



Società Nazionale Operatori della Prevenzione

A proposito del Decreto sull'Agazia unica per le ispezioni del lavoro

In queste ore al Consiglio dei Ministri arriverà un Testo sulla Agenzia per le Ispezioni, di fonte interna al Ministero del Lavoro e quindi il livello di attenzione è tornato alto. Dopo avere ottenuto non senza fatica una formulazione corretta nella delega del Jobs Act come sempre la sarabanda riprende.

Si tratta di un testo di decreto legislativo in attuazione dell'art. 1, comma 7, lett. l), della legge n. 183/2014 (Jobs Act).

La delega prevedeva la “razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.”

Questo tema, che riguarda l'assetto delle competenze in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, era stato oggetto - in particolare negli ultimi mesi - di attenzione a vari livelli, acuita per ripetuti rumours di provenienza dal Ministero del Lavoro che inizialmente sembravano orientare verso l'idea di un'agenzia unica che coordinasse l'attività ispettiva e nel quale confluissero tutte le risorse umane, professionali e strumentali ora suddivise tra Direzioni del Lavoro, ASL, INAIL e INPS. Tale ipotesi è poi rapidamente rientrata con la delega sopra citata e si giunge ora al testo in oggetto.

Va detto che i rumours sopra accennati sembrano del tutto trascurare quello che è avvenuto negli ultimi decenni, a partire dalle novità di grande rilievo sul piano scientifico, metodologico e sociale consentite dalla legge 833/1978, di entità neppure confrontabile con quanto avvenuto negli anni precedenti. Non vanno dimenticati i rilevanti miglioramenti verificatisi negli ambienti di lavoro negli ultimi 3 decenni, la relevantissima e progressiva diminuzione degli infortuni sul lavoro, almeno in parte conseguenti alla “moderna prevenzione”, risultante di approcci e attività complesse che si basano sull'attuazione di politiche volte a “guadagnare salute”, cioè ad intervenire sui determinanti di infortunio e di malattia legati al rapporto tra salute, ambiente esterno e luoghi di lavoro. Una “moderna prevenzione” che ha trovato linfa in operatori collocati nel mondo della Sanità, per svolgere funzioni che sono imprescindibilmente “anche” funzioni sanitarie, oltre che naturalmente tecniche. E' forse superfluo accennare alla questione delle malattie professionali, che può essere affrontata solo con figure sanitarie (ovviamente assenti nella costituenda Agenzia). E come pensare ad occuparsi di edilizia cercando di diminuire i rischi di caduta dall'alto senza prevenirne le

complesse cause legate non solo alla sicurezza delle opere provvisorie ma anche alle conoscenze, alla formazione professionale, allo stato di salute dei lavoratori?

Come pensare di seguire la sicurezza degli impianti in grande stabilimento industriale senza “guardare” le condizioni ambientali (dentro e fuori) e senza operare per prevenire/ridurre i rischi per la salute di lavoratori e cittadini, magari con il concorso di più discipline, professionalità e competenze come avviene nei Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende sanitarie locali? Come pensare ad un’Agenzia unica di ispettori che non collabori e non si integri con le multiformi attività integrate costruite negli anni in tema di ambiente, salute pubblica, sicurezza sul lavoro (e salute animale).

A titolo di esemplificazione mettiamo a iconografia e in allegato “qualche risultato” tratto da contributo del Coordinamento tecnico interregionale di prevenzione, dati noti ai tanti lettori ma che alcuno degli interlocutori istituzionali e non sembrano sempre ignorare.

Ed è forse utile riferirsi alla Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa, nella quale si individuano una serie di principi alla base dell'efficacia delle ispezioni sul lavoro. A proposito del tema "salute", al punto 1: *"...anche se le ispezioni sul lavoro rappresentano una funzione di diritto pubblico che deve essere svolta esclusivamente da uffici pubblici e indipendenti, ciò non deve precludere la possibilità che gli ispettori del lavoro siano assistiti da rappresentanti delle parti sociali; l'indipendenza dei servizi di salute e sicurezza sul lavoro nei confronti del datore di lavoro deve essere garantita e, per quanto riguarda la salute sul lavoro, la sorveglianza, le allerte, la competenza sanitaria e le relative consulenze devono essere assicurate esclusivamente da professionisti indipendenti del settore sanità e sicurezza; ... l'ispezione e il monitoraggio della salute occupazionale debbano essere affidati ad addetti indipendenti specializzati in sanità e sicurezza..."*.

Pur con i positivi risultati conseguiti negli ultimi 30 anni, vi sono comunque ancora innegabili criticità nell'attuale Sistema e nella distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni, che hanno portato ad una rilevante disomogeneità delle iniziative delle azioni di prevenzione e controllo nel complesso del belpaese, spesso anche per l'esiguità delle risorse umane, professionali e strumentali messe in campo.

La delega contenuta nel Jobs Act poteva far pensare ad un successivo provvedimento che razionalizzasse almeno gli aspetti della vigilanza amministrativa sul lavoro, senza “fare confusione” rispetto al Sistema complessivo ed in particolare alla vigilanza (e prevenzione) tecnico-sanitaria.

Il testo diffuso nelle ultime ore appare invece contraddistinto da un forte eccesso di delega sia per gli aspetti delle funzioni e competenze, sia per quelli organizzativi: le funzioni attribuite (in eccesso) sembrano andare in senso paradossalmente opposto rispetto all'obiettivo razionalizzatore e semplificatorio affermato nella delega.

Viene completamente omissivo, tra l'altro, quanto previsto nella delega a proposito della previsione di *strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale*. Un punto di ricaduta importante e da noi fortemente voluto

Per alcuni settori produttivi, su tutti quello delle costruzioni ma non solo, c'è l'evidente contraddizione con l'attività espressa con atti di indirizzo del Comitato ex art. 5 D.Lgs. 81/08 e con i documenti e le proposte strategiche formulate dalla Commissione Consultiva ex art. 6 D.Lgs. 81/08.

In questa proposta di Agenzia le funzioni di indirizzo e coordinamento della vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro viene riferita a vari e complessi ambiti produttivi, dall'edilizia agli impianti ferroviari ai trasporti su strada. Il che moltiplica, - invece che semplificare - la confusione legata alla distribuzione di competenze tra diversi enti.

Del resto, *l'emanazione di circolari interpretative e di direttive operative per il personale ispettivo* non potrà che riguardare unicamente il personale dell'agenzia, e non il personale afferente ad altri organi ed enti (in specie il personale del Servizio sanitario nazionale), e ciò contribuisce alla previsione di inevitabili ulteriori confusioni.

Qualche domanda sui vari punti del comma 2 del fondamentale art. 2 (Funzioni e attribuzioni):

a) come si concilia la *“vigilanza in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro relativa a cantieri edili, impianti ferroviari e verifiche degli ascensori e montacarichi ubicati nelle aziende industriali”* con le attività svolte da altri enti, in particolare dalle strutture del Servizio sanitario nazionale?

Quali rapporti, ad esempio con il Piano Nazionale Edilizia delle Regioni/ASL e le relative attività di prevenzione e vigilanza?

b) l'affidamento all'Agenzia della potestà di *emanare circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria* (senza definirne gli ambiti) come si concilia con quanto affidato dall'artt. 12 del D. Lgs. 81/08 alla Commissione per gli interpellati?

e) l'Agenzia svolge attività di *prevenzione e promozione della legalità*: a quale prevenzione si allude, quella nei confronti della legalità o “altra prevenzione”?

g) inoltre è previsto che l'Agenzia abbia la *funzione di indirizzo e coordinamento sui trasporti su strada e anche sui “prodotti”* (macchine, strumenti marcati CE, ecc.): anche in questo caso, quali rapporti con le altre strutture e Ministeri aventi competenze in materia? E sul problema della vigilanza sulle macchine è interessante diffondere la tabella del Coordinamento delle Regioni dalla quale si evince il peso quali-quantitativo del lavoro delle ASL sulle segnalazioni di difformità.

h) a proposito delle attività di studio e analisi dei fenomeni relativi al lavoro sommerso e irregolare, di quale *mappatura dei rischi* si tratta, della mappatura appunto dei rischi di irregolarità oppure per rischi si intende qualcosa di più ampio? In questo caso ovviamente si tornerebbe al problema della confusione tra enti con le stesse competenze;

i) quale può essere *ogni ulteriore attività* demandata dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali?

La previsione che le funzioni di vigilanza comprendano la tutela della salute sul lavoro non tiene conto dell'attuale distribuzione di competenze sancita dall'art. 117 della Costituzione.

Non viene del resto definito alcun rapporto organico con il sistema oggi vigente e prevalente (Regioni/ASL) in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Non viene individuato alcun rapporto/contatto tra Ministero del Lavoro e Ministero della Salute (se non con l'accenno alla *“possibilità d’invitare nella Commissione centrale di coordinamento dell’attività di vigilanza anche i Direttori delle Direzioni generali degli altri Ministeri interessati in materia”*)

Non viene individuato alcun rapporto/contatto con il Comitato art. 5 del D.Lgs. 81 né ovviamente con i Comitati regionali e provinciali previsti dall'art. 7 dello stesso D.Lgs. 81. La partecipazione delle parti sociali consisterebbe nella presenza nella Commissione centrale di 4 rappresentanti dei datori di lavoro e 4 rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale (questo è l'unico riferimento alla partecipazione ed al coinvolgimento della parti sociali).

In estrema sintesi, vari passaggi previsti dal D. Lgs. 81/08 sembrano ignorati “o superati (?)”, a partire dalle modalità di indirizzo e coordinamento centrale e territoriale previste nel Titolo 1 dell'81. Come sono del resto apparentemente ignorati i contenuti e le prospettive del Piano Nazionale Prevenzione 2014-2018, della proposta dei Nuovi LEA e le stesse iniziative di programmazione dell'attività delle Regioni e ASL. E sembra del tutto omessa “a monte” la valutazione sull'enorme differenza di prestazioni e di interventi di prevenzione e vigilanza tra i Servizi delle ASL e le DTL.

Riguardo al personale: confluirebbe nell'Agenzia personale in parte amministrativo e in parte tecnico di INPS, Ministero del Lavoro (Direzioni Territoriali); INAIL , tutto privo di competenze in materia di salute e in parte (pur se in diversa misura) di sicurezza. Come potrebbe svolgere i compiti definiti nel Decreto, stante l'esplicitazione del costo invariato? Inoltre va notato tra l'altro - per quanto è dato di sapere - il mancato rispetto degli obblighi di concertazione dettati dalla contrattazione collettiva vigente nel comparto stesso dei Ministeri.

In sostanza il testo di questa “Agenzia unica” lascia molto perplessi e sembra assai poco in armonia con la situazione reale e pure con l'assetto normativo vigente, a partire da quello fondamentale definito dal D. Lgs. 81/08 cioè il provvedimento che contiene il complesso di riferimenti in tema di salute e sicurezza sul lavoro nel nostro paese e che del resto ha garantito anche in parte il recepimento delle direttive europee.

L'emanazione di questo Decreto precedentemente all'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, con l'avvento del nuovo art. 117 che riporta nella competenza dello Stato la legislazione nella materia della tutela e sicurezza del lavoro (oggi ancora materia di competenza concorrente), induce a pensare - viste le evidenti incongruenze del testo anche rispetto agli obiettivi enunciati (in gran parte non adempiuti) - ad un disegno più “articolato” (come del resto auspicato in ambienti interni al Ministero del Lavoro), ossia ad una possibile “nuova emanazione di un Decreto sull'Agenzia unica” dopo il compimento della riforma costituzionale, con la riconduzione complessiva in capo all'Agenzia (quindi allo Stato centrale) delle funzioni e dei poteri spettivi in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Che questa sventurata ipotesi si verifichi o meno, rimane il fatto che il provvedimento attuale non è esente da forti criticità, presenta aspetti assolutamente discutibili e appare quindi meritevole di un'ampia revisione prima di essere emanato.

Una cosa è cercare di risolvere le criticità esistenti nel sistema, certamente presenti, altra cosa è questo testo, confuso e spesso ben lontano dagli obiettivi enunciati nella delega.

Su questo e altri temi si sta discutendo all'interno del Seminario interno che si sta svolgendo a Roma (19-20 febbraio)tra CGIL-CISL e UIL e SNOP. Vi terremo informatissimi.

18 febbraio 2015

a cura SNOP