formale, e impone di intervenire su un complesso intreccio di fattori organizzativi, culturali e comportamentali che sono ancora radicati negli ambienti di lavoro.

La vera battaglia per ambienti di lavoro più sicuri e decenti passa inevitabilmente dalla porta della modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali del lavoro. Là dove vincoli puramente formali e norme inesigibili, non in linea con i radicali cambiamenti intervenuti negli ambienti di lavoro, spingono nella direzione degli abusi e della improvvisazione che sono alcune delle principali cause delle tante tragedie sul lavoro.

La centralità della persona, che anima la visione del *Libro Bianco* sul futuro del nostro modello sociale, non può che indirizzarci verso il perseguimento dei tre diritti fondamentali che devono essere garantiti a ogni persona che lavora, indipendentemente da formalismi e qualificazioni giuridiche. Tra questi, innanzi tutto, il diritto ad operare in ambienti di lavoro sicuri che costituisce l'indispensabile premessa al diritto a un compenso equo, in quanto idoneo a garantire una esistenza libera e dignitosa, e al diritto all'incremento delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita, quale vera garanzia di sicurezza e qualità della occupazione.

Le morti e gli incidenti sul lavoro sono delle tragedie terribili, ma non sono mai il frutto della fatalità, come ha appena sottolineato il Presidente Fini. Servono certamente buone norme e sanzioni effettive. Decisivi sono, tuttavia, i comportamenti concreti e quotidiani di tutti gli attori coinvolti.

Fondamentale è pertanto la collaborazione tra le parti sociali nelle aziende e nei territori ove le imprese sono diffuse, nel presupposto che il loro incontro dia

luogo a soluzioni concretamente utili, ben oltre la semplice prescrizione formale di legge, come nel caso della qualità delle attività di formazione e informazione.

È per questa ragione che ho ritenuto non solo utile, ma anche doveroso coltivare la delega concessa al Governo per perfezionare il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro approvato nel corso della passata legislatura in funzione di una maggiore attenzione ai profili sostanziali e prevenzionali che ritengo decisivi in una prospettiva di intervento che ponga la persona al centro dell'intervento normativo.

Lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri e in discussione in Parlamento in queste ore si muove nel solco della delega concessa al Governo già nella passata legislatura in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro senza alcuno "snaturamento" – del resto giuridicamente impossibile – dei contenuti, dell'impianto e dei principi ispiratori del Testo Unico.

Il decreto non ha dunque carattere innovativo dovendo operare nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento nel 2007 così come dell'imponente normativa comunitaria vigente in materia.

Un primo obiettivo del decreto è quello di correggere errori materiali e tecnici presenti nella attuale disciplina approvata, come noto, a Camere oramai sciolte e in tutta fretta.

Un secondo obiettivo è quello di superare le difficoltà operative, le criticità e le lacune evidenziate dai primi mesi di applicazione della nuova disciplina. L'attuale disciplina, per fare un esempio, equipara il volontario a un vero e proprio lavoratore subordinato, con ciò penalizzando le associazioni di volontariato che rappresentano una delle manifestazioni più vitali della nostra società.

La principale finalità delle misure varate dal Governo resta tuttavia quella di rendere maggiormente effettiva la disciplina di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, responsabilizzando tutti gli attori della sicurezza secondo queste linee di azione:

- superamento di un approccio meramente formalistico e burocratico al tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro prestando maggiore attenzione ai profili sostanziali (approccio per obiettivi e non solo per regole);
- superamento di una cultura meramente sanzionatoria, prestando maggiore attenzione alla prevenzione che è fatta di maggiore formazione, migliore informazione, programmazione delle visite ispettive;
- semplificazione del quadro normativo, che è composto da ben 306 articoli e vari allegati;
- definizione di un corpo normativo coerente anche con la realtà e le caratteristiche delle piccole e medie imprese e con le peculiarità delle forme di lavoro atipico e temporaneo a cui viene garantita in concreto una particolare tutela, sia per quanto concerne la valutazione dei rischi ai quali sono sottoposti che in termini di informazione e formazione;
- integrazione tra le attività del Servizio Sanitario Nazionale e dell'INAIL finalizzate alla assistenza e alla riabilitazione dei lavoratori vittime di infortuni, in modo da garantirne il migliore e più rapido recupero dell'integrità psicofisica e della capacità lavorativa;
- valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali quali strumenti di ausilio alle imprese e ai lavoratori per il corretto adempimento degli obblighi e delle attività formative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, per la

promozione di forme assicurative integrative, per il reinserimento lavorativo dei lavoratori vittime di infortuni;

- potenziamento dei meccanismi di qualificazione del sistema delle imprese e dei lavoratori autonomi fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, ed il miglioramento della efficacia della normativa in materia di appalto, in ragione della particolare incidenza degli infortuni in detto ambito;
- miglioramento della efficacia dell'apparato sanzionatorio, con l'obiettivo di assicurare una migliore corrispondenza tra infrazioni e sanzioni. A tale scopo si tiene conto dei compiti effettivamente svolti da ciascun attore della sicurezza, favorendo l'utilizzo di procedure di regolarizzazione da parte del soggetto inadempiente, e si riserva la sanzione penale ai soli casi di violazione delle disposizioni sostanziali e non di quelle unicamente formali (trasmissione di documentazione, notifiche, ecc.). Inoltre, si provvede alla complessiva 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 (anno in cui venne emanato il decreto legislativo n. 626) ad oggi.

Come imposto dalla delega, tutti gli interventi proposti garantiscono, in ogni caso, il rispetto dei livelli di tutela oggi assicurati a lavoratori e alle loro rappresentanze in ogni ambiente di lavoro e in ogni parte del territorio nazionale.

Rispetto a questa linea di intervento correttivo il Governo ha più volte manifestato il proprio impegno – che oggi confermo una volta ancora – ad

accogliere positivamente i molteplici suggerimenti e il prezioso lavoro compiuto in queste ore dalle Commissioni parlamentari competenti.

In particolare, preso atto delle perplessità manifestate dalle Regioni e dalle parti sociali, nel corso delle audizioni svolte dalle Commissioni parlamentari, rispetto alla cosiddetta presunzione di conformità attribuita ai provvedimenti di certificazione resi da apposite commissioni istituite presso gli enti bilaterali e le Università, manifesto la nostra intenzione di riconsiderare la norma, che certo non intendeva introdurre una presunzione assoluta.

Per restare ai principali punti di criticità emersi nel corso dei lavori parlamentari, considereremo altresì con particolare attenzione l'invito a rivisitare la disposizione che disciplina la posizione di garanzia e responsabilità del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti pur riconfermando l'esigenza di escludere interpretazioni giudiziali che attribuiscono automaticamente al datore di lavoro una responsabilità penale di tipo oggettivo.

Fondamentale è anche il contributo delle parti sociali che possono fornire un supporto strategico per innovazioni normative decisive, come è stata in passato l'introduzione del documento unico di regolarità contributiva in funzione di contrasto di forme di lavoro nero e irregolare. In questa prospettiva stiamo valutando con attenzione la proposta, proveniente dal settore edile, di uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, valutata sulla base delle violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza. Tale strumento, che è una sorta di "patente a punti", opera per mezzo della attribuzione alle imprese e ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il venir meno del punteggio, per la ripetizione di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, potrà determinare l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di svolgere attività nel settore dei cantieri edili.

L'intervento del Ministero presterà una particolare attenzione allo svolgimento della attività di vigilanza nei settori di competenza, attivando ogni possibile sinergia con soggetti pubblici e privati.

Fondamentale, in questa prospettiva, è il contributo della bilateralità che può fornire una importante integrazione alla azione, troppo spesso insufficiente, dei servizi ispettivi pubblici garantendo una preziosa forma di controllo sociale e condiviso sulla applicazione non solo della normativa vigente ma anche delle buone prassi e di modelli organizzativi in linea con l'obiettivo della effettività della tutela.

In tale ottica si colloca anche la definizione, con Accordo in Conferenza Stato Regioni del 20 novembre 2008 dei criteri di impiego e l'attivazione delle somme (pari a 50 milioni di euro) di cui all'articolo 11, comma 7, del Testo Unico, da destinare per attività promozionali della salute e sicurezza, tra le quali una campagna di comunicazione (per l'importo complessivo di 20 milioni di euro) sulla salute e sicurezza sul lavoro e attività di formazione su base regionale (per complessivi 30 milioni di euro).

Tali somme sono state regolarmente impegnate e sono a disposizione per le relative attività. Inoltre, intendiamo procedere nelle seguenti linee di azione:

- diffondere la cultura della sicurezza nei più giovani, a partire dai percorsi educativi e formativi, anche utilizzando le esperienze e competenze dell'ANMIL;
- definire compiutamente la attivazione del sistema di governo, su base tripartita, delle attività in materia di salute e sicurezza sul lavoro che consenta l'individuazione di indirizzi di attività uniformi sul territorio nazionale, attraverso la leale collaborazione tra Stato e Regioni. Segnalo

- la ricostituzione della Commissione consultiva alla quale sono devolute importanti funzioni di attuazione della riforma della sicurezza;
- garantire la razionalizzazione e il coordinamento degli interventi di tutti i soggetti preposti alle attività ispettive su tutto il territorio nazionale, evitando sovrapposizioni e duplicazioni;
 - assicurare la pronta e piena attivazione del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione per una verifica dell'efficacia delle azioni, per una efficace organizzazione e circolazione di informazioni e, quindi, una migliore finalizzazione degli interventi pubblici di prevenzione e vigilanza nonché per la diffusione di dati certi e condivisi in materia di infortuni sul lavoro;
 - procedere alla ulteriore valorizzazione degli accordi aziendali, territoriali e nazionali nonché dei codici di condotta ed etici e delle buone prassi in materia;
 - definire un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, che tenga conto della esperienza o delle competenze e conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati. In particolare, con riferimento alle attività (che costituiscono una criticità in termini infortunistici) in appalto, saranno introdotti strumenti in grado di valutare l'idoneità delle aziende utilizzando come parametro il rispetto delle norme di salute e sicurezza sul lavoro, considerato preferenziale anche per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica e di cui, quindi, usufruiranno solo le aziende "virtuose";
 - definire ulteriori misure di semplificazione degli adempimenti in materia di sicurezza, specie per le piccole e medie imprese, costituendo un apposito tavolo di lavoro. L'intento è di consentire la ricerca di misure che favoriscano la garanzia della sicurezza in azienda, in modo che essa

non venga più vista come un mero adempimento formale, ma come un obiettivo della gestione dell'impresa e parte integrante di essa. Tra queste sicuramente ci saranno misure di finanziamento per gli adeguamenti tecnologici e dell'organizzazione del lavoro, sul modello, reso maggiormente efficace e fruibile, dei finanziamenti erogati dall'INAIL, nonché per progetti di formazione, elaborati con la partecipazione delle parti sociali ed erogati anche per il tramite gli organismi paritetici;

- promuovere con modalità più efficaci – anche sperimentali – il reimpiego delle persone rese diversamente abili dagli infortuni nel lavoro, a partire da quelle più esposte al rischio di esclusione.

Autorità, signore e signori, per la realizzazione degli obiettivi esposti appare essenziale la migliore integrazione degli Enti esperti – INAIL e ISPESL – che, al di là degli assetti istituzionali, devono realizzare sinergie tali da ampliare la capacità di servizio al sistema produttivo. Allo stesso tempo la collaborazione con le parti sociali e con l'ANMIL – opportunamente sottolineata dal Presidente Sartori – sarà garanzia di azioni ancor più mirate nei diversi ambiti produttivi e nei segmenti sociali più esposti.

Una rinnovata attenzione al valore della vita non può che stimolare una ancor più alta funzione ideale e politica in relazione all'obiettivo primario di conseguire risultati concreti e misurabili in termini di sicurezza nel lavoro.