

SEMINARIO
Milano 10 dicembre 2009

NOVITÀ DEL D.Lgs. 106/09 CORRETTIVO DEL D.Lgs. 81/08
GLI INFORTUNI NEI LUOGHI DI LAVORO
IL CASO DEGLI INFORTUNI MORTALI NEI LUOGHI CONFINATI

Linee ispiratrici del Decreto correttivo: innovazioni e aspetti aperti (sommario dell'intervento)

Maria Giovannone *

Linee ispiratrici

Il 3 agosto scorso è stato emanato il decreto legislativo n. 106 del 2009 contenente integrazioni e correzioni al decreto legislativo n. 81 del 2008 (cosiddetto Testo Unico della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro).

Va subito detto che il decreto legislativo n. 106 del 2009 non affronta e non risolve tutti i profili problematici e le criticità emerse nel primo anno di vigenza e (parziale) applicazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 e, ancor prima, già nella tribolata fase di approvazione del provvedimento. E non poteva essere diversamente. L'intervento correttivo si è necessariamente mosso lungo i restrittivi principi e criteri direttivi fissati, nella passata Legislatura, dalla legge n. 123 del 2007, che, come noto agli addetti ai lavori, riflette una cultura giuridica e una progettualità riformatrice assai lontana da quella che anima l'attuale compagine di governo.

Sono confermati l'impianto e la struttura portante del decreto legislativo n. 81 del 2008. Il legislatore delegato ha scelto infatti di non intervenire sulla sistematica del testo, a sua volta coincidente con l'organizzazione redazionale del decreto legislativo n. 626 del 1994, incentrata su una parte generale (Titolo I), nella quale sono collocati i principi comuni e le disposizioni di sistema applicabili a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, e su parti speciali (Titoli da II a XIII), ciascuna delle quali «contenente sia la disciplina di recepimento di specifiche direttive comunitarie che quella parte delle normative italiane incidenti sulle rispettive materie che gli estensori hanno reputato opportuno mantenere in vigore, eventualmente modificandole, perché tuttora attuali in quanto funzionali alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori».

La scelta di mantenere il rinvio a una imponente decretazione settoriale, non contemplata nel corpo del decreto, e il carattere di cedevolezza di molte norme rispetto a un successivo intervento a livello regionale confermano per contro come sia improprio (anche se non inopportuno, almeno per semplicità espositiva) parlare, con riferimento al riformato decreto legislativo n. 81 del 2008, di Testo Unico della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Una porzione non trascurabile della normativa, quantunque per profili essenzialmente di specificazione e di dettaglio legati alle peculiarità di ciascun settore ovvero per la specifica materia trattata, si trova ancor oggi in diversi testi normativi.

Al tempo stesso va detto che il rinnovato *corpus* normativo contiene alcune modifiche di enorme portata pratica, tali da incidere sul giudizio complessivo del provvedimento correttivo e da proseguire l'opera di inaugurazione di una nuova cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro già iniziata con il d.lgs. n. 81/2008.

Principali novità

L'esigenza di superare le non poche criticità e le lacune del Testo Unico aveva del resto spinto il Governo, già nei mesi passati, a intervenire con alcuni provvedimenti volti a differire i tempi della sua piena entrata a regime.

Nel nuovo testo emergono alcune importanti novità. Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione della tutela, che era stato già opportunamente esteso dal d. lgs. n. 81, la più si precisa che ai volontari si applica la disciplina prevista per i lavoratori autonomi. Inoltre vengono rafforzati gli obblighi a carico del datore di lavoro per il caso in cui il volontario renda la prestazione

nell'ambito di una organizzazione. Si stabilisce, infatti che, in tale caso, il datore di lavoro deve fornire al volontario *informazioni specifiche* sui rischi che si possono correre nel luogo di lavoro, e dovrà eliminare o ridurre al minimo i rischi da interferenze, ossia i rischi derivanti dalla compresenza, nel medesimo ambiente di lavoro, di rischi relativi ad attività che fanno capo ad altri datori di lavoro.

Incisive novità riguardano l'espletamento del processo di valutazione dei rischi è la previsione dell'obbligo del datore di valutare anche *i rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale con la quale il lavoratore è stato assunto* (art. 28 del decreto n. 81 del 2008, come modificato). Si è così rafforzata la tutela del lavoratore che, come numerose ricerche - anche a livello internazionale - hanno dimostrato, è ancora più necessaria quando il lavoratore è assunto con contratti di durata temporanea. Il nuovo decreto ha previsto poi che, nel caso di costituzione di nuova impresa, il datore di lavoro deve procedere *immediatamente* alla valutazione del rischio, elaborando il relativo documento *entro novanta giorni*. Per quanto riguarda la valutazione del rischio *stress* - lavoro correlato (obbligo che, si ricorderà, era stato introdotto dal d. lgs. n. 81 del 2008) si chiarisce che, anche in mancanza delle linee guida che dovranno essere emanate dalla Commissione consultiva permanente per la sicurezza, il datore di lavoro debba procedere alla valutazione di questo rischio *a partire dal 1 agosto 2010*. Assolutamente innovativa è anche la previsione normativa in base alla quale alla Commissione consultiva per la tutela della sicurezza spetta il compito di elaborare criteri di qualificazione della figura del "formatore in materia di sicurezza", così da fare in modo che siano formatori solo soggetti qualificati. Alla stessa Commissione spetta anche il compito di elaborare le procedure standardizzate per la valutazione del rischio da interferenze, compresa l'individuazione di attività per le quali tale obbligo non sussiste, essendo il rischio da interferenze irrilevante.

Altresì rilevanti le innovazioni in tema di sorveglianza sanitaria con la modifica degli artt. da 40 a 42 del d.lgs. n. 81/2008.

Nell'ambito dei contratti di appalto e somministrazione si è provveduto a precisare che l'obbligo di verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore sussista nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda, ma a condizione che il committente abbia la disponibilità giuridica dei luoghi. Una ulteriore importante novità consiste nel potenziamento del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi e la previsione della cosiddetta patente a punti, di cui viene avviata una sperimentazione nel settore dell'edilizia, con la possibilità di estenderne l'operatività anche ad altri settori. La funzione della patente a punti è quella di selezione le imprese "virtuose", ossia quelle che operano sul mercato seguendo le regole in materia di sicurezza.

Rilevanti novità riguardano anche la materia dei modelli di organizzazione e gestione, da un lato con l'introduzione di opportuni meccanismi semplificatori per le PMI, che rientrano in un globale quadro di semplificazione e parametrizzazione degli adempimenti formali alle specifiche dimensioni aziendali, dall'altro per la apertura di scenari connessi alla certificazione dei modelli organizzativi e per la esaltazione della certificazione di cui all'art. 75 ss. della Legge Biagi.

Parallelamente è da sottolinearsi la valorizzazione della partecipazione delle parti sociali e della bilateralità attraverso l'inserimento di importanti novità nell'ambito degli artt. 51 e 52.

Il nuovo testo normativo ha altresì operato una rivisitazione dell'impianto sanzionatorio attraverso la rimodulazione complessiva dell'entità delle sanzioni penali ed amministrative e favorendo l'utilizzo di procedure di estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi mediante regolarizzazione parallelamente alla rivisitazione degli obblighi posti in capo ai diversi protagonisti della sicurezza: datore di lavoro, dirigenti, preposti e gli altri soggetti del sistema di prevenzione aziendale che sono chiamati a rispondere delle loro inosservanze esclusivamente sulla base dell'effettività dei compiti rispettivamente svolti. Si continuano a prevedere sanzioni meramente amministrative in caso di inadempimenti di obblighi di natura strettamente formale, riservando la sanzione penale ai casi di violazione più gravi. Viene confermato il solo arresto per l'omessa valutazione del rischio nelle aziende a rischio incidente rilevante e per l'inottemperanza al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale per gravi e reiterate violazioni in materia

di sicurezza, in quanto condotte gravemente pericolose per la salute dei lavoratori.

Quanto alla misura delle sanzioni si mantiene la pena dell'arresto alle previsioni contenute nel testo originario del d.lgs. n. 81 del 2008, mentre l'ammenda è aumentata alla metà rispetto all'ammontare in vigore fino al 19 agosto 2009.

Si è mirato così a rendere le pene più eque rispetto alla gravità delle infrazioni e più proporzionate, oltre che alle violazioni, all'aumento dei prezzi al consumo.

La strategia perseguita dal Legislatore delegato, indicata con chiarezza nella stessa relazione tecnico-normativa di accompagnamento del provvedimento, è dunque quella di superare una cultura sanzionatoria e repressiva che, inevitabilmente, finisce con il mettere in secondo piano il profilo della prevenzione e della programmazione della sicurezza.

Di qui la semplificazione del quadro legale e dei relativi adempimenti; la valorizzazione di un modello di gestione della sicurezza il più possibile partecipato e bilaterale; la maggiore attenzione prestata alla tutela dei lavoratori atipici e temporanei nella valutazione dei rischi, alla formazione e informazione dei lavoratori, alla adozione dei modelli di organizzazione e gestione, alla qualificazione del sistema delle imprese in ordine alla verifica della loro idoneità tecnico-professionale, alla effettività del coordinamento interistituzionale nella programmazione delle ispezioni, ecc.

Spazi aperti

In un Paese come il nostro, che conosce da tempo una delle legislazioni più avanzate del mondo e che è certamente in linea con gli standard internazionali e comunitari, la spiegazione – e la possibile soluzione – del problema delle morti bianche e degli infortuni sul lavoro è, in effetti, tutta di ordine sostanziale, non formale, e impone di intervenire su un complesso intreccio di fattori organizzativi, culturali e comportamentali ancora profondamente radicati negli ambienti di lavoro e rispetto ai quali i limiti di ogni intervento legislativo sono evidenti.

Servono buone norme, certamente. Decisivi sono, tuttavia, i comportamenti concreti e quotidiani di tutti gli attori coinvolti: dagli imprenditori agli stessi lavoratori e, via via, ai vari organi e soggetti chiamati a vigilare sulla corretta attuazione delle leggi.

Una moderna cultura della sicurezza impone, in particolare, di superare una prospettiva iper-tecnicistica e specialista della sicurezza sul lavoro che, spesso, risulta priva di adeguate connessioni con la direzione del personale e i centri di decisione strategica in merito alla organizzazione del lavoro. La vera battaglia per ambienti di lavoro più sicuri e decenti passa infatti, ancora una volta, dalla porta della modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali del lavoro e, dunque, dalla modernizzazione del mercato del lavoro, perché vincoli obsoleti e norme inesigibili spingono inevitabilmente nella direzione degli abusi, della improvvisazione e della "esternalizzazione" del rischio che, come noto, sono alcune delle principali cause delle tante tragedie sul lavoro.

* Maria Giovannone

esperto in diritto della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e consulente del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali