

TROPPE MORTI BIANCHE SUL LAVORO. QUALI RESPONSABILITÀ?'

di Daniela Cervellera*

Risale agli anni '60 la definizione di **omicidi bianchi** data alle morti *accidentali* sul lavoro. Coniata all'interno del movimento operaio italiano l'espressione era tesa ad indicare - con triste retorica - le responsabilità oggettive del capitalismo e, più in generale, di tutto il sistema di sfruttamento della forza lavoro, nelle migliaia di morti l'anno in campo edilizio, nelle miniere e nel settore siderurgico.

Secondo varie statistiche curate da prestigiosi istituti internazionali volte a determinare il numero di incidenti mortali e non mortali e le malattie professionali legati all'attività lavorativa, l'ordine di grandezza è di circa 2.000.000 di **morti** annualmente nel mondo di cui circa 12.000 bambini, a fronte di circa 270.000.000 di **incidenti**. In Italia il numero di morti in un anno è di circa 1.400¹ mentre quello degli incidenti non mortali è di 700.000. I casi di **malattie professionali** sono, nel mondo, circa 160.000.000 ogni anno ed ogni attività lavorativa ha delle **potenzialità di**

* Avvocato penalista del Foro di Trani.

¹ Il tasso di mortalità sul lavoro nel nostro Paese è superiore del 15% alla media europea (prima dell'allargamento ad Est naturalmente).

rischio associate differenti.

Ogni giorno in Italia 4 persone muoiono sul posto di lavoro sebbene, secondo i dati I.N.A.I.L., le cose starebbero migliorando. Il calo degli infortuni raggiunge il - 2,8% tenendo conto dell'impatto occupazionale cresciuto dell'1%; gli infortuni sul lavoro risultano in calo del - 1,6% nell'industria e del - 4% nell'agricoltura; rimane stabile, purtroppo, il dato nel settore dell'edilizia.

Tuttavia l'I.N.A.I.L. ammette che il calo è anche dovuto all'introduzione della patente a punti che ha fatto diminuire gli incidenti stradali² considerati dalle statistiche e, pertanto, calcolati tra gli infortuni *in itinere*³, cioè quelli occorsi nel tragitto da casa al lavoro e viceversa.

Quello che l'I.N.A.I.L. sottace sono le morti lente di chi ha lavorato a Porto

² I.N.A.I.L., *Linee Guida per la trattazione dei casi di infortunio in itinere*, RI, 1998, I, pg. 155.

³ **D. Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38** (in G.U. 1° marzo, n. 50). - Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della L. 17 maggio 1999, n. 144. - (art. 12).

Marghera, alla BREDA di Sesto San Giovanni, a Priolo, all'ILVA di Taranto (nella cui grande azienda siderurgica, solo nell'ultimo anno sono morti 2 lavoratori e si sono registrati circa 4.000 infortuni) ed in altri posti malsani in cui l'altissimo rischio di esposizione a malattie mortali era ben noto alle Istituzioni, che solo recentemente hanno dato attuazione alla direttiva comunitaria del 2003 tesa a garantire e tutelare i lavoratori esposti all'amianto⁴.

Non rientrano nelle statistiche dell'Istituto nemmeno le morti dei militari tornati dalla Somalia e dal Kosovo che neneppure lo Stato sembra orientato a riconoscere come causa di servizio.

Il calo riguarda però gli infortuni denunciati. I lavoratori in nero non rientrano nelle statistiche, salvo quando muoiono e non si riesce ad eliminare efficacemente il cadavere.

Gli irregolari, se colpiti da infortuni, passano sotto silenzio perchè non vengono registrati né all'anagrafe delle Casse Edili, né a quella dell'I.N.A.I.L. che si limita a dichiarare, a fronte dei dati ufficiali, che circa 200.000 infortuni non sono denunciati perché accaduti durante il lavoro in nero.

Si consideri, inoltre, che la presenza dei lavoratori stranieri nel settore delle costruzioni è in continuo aumento, arrivando in alcune realtà al 50-60% della forza lavoro. Infatti è soprattutto nell'edilizia che si registra un aumento esponenziale dei lavoratori immigrati, con una crescita negli ultimi anni di

⁴ **D. Lgs. 25 luglio 2006, n. 257** (in G.U. 11 settembre, n. 211). - Attuazione della direttiva 2003/18/CE relativa alla protezione dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione all'amianto durante il lavoro.

iscritti alle Casse Edili del 400%. Oltre ad essere meno pagati ed inquadrati a livelli più bassi questi lavoratori, per difficoltà legate alla scarsa conoscenza della lingua e alla mancanza di formazione (solo il 20% delle figure sono professionalizzate e qualificate), sono quelli più esposti al rischio infortuni.

Il fenomeno è una vera e propria emergenza che assilla il Paese indifferentemente da nord a sud, a cui occorre rispondere con controlli, verifiche e politiche di tutela soprattutto verso gli occupati più deboli, i precari. Come ha suggerito il Presidente della Commissione Lavoro della Camera: *"...iniziare a monitorare i luoghi di lavoro, dai cantieri alle fabbriche significherebbe apprestare maggiori garanzie e tutele a favore dei lavoratori più inesperti, quelli saliti da qualche giorno su un ponteggio o quelli che dovrebbero beneficiare del periodo di formazione"*⁵.

Seppur nel 1994 è stato approvato il D. Lgs. n. 626⁶ sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, entrato a regime nel 1996 (ma rimasto inapplicato alla Pubblica Amministrazione per mancanza di fondi), la normativa è stata largamente disattesa, soprattutto nei settori più a rischio perché costosa. Inoltre la polverizzazione delle imprese sul

⁵ Intervento di G. PAGLIARINI, del 28 novembre 2006 sul tema: *"L'emergenza delle morti bianche"*.

⁶ **D. Lgs. 19 settembre 1994, n. 626** (in suppl. ord. alla G.U. del 12 novembre, n. 265). - Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE e 2003/18/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

territorio e le poche risorse destinate agli organi di controllo rende quasi impossibile scoprire e sanzionare le inadempienze.

Non si dimentichi, inoltre che il D. Lgs. n. 626/94 ed i suoi infiniti decreti attuativi e riscritture (a seguito dei richiami della UE per non corretto recepimento della normativa comunitaria) è rimasto per oltre 10 anni in attesa dell'emanazione del T.U., affidato per delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro⁷.

Eppure l'incredibile aumento delle c.d. morti bianche sul lavoro deve necessariamente imporre un approfondimento degli istituti giuridici che regolamentano gli infortuni sul lavoro per verificare l'efficacia del sistema e le eventuali lacune. Invero è emerso che nonostante l'impegno degli ispettori del lavoro gli organi di controllo preposti sono numericamente e strutturalmente insufficienti ed inadeguati a fronteggiare una così grave situazione oramai ritenuta di emergenza dalle più alte cariche dello Stato.

Ma quanti sono i controllori del lavoro? E quante ispezioni effettuano?

Alle dipendenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è posto il Comando dei Carabinieri per la Tutela del Lavoro, con poteri di vigilanza e compito precipuo di accertare le violazioni in materia giuslavoristica e legislazione sociale. Accanto al Comando Generale di Roma è presente un nucleo operativo per ogni

provincia, con esclusione del Trentino Alto Adige. Accanto a loro sono preposti a controlli anche i funzionari e gli ispettori civili del Ministero del Lavoro e gli ispettori A.S.L.. Con l'entrata in vigore della normativa più stringente in materia di sicurezza sul lavoro (articolo 36 bis D.L. n. 223/2006 convertito in L. n. 258/2006⁸) - secondo

⁸ **D.L. 4 luglio 2006, n. 223** (in G.U. 4 luglio, n. 153) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, **L. 4 agosto 2006, n. 248** (in suppl. ord. alla G.U. dell'11 agosto, n. 186, entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.

36-bis. *Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro.*

1. Al fine di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori nel settore dell'edilizia, nonché al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare ed in attesa dell'adozione di un testo unico in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, ferme restando le attribuzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, e successive modificazioni, nonché le competenze in tema di vigilanza attribuite dalla legislazione vigente in materia di salute e sicurezza, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), può adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni. I competenti uffici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale informano tempestivamente i competenti uffici del Ministero delle infrastrutture dell'adozione del provvedimento di sospensione al fine dell'emanazione da parte di questi ultimi di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a

⁷ **L. 3 agosto 2007 n. 123** (in G.U. del 10 agosto, n. 185). – Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia.

gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione, e comunque non superiore a due anni. A tal fine, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministero delle infrastrutture e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale predispongono le attività necessarie per l'integrazione dei rispettivi archivi informativi e per il coordinamento delle attività di vigilanza ed ispettive in materia di prevenzione e sicurezza dei lavoratori nel settore dell'edilizia.

2. È condizione per la revoca del provvedimento da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di cui al comma 1:

a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;
b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni alla disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni. È comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali e amministrative vigenti.

3. Nell'ambito dei cantieri edili i datori di lavoro debbono munire, a decorrere dal 1° ottobre 2006, il personale occupato di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. I lavoratori sono tenuti ad esporre detta tessera di riconoscimento. Tale obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nei cantieri, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto. Nei casi in cui siano presenti contemporaneamente nel cantiere più datori di lavoro o lavoratori autonomi, dell'obbligo risponde in solido il committente dell'opera.

4. I datori di lavoro con meno di dieci dipendenti possono assolvere all'obbligo di cui al comma 3 mediante annotazione, su apposito registro di cantiere vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori. Ai fini del presente comma, nel computo delle unità lavorative si tiene conto di tutti i lavoratori impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi per i quali si applicano le disposizioni di cui al comma 3.

5. La violazione delle previsioni di cui ai commi 3 e 4 comporta l'applicazione, in capo al datore di lavoro, della sanzione amministrativa da euro 100 ad euro 500 per ciascun lavoratore. Il lavoratore munito della tessera di riconoscimento di cui al comma 3 che non provvede ad esporla è punito con la sanzione

i dati resi noti dallo stesso Ministero - sono stati sospesi 171 cantieri e sorpresi 2.410 lavoratori in nero. Riguardo ai controlli specifici sulla sicurezza le ispezioni sono state 2.866, le prescrizioni impartite 5.074, i cantieri sottoposti a sequestro 135.

Ma sono ben 4.277.875 le imprese in Italia, secondo il registro statistico I.S.T.A.T. delle unità locali delle imprese (dati riferiti al 2004). Serve più sorveglianza sul lavoro o, ancor prima, c'è bisogno di più ispettori?

amministrativa da euro 50 a euro 300. Nei confronti delle predette sanzioni non è ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.

(Omissis).

8. Le agevolazioni di cui all'articolo 29 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, trovano applicazione esclusivamente nei confronti dei datori di lavoro del settore edile in possesso dei requisiti per il rilascio della certificazione di regolarità contributiva anche da parte delle Casse edili. Le predette agevolazioni non trovano applicazione nei confronti dei datori di lavoro che abbiano riportato condanne passate in giudicato per la violazione della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro per la durata di cinque anni dalla pronuncia della sentenza.

(Omissis).

11. Il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, comma 9, lettera a), della legge 8 agosto 1995, n. 335, relativo ai periodi di contribuzione per l'anno 1996, di pertinenza della gestione di cui all'articolo 2, comma 26, della predetta legge n. 335 del 1995, è prorogato fino al 31 dicembre 2007.

12. Nell'ambito del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, le risorse destinate alla finalità di cui all'articolo 1, comma 410, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono ridotte da 480 milioni di euro a 456 milioni di euro e sono corrispondentemente aumentate da 63 milioni di euro a 87 milioni di euro le risorse destinate alla finalità di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni.

Sarebbe pensabile nel nostro Paese un sistema aperto e di relazione interistituzionale che attraverso la concertazione e la implementazione del dialogo sociale possa incidere sulle condizioni di lavoro e sull'organizzazione del lavoro seguendo logiche trasparenti e partecipate di prevenzione dei rischi?

Sarebbe proponibile un'azione di Governo che porti ad individuare nella prevenzione e nel lavoro "chiaro e sicuro" elementi operativi e di politica sociale ed economica?

Secondo il rapporto annuale dell'Istituto per il Lavoro su salute e sicurezza si possono individuare strategie che, accanto a quelle comunitarie⁹, devono fare riferimento a fattori innovativi quali l'impegno per una impostazione globale del benessere sui luoghi di lavoro, prendendo in considerazione le trasformazioni del mondo del lavoro e l'insorgenza dei nuovi rischi, in particolare, psico-sociali; il consolidamento della cultura della prevenzione dei rischi e combinazione di strumenti strategici differenziati anche attraverso la realizzazione di partecipazioni di tutti i soggetti attivi ed attivabili nel campo della salute e della sicurezza nel lavoro (si pensi ad esempio ai patti territoriali

per la salute e la sicurezza nel lavoro); l'attivazione di politiche sociali ambiziose quali fattori di competitività. La mancanza di strategie comporta costi sociali ed economici che pesano in modo significativo sulla economia e sulla società. Da questo punto di vista diventa quanto mai importante sottolineare il ruolo che assume la concertazione ed il rapporto tra le parti sociali. Le cifre degli incidenti sul lavoro restano troppo elevate.

Il tema della prevenzione e della promozione della salute sul luogo di lavoro deve pertanto essere affrontato nel quadro dell'evoluzione generale delle attività economiche, delle forme di occupazione, della popolazione attiva (con maggior numero di donne ma anche di lavoratori anziani) e della società in generale (maggiormente diversificata, ma anche contrassegnata dall'esclusione sociale). La politica deve dunque fare investimenti di alto spessore e di grande impegno sulla salute e benessere della vita lavorativa e non permettere che si possa continuare a "morire di lavoro".

⁹ Nel corso degli ultimi decenni l'adozione di numerose norme a livello europeo ha permesso di migliorare le condizioni di lavoro negli Stati membri e di compiere notevoli progressi per quanto riguarda la riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Pertanto, visto i dati confortanti degli ultimi 5 anni, con la riduzione degli infortuni mortali al 17% nell'UE a 15, nei primi mesi del 2007 la Commissione Europea ha presentato una Comunicazione con cui delinea una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul lavoro per i prossimi cinque anni, rappresentando la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro uno dei temi più importanti ed avanzati della politica dell'UE relativa all'occupazione ed agli affari sociali.