

LA SALUTE NON SI SCAMBIA

Assemblea nazionale RLS Fiom-Cgil
11 marzo 2011 – Ancona

Dopo quasi tre anni dall'approvazione del nuovo testo unico sulla sicurezza nel lavoro pubblicato nel maggio 2008 si delinea sempre più chiaramente un'applicazione riduttiva e deludente delle nuove norme. Durante la redazione del nuovo testo e nella fase di approvazione molti di noi non hanno mancato di muovere fondate critiche nei confronti di alcuni istituti. Sono rimaste nel testo alcune cose che non ci piacevano e che continuano a non piacerci: dall'introduzione delle visite del medico competente in fase preassuntiva, alla generalizzata riduzione delle pene per il datore di lavoro, anche nei casi di gravi violazioni delle norme di prevenzione, al tentativo di sottrarre i costruttori e venditori di macchine prive dei requisiti essenziali di sicurezza al normale procedimento penale, ecc.

Ma nonostante queste ed altre gravi carenze non possiamo negare che l'approvazione del Testo Unico n. 81/08, ha definitivamente introdotto in Italia, come del resto è avvenuto in altri paesi europei, un modello di prevenzione in materia di salute dei lavoratori profondamente innovativo sul piano culturale ed organizzativo.

Attraverso il recepimento di fondamentali direttive europee l'ordinamento italiano è passato da una concezione in cui il datore di lavoro è semplicemente un debitore di sicurezza tenuto ad attuare obbligatoriamente alcuni precetti di prevenzione, ad una concezione che richiede un sistema organizzativo della sicurezza fondato sulla partecipazione dei lavoratori quali soggetti attivi che, attraverso le loro rappresentanze, si fanno carico della prevenzione aziendale. In sostanza il nuovo Testo Unico dà vita ad un sistema di relazioni tra diversi soggetti (datore di lavoro, dirigenti preposti, medico competente, responsabile del servizio di prevenzione, ecc) e, per quanto riguarda i lavoratori, ad una serie di interrelazioni: consultazioni dei RLS, informazione, formazione e

addestramento dei lavoratori, accesso al documento di valutazione dei rischi e ai luoghi di lavoro da parte dei RLS, riunione periodica di prevenzione, rapporti con il medico competente ecc.

Una previsione normativa, dunque, che configura un vero e proprio sistema organizzato della sicurezza e che si propone l'obiettivo di perseguire il massimo di sicurezza possibile attraverso la definizione di comportamenti individuali e collettivi più consapevoli. In questo quadro normativo il dato più saliente è la sistematicità degli adempimenti: nessuno più gioca la sua parte in solitudine, ogni adempimento presuppone il coinvolgimento di più soggetti senza la cui partecipazione non è possibile raggiungere il risultato voluto dal legislatore.

Così, ad esempio, l'obbligo della valutazione dei rischi spetta al datore di lavoro: ma egli non può correttamente adempiere se non coinvolge il RSPP, il MC e se non consulta il RLS. Questo modello di prevenzione partecipata è reso obbligatorio per legge, attraverso il meccanismo sanzionatorio che colpisce il datore di lavoro colpevole di non avere coinvolto gli altri soggetti.

Ci si è illusi che questo sistema avrebbe fatto fare un salto nella qualità della prevenzione e protezione della salute dei lavoratori. Non è stato così per due ragioni fondamentali: la massiccia trasgressione delle norme di prevenzione da parte delle aziende e il rifiuto di coinvolgere i rappresentanti dei lavoratori nelle scelte fondamentali che riguardano la sicurezza sul lavoro.

Il nuovo TU ha posto a carico dei datori di lavoro una serie di obblighi che non hanno precedenti nella passata legislazione:

- la definizione della politica aziendale di sicurezza
- l'organizzazione del conseguente sistema aziendale della prevenzione
- la valutazione di tutti i rischi per la salute
- la definizione di un piano di intervento fondato sulle priorità della salute dei lavoratori
- infine, la condivisione del piano medesimo da parte dei lavoratori.

Ma quasi niente di questo complesso piano della sicurezza ha avuto attuazione nelle nostre aziende; anzi, i lavoratori e i loro rappresentanti sono trattati come estranei ficcanaso da tenere a bada. Si è cominciato col negargli la consultazione in materia di valutazione dei rischi; poi si è cercato di non

fargli avere il documento di valutazione, farfugliando improbabili necessità di segretezza industriale; poi si è cercato di ostacolare l'esercizio dei compiti di rappresentanza, negando i necessari momenti di accesso e così via.

Eppure si era partiti dall'inserimento nella legge di delega n. 123 del lodevole proposito di rafforzare il ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale. Non solo: l'espressione usata dall'art. 47 del decreto "il RLS è istituito" a livello territoriale, ecc. confermava senza alcun dubbio la scelta legislativa di un modello di prevenzione a carattere partecipativo obbligatorio, cioè la indispensabilità della presenza in ogni contesto lavorativo dei RLS.

Si aggiunga che il TU ha definito con molta precisione le attribuzioni del RLS, riconducendole a quattro aspetti fondamentali: informazione, formazione, consultazione ed accesso. Queste attribuzioni costituiscono sulla carta un notevole complesso di diritti e di facoltà che possono essere fatte valere, anche coattivamente. Eppure la prevenzione nelle aziende non decolla e la partecipazione dei lavoratori alla prevenzione è largamente disattesa.

Credo che alla base di questa situazione ci siano molte responsabilità. E' bene partire, per non nascondersi dietro un dito, dall'azione dei soggetti che dovrebbero esserne i protagonisti. Le rappresentanze dei lavoratori sono state spesso lasciate sole, anzi in molte aziende del territorio nazionale non esistono; la legge le vorrebbe tendenzialmente come espressione delle rappresentanze sindacali proprio per conferir loro quella forza che altrimenti non potrebbero avere. Ma se il sindacato non le sostiene, come possono svolgere questo ruolo essenziale, cui la legge le chiama?

Se si dovesse fare il punto oggi si potrebbe dire senza sbagliare che finora quella della rappresentanza dei lavoratori per la salute è stata una scommessa persa. Forse non definitivamente, ma solo se si sarà in grado di riprendere un'azione forte ed incisiva. So, naturalmente, che esistono realtà fortemente combattive, ma ancora non costituiscono la regola nell'intero territorio nazionale.

Ma c'è un altro soggetto che porta forti responsabilità nell'attuale situazione della prevenzione in Italia e sono i servizi pubblici di prevenzione delle ASL. Nel momento in cui si doveva far partire

un nuovo modello prevenzionale sarebbe stata necessaria un'opera capillare di controllo e di vigilanza nelle aziende. Questo non è accaduto. Le aziende controllate dai servizi si sono mantenute negli anni sotto la percentuale del 5%. Si è diffusa la convinzione dell'impunità nella grande quantità di aziende che non sono mai state visitate dagli organi di vigilanza. Certo questo non accade a caso. Gli organici sono inferiori alle necessità, in alcune regioni i servizi non funzionano decentemente. I tagli lineari colpiscono anche le ASL e impediscono il turn-over. Noi abbiamo un Ministro dell'Economia che si è lasciato scappare che in tempi di difficoltà economica la sicurezza dei lavoratori è un lusso che non ci si può permettere. E nessuno che gli abbia ricordato che la salute dei lavoratori è uno di quei fondamentali diritti costituzionali che non può essere sospeso ad opera di un ministro qualsiasi.

Ed è così che i servizi delle ASL non riescono a garantire il rispetto di elementari diritti di sicurezza e meno che mai a garantire la partecipazione dei lavoratori ai piani di sicurezza aziendali.

Ma c'è un altro ordine di responsabilità che è ancora più grave, quello della Magistratura.

In un sistema come quello che abbiamo descritto, fondato su norme la cui violazione è sanzionata penalmente, se i reati non vengono perseguiti con efficacia e sanzionati tempestivamente, l'intero sistema perde credibilità. Ma lo scarso numero dei processi celebrati, la loro lentezza, l'esiguità delle pene comminate, i proscioglimenti per prescrizione relativi alle contravvenzioni elevate in azienda ci dicono con quale scarsa professionalità la magistratura si accosti a questo tipo di reati. Del resto quanti sono i magistrati che sono davvero specializzati in questa delicatissima materia? Pochissimi in tutta Italia, nonostante il numero altissimo di procedimenti per le violazioni alle norme di prevenzione sulla sicurezza del lavoro che toccano a ciascun magistrato. C'è una ragione se la gran parte dei colleghi non desidera affatto specializzarsi. Ed è che la considerazione sociale di questi fenomeni criminosi è marginale. C'è voluto il presidente Napolitano per ricordarci ripetutamente che siamo di fronte ad un gravissimo fenomeno cui occorre porre rimedio e per chiedere maggiore impegno alle istituzioni e alla magistratura.

Eppure il compito dei magistrati in questa materia non è secondario. Sarebbe del resto impensabile che in una moderna democrazia il giudice non fosse in grado di garantire i diritti essenziali della persona. Eppure di fronte alla plateale mancata adozione dei più elementari dispositivi di sicurezza che contraddistingue molte aziende, la tutela giudiziaria è incerta o addirittura inesistente. Si vedono in giro incredibili archiviazioni nei processi per gravissimi infortuni, anche mortali; si leggono incomprensibili assoluzioni per vicende in cui è evidente l'assoluta mancanza di sicurezza nell'organizzazione del lavoro. Solo la Cassazione mostra un profilo alto nella sua giurisprudenza, ma ciò avviene, evidentemente, solo se il processo arriva in Cassazione. Tutto questo è reso possibile dalla scarsa attenzione che la Magistratura dedica a questo fenomeno che negli ultimi dieci anni ha prodotto circa 14 mila morti.

E' questa la ragione per la quale i datori di lavoro sentono quella vaga aria di impunità quando pensano di poter aggirare agevolmente le norme sulla sicurezza e la salute dei lavoratori. Ed è questa la ragione per la quale, per converso, i lavoratori si sentono in qualche modo isolati e impotenti quando vedono che il loro diritto alla salute e alla sicurezza viene tenuto in scarsa considerazione. Questo senso di impotenza colpisce inevitabilmente anche i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, i quali, troppo spesso abbandonati a se stessi, agiscono nella sostanziale indifferenza di molti lavoratori assumendo un peso e un impegno che risulta sproporzionato rispetto all'efficacia dei risultati ottenuti. In questo senso è mancato finora il sostegno del servizio di prevenzione delle ASL e della stessa Magistratura a proposito dei quali va ripetuto che essi sono organismi pubblici il cui compito istituzionale è quello, rispettivamente, di garantire la salute dei lavoratori e di fare rispettare la legge.

Lo stesso senso di scarsa garanzia si diffonde in occasione di qualche pronuncia della magistratura, ad esempio in materia di costituzione di parte civile del sindacato o dei RLS nel processo penale per lesioni o omicidio cagionati dalla violazione delle norme sulla prevenzione del lavoro. In linea generale la giurisprudenza si è orientata ad accogliere la costituzione di parte civile da parte di enti e associazioni sindacali, riconoscendo loro piena legittimazione nel perseguimento delle finalità di

tutela dei lavoratori, a condizione che il lavoratore vittima delle violazioni fosse iscritto al sindacato che faceva l'istanza. Tuttavia va segnalata in questo senso una recente sentenza della Cassazione Penale Sez., la n. 2258, che contiene un importante elemento di novità. Il caso era dato da un reato di omicidio colposo commesso da alcuni dirigenti aziendali con violazione della normativa per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. La Cassazione ha ammesso la costituzione di parte civile dei sindacati a prescindere dall'iscrizione del lavoratore rimasto vittima dell'infortunio.

Questa sentenza è importante perché si discosta anche da un'altra interpretazione troppo restrittiva della Suprema Corte che aveva respinto talvolta la costituzione di parte civile del sindacato sostenendo che esso non era titolare di un danno risarcibile, giacché risarcibile era solo il danno derivante dalla lesione di un diritto soggettivo. Dunque il diritto leso in caso di infortunio era quello spettante esclusivamente al singolo lavoratore. Nella sentenza del 2010 invece la Cassazione individua un ulteriore elemento risarcibile: quello della lesione alla credibilità e alla reputazione delle organizzazioni sindacali. Questo è l'elemento decisivo che ha consentito di ammettere la costituzione di parte civile del sindacato indipendentemente dall'iscrizione del lavoratore coinvolto. C'è da sperare che la sentenza appena citata non resti un caso isolato.

C'è un ulteriore elemento che rivela la debolezza dell'azione della magistratura nella repressione dei reati contro la salute dei lavoratori, specialmente in tema di malattie professionali.

Molti sapranno che i nostri uffici non sono affatto oberati dai procedimenti per malattia professionale; anzi ne facciamo pochissimi e molti di questi pochi non arrivano a dibattimento.

Ogni anno in Italia vengono denunciate all'INAIL circa 36.000 malattie professionali. Ci si deve chiedere quanti sono i casi per i quali si inizia il procedimento penale e, ancor più, quanti sono i processi che si concludono con l'affermazione della responsabilità. Le cifre sono assai deludenti. Dei 36.000 casi denunciati solo un quarto dà luogo all'indagine per malattia professionale da parte dei servizi di polizia giudiziaria delle ASL e solo una piccolissima parte di queste indagini arriva al processo. Con maggiore precisione posso dire che le indagini svolte dalle ASL in tutta Italia sono

state per l'anno 2009 circa 9.900 mentre non ho dati nazionali sui rinvii a giudizio da parte della magistratura. Posso però dare un dato relativo alla Toscana dove i casi che arrivano a giudizio sono poche decine all'anno.

Le ragioni della scarsità dei procedimenti penali per malattia professionale sono molteplici e non tutte imputabili ai magistrati. Ma dobbiamo almeno avere consapevolezza del fatto che i referti di sospetta malattia professionale che arrivano nelle Procure sono pochi rispetto alle malattie denunciate all'INAIL; che molti di questi referti arrivano con grave ritardo e non consentono al magistrato di evitare la prescrizione; che molto spesso queste notizie di reato vengono inspiegabilmente iscritte nel registro contrassegnato dal modello 45, cioè dei fatti non costituenti reato e che molti procedimenti, sia pure correttamente iscritti, vengono archiviati e spesso non se ne capisce la ragione; e, infine, che pochissimi, come ho detto, prendono la via del dibattimento e ancor meno sono quelli che si concludono con una condanna.

Dunque la magistratura non si occupa solitamente delle malattie professionali, se è vero che (come ci dicono stime attendibilissime), vicino ai circa 1500 morti per infortunio sul lavoro se ne aggiungono ogni anno almeno altrettanti per malattie da lavoro. Ma, almeno per ora, non risulta che nelle nostre procure si dedichino indagini a questi reati colposi che in meno di dieci anni hanno visto 15.000 morti per malattie da lavoro. Si è certo avuta notizia di qualche indagine che è arrivata fino in fondo; ma si tratta appunto di casi che sono conosciuti proprio perché sono rari: l'Eternit di Casale Monferrato, il Petrolchimico di Portomarghera, le Grandi Officine di riparazione delle FS, la Fincantieri di Trieste e Monfalcone e così via. Processi noti proprio perché non si tratta di processi comuni.

Anzi, a proposito della Fincantieri va ricordata la situazione da me trovata appena giunto a Trieste in seguito alla mia nomina come Procuratore Generale. 900 processi relativi ad altrettanti casi di morte per mesotelioma pleurico giacevano nei cassetti delle Procure di Gorizia e Trieste, nell'indifferenza generale, mentre i familiari delle vittime periodicamente sfilavano sotto il Palazzo di Giustizia a chiedere che i processi venissero celebrati. C'è voluta l'avocazione del Procuratore Generale per

provocare il rinvio a giudizio degli imputati di quegli omicidi. I processi attualmente sono in corso ma il Governo ha pensato bene di lasciare sguarnito il Tribunale di Gorizia che non ha un numero di giudici sufficienti a celebrare quei processi. Questa è la situazione ad oggi, ma sembra che tutti i guai verranno risolti con la riforma epocale della giustizia che ci viene promessa.

Ho citato la dolorosissima vicenda dell'esposizione ad amianto dei lavoratori per molti decenni perché i pochi processi che si sono finora celebrati sottopongono alla nostra attenzione un aspetto di grande rilievo. La vicenda dell'amianto nel nostro paese è diventata un passaggio cruciale di qualsiasi riflessione su c.d. "diritto penale del rischio" e ci ammonisce per l'avvenire che la salute dei lavoratori non può essere oggetto di scambio. Talvolta in passato abbiamo praticato la c.d. monetizzazione del rischio. So bene le difficoltà che ha incontrato (e che incontra ancora) la lotta per la tutela delle condizioni dei lavoratori e non intendo fare nessun processo al passato. Ma abbiamo imparato che la salute è uno di quei diritti costituzionali che non sono nella disposizione né delle maggioranze di governo, né delle organizzazioni sindacali, né (tantomeno) dei datori di lavoro. Si tratta dei diritti fondamentali della persona che nessuna riforma costituzionale o ordinaria può pensare di negare ai lavoratori.

Dovremo imparare a difenderli meglio questi diritti a cominciare dai magistrati per finire ad ogni singolo lavoratore che abbia a cuore la propria dignità.

Beniamino Deidda

