

**LA DESTINAZIONE DELLE SANZIONI IRROGATE DALL'ORGANO DI VIGILANZA
(il problema del potenziamento del sistema dei servizi di prevenzione delle ASL
e dei servizi ispettivi delle DTL, in materia di salute e sicurezza sul lavoro)**

I Servizi di Prevenzione delle ASL -e insieme quelli ispettivi delle DTL- in materia di SSL, risultano oggi gravemente depotenziati. L'ormai pluriennale mancato turnover, "*determina non solo il depauperamento progressivo degli organici ma anche la mancata trasmissione di know out ed esperienze, fondamentali per la crescita culturale delle (poco numerose) nuove leve;*" (Commento SNOP [Società Nazionale degli Operatori della Prevenzione] alla Piattaforma unitaria CGIL-CISL-UIL)

Conseguentemente, sono carenti oggi le figure strettamente sanitarie (medici del lavoro e assistenti sanitari) insieme a quelle specializzate (chimici e ingegneri). Inoltre, risultano praticamente assenti figure quali quella dell'ergonomo, dello psicologo, del mediatore culturale, che tanto utili risulterebbero nell'affrontare le problematiche dei DMS (disturbi muscolo scheletrici), dello stress lavoro-correlato, della formazione in relazione ai lavoratori provenienti da altri paesi.

E' dunque improrogabile superare, nelle modalità compatibili, i vincoli imposti dalla spending review; anche se, forse, meglio sarebbe prefigurare uno specifico intervento legislativo.

Permane inoltre, e si aggrava, un problema di adeguamento delle attrezzature (ad es. mezzi di trasporto) e delle tecnologie.

Paradossalmente, non sempre e non tutte le risorse economiche disponibili alla Prevenzione vengono utilizzate. Ad esempio:

- *quelle destinate alla prevenzione , che dovrebbero essere almeno il 5.5% del Fondo sanitario regionale e che oggi sono circa il 4,5%;*
- *quelle dei fondi dedicati e vincolati alla prevenzione, quali conquistati nel T.U., D.Lgs. 81/08;*
- *quelle derivanti dai Committenti delle Grandi Opere;*
- *quelle derivanti dai fondi di ricerca INAIL per i progetti di prevenzione.*

(Documento SNOP, CGIL-CISL-UIL di Milano)

Specifica focalizzazione merita il problema della destinazione dei proventi delle sanzioni comminate in fase di vigilanza. Il D.Lgs. 81/08 agli art. 13, comma 6, e 14, comma 8, è inequivoco nello stabilire che:

Articolo 13 - Vigilanza

6. L'importo delle somme che l'ASL, in qualità di organo di vigilanza, ammette a pagare in sede amministrativa ... integra l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL.

Articolo 14 - Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori

8. L'importo delle somme aggiuntive di cui al comma 5, lettera b), [2.500 euro, per quanto qui di interesse] integra l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro. (1)

Stante la lettera della legge (in combinato col comma 7 dell'art. 14), rimaneva esclusa da tale finanziamento l'attività di prevenzione svolta dalle DTL in materia di SSL, posto che anche il personale ispettivo del Ministero del lavoro esercita l'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di SSL per alcune attività (settore delle costruzioni edili o di genio civile, lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei; ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, da individuarsi con apposito DM).

Probabilmente per porre rimedio a tale limite, il legislatore ha poi stabilito, in sede di rivalutazione delle sanzioni col DL 76/2013 (2), art. 9, comma 2), che:

*2. ...Le maggiorazioni [delle sanzioni, nella misura del 9,6%].. sono **destinate per la metà ...al finanziamento di attività di vigilanza nonché di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza del lavoro effettuate dalle **Direzioni territoriali del lavoro.*****

A tal fine le predette risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. ...

Tale ultima previsione incorre però nel medesimo vizio di costituzionalità acclarato dalla Corte Costituzionale -su ricorso della Regione Toscana- con la sentenza N. 217 del 30 novembre 2012, ed è tanto più problematica in quanto, appunto, successiva alla sentenza medesima.

In quella, la Corte, sulla base del criterio di riparto delle competenze, decideva che la norma *"nel prevedere che i proventi di dette sanzioni amministrative spettino indiscriminatamente al bilancio dello Stato, ha violato l'articolo 119, primo comma, della Costituzione, con riferimento al principio di autonomia finanziaria di spesa"*.

Infatti *"provvedendo la Regione alla irrogazione delle sanzioni nell'ambito delle proprie competenze, i relativi proventi devono afferire al relativo bilancio, in applicazione del principio generale affermato nell'articolo 29 della legge 689/81, in base al quale nelle materie di competenza regionale i proventi spettano alle Regioni"*.

"Si tratta -conclude la Corte- niente più che dell'applicazione del comune principio in base al quale l'importo della sanzione afferisce al soggetto competente all'irrogazione."

Sarà che i proventi delle sanzioni irrogate dai servizi ispettivi delle DTL devono confluire su apposito capitolo dell'entrata di bilancio dello Stato, essendo la vigilanza in materia di lavoro funzione di competenza statale, individuata tassativamente. Ma, in questo caso, si procede ad un conferimento ingiustificato della totalità (nella misura del 50%) delle maggiorazioni sulle sanzioni, incorporando evidentemente la "quota parte", assolutamente prevalente, delle sanzioni ASL.

Il legislatore sembra tuttavia non demordere. Nel decreto legge 23 dicembre 2013 n. 145, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 9, provvede -per quanto qui di pertinenza- ad aumentare del 30% le somme aggiuntive di cui all'art. 14, comma 4, lett. c) [spettanza DTL] e del comma 5, lett. b) [spettanza ASL] del D.Lgs. 81/ 08.

D.Lgs. 81/08 Articolo 14

Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori

4. È condizione per la revoca del provvedimento [di sospensione dell'attività produttiva] da parte dell'organo di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali di cui al comma 1:

c) il pagamento di una somma aggiuntiva ..pari a 1.500 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a 2.500 euro nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

5. È condizione per la revoca del provvedimento da parte dell'organo di vigilanza delle aziende sanitarie locali.. :

b) il pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a 2.500 euro...

La previsione di aumento, si è appena detto, è compresa nell'art. 14, comma 1, lett. b) del Decreto legge 145/2003, come modificato dalla legge di conversione 9/2014.

Legge 9/2014 Articolo 14

Misure per il contrasto al lavoro sommerso e irregolare

1. Al fine di rafforzare l'attività di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare e di tutela della salute e e della sicurezza nei luoghi di lavoro, sono introdotte le seguenti disposizioni:

b) l'importo... delle somme aggiuntive di cui all'art. 14, comma 4, lettera c), e comma 5, lettera b), del D.Lgs. 81/08, ..è aumentato del 30% [passando, per quanto qui di interesse, da 2.500 euro, a 3.250 euro]

La più volte espressa considerazione per il legislatore nostrano, porta rilevare come la norma, già discutibile per più di un aspetto, contenesse (testo poi modificato in sede di conversione) una incongruenza dovuta all'aver "dimenticato" la lett. b) del comma 5. Incongruenza giustamente rilevata dal Dr. E. Massi all'epoca Direttore della DTL di Modena -ed evidentemente, poi, recepita dal legislatore- in base alla quale: *"stando al tenore letterale della norma, la somma aggiuntiva richiesta dalle ASL resta fissata a 2.500 euro, attesochè essa è prevista dal successivo comma 5, lett. b), (non toccato dalla riforma)";* così determinandosi la condizione extralegale *"che per uno stesso fatto l'importo debba esser diverso, a seconda del soggetto che ha rilevato la violazione (ispettore del lavoro o ispettore dell'ASL)."*

Ciò che però vale porre come problema, è come ancora una volta il legislatore sembri porsi in contrasto con la decisione della Corte Costituzionale, decidendo, nella successiva lett. d) dell'art. 14: *"i maggiori introiti di cui alle lettere b) [l'unica, qui, di interesse] e c) sono versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati: ..."*

Dunque la quota di incremento del 30% (750 euro) della somma aggiuntiva di 2.500 euro, è **totalmente** versata all'apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

Per suo conto, la somma aggiuntiva di 2.500 euro irrogata dai servizi ispettivi della DTL era già stata destinata dall'art. 14, comma 7, del D.Lgs. 81/08: *"7. L'importo delle somme aggiuntive di cui al comma 4, lettera c), integra la dotazione del **Fondo per l'occupazione**., ed è destinato al finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare individuati con Decreto..."*

Se si vanno a verificare le disposizioni di legge richiamate dal comma 7, è constatabile come siano del tutto scomparsi i (già residuali) riferimenti alla *"tutela della salute e sicurezza dei lavoratori"*, a tutto favore della *"emersione del lavoro sommerso e della promozione di occupazione regolare"*. (3) Scopo, quest'ultimo, conseguente e positivo. Non fosse che la norma, così posta, contamina ed inficia la distinzione (4) tra le *"ipotesi di sospensione per lavoro irregolare"* (somma aggiuntiva oggi pari a 1.950 euro) e *"ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro"* (somma aggiuntiva oggi pari a 3.250 euro).

Per buona sorte, il Decreto legge 145/2013, convertito nella Legge 9/2014, dichiara in apertura dell'art. 14 il fine (..duplice) di rafforzamento della *"attività di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare"* e quello di *"tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro"*.

Posta questa (lunga, ma, spero, necessaria) digressione, vale ora tornare al problema della allocazione e fruibilità dei proventi delle sanzioni in materia di SSL.

Il D.Lgs. n. 81, già nella formulazione dell'aprile 2008 pone correttamente la questione quando, nell'art. 14 citato, decide che *"L'importo delle somme aggiuntive di cui al comma 5, lettera b), integra l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro.."*. E' poi facoltà delle Regioni deliberare (come alcune hanno fatto) che tali somme restino in disponibilità delle A.S.L.

Per finanziare però, dice la norma, le specifiche attività di prevenzione nei luoghi di lavoro in materia di salute e sicurezza di lavoratrici e lavoratori! A questo avrebbe dovuto attenersi il legislatore, indirizzando i proventi della somma aggiuntiva prevista nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e e della sicurezza sul lavoro. Invece che indifferenziatamente assommarle per integrare la dotazione del Fondo per l'occupazione. (5)

Tali risorse finanziarie, da considerarsi ovviamente aggiuntive rispetto allo stanziamento destinato ordinariamente ai Servizi di prevenzione negli ambienti di lavoro, potrebbero supplire alla carenza di risorse umane, formative, tecnologiche e strumentali che affligge ormai da tempo tali Servizi, condizionandone significativamente l'operatività.

Per conseguenza, potrebbero favorire l'attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione a favore delle imprese, peraltro espressamente prevista dall'art. 10 del D.Lgs. 81/08. (6) Così compensando un'azione, altrimenti, prevalentemente repressiva. La cui efficacia non può certo risultare decisiva agli effetti dell'affermazione di una cultura della sicurezza.

Il problema -nel duro confronto col reale- è a tutt'oggi rappresentato dal fatto che di tali risorse viene fatto un utilizzo assolutamente disomogeneo -e non verificato- da parte delle diverse Regioni. Nè a questo vulnus sembrano in grado di poter porre limite i progetti incrementali annuali di *"Obiettivi aziendali di interesse regionale dei Direttori generali"* delle ASL. Progetti che si limitano a utilizzare una parte esigua delle risorse, talvolta indirizzandola su obiettivi che sembrano non proprio pertinenti con quanto stabilito dalla legge.

Vale segnalare che la Commissione parlamentare d'inchiesta (7), nella sua proposta di istituzione di una Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, indica espressamente tra le sue nuove funzioni *"il monitoraggio sull'effettivo uso da parte delle ASL del ricavato delle sanzioni per violazioni antinfortunistiche ai fini della prevenzione"*.

E' necessario dunque richiamare con la dovuta fermezza gli interlocutori istituzionali sulla circostanza che i proventi delle sanzioni e delle somme aggiuntive, sono per legge destinati/dedicati -in toto- *"per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL."* e che un diverso utilizzo si pone contro la previsione di legge. Che la stessa destinazione deve valere -per le somme aggiuntive nella parte relativa a SSL- per i servizi ispettivi della DTL.

E' importante anche sottolineare come il legislatore (speciale) riferisca, con ogni evidenza, ai Servizi PSAL quando parla di *"dipartimenti di prevenzione delle ASL"*.

All'interno, o accosto, dei/ai DPM (Dipartimenti di Prevenzione Medici) si collocano infatti altri servizi (Prevenzione Veterinaria) che trattengono in disponibilità alla ASL, *"con il vincolo di destinazione per lo sviluppo delle stesse attività di prevenzione e controllo"*, *"i proventi da sanzioni amministrative irrogate in relazione alle attività di controllo di competenza.."* (secondo il sistema sanzionatorio del D.Lgs. 194/08). Potendo inoltre usufruire di finanziamenti aggiuntivi quali quelli rappresentati dal *Fondo funzioni non tariffabili*; dagli *introiti ascrivibili all'applicazione del D.Lgs. 194 del 19 novembre 2008* (8); da *ulteriori risorse attribuite sulla base di specifiche esigenze territoriali e/o in attuazione di obiettivi regionali.*" (9)

Ma, soprattutto, l'art. 13 specifica indiscutibilmente che i proventi delle sanzioni e delle somme aggiuntive devono servire *"per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL."*

Quanto al comma 7 dell'art. 14, è auspicabile che la norma venga riconsiderata, per quanto modesto possa risultare il ricavato delle somme aggiuntive dovute per gravi e reiterate violazioni in materia di SSL accertate dall'organo di vigilanza del Ministero del lavoro.

Note:

(1) è da dire che le somme aggiuntive non non rappresentano propriamente sanzioni amministrative, limitandosi a rappresentare una delle condizioni per la revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale; vengono qui riportate perchè, invece, entrano a pieno titolo nelle risorse complementari da attribuire ai Servizi PSAL e ai servizi ispettivi delle DTL(per questi, nella parte relativa a SSL).

(2) decreto legge 28 giugno 2013 n. 76, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013 n. 99; comma sostitutivo del comma 4-bis dell'art. 306 (Disposizioni finali) del D.Lgs. 81/08.

(3) Legge 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007); l'art. 1, comma 1156, lett. g), stabilisce una quota annuale del fondo anche per la tutela di SSL ...è però il comma 7 (art. 14, D.Lgs. 81/08) ad escluderla.

(4) distinzione correttamente posta dall'art. 14, comma 4, lett. c) del D.Lgs. 81/08 (fatto salvo il pasticcio del successivo comma 7).

(5) dal novembre 2008: Fondo sociale per occupazione e formazione; sulla base del comma 1, lett. a), del DL 185/2008, convertito in legge 2/2009;

- (6) **Articolo 10 - Informazione e assistenza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**
1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, tramite le AA.SS.LL. del SSN, ... il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ... svolgono, anche mediante convenzioni, attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro.
- (7) "Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette <morti bianche>";
- (8) "Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004"
- (9) Regione Lombardia, D.g.r. 2734/2001 - Testo unico delle regole di gestione del sistema socio-sanitario regionale - Allegato 5B, Prevenzione veterinaria; (si pone dunque il problema di sollecitare l'istituzione regionale a porre rimedio ad incertezze ed ambiguità ancora presenti nella Nota/circ. di riferimento Prot. H1.2011.0028112 del 26/09/2011, rendendo le indicazioni per l'utilizzo dei proventi derivanti da sanzioni, coerenti con la norma di legge).

Buon lavoro

Brescia, 15 marzo 2014

pietro.ferrari@cgil.brescia.it

Dipartimento Salute Sicurezza Ambiente
Camera del Lavoro di Brescia