

Un nuovo orizzonte per la tutela e la sicurezza del lavoro nei cantieri edili

Gian Carlo Muzzarelli*

Sommario

1. Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili. – 2. I cardini della legge.

1. Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili

Il perdurare di un'elevata incidenza degli infortuni sul lavoro, in particolare nell'ambito dei cantieri edili, impone un'attenta riflessione sulle azioni realizzate e sugli interventi che è necessario programmare e poi sviluppare.

Il dato positivo è la tendenza alla *riduzione* degli infortuni, pur in un contesto di aumento – fino al 2008 – dell'occupazione e delle ore lavorate.

Nonostante questo, è necessario sottolineare che numerose evidenze mostrano che, anche in territori ad economia avanzata come la regione Emilia-Romagna, le condizioni dei lavori svolti nei cantieri edili, pubblici e privati, presentano in alcuni casi carenze in termini di sicurezza materiale e di rispetto delle condizioni contrattuali e di tutela dei lavoratori che a diverso titolo vi operano.

Le tematiche della sicurezza nei cantieri edili, del rispetto delle condizioni normative e contrattuali, e dei conseguenti obblighi assicurativi e previdenziali dei lavoratori, pur essendo diverse, presentano rilevanti connessioni.

(*) Assessore programmazione e sviluppo territoriale, cooperazione col sistema delle autonomie, organizzazione, Regione Emilia-Romagna.

Sussiste, infatti, una relazione diretta tra violazione delle condizioni di sicurezza e scarso rispetto delle norme in materia contrattuale, assicurativa e previdenziale.

Occorre, inoltre, tenere conto del fatto che tali fenomeni si manifestano nell'ambito di una filiera produttiva che presenta caratteristiche specifiche di natura organizzativa: la peculiare struttura di mercato del settore è infatti caratterizzata da numerose piccole e micro-imprese.

Ciò pone un problema rispetto all'adeguata qualificazione delle imprese che operano nel settore, dal momento che la presenza sul territorio di imprese che operano mediante lavoratori, in tutto o in parte, esclusi dalle tutele previste, consente a questi soggetti di operare in modo anticoncorrenziale rispetto a quelle imprese che, invece, sostengono i costi necessari conseguenti all'applicazione delle norme in questione. Queste condizioni sono state rilevate in una pluralità di cantieri, sia a committenza pubblica, sia a committenza privata, sul territorio regionale.

È evidente, quindi, la necessità che la Regione Emilia-Romagna affronti, nell'ambito delle proprie competenze legislative, le gravi problematiche sociali mediante la definizione di specifiche prescrizioni normative, purché non si limitino ad essere disposizioni di natura programmatica.

A tal fine, pur nei limiti della competenza legislativa regionale, si rende necessario introdurre istituti e strumenti che consentano di contrastare in modo adeguato il fenomeno, al fine di promuovere la realizzazione di interventi diretti alla tutela della salute e della sicurezza nei cantieri, alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, al contrasto dell'irregolarità delle condizioni di lavoro, alla diffusione della cultura della sicurezza, della qualità del lavoro e della legalità.

La legge regionale "Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile" (l.r. 2/2009), intende affrontare proprio la complessa tematica della sicurezza e della tutela del lavoro nell'ambito dei cantieri edili.

2. I cardini della legge

La complessità del fenomeno deve portare a mettere a disposizione tutte le energie, tutte le capacità e le competenze che abbiamo, integrandole in modo armonico tra loro.

Serve un modello di responsabilità sociale diffusa.

Per la Regione Emilia-Romagna, l'obiettivo è la "tolleranza zero" nei confronti degli incidenti, mortali e non mortali.

Non è un caso che la normativa precisi, rispetto a quanto previsto dal testo unico sulla sicurezza, la definizione di lavoratore.

Il provvedimento legislativo rafforza il ruolo fondamentale del "lavoratore", estendendo la definizione (oltre ai soggetti individuati dalle disposizioni statali vigenti), anche alle persone fisiche che, a qualunque titolo, anche di lavoro autonomo, svolgono un'attività nell'ambito del cantiere.

Occorre, tuttavia, considerare anche che numerosi lavoratori non sono inquadrati nei contratti dell'edilizia (serramentisti, elettricisti, idraulici, ecc.) e che molti di loro sono divenuti autonomi, seppur privi di una minima formazione.

L'azione di promozione della Regione è stata scolpita in tutte le direzioni, attraverso un ruolo centrale della formazione.

C'è un tema legato allo sviluppo della cultura sulla sicurezza che deve coinvolgere tutti: i professionisti (progettisti, coordinatori per la sicurezza), le imprese ed i lavoratori, le loro organizzazioni di rappresentanza, il responsabile unico del procedimento nel caso dei lavori pubblici, il direttore lavori, il responsabile della sicurezza, il personale preposto alla vigilanza.

La formazione dei lavoratori anche nei cantieri, è stata un punto sul quale anche l'opposizione in Commissione assembleare ha espresso attenzione. Tale aspetto è presente nella legge e anche nei criteri che la Regione Emilia-Romagna ha predisposto nell'ambito delle 16 ore previste per l'apprendistato e più in generale anche su altri punti del piano straordinario della formazione per la sicurezza.

Tale aspetto, relativo alla formazione in cantiere, è stato inserito come criterio nel primo bando di attuazione della l.r. 2/2009, per la concessione di incentivi economici per la realizzazione di ulteriori livelli di sicurezza nei cantieri edili a favore dei committenti pubblici e privati.

Gli accordi sono uno strumento pensato come veicolo per l'attività di promozione della Regione attraverso un insieme di azioni sinergiche con gli enti competenti, con enti pubblici, ad esempio INAIL, INPS, e con le Casse edili. Ovviamente nel rispetto delle competenze e funzioni attribuite dalle vigenti norme statali.

Dalla semplice, ma necessaria, informazione, assistenza e consulenza ai lavoratori e alle imprese, al perseguimento della legalità e regolarità del lavoro, o ancora, alla definizione di accordi volti a favorire le forme di incentivazione dell'INAIL, fino ad un accordo con le Casse edili che possono sinergicamente con la Regione mettere a disposizione incentivi economici a favore del lavoratore e dunque del reddito, qualificando la sua professionalità e nel contempo adottare comportamenti in linea con le misure di sicurezza nei cantieri.

Vorrei soffermarmi anche su un altro aspetto degli accordi che ritengo importante. Si prevede la sottoscrizione di accordi preordinati alla definizione di un sistema di prescrizioni rivolte alle imprese ed ai soggetti che a qualunque titolo operano nei cantieri. Tali accordi vincolano gli aderenti al rispetto di quanto in essi disposto e possono essere riconosciuti dalla Regione, che a tal fine si esprime sentito il Comitato regionale di coordinamento.

Si tratta di un modello di "responsabilità sociale diffusa" costituito in base al principio di sussidiarietà orizzontale che prevede l'adesione volontaria ad un sistema di accordi negoziali, giuridicamente vincolanti, tra soggetti che a diverso titolo sono interessati alle attività che si svolgono all'interno dei cantieri. Il sistema, invece, diviene obbligatorio in relazione al regime degli incentivi.

Rispetto al tema relativo alla qualificazione delle imprese,

siamo consapevoli che in edilizia pubblica e privata esistono diverse tipologie d'impresa e diversi sistemi di certificazione di qualità.

Abbiamo, quindi, ritenuto più utile accompagnare un processo di qualificazione condiviso, che puntasse a definire con le parti sociali ed economiche un modello di organizzazione che rispondesse alla tutela del lavoratore, e contemporaneamente a dare efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa (art. 30 decreto legislativo 81/2008).

Un altro aspetto importante da evidenziare è il seguente: definiremo attraverso uno degli strumenti della l.r. 20/2000 (atto di indirizzo e coordinamento) i requisiti con effetto cogente sui RUE (Regolamento Urbanistico Edilizio) per il rilascio dei titoli abilitativi in edilizia, qualora vengano effettuati interventi di manutenzione sui manufatti esistenti (le "Linee salvavita"). Tali obblighi, approvati con successivo provvedimento della Assemblea legislativa regionale, vengono preventivamente sottoposti alla discussione con le parti sociali.

La razionalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa avviene anche attraverso la legge regionale 11/2004 sullo "Sviluppo della società informatica regionale", che getta le fondamenta sia per creare le infrastrutture telematiche, come Lepida, sulle quali far viaggiare le informazioni e i servizi utili, comprese quelle sulla sicurezza, sia per determinare le modalità di impegno fra gli enti locali e gli enti pubblici. Mi riferisco ad esempio alla convenzione firmata nel settembre 2008 che ha istituito la Community Network e che, attraverso gli accordi attuativi, andrà a definire i compiti e gli impegni per ogni componente di questa Comunità informatica.

C'è un grande bisogno di semplificazione e con la legge regionale abbiamo lo strumento per farlo, anzi lo stiamo già facendo.

Un esempio, per chiarezza: quando il progettista, o l'impresa, o più in generale l'avente diritto, fa la richiesta per un titolo abilitativo in edilizia si trova spesso nella condizione di dover ripetere, in moduli diversi, le stesse informazioni ed inviarli a

soggetti diversi. La notifica preliminare, prevista dal decreto legislativo 81/2008 da inviare alle AUSL, alle Direzioni provinciali del lavoro e al Comune, contiene delle informazioni già previste e più dettagliate nella richiesta per il titolo abilitativo edilizio. La Regione Emilia-Romagna è capofila fra le Regioni nell'ambito del progetto "Monitoraggio dell'attività edilizia" e sono in corso le prime sperimentazioni. Dopo lo studio di fattibilità completato nel 2008, si è passati alla realizzazione di un sistema informatico a supporto dei Comuni e per i professionisti. Tale progetto contiene anche l'adempimento della scheda ISTAT, agevolando e semplificando l'attività e la richiesta di informazioni al professionista nella presentazione del titolo abilitativo edilizio.

La semplificazione avviene anche attraverso gli sportelli unici, così come attraverso un sistema informativo che operi in raccordo con le altre banche dati esistenti a partire da quelle nazionali e da quelle regionali, sia che riguardino altri enti, sia quelle già esistenti in Regione (come la sezione regionale dell'Osservatorio dei contratti pubblici). È evidente la necessità di porre in essere un solido sistema di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, anche sulla base dell'incremento dei rispettivi patrimoni conoscitivi attraverso l'impostazione sistematica di flussi informativi, di relazioni e di azioni sinergiche nell'ambito di un sistema informativo integrato per una efficace programmazione e pianificazione di azioni ed interventi, definite con riferimento al quadro normativo complessivo in materia, ed ai diversi livelli ed ambiti di ruoli e competenze.

Un altro importante obiettivo è quello di supportare l'attività di promozione, prevenzione e controllo della sicurezza e regolarità del lavoro con un maggiore coordinamento e sviluppo dell'attività di monitoraggio e di segnalazione.

È previsto l'utilizzo di sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri, volti al riconoscimento dell'identità, dell'accesso e della permanenza nei cantieri degli addetti e dei lavoratori autorizzati.

Pensiamo ad un sistema informativo regionale in connessio-

ne e a supporto con l'attività del Comitato di coordinamento regionale.

Relativamente al sistema di incentivazione a favore dei committenti e delle imprese, è importante comprendere il ragionamento che sta alla base degli strumenti di incentivazione economica.

L'intento è di accompagnare e favorire un comportamento virtuoso attraverso l'adozione di misure di sicurezza e tutela della salute ulteriori rispetto a quelle previste dalle disposizioni vigenti.

All'interno di questo ragionamento è stato declinato un altro elemento importante: la responsabilità sociale. A favore dei committenti che affidano i lavori ad imprese o ad altro soggetto esecutore dei lavori, quindi anche in subappalto, e che svolgano la loro attività secondo principi di responsabilità sociale, indicati dalla norma regionale per la prima volta, la norma stessa prevede il sostegno al committente, non a caso in quanto nel decreto 81/2008 sono previsti particolari responsabilità, spesso sconosciute.

Gli impegni previsti hanno il duplice obiettivo di informare il committente in merito alle responsabilità e di sostenerlo nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti come ad esempio nella scelta dell'impresa edile che partecipando all'esecuzione dei lavori garantisce livelli ulteriori di tutela e sicurezza.

Inoltre, sono previsti incentivi a favore delle imprese edili, attraverso bandi finalizzati alla concessione di contributi in attuazione delle leggi regionali di settore.

Parimenti abbiamo previsto che nella programmazione regionale per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica o sociale, tra i requisiti e i criteri di valutazione siano introdotti anche quelli riguardanti l'impegno ad attuare livelli ulteriori di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri edili e di ingegneria civile, temporanei o mobili, a committenza pubblica o privata.

Infine, è stata data attenzione anche alla selezione degli operatori economici nei bandi di gara per la realizzazione di

lavori pubblici, in particolare nell'ambito dell'offerta economicamente vantaggiosa dando maggiore rilevanza nella valutazione dell'offerta ai soggetti che applicano condizioni ulteriori di sicurezza nei confronti dei lavoratori.

Ci siamo impegnati per dare una nuova visione della sicurezza e per realizzarla con più determinazione ed efficacia. Questa è la nostra ambizione: dare al diritto del lavoro la possibilità di realizzarsi nelle condizioni migliori di sicurezza per il lavoratore.

Per noi questo è prima di tutto un dovere morale.