

Quali riforme possibili?

Roberto Rivero

1.- Il quadro normativo italiano e la nuova strategia europea.

Il diritto alla salute ed alla sicurezza sul lavoro (SSL) – quale diritto fondamentale della stessa cittadinanza europea - richiede di essere garantito attraverso il concorso di un insieme di soggetti e di azioni differenti (strumenti, metodi e tecniche di diversa natura) che tuttavia è essenziale pensare unitariamente, e ricomporre all'interno di un quadro organico e possibilmente armonico. In materia di SSL non esistono soluzioni semplici e definitive; tutti gli interventi protettivi sono essenziali e vanno assoggettati ad una continua opera di perfezionamento. Siamo davanti ad un problema politico di ampia portata che interpella in continuo la responsabilità di molti soggetti e che, come conferma la disciplina costituzionale dell'art. 41, non si può affrontare senza una visione della società ed una gerarchia di valori.

Com'è noto, questa tematica è divenuta centrale anche nella politica sociale dell'Unione Europea; e l'emersione di livelli essenziali comuni di sicurezza sul lavoro è principalmente dovuta a quella vasta e intensa attività normativa di definizione di principi e standard fondamentali da parte del diritto dell'Unione europea che ha certamente rappresentato uno dei più significativi filoni dell'armonizzazione sociale e della stessa coesione all'interno dell'Unione.

Tuttavia l'introduzione nel nostro ordinamento giuridico di innovativi principi in materia di tutela della sicurezza e della salute sul lavoro, di stampo europeo - che impongono di individuare il rischio e di eliminarlo alla fonte attraverso un servizio integrato, appositamente dedicato, ed un approccio tripartito (governo, imprese, lavoratori) - non ha determinato una riduzione marcata del fenomeno infortunistico, come ci si aspettava. Come conferma l'ultimo rapporto INAIL, il trend evidenzia, soprattutto nei mesi scorsi, una significativa crescita degli indici infortunistici e delle malattie professionali (anche per effetto dell'emergenza coronavirus) che continuano a qualificare tale fenomeno come un problema di elevata criticità in termini di costi umani, sociali ed economici che a tali eventi sono connaturati.

Per questa ragione il tema del contrasto agli incidenti e alle morti sul lavoro continua ad essere centrale anche nel dibattito politico e giuridico del nostro Paese chiamato a predisporre misure di prevenzione per realizzare un lavoro più sicuro, la cui misura è oggi individuata dal nuovo quadro strategico 2021-2027 elaborato dalla Commissione UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro “in un mondo del lavoro in evoluzione”, come recita il sottotitolo del documento.

Tre gli obiettivi trasversali su cui si concentra la nuova strategia che definisce le azioni chiave necessarie per migliorare la vita e le condizioni dei lavoratori nei prossimi anni:

1. gestire i cambiamenti indotti dalle transizioni verde, digitale e demografica, nonché le trasformazioni delle modalità e degli ambienti lavorativi;
2. migliorare la prevenzione degli incidenti e delle malattie;
3. migliorare la capacità di risposta a eventuali crisi future.

Il successo di tale quadro strategico dipende in larga misura dalla sua attuazione a livello nazionale e locale, la quale, come indicato dalla stessa Commissione, dovrà passare, oltre che dal “*dialogo sociale*” e dai “*finanziamenti*”, dal miglioramento delle *misure di applicazione* delle regole (“*rafforzando le ispezioni in loco*”).

L'Italia ha varato lo scorso anno un articolato provvedimento normativo (il d.l. n. 146/2021 convertito con modificazioni dalla l. n. 215/2021), di riforma del TU 81/2008, attraverso cui un ampio spazio è stato dato proprio all'azione ispettiva col potenziamento delle competenze dell'Ispettorato e l'inasprimento delle misure sospensive e sanzionatorie; si è proceduto poi all'attuazione del coordinamento informativo attraverso una definitiva messa a regime del SINP (sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro).

Altre norme sono state dedicate al miglioramento della formazione, al rafforzamento del ruolo del preposto, all'introduzione dell'obbligo formativo e di aggiornamento per lo stesso datore di lavoro, all'obbligo di comunicazione preventiva all'Ispettorato del lavoro occasionale anche autonomo, ad un maggiore coinvolgimento degli organismi paritetici nel campo della formazione.

2.- La pandemia, i modelli partecipativi, le responsabilità del sindacato.

In questo lungo periodo di pandemia abbiamo imparato a riconoscere, come i problemi della salute, dell'ambiente, del lavoro andrebbero riguardati insieme, in un'unica dimensione di cui è sempre più difficile stabilire gli esatti confini. La salute nei luoghi di lavoro è emersa come condizione necessaria per garantire la salute collettiva degli stessi cittadini, come è facile intuire anche dalle misure di prevenzione che sono state varate per accedere nei luoghi di lavoro, valevoli nella stessa misura e modalità per i cittadini e per i lavoratori.

Eppure non è stato facile, né senza tensioni, condividere nel dibattito pubblico l'idea di questa circolarità tra lavoro e virus, confermata anche dai numeri dei contagiati. Alle rivendicazioni di libertà individuali, talvolta sostenute anche in forme estreme (come quella che ha portato a Roma alla devastazione della sede della CGIL), il governo ed il parlamento hanno risposto con una strategia della prudenza, garantita: a) sul piano sanitario, con chiusure e lockdown, vaccini consigliati e obbligatori, green pass; e b) sul piano sociale, attraverso misure di sostegno, blocco reiterato dei licenziamenti, sussidi e cassa integrazione, il c.d. infortunio Covid sul piano INAIL, esenzioni di responsabilità per imprese e sanitari.

Una serie di misure che, pur all'interno di una cornice permeata in maniera evidente dalla logica emergenziale, ha assicurato il raggiungimento di un certo equilibrio tra principio di prevenzione e principio di solidarietà; ma non senza lacerazioni per il nostro ordinamento giuridico che ad es. non riconosce tuttora protezioni assicurative improntate secondo un criterio universalistico (in specie sono milioni i lavoratori autonomi, i collaboratori, ma anche subordinati, che non hanno una copertura assicurativa INAIL, rimasta selettiva).

Sarà quindi questo uno degli aspetti da articolare meglio, in risposta ad eventuali crisi future, come sollecita la strategia UE 21-27 (traendo anche indicazioni dalla riforma degli ammortizzatori sociali varata con l'ultima legge di bilancio che invece all'universalismo delle tutele certamente si ispira).

Nel periodo di emergenza pandemica, nonostante il complesso rimescolamento di principi giuridici che ne è scaturito, abbiamo avuto modo di sperimentare la positiva novità, che va perciò sottolineata, dei Protocolli

sulla sicurezza come chiave di volta per uscire da una situazione di difficile gestione della pandemia all'interno dei luoghi di lavoro; posto che i medesimi protocolli concordati tra le parti sociali - non frutto perciò di norme rigide ed eteronome, né di decisioni unilaterali - sono stati poi recepiti e resi obbligatori dallo stesso legislatore (con i d.P.C.M. del 10 aprile e del 26 aprile 2020) al fine di assicurare la prosecuzione e la messa in sicurezza delle attività produttive, proteggere i lavoratori e contenere la diffusione del contagio nel resto della popolazione.

La materia della SSL si presta particolarmente ad incentivare forme di partecipazione, dirette o indirette, dei lavoratori alla stessa gestione della sicurezza, assurgendo ad esempio di realizzazione di possibili modalità partecipative in azienda. Ed anche se sono note le difficoltà mostrate in passato dall'autonomia collettiva nel trattare la materia della tutela della salute dei prestatori di lavoro, si vorrebbe ritenere oramai inaugurata una nuova stagione per quanto riguarda la SSL e sperare dunque che anche nel modello sociale italiano, come in altri ordinamenti, si possa passare ad una nuova fase di maggiore democrazia industriale, attraverso momenti di effettiva partecipazione e di definizione condivisa delle regole.

3.- I contesti organizzativi: i rischi nuovi e vecchi.

I lavori non sono tutti uguali e la natura di molti lavori sta cambiando. Qualunque valutazione sulla disciplina della salute e sicurezza sul lavoro non può prescindere quindi da un'attenta analisi dei contesti entro i quali essa è destinata ad operare: contesti - quali l'organizzazione produttiva ed il mercato del lavoro - in continua evoluzione, specialmente sotto la spinta della globalizzazione e dell'innovazione tecnologica, ma anche dei cambiamenti demografici (con l'invecchiamento della forza lavoro) e di quelli climatici (con l'aumento della temperatura nell'ambiente e l'inquinamento atmosferico).

Sul piano della SSL il mondo del lavoro è come sempre attraversato da nuovi rischi che si presentano insieme a quelli vecchi.

Nello smart working, rivelatosi preziosa risorsa contro il virus fin dalla primavera 2020, si evidenzia il rischio da stress per l'isolamento dovuto alla

remotizzazione della prestazione, ma anche per la mancanza di un orario di lavoro e del rispetto del diritto alla disconnessione che assicuri il giusto bilanciamento tra esigenze di vita e di lavoro.

Nell'economia digitale e nel lavoro tramite piattaforme, che pure hanno avuto un forte boom nel periodo pandemico, il rischio è quello dei ritmi di lavoro dovuti alla commistione fra l'estrema modernità delle tecnologie digitali e il lavoro taylor-fordista di matrice novecentesca, con mansioni parcellizzate e ripetitive, tali da creare una catena continua. Vi sono poi settori, come l'agricoltura e l'edilizia, in cui si continua a morire come 50 anni fa (cadute dall'alto, schiacciamento, crolli di gru, incidenti col trattore); e spesso le vittime sono persone anziane che dovrebbero essere a riposo o fare lavori meno pericolosi.

Si tratta dei settori a più alto rischio, non solo per la salute e sicurezza, ma anche per la libertà e la dignità della persona, rischio dovuto alla presenza di sacche di sfruttamento, che in qualche caso rasentano la stessa riduzione in schiavitù, soprattutto a danno di lavoratori immigrati. Ciò anche per il fenomeno del caporalato che si insinua alla bisogna nelle stesse regole *soft* dettate in materia di appalti, subappalti e cooperative, che consentono di delegare a terzi (*just in time*, avrebbe detto L. Gallino) fasi del processo produttivo, senza assumere il rischio e la responsabilità dell'imprenditore.

4.- L'attuazione delle regole: legalità del lavoro e modelli di gestione e organizzazione.

Gli infortuni e le malattie professionali sono fatti umani e come tali hanno delle cause (varie cause, ma precise ed identificabili). Le principali cause degli infortuni e delle malattie professionali sono di natura organizzativa, essendo espressione di cattiva o illegale organizzazione del lavoro.

Come confermano l'Ispettorato del lavoro e l'INAIL, all'esito degli accertamenti ispettivi emergono percentuali elevatissime di illegalità, che arrivano ad oltre l'85% delle imprese ispezionate (la maggior parte delle quali in edilizia). Molte di queste infrazioni rappresentano il brodo di coltura degli incidenti, creando una falsa rappresentazione della realtà, l'idea esteriore di un lavoro sicuro che è invece pericoloso nella sostanza ed arriva fino ad uccidere chi lavora.

Fa male dirlo, ma non si può concepire che vi sia ancora chi fa impresa togliendo il freno alla funivia, levando la saracinesca protettiva alla macchina tessitrice, non assicurando la necessaria “speciale” attenzione agli studenti stagisti o tenendo in nero i propri lavoratori.

E' su questo snodo cruciale, relativo all'effettività delle regole all'interno dei luoghi di lavoro, che il Governo ha pensato di intervenire (il d.l. n. 146/2021 cit.), potenziando, come già detto, sanzioni ed ispezioni per rafforzare la strategia della prevenzione. Gli infortuni e le malattie in effetti non diminuiscono se vi è la possibilità di sfuggire alle norme sulla prevenzione.

Tuttavia, proprio perché non si può pensare di mettere un ispettore sul lavoro in ogni azienda, bisogna agire anche in altre direzioni per far crescere la cultura della prevenzione nella società in generale e nell'impresa in particolare (come si è fatto introducendo per la prima volta l'importante obbligo formativo in capo al datore di lavoro con la legge n. 215/2021).

Molte sono dunque le condizioni necessarie per garantire la SSL: i controlli, un sistema informativo di qualità per non disperdere la risorsa ispettiva, una formazione vera e non formale, un sistema di indirizzo politico rivitalizzato e più efficiente a livello istituzionale (centrale e regionale), il coinvolgimento e la stretta collaborazione dei tanti soggetti, pubblici (ASL, INAIL, INL) e privati (rls, rlt, medico competente, organismi paritetici, sindacati), coinvolti nel sistema della prevenzione; una magistratura sensibile ai problemi di chi lavora.

Ma il vero motore della sicurezza non può che essere l'impresa e l'organizzazione del lavoro; perché è nell'azienda e nel singolo ambiente di lavoro che si crea la fonte del pericolo per la SSL ed è lì che bisogna quindi intervenire per fare la prevenzione, ma in tempo reale ed *ex ante*. Cosa effettivamente avviene ogni giorno in un luogo di lavoro non può essere noto all'organo di vigilanza, ma è sicuramente noto al datore di lavoro, ai dirigenti se ci sono, ai preposti, ai capisquadra, ai lavoratori, alle rappresentanze sindacali, se presenti.

L'intervento prioritario deve essere rivolto dunque in questa direzione. Scriveva, qualche anno fa, un noto giurista come Federico Stella che affidare l'organizzazione della sicurezza al datore di lavoro sarebbe come affidare alla capra il compito di fare il giardiniere; intendendo dire che si tratta di

una contraddizione in termini, perché il datore non potrà resistere all'istinto di risparmiare e di privilegiare il profitto sulla sicurezza (come la capra con l'istinto di brucare l'erba).

Per superare questa visione rinunciataria (e sostanzialmente sbagliata, come si dirà), occorre fare in modo che il corretto approccio alla materia della SSL diventi un atteggiamento intrinseco (un sistema) dell'organizzazione aziendale, qualsiasi sia la dimensione dell'azienda; la quale - come è stato detto efficacemente (da Pascucci) - senza di esso, non solo non può definirsi un'organizzazione corretta, ma nemmeno potrebbe definirsi come organizzazione imprenditoriale.

Una possibilità, ancora poco sviluppata nella prassi, è quella che passa dalla diffusione del modello organizzativo di gestione della sicurezza (che può essere finanziato da INAIL e asseverato dagli organismi paritetici; artt.30 e 51 TU), in aggiunta quindi al mero rispetto degli obblighi di legge, per realizzare e mantenere un luogo di lavoro salubre e sicuro, con l'ausilio della necessaria struttura di controllo.

Ed è questo il punto di maggiore implementazione della strategia della SSL, anche nell'ottica della realizzazione della dimensione partecipata della prevenzione, inaugurata dalla direttiva quadro n.89/391/CEE, con il coinvolgimento degli organismi paritetici e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Le aziende potrebbero essere pure incentivate con sgravi contributivi e fiscali, e con finanziamenti per interventi di miglioramento, da verificare con attenzione e severità, ed ovviamente connessi all'effettivo miglioramento delle condizioni lavorative ed al loro mantenimento.

Si potrebbero conseguire in tal modo risparmi, sia per l'azienda che per la collettività, correlati alla riduzione degli infortuni (minori costi sanitari, minori costi umani, ridotte assenze dal lavoro) ed alla migliore organizzazione e gestione del lavoro (risparmi gestionali, minori perdite di tempo, minori costi energetici).

Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali costano all'economia dell'UE oltre il 3,3 % del PIL all'anno (circa 460 miliardi di EUR nel 2019).

E secondo le stime, per ogni euro investito in SSL, il rendimento per il datore di lavoro è circa il doppio: “vi sono validi motivi economici per garantire un elevato livello di tutela dei lavoratori” (anche secondo la Commissione dell’UE). Si supera così l’idea erronea, ma largamente diffusa nella realtà, soprattutto delle PMI, che la tutela della salute sia soltanto un costo, se non addirittura un obiettivo incompatibile con l’attività di impresa.

Occorre dunque una decisa inversione di tendenza su questo aspetto decisivo, su cui è concentrata anche la nuova strategia europea 2021-2027 laddove richiede la creazione di “una solida struttura di sostegno in materia di SSL che risponda alle esigenze specifiche delle PMI” come “contributo essenziale per un’economia sostenibile e per il successo della SSL nell’UE nel suo complesso”.

5.- Le politiche del lavoro: quali riforme possibili?

Come dice spesso, in modo efficace, il capo dello Stato il diritto al lavoro si identifica con il diritto alla sicurezza nei luoghi di lavoro. Non ci può essere nessuno iato.

Sul piano astratto dei principi questa affermazione si potrebbe considerare realizzata, perché le regole in materia di prevenzione ci sono e si fondano su principi anche avanzati di tutela, di provenienza Europea. Noi abbiamo però, secondo quanto si è detto, il problema di come ridurre lo scarto enorme (L. Zoppoli) che esiste nella realtà concreta tra le regole di prevenzione e la loro effettiva applicazione pratica.

Occorre, d’altra parte, rilevare che la SSL lavoro non dipende soltanto dalle regole di prevenzione in senso stretto; ma anche dal valore che attribuiamo al lavoro nella società. Nella Costituzione italiana il lavoro, e il valore che rappresenta per la persona, trovano degna collocazione e riconoscimento, poiché esso deve essere tutelato insieme alla salute, come ammonisce l’art.41 della Costituzione che, con il suo perentorio “*non può svolgersi*”, codifica il divieto invalicabile di ogni lavoro insicuro. Tra salute e lavoro va perciò ricercata, più che un contemperamento al ribasso, un’osmosi ed una corrispondenza assoluta, non negoziabile.

Dove vi è lavoro deve esservi salute. Ed è quello che esattamente dice anche il Tu 81/2008 (art.2, lett. o), allorché definisce il lavoro come stato di *benessere completo* della persona.

In questo risiede in definitiva il nodo politico della SSL; ed esso investe il modello di sviluppo socio economico ed il modo con cui viene perseguito nel Paese il rapporto tra salute, lavoro ed impresa. Fare politica significa anche scegliere, riscoprire una gerarchia tra i valori, avere una visione che guardi non solo al passato ma alle sfide che attraversano il futuro della società: dalla transizione ecologica alla parità di genere, dal superamento delle crescenti disuguaglianze alla povertà dilagante anche tra chi lavora.

La tutela della SSL si realizza anche dando diritti e dignità a chi lavora. Il rispetto degli orari di lavoro, i salari adeguati, la formazione vera, la professionalità seria, la stabilità nell'impiego, le tutele dissuasive contro i licenziamenti, le garanzie sindacali rappresentano, anche esse, una necessaria preconditione per il lavoro sicuro e dignitoso perché sottraggono il lavoratore al ricatto di dover lavorare a qualsiasi costo. Ed è del tutto sintonico che sia stata quindi potenziata (con il d.l. n. 146/2021 conv. in l. n. 215/2021) la misura della sospensione dell'attività imprenditoriale (di cui all'art. 14 del T.U. 81/2008) perché dove c'è lavoro irregolare c'è sempre lavoro insicuro (oltre che sottopagato e sotto trattato).

In un Paese dove ogni giorno muoiono una decina di lavoratori, per infortunio sul lavoro e per malattia professionale (200.000 decessi ogni anno in Europa, di cui 88.000 solo per esposizione all'amianto, secondo la Commissione Europea), c'è bisogno di un cambio di passo per promuovere un'idea di lavoro buono non solo per tirare avanti, ma come cornice dentro cui realizzare un futuro professionale e la propria dignità personale e familiare.