

PRIME ANALISI, CONSIDERAZIONI E PROPOSTE sul D.Lgs. 81 del 9/4/08 per la SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO¹

Premessa

Il tanto atteso “testo unico”, definito e varato in tempi record, considerandone mole e spessore di contenuti e la situazione politico istituzionale prodottasi, è stato pubblicato sulla G.U. il 30 aprile scorso.

La quasi totalità dei provvedimenti, relative sanzioni comprese, è scattata trascorsi 15 giorni dalla pubblicazione, cioè questo 15 maggio. L’eccezione più rilevante riguarda gli adempimenti di valutazione dei rischi, che entreranno in vigore - con le sanzioni conseguenti - trascorsi 90 giorni, dalla pubblicazione, quindi il 29 luglio 2008.

Era dal 1978 che in Italia nessuna proposta di testo unico sulla salute e sicurezza nel lavoro riusciva a superare i numerosi banchi di prova in cui le diverse forze governative e parlamentari hanno finito per incappare sempre negativamente.

E’ stato il caso anche della ultima proposta rimasta tale, cosiddetta “Sacconi”: pur in presenza di una maggioranza forte e di principi e linee ispiratrici approvate tramite legge delega è stata anche nei suoi specifici contenuti avversata dal fronte sindacale nonché dell’associazionismo tecnico scientifico, non ha avuto l’indispensabile parere favorevole delle Regioni, è stata infine bocciata dal Consiglio di Stato.

Siamo ora in presenza, a distanza di 30 anni dalla previsione contenuta nella L.833/78 (riforma sanitaria), di un testo che è finalmente riuscito a vedere la luce stante nuove e forti necessità prodottesi, impostesi sulla scena a partire dalla drammaticità delle morti sul lavoro portate ad emersione e condanna pubblica.

Il provvedimento uscitone è fortemente proteso a:

- **governare** più efficacemente la **frammentazione produttiva** (appalti, sistemi complessi);
- **ricomporre** la frammentazione anche dei **poteri pubblici**, attraverso coordinamenti nazionali e regionali resi obbligatori, nonché rafforzando funzioni di conoscenza, indirizzo e controllo a livello centrale;
- **potenziare**, attraverso conoscenze (formazione, di tipo continuo), modelli gestionali, riqualificazioni e ridefinizioni di figure e ruoli (di tutto il sistema), **capacità e**

¹ A cura di Marina Finardi, fatti salvi possibili errori e omissioni,

responsabilità dei soggetti della prevenzione operanti nell'impresa e infra imprese, nonché delle imprese nel loro insieme;

- **riqualificare** l'oggetto della prevenzione, cioè la **valutazione dei rischi** e i suoi scopi (tutti i rischi, tutti i soggetti esposti, misure e ruoli effettivi e adeguati), e la prevenzione più in generale
- **ampliare** il concetto di **lavoratore** e la **rappresentanza dei lavoratori**, rafforzandola specificamente dove più forte è la frammentazione produttiva e dove inesistente è la rappresentanza aziendale.
- **riaprire** spazi e sedi per **condivisioni-partecipazione** (riunione periodica, organismi paritetici, trilateralità)
- **adeguare** le **sanzioni** agli obiettivi di un meglio qualificato, rafforzato, articolato, modello e molto altro ancora come vedremo successivamente.

Tutto è avvenuto in condizioni oggettivamente difficili ². I provvedimenti concretamente più urgenti sugli appalti erano stati varati già nell'agosto 2007, ma non è stato ritenuto possibile né opportuno procedere oltre a stralcio.

L'alternativa, ancora una volta "sciagurata", sarebbe quindi stata la decadenza dell'intero schema operativo del provvedimento alla luce dello scioglimento anticipato delle Camere.

Considerando tali criticità, lo sforzo notevole che è stato profuso, i prevalentemente condivisibili contenuti uscite, come sindacati ci siamo dichiarati complessivamente soddisfatti.

Ciò non toglie che nel merito, e per quanto ci riguarda proprio come Cisl di Milano, stiamo producendo anche nostre dettagliate analisi e valutazioni, perché accanto a molte luci accese vi sono anche ombre che non ci soddisfano o ci preoccupano e che ci pare importante non sottacere.

Non per offrire pretesti a nessun possibile detrattore, bensì per aiutare tutti a muovere al più presto i suoi primi passi nella direzione che riteniamo più giusta e coerente coi nostri valori.

Il confronto durante l'iter del provvedimento

Sul titolo I, che costituisce l'impianto generale, ampio e anche di più forte portata innovativa rispetto agli altri titoli tecnici, è stato generalmente prodotto uno stretto e ripetuto confronto di merito fra Governo e parti sociali nazionali. Il confronto è invece divenuto accelerato, quindi anche più sommario, per le parti conseguenti alla definizione dei suoi contenuti operativi: quella sanzionatoria, da definirsi in stretta coerenza e consequenzialità ai contenuti di merito, presentata e discussa sul filo di lana del tempo per l'approvazione del provvedimento, e tutti gli altri titoli, che necessitavano anch'essi una definizione in buona coerenza con l'impianto generale (nel frattempo vi avevano lavorato delle commissioni tecnico-scientifiche in cui le parti sociali, per quanto ne sappiamo, non erano ufficialmente comprese).

Va detto che le parti sociali, incontratesi più volte tra loro anche su sollecitazione del governo, non erano riuscite ad accordarsi preliminarmente neppure sui contenuti che più direttamente coinvolgevano entrambe: le parti datoriali richiedevano infatti che tutto fosse demandato alla contrattazione, ponendo anche la parola d'ordine della formazione in contrapposizione a interventi sul sistema sanzionatorio; i sindacati avanzavano, al contrario, numerose proposte di merito, per

² per la complessa e cospicua materia che ci si proponeva di riformare, riordinare e coordinare (non partendo da zero, si è infatti tenuto anche in parte conto dei lavori precedenti,), condizione fattesi vieppiù improbe per effetto dei tempi forzatamente accelerati (la legge delega, art. 1 della Legge 123, varata nell'agosto 2007 consentiva 12 mesi per produrlo) dallo scompaginamento e scioglimento poi del quadro governativo, con le conseguenze di nuove incombenti elezioni.

potenziare innanzitutto la rappresentanza (e, con minor chiarezza, la pariteticità), nonché la formazione, intesa anche come continua, per gli RLS e tutto il sistema.

Più in generale: le proposte sindacali erano assai articolate su tutto lo schema di TU ³, le rappresentanze datoriali si ponevano invece in modo preponderante su di un terreno di difesa e proclami.

Sugli aspetti più controversi il governo ha infine adottato una posizione, dopo una “quasi trattativa” finale con le parti sociali pressappoco così articolata:

- offrire nuovi paletti e specifiche definizioni di ruolo per RLST e RLS di sito produttivo, cercando di garantire una copertura totale quanto a rappresentanza (interna o tramite RLST) in ciascun luogo di lavoro;
- demandare molto alla contrattazione (riconoscendo un ruolo prevalentemente di natura sindacale a queste rappresentanze, ma sottoponendole a più forte controllo pubblico);
- evitare il rischio che gli organismi paritetici potessero porsi in alternativa a ruoli di vigilanza pubblica (monitorandone, e sostenendone per i più deboli, però l’attività);
- rafforzare il ruolo della formazione (a partire da quella dei lavoratori), introducendo e/o estendendo obblighi formativi e di formazione continua per tutte le figure, salvo quella di datore di lavoro (che non ricopra anche il ruolo di RSPP ⁴), rinviando per essa ad un sistema di qualificazione delle imprese successivamente da definirsi.

Sulla parte sanzionatoria, tema poco discusso anche all’interno delle sedi sindacali, più naturalmente attente ad acquisire sul versante di una effettiva prevenzione e partecipazione, ma imposto “a furor di popolo e mass media” (invocandosi diffusamente “tolleranza zero” e repressione, oltre che più controlli), il Governo ha prodotto alcuni aggiustamenti finali. Le associazioni datoriali si sono dichiarate fortemente contrarie, considerandole tout court “vessatorie”, senza così entrare, per quanto ne sappiamo, nel loro merito specifico.

Il provvedimento è passato poi all’approvazione del coordinamento delle Regioni, che lo hanno approvato salvo l’astensione della Regione Veneto, delle Commissioni Consiglieri, che hanno proposto alcuni emendamenti, sostanzialmente recepiti dal Consiglio dei Ministri. Riunitosi il 3 aprile, il provvedimento finale è stato approvato a buona maggioranza, con astensioni o astensionismi vari delle opposizioni che non hanno però cercato di bloccarlo.

Il Presidente della Repubblica ha apposto la sua firma il 30 aprile.

La situazione odierna e il nostro approccio

Il primo maggio è stato dedicato dai Sindacati proprio alla sicurezza sul lavoro.

Col cambio di Governo registriamo già che la parola d’ordine “sicurezza” sta mutando le connotazioni “socialmente e mediaticamente” acquisite nei mesi scorsi: si è tolta la specificazione “del lavoro” a favore di altro tipo di sicurezza..... cui dare priorità.

Tuttavia non conosciamo ancora le intenzioni del nuovo governo rispetto al testo in vigore, di cui Confindustria chiede alcune modifiche, ci auguriamo non stravolgenti, per il bene di tutti.

Consideriamo necessario quindi muoverci rapidamente su un duplice terreno:

³ Come Cisl di Milano e suo gruppo di lavoro intercategoriale, e come gruppo unitario donne-salute-lavoro abbiamo prodotto numerosi contributi, tutti bene accolti

⁴ Mantendo in tal caso il minimo di 16 ore già previsto, come si sa del tutto incongruo, ma ponendogli obblighi di formazione continua

- quello da un lato di almeno capire cosa vogliono, concretamente, le associazioni datoriali (uscendo dalla genericità dell'affermarsi, in via di principio, che le sanzioni sarebbero troppo vessatorie) nonché cosa intenda fare, davvero, il Ministro più direttamente coinvolto (Maurizio Sacconi con delega al Welfare che ora riunisce lavoro e salute), e il Governo nel suo insieme, potendo così valutare il conseguente ulteriore nostro da farsi.

Al riguardo sono in corso incontri a livello nazionale con Confindustria ⁵ e, per quanto ci riguarda, a livello milanese con Assolombarda;

- quello, dall'altro, di produrre e diffondere conoscenze e valutazioni anche molto di merito sui contenuti della nuova norma, aiutando così il neonato "Testo Unico" a muovere i suoi passi nella direzione che noi consideriamo più giusta.

In concreto, agire in termini efficacemente applicativi laddove possibile, dandosi opportuni e sostanziosi (di sostanza) obiettivi di accordi e contrattazione laddove invece necessario.

Nelle parti successive forniamo a tutti una prima sintesi di nostre analisi e valutazioni e proposte. Data la sua importanza strategica ci stiamo concentrando soprattutto sul titolo I.

E' questo un primo contributo: per tutto ciò che concerne il nuovo decreto legislativo ci stiamo muovendo "work in progress".

⁵

La nuova Presidente, Mercegaglia, ha conferito delega specifica ad un esponente di Assolombarda, Colombo

Le nostre prime analisi e valutazioni di merito (titolo I ⁶)

Il Testo Unico, soprattutto col suo Titolo I configura un nuovo sistema complesso, alle cui basi troviamo:

- **Principi comuni di fondo**

Indicati come comuni a tutto l' articolato (art.1, finalità), sono particolarmente importanti perché esplicitano l'intento di tutto il testo (che dovrebbe permearlo tutto) : **garantire uniformità di tutela delle lavoratrici e dei lavoratori con attenzione anche alle differenze di genere, di età, alle condizioni delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati.**

Condividiamo pienamente tali principi, vanno coerentemente applicati e valorizzati.

In alcuni casi sono riscontrabili pienamente, a volte meno, nello specifico dell' articolato.

- **Definizioni strategiche**

In gran parte nuove, sostanziano e declinano, ampliano o delimitano, a seconda dei casi, concetti, figure, ruoli, strutture (art. 2, che alleghiamo).

Tra queste una **nuova definizione di lavoratore**, che comporta modifiche e pone alcune contraddizioni riguardanti

i lavoratori e i loro diritti di base alla salute e sicurezza lavorativa

E' una tematica essenziale alla luce della sempre più complessa realtà odierna, ed è delicata al tempo stesso, richiedendo concrete scelte, non facili, in tema di diritti effettivi (quanti, quali, come), per darvi adeguato riscontro.

I punti (articoli) che ne trattano sono a nostro avviso innovativi quanto a obiettivi dichiarati, ma non tutti sufficientemente omogenei tra loro e organici coi principi posti , nel come li si articola. Si

⁶ Il titolo primo, che anche nel nuovo articolato configura l'impianto strutturale e il modello generale per la prevenzione e protezione dai rischi e danni lavorativi, presenta numerose innovazioni positive, alcune di forte rilievo e portata strategica, qualche contraddizione, il permanere di alcuni limiti (per il superamento dei quali si continua ad utilizzare il rinvio), e indirizza su importanti percorsi al cui interno sono evidenziabili scommesse rimaste aperte.

Nell'insieme ne risulta un pregevole sforzo indirizzato al potenziamento dell'approccio e del modello, volto ad intercettare, governare e reindirizzare meglio le nuove problematiche della frammentazione produttiva e dei rischi lavorativi - tutelando i soggetti esposti e le loro differenze -, a sospingere ad approcci sistemici e proattivi, in un quadro di chiara evidenziazione delle responsabilità e di valorizzazione dei diversi ruoli, nonché a disegnare percorsi e obblighi di qualificazione e di formazione continua per tutte le figure chiave. Anche le innovazioni negli aspetti sanzionatori presentano caratteristiche di discreta coerenza con l'impianto e il modello, essendo volte ad indurre un risanamento e il buon governo delle realtà attuali di impresa

tratta da un lato di una significativa estensione di diritti precedenti o introduzione di diritti prima inesistenti, dall'altro di operazioni poco comprensibili, o non sufficientemente rispondenti ai bisogni.

Sottoponiamo il tutto alla vostra attenzione e considerazione, per poter meglio condividere anche il da farsi.

Il testo, nell'introdurre la nuova definizione di lavoratore (art. 2), lo indica come *persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari.*

Se la definizione appare più aperta ed estesa che in passato, l'**esclusione degli addetti ai servizi domestici e familiari**, crea ombre e contraddizioni, anche con le finalità dichiarate: sono infatti certamente lavoratori, e ancor più lavoratrici, spesso immigrate/i, e con retribuzione in busta paga e versamento di contributi ⁷.

Ai lavoratori vengono invece, in positivo, **equiparati i volontari nonché i tirocinanti**.

Sono **confermate** poi **altre figure già equiparate dal 626**:

- **socio lavoratore di cooperative o società di fatto** (aggiungendosi gli “**associati in partecipazione**”)
- **allievi di scuole, università e partecipanti a corsi di formazione professionale** in cui si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro, agenti chimici fisici e biologici (aggiungendosi “ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi di effettiva esposizione).

Noi eravamo convinti, sin dall'uscita del 626, dell'opportunità di equiparare ai lavoratori non solo alcuni ma tutti gli allievi, di tutte le realtà scolastiche. Anche rispetto alla realtà di fatti che sempre più spesso accadono negli ambienti scolastici sarebbe davvero stata buona cosa.

Evidenziamo comunque che i rischi vanno sempre globalmente intesi e che la valutazione dei rischi posta in capo ai datori di lavoro dovrà in tutti i casi considerare chiunque a qualunque titolo ne risulti esposto, rischi psicosociali compresi (artt. 2 e 28).

L'aver mantenuto contraddittorie, a nostro avviso, delimitazioni a taluni rischi fisici, di taluni ambienti, nonché ai soli rischi materiali è un tipo di problematica che ricorre anche nei confronti di diverse altre categorie, come vedremo.

Per comprendere chi e come, tra le diverse altre tipologie di lavoratori (come ora definiti), sia considerato portatore di tutti i diritti o solo di alcuni tra quelli previsti dalla norma, occorre esaminare attentamente anche il

• campo di applicazione previsto (art. 3), che

⁷ Erano ricompresi di fatto nel concetto di “lavoratori dipendenti”, alla base delle normative degli anni '50 che questo decreto anche abroga (DPR 547/55 sulla sicurezza del lavoro e del DPR 303/56, art. 1 di entrambi),. Il 626 (recependo pedissequamente la direttiva quadro europea) già li escludeva: non abrogando però queste altre norme, ad essi risultava applicabile almeno in via di principio un certo tipo di tutela.

Ogni osservazione e richiesta posta in tal senso durante l'iter non è stata purtroppo recepita (neppure quelle che proponevano di definire per loro dei loro diritti “minimi”, come quello di ricevere delle informazioni, proposta fatta dalle OO.SS. nazionali)

ulteriormente coinvolge diritti di base per i lavoratori rispetto alla loro salute e sicurezza.

Al riguardo si afferma innanzitutto che **il presente decreto si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio (facendo tuttavia immediato rinvio per numerosi settori pubblici a decreti ad hoc da emanarsi entro dodici mesi ⁸), e a tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati ⁹ e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati.**

In questa parte si esplicita positivamente, il principio di tutela anche dei “lavoratori autonomi”, che risulta, purtroppo, parzialmente assunto in altre parti del decreto, prevedendosi (artt. 21 e 26) un obbligo/diritto (inteso come autotutela) solo per taluni aspetti (attrezzature di lavoro e dispositivi individuali di protezione conformi, dotazione di tesserino di riconoscimento se operanti in appalti e subappalti), mentre informazione e formazione sono state considerate come facoltative (operandosi concretamente nei loro riguardi, al di là delle ragioni, distinzioni tra aspetti “materiali e immateriali” di prevenzione e protezione dai rischi).

Per i portieri, di cui non è specificato chi sia il datore di lavoro (amministratore, presumiamo, per i condomini) e quali altri obblighi in quanto datore di lavoro (non dotato di poteri diretti di spesa) egli abbia o non abbia rispetto alla salute e sicurezza lavorativa di queste figure (di valutazione dei rischi, ad esempio), al contrario, sono poste altre delimitazioni, pur aumentando alcune tutele: per loro si mantengono i diritti di informazione e formazione, già previsti dal 626, aggiungendosi obblighi per il “datore di lavoro” di dotarli di attrezzature conformi (ma solo se da lui fornite) nonché di dispositivi di protezione individuali conformi. Si continua, però, ad escluderli da completi diritti.

Stessi diritti e delimitazioni riguardano anche i lavoratori a domicilio.

Per quanto concerne invece l’ingente massa dei cosiddetti lavoratori “non standard” (somministrati e co.coco/pro) ci si limita purtroppo ad assumere quanto già previsto dalla legge 276: tutele rivelatesi poco efficaci nel caso dei somministrati e troppo parziali nel caso dei lavoratori a progetto (considerati come i dipendenti solo se operano all’interno del luogo di lavoro aziendale, e se invece operano all’esterno ? li dovremmo forse ora considerare lavoratori autonomi ? a prima vista ci pare di no, ma allora?). Uno sforzo maggiore sarebbe stato necessario.

Si introducono delle specifiche riguardanti i lavoratori distaccati (ribadendo la esistente distinzione di obblighi fra distaccante e discattatario), e si sanciscono i diritti dei lavoratori a distanza (telelavoristi), sempre che svolgano prestazioni continuative (concetto non definito) in armonia con quanto previsto dall’accordo quadro europeo, dimenticando purtroppo di precisare che tra i soggetti aventi diritto di accesso vi è l’RLS, e non solo, genericamente (come si dice) “le rappresentanze dei lavoratori”.

Rispetto al quadro, luci ed ombre, che emerge dalla nuova definizione di lavoratore, dalle sue equiparazioni e dal campo di applicazione, riteniamo importante:

- porre adeguata attenzione ad ogni diritto nuovo o confermato per farlo applicare;
- cercare di estenderlo adeguatamente, laddove necessario, con accordi, contrattazione, esempi di buone pratiche;

⁸ confermando nell’attesa la normativa per essi vigente, e prevedendosi, in caso di slittamento, l’applicazione di questo decreto tout court

⁹ Tranne che per quelli addetti ai servizi domestici e familiari, in quanto esclusi, a monte, dalla definizione di “lavoratore”

- promuovere, previa verifica di fattibilità, azioni giuridiche rispetto all'esclusione del lavoro domestico.

Saranno necessari a questi riguardi ulteriori messe a fuoco con le categorie e con RLS/RLST che dovranno essere posti in grado rappresentare, bene, tutti i lavoratori come qui definiti.

N.B.

Alcune limitazioni evidenziate (dovute anche al cercare di produrre, comprensibilmente, un superamento graduale dei limiti della realtà attuale) potranno essere -prima e meglio- ridotte o superate se ben ci si ispira (e correla) anche ad altri principi specificati da alcune definizioni introdotte (art. 2): quella di **salute** "stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o di infermità", corrispondente a quanto statuito dall'OMS, e di **valutazione dei rischi**, che ad essa afferisce (espressa dalla normativa e dall'approccio europeo in materia) "valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria opera, finalizzata a individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza"

Le chiavi in mano ai **SOGGETTI CHIAVE** della prevenzione aziendale, porte aperte e da aprire

I lavoratori ¹⁰

Restano, ovviamente, soggetti portatori anche di obblighi (sanzionati).

Gli obblighi previsti dal 626 sostanzialmente non mutano salvo il precisarsi (art. 20) quanto già previsto dalla L. 123/07 nei casi di appalti e subappalti: esporre la tessera di riconoscimento, anche per i lavoratori autonomi.

Molte luci nuove sono state poste sui loro diritti (ed obblighi del datore di lavoro):

L'informazione (art. 36), in aggiunta a quanto previsto dal 626, dovrà:

- essere fornita anche sui nominativi degli addetti al SPP (Servizio di Prevenzione e Protezione aziendale)
- essere facilmente comprensibile e consentire di acquisire le relative conoscenze.
- Avvenire, per i lavoratori immigrati, "previa verifica della comprensione della lingua utilizzata nel percorso formativo"

¹⁰ Da considerarsi alla luce della nuova definizione e del campo di applicazione, quindi con diritti pieni oppure limitati a quanto previsto negli articoli 2 e 3).

La formazione (art. 37), che contempla sostanziosi arricchimenti, dovrà:

- essere sufficiente ed adeguata, anche rispetto alle conoscenze linguistiche;
- essere sufficiente ed adeguata anche nel merito dei rischi specifici trattati in tutti gli altri titoli del TU (abbreviazione usata per “Testo Unico”)
- essere svolta in modo adeguato, specifico, continuativo anche per **i preposti** (v. art. 19) ¹¹.
- essere facilmente comprensibile e consentire di acquisire conoscenze e competenze necessarie
- nel caso di lavoratori immigrati, avvenire previa verifica della comprensione e della conoscenza della lingua veicolare (quindi non necessariamente italiana) utilizzata nel percorso formativo.

Per i lavoratori in generale (compresi quelli autonomi e le imprese familiari, per cui è tuttavia – come già detto- facoltativa), la **formazione** verterà su una serie di concetti che riprendono e integrano quelli già previsti (resta assente quello, importantissimo, di organizzazione del lavoro) nonché sui rischi, i possibili danni, le misure e le procedure riguardanti il settore o comparto aziendale.

Un accordo Stato Regioni dovrà, previa consultazione delle parti sociali, definirne entro un anno durata, contenuti minimi (rendendo quindi possibile integrare quanto qui non previsto), nonché modalità.

Le competenze acquisite saranno registrate nel “libretto formativo del cittadino”, di esse dovrà tener conto il datore di lavoro ai fini della programmazione, nonché gli organismi di vigilanza ai fini della verifica sul rispetto degli obblighi.

Per tutti i lavoratori, come già previsto dal 626, la formazione dovrà essere sistematicamente aggiornata.

Si introduce uno specifico obbligo di aggiornamento periodico per le figure dei lavoratori incaricati della lotta antincendio e primo soccorso ¹²

I nuovi diritti sono esigibili da subito (ovvero dal 15/5/08) tranne per la nuova formazione. Nella riunione periodica (che esamineremo successivamente) si discuterà anche della formazione dei lavoratori. Sarebbe importante non limitarsi ad attendere quanto dirà l'accordo Stato-Regioni ma proporre e sperimentare, a livello territoriale attraverso gli organismi paritetici, o aziendale laddove ve ne siano adeguate condizioni (anche di garanzia qualitativa), il nuovo modello formativo.

Un altro nuovo concetto, che delimita per alcuni aspetti specifici la figura di lavoratori, è il loro “computo” (art. 4). A seconda che siano o meno anche considerati “computabili”, o per quale durata di ore e periodo lavorativo lo siano, ne derivano conseguenze, variamente riguardanti le singole realtà aziendali, su, ad esempio:

- il numero e la tipologia di RLS eleggibili
- la tipologia di obblighi per il datore di lavoro rispetto alla valutazione dei rischi, alla riunione periodica, alle ore di aggiornamento formativo riguardanti l'RLS (v. sotto)

¹¹ Si precisa al riguardo che la loro formazione dovrà essere svolta in azienda e si baserà sui seguenti contenuti: principali soggetti coinvolti e relativi obblighi, definizione e individuazione fattori di rischio, valutazione dei rischi, individuazione misure tecniche, organizzative e procedurali

¹² Il concetto di formazione periodica coinvolge ora, come vedremo anche più avanti, tutte le figure e ruoli aziendali

- obbligo di dotarsi di SPP interno, possibilità per datore di lavoro di assumere il compito di RSPP (Responsabile del Servizio)
- le quote di contributo per lavoratore a carico delle aziende in cui non venga eletto l'RLS interno, da destinarsi ad un fondo a sostegno della PMI, dei RLST e alla pariteticità, costituito presso l'Inail (v. più sotto)

Per una più precisa valutazione rinviamo alla lettura dell'articolo specifico: pur presentando qualche sfrido, in linea di massima riteniamo comunque apprezzabile lo sforzo di equità compiuto

I Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza

Luci ed ombre talvolta si mescolano, prevalgono ampiamente le prime, si aprono quindi anche nuove forti scommesse.

Il TU indica che i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza “sono istituiti” (art. 47) a livello territoriale (RLST), aziendale (RLS), di sito produttivo (RLS.SP, nostro acronimo), e che la loro elezione (sentite le parti sociali) dovrà avvenire di norma (salvo la contrattazione collettiva indichi diversamente), in un'unica giornata su tutto il territorio nazionale (a quest'ultimo proposito si fa rinvio ad un decreto, non ne sono però definiti i tempi).¹³

I loro nominativi dovranno essere comunicati annualmente all'Inail (art. 18 C.1 aa)

Sulla elezione (o designazione) dell'**RLS aziendale**, sui numeri di RLS aziendali eleggibili, e su altro in termini di rappresentanza e agibilità, non sono registrabili sostanziali novità, **rinvandosi il tutto alla contrattazione collettiva** (come richiesto delle associazioni datoriali).

Importanti novità sono invece poste, anche legislativamente, su altri piani strategici:

- ove non si proceda alla elezione di RLS interno, anche nelle aziende sopra i 15 lavoratori, la funzione sarà svolta da un RLST (il principio è quello che nessuna azienda dovrà più essere priva di rappresentanza)
- l' RLS aziendale avrà diritto ad un aggiornamento periodico, con durata minima di 8 ore annue per le imprese sopra i 50 lavoratori e 4 per quelle sotto, ma solo tra i 15 e i 50¹⁴ (per la formazione di base si riprendono i contenuti già previsti, la durata minima non varia ma le 32 ore sono articolate adesso in 20 + 12 ore dedicate ai rischi specifici presenti in azienda e si aggiunge un obbligo di “verifica di apprendimento”). **Il tutto è poi rinviato alla contrattazione collettiva nazionale.**
- Come per i lavoratori, anche i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza dovranno ricevere formazione periodica in relazione all'evoluzione del rischio e insorgenza di nuovi rischi.

Per quanto concerne le “attribuzioni” (art. 50) l'RLS, ma anche esplicitamente l'RLST (art. 48, C.1), nonché l'RLS.SP (art. 49, C.3) inoltre:

- è consultato sulla designazione del RSPP (non solo più degli addetti, come indicava il 626) nonché del Medico Competente

¹³ l'Election day è stata una problematica fortemente dibattuta e non ben risolta dato il carattere più “privatistico” che “pubblicistico” della rappresentanza, che resta confermato nonostante alcuni correttivi apportati in termini di controllo pubblico

¹⁴ Ci pare una discriminazione verso gli RLS interni di aziende sotto i 15 dipendenti

- dovrà disporre anche degli “spazi necessari” per esercitare le sue funzioni e facoltà, “anche tramite l’accesso ai dati contenuti in applicazioni informatiche” (con riferimento al già previsto registro infortuni che viene ora informatizzato)
- riceverà (come già esplicitato dalla L.123/07) copia del documento di valutazione dei rischi, e aggiuntivamente in caso di esistenza di imprese in appalto (sia l’RLS del committente che l’RLS delle appaltatrici), copia del DUVRI (uno specifico “Documento di Valutazione dei Rischi da Interferenze”, ne diremo più avanti considerando gli Appalti)

La nuova norma specifica anche che l’esercizio delle funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è incompatibile con quella di RSPP o SPP.

Per l’ **RLST** (art. 48) le innovazioni più specificamente rilevanti riguardano **anche**:

- un contributo obbligatorio, a carico di tutte le aziende in cui non sia stato eletto o designato l’RLS interno, pari a due ore lavorative annue per ogni lavoratore, che affluirà ad un fondo pubblico (art. 52 C.2b) costituito presso l’Inail
- un percorso formativo di almeno 64 ore iniziali, da effettuarsi entro tre mesi dalla sua elezione o designazione, più otto ore di aggiornamento annue
- l’incompatibilità delle funzione di RLST con l’esercizio di altre funzioni sindacali operative

La norma non indica granché sul diritto di accesso: si fa generalmente ancora rinvio alla contrattazione collettiva per le modalità e il termine di preavviso, fatta eccezione per i casi di infortunio grave, in cui l’accesso avverrà previa semplice segnalazione all’organismo paritetico. In ogni situazione di impedimento aziendale, l’RLST comunicherà il fatto all’Organismo Paritetico., ma è prevista la comunicazione all’organismo di vigilanza territoriale competente solo in caso di mancanza dello stesso.

Nel caso in cui gli accordi collettivi nazionali, interconfederali o di categoria non individuassero le modalità di elezione o designazione del RLST, esse saranno individuate, sentite le parti sociali, da un decreto ministeriale.

Altre innovazioni interessanti introdotte:

- spetterà all’O.P. (Organismo Paritetico), o in sua mancanza al Fondo di cui sopra, comunicare alle aziende e ai lavoratori interessati il nominativo dell’RLST
- l’RLST redigerà una relazione annuale sulla attività svolta, da inviare al Fondo

L’RLST continua ad essere considerato “o territoriale o di comparto”, avremmo voluto si introducesse un e-e, per qualificare più chiaramente questa figura ed evidenziare anche una necessità di rappresentanza numericamente più adeguata.

A tal proposito occorrerà disporre preliminarmente di adeguate proiezioni sull’affluenza prevedibile di contributi al Fondo nonché sulla loro possibile redistribuzione in relazione a settori/comparti, territori e loro articolazioni.

Circa le modalità di funzionamento del fondo e i criteri del suo riparto (il fondo raccoglie anche altri tipi di entrate e riguarda anche il sostegno alla PMI e alla pariteticità) si fa ufficialmente rinvio ad un decreto da emanarsi entro un anno (sentite le parti sociali).

Si indica tuttavia che: almeno il 50% delle disponibilità dovrà essere devoluto a sostegno e finanziamento dei RLST, anche con riferimento alla loro formazione.

Una figura assolutamente nuova, per certi versi ancora sperimentale, è quella dell’ **RLS di sito produttivo** (RLS.SP) (art.49).

Verranno individuati in specifici contesti produttivi caratterizzati dalla compresenza di più aziende o cantieri:

- porti
- centri intermodali di trasporto
- impianti siderurgici
- cantieri con almeno 30.000 uomini/giorno

nonché :

- “contesti produttivi con complesse problematiche legate alla interferenza delle lavorazioni e da un numero complessivo di addetti mediamente operanti nell’area superiore a 500”

L’RLS.SP. è una figura individuata tra gli RLS aziendali e su loro iniziativa, demandandosi invece alla contrattazione collettiva lo stabilire modalità di individuazione e realizzazione del coordinamento e per l’esercizio delle attribuzioni (ex art. 50), in tutte le aziende o cantieri del sito in cui non vi siano RLS.

Sarà necessario anche individuare e concordare una interfaccia, ad es. il committente, una authority, per dare un’efficacia adeguata a questa forma di rappresentanza.

In presenza di rinvii a diversi livelli di contrattazione occorrerà fare adeguatamente sistema ma senza inutili attendismi.

Bilateralità a supporto : GLI ORGANISMI PARITETICI

Sono definiti (art. 2 C.1 ee) “sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l’elaborazione e raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e sicurezza sul lavoro; l’assistenza alle imprese finalizzata all’attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”

Alcune funzioni accessorie sono state inserite in punti dell’articolato che trattano soprattutto di altro, prevedendone un operato:

- nell’ambito del sistema informativo nazionale (art. 8 C.2), quali concorrenti, assieme agli istituti a carattere scientifico, allo sviluppo di tale sistema (ivi compresi quelli che si occupano di salute delle donne, altro riferimento interessante ma un po’ oscuro).
 - nel contesto degli organismi (art. 10) che possono svolgere informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di SSL (Salute e Sicurezza nel Lavoro) , in particolare nei confronti delle imprese artigiane, agricole e delle PMI ¹⁵ (è un allargamento anche agli OP di quanto già previsto dal 626 per numerosi enti pubblici nonché per i patronati, avvenuto in un contesto di specificazioni utilmente apportate alla precedente articolazione rispetto al ruolo delle ASL).
 - nella definizione del sistema di qualificazione delle imprese (art. 27), come soggetti che possono produrre indicazioni a tale riguardo.
- nonché (art. 31 C.1), è previsto una loro possibilità di costituire SPP esterni ¹⁶

Le funzioni principali sono invece declinate nell’art. 51 ad essi interamente dedicato.

¹⁵ Piccole e Medie Imprese

¹⁶ oltre che presso gli OP, anche presso le associazioni datoriali

Sono state al riguardo lasciate aperte varie porte, prevedendone un ruolo piuttosto sfumato (o fumoso...), evitando così paventati rischi di sovrapposizioni di funzioni con gli organismi ispettivi, ma non apportandovi neppure effettive innovazioni di ruolo e funzioni. Produrle avrebbe significato disporre di una chiara e condivisa loro visione, che si è rivelata difficile da prodursi in un quadro di esperienze e aspettative diverse fra settori e relative parti sociali, non tutte sufficientemente mature (vedremo più sotto che le esperienze saranno rese oggetto di monitoraggio da parte istituzionale). Conseguentemente non sono stati privilegiati finanziamenti a sostegno effettivo di tutti gli OP (considerando, presumibilmente, prioritario invece privilegiare quelli inesistenti o solo centralizzati o esistenti solo sulla carta ¹⁷).

Le innovazioni comunque apportate riguardano:

- la “possibilità” di supportare le imprese nell’individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a migliorare la SSL
- la “possibilità”, purché dispongano di specifiche competenze tecniche in materia di SSL, di effettuare anche sopralluoghi nei luoghi di lavoro del territorio e comparto produttivo di competenza finalizzati a quanto sopra.

Si introducono inoltre alcuni loro obblighi:

- trasmettere al Comitato nazionale istituzionale (di cui all’art. 5), una relazione annuale sull’attività svolta.
- comunicare alle aziende che operano per l’RLST, nonché agli organi di vigilanza territorialmente competenti, i loro nominativi

E’ questa una parte tutta da ricontrattare e su cui sviluppare accordi. Non ne vengono definiti i livelli. L’incertezza dei finanziamenti non può essere scusa per non riqualificarne ruolo e contenuti (oltre ad informazione e formazione, ad es. qualificazione imprese, sviluppo di buone prassi nelle stesse, elaborazioni congiunte su tutti i temi di rilievo, ricerca soluzioni e proposte alle imprese per soluzioni organizzative e tecniche).

Le altre figure chiave del sistema di prevenzione aziendale

L’RSPP e l’SPP

Questa figura è già stata rivista e riqualificata, rispetto ai requisiti e alla formazione obbligatoria di ingresso e di aggiornamento, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia europea e dei decreti che ne sono seguiti, tutti integrati poi nel 626.

Alcune ulteriori positive specificazioni sono state apportate nel nuovo testo, in particolare:

- nel caso di aziende con più unità produttive e nei casi di gruppi di imprese, può essere istituito un unico servizio di prevenzione e protezione (art. 31, C.7)
- le competenze formative acquisite dal servizio interno saranno registrate nel libretto formativo del cittadino (art. 32, C.7)
- l’RSPP risponde al datore di lavoro, da cui è designato per coordinare il SPP (art. 2 C. 1f, sulle definizioni)

¹⁷ Con una dicitura alquanto oscura (non si comprendono i termini di paragone) si prevede, per quanto riguarda rappresentanze e pariteticità che “Il fondo opera a favore delle realtà in cui la contrattazione nazionale o integrativa non preveda o costituisca sistemi di rappresentanza dei lavoratori e di pariteticità migliorativi o, almeno, di pari livello”.

- l'SPP provvede (art. 33 C.1 e) a partecipare sia alle consultazioni in materia di SSL che alla riunione periodica (nel 626 si faceva riferimento solo alla riunione periodica)

Si è inoltre provveduto a fornire precisazioni e indirizzi migliorativi, basati sull'esperienza prodotta, per quanto concerne RSPP e SPP di scuole e università.

Non viene più indicato l'obbligo di comunicare il nominativo dell'RSPP ad ASL e DPL (Direzione Provinciale Lavoro, ovvero Ispettorato Lavoro), né a nessun altro organismo pubblico.

n.b. tutto in vigore dal 15/5/08

Il Medico Competente

Molte le luci, volte a rimuovere le tante ombre riscontrate in questi anni nella maggior parte dei casi, qualche incertezza introdotta da verificare comunque alla prova dei fatti.

Competenze, ruolo, eticità professionale, funzionalità, significato della sorveglianza sanitaria, e rapporti con i diversi soggetti, sono stati consistentemente riqualificati e rafforzati, esplicitando chiaramente la sua partecipazione alla valutazione dei rischi, per contro l'obbligo di visitare gli ambienti di lavoro (art. 25. C1, l) è stato ridotto ad "almeno una volta l'anno" in tutte le realtà, aggiungendosi "o a cadenza diversa che stabilisce in base alla valutazione dei rischi" (in tal caso egli dovrà comunicarla al datore di lavoro per l'annotazione nel documento di valutazione dei rischi).

Competenze (art. 38):

- tutti i MC (Medici competenti) dovranno partecipare al "programma di educazione continua in medicina" (ex dlgs. 229/99) a partire dal programma triennale successivo all'entrata in vigore del TU, acquisendo crediti formativi non inferiori al 70% in "medicina del lavoro e sicurezza degli ambienti di lavoro"
- i titoli o requisiti individuati nel 626 sono stati articolati, introducendosi, per chi abbia una specializzazione in "igiene e medicina preventiva" o in "medicina legale" l'obbligo di frequentare percorsi formativi universitari (da definirsi con un decreto), nonché l'aver svolto il ruolo di MC, o tali attività, da almeno tre anni a far data dall'entrata in vigore del TU.

Eticità e funzionalità (art. 39):

- si precisa che l'attività dovrà svolgersi secondo i principi della medicina del lavoro e del codice etico della Commissione internazionale di salute occupazionale (ICOH), il cui contenuto specifico è riportato anche in un opuscolo sul MC che abbiamo prodotto alcuni anni fa (reperibile sul sito web Cisl Milano). I contenuti di questo codice sono decisamente pregnanti, è questo quindi un vincolo da non sottovalutare
- se il MC svolge anche attività di vigilanza, in quanto dipendente di una struttura pubblica, non potrà prestare ad alcun titolo e in tutto il Paese, attività di MC.
- nei casi di aziende con più unità produttive, e nei casi di più gruppi di imprese qualora la valutazione dei rischi ne evidenzia la necessità, il datore di lavoro può nominare più MC individuandone uno di essi con funzione di coordinamento

Ruolo (art. 25, sugli obblighi):

viene meglio specificato e arricchito sotto più profili, quali:

- attività di informazione e formazione dei lavoratori per la parte di competenza, organizzazione del primo soccorso considerando "i particolari tipi di lavorazione ed esposizione e le peculiari modalità organizzative del lavoro"

- collaborazione alla attuazione e valorizzazione di programmi volontari di “promozione della salute”, secondo i principi di responsabilità sociale (auspichiamo non si producano nei fatti contrapposizioni fra diritto alla salute lavorativa –collettiva- e salute individuale riferita agli stili di vita)
- programma (ed effettua) la sorveglianza sanitaria attraverso protocolli sanitari definiti in funzione dei rischi specifici e tenendo in considerazione gli indirizzi scientifici più avanzati
- comunica per iscritto, in occasione della riunione periodica, al DL, al RSPP, ai RLS, i risultati anonimi collettivi della sorveglianza sanitaria e fornisce indicazioni sul loro significato ai fini dell’attuazione delle misure per la tutela psico-fisica dei lavoratori

Sorveglianza sanitaria (art. 41) e provvedimenti (art. 42):

Sono state prodotte numerose e dettagliate indicazioni volte a garantire e rafforzare la tutela dei lavoratori e lavoratrici, tra cui:

- la periodicità della sorveglianza sanitaria, che viene fissata di norma una volta l’anno, ma potrà assumere cadenza diversa in relazione alla valutazione dei rischi (nei casi non specificamente normati), precisandosi che l’organo di vigilanza può provvedere motivatamente a disporre una differente da quella indicata dal MC.
- le visite mediche, che non possono essere effettuate né in fase preassuntiva, né per accertare stati di gravidanza, né in altri casi vietati dalla normativa
- gli esiti della visita, che dovranno essere allegati ad una cartella sanitaria e di rischio i cui requisiti minimi vengono finalmente stabiliti (allegato 3A del TU). Anche per l’esposizione a cancerogeni è stato definito apposito registro da compilarsi.
- i giudizi di idoneità, di cui si precisa l’articolazione che dovrà essere rispettata nell’esprimerli (idoneità; idoneità parziale, temporanea o permanente, con prescrizioni o limitazioni; inidoneità temporanea, inidoneità permanente) con obbligo di specificarne i limiti temporali nei casi di inidoneità temporanea
- la riscontrata inidoneità alla mansione, precisandosi che il datore di lavoro dovrà adibire il lavoratore ove possibile ad altra mansione compatibile, e che il lavoratore, se adibito a mansioni inferiori, conserverà retribuzione e qualifica corrispondenti alle precedenti (se equivalenti o superiori si applicherà invece l’art. 2103 C.C. e quanto previsto dal dlgs 165/2001)

Rapporti (art. 40):

il MC trasmetterà anche ai servizi territoriali pubblici, per via telematica, informazioni elaborate evidenziando le differenze di genere, dei dati sanitari e di rischio dei lavoratori sottoposti a sorveglianza sanitaria (per aggregati).

Gli obblighi del MC nei confronti dei lavoratori ricalcano invece sostanzialmente quanto già previsto dal 626, ma in questo nuovo quadro si arricchiscono di significato e pregnanza.

E’ opportuno quindi ricordare che:

- partecipando alla riunione periodica, egli dovrà prima ancora trasmettere per iscritto (art. 25, C.1f), presentare e discutere con tutti gli altri partecipanti tali dati ed esiti
- che la cartella sanitaria e di rischio con gli esiti delle visite mediche, sarà sempre richiedibile da ciascun lavoratore (art. 25 c.1, h)
- che la stessa dovrà essere loro consegnata alla cessazione del rapporto di lavoro (art. 25, C.1 e).

N.b. Tutto in vigore dal 15/5/08

Sarà importante che la formazione rivolta a qualsiasi figura tratti adeguatamente di un ruolo così riqualificato e dei suoi importanti nonché delicati nuovi compiti

Il sistema delle decisioni e le sue figure

DATORE DI LAVORO

Luci tremule poste sulla qualificazione della figura più cruciale, avendo poteri decisionali e anche di spesa per una corretta impostazione e realizzazione della prevenzione ¹⁸.

Una formazione obbligatoria è ora prevista per tutte le figure del sistema aziendale ma non per questa, salvo vada a rivestire anche il ruolo di RSPP.

Anche in tal caso si mantiene l'obbligo di una formazione base di sole 16 ore (quale minimo), mitigato dalla assolutamente contraddittoria indicazione "e massima di 48 ore" (art. 34).

Sono tuttavia previsti obblighi di aggiornamento. Per la definizione di contenuti e articolazioni sia della formazione di base che di quella periodica si rinvia ad un decreto da emanarsi entro 1 anno, facendo salvo nel frattempo il DM esistente.

Va detto per contro che gli obblighi del datore di lavoro (detto DL, d'ora in poi) non vengono annacquati né ridotti, bensì gli si aggiungono tutti quelli che abbiamo visto prima per le diverse figure fra cui i nuovi diritti previsti per lavoratori e loro rappresentanti (art.18), oltre a prevedersi nuove sanzioni e, soprattutto, nuovi tipi di sanzioni.

Inoltre, rispetto alla **definizione di "datore di lavoro"** evidenziamo positivamente l'opportuno reingresso per la P.A. (rispetto alle modifiche introdotte al 626 nel 1996 dal Dlgs.242 e alla luce dei limiti concretamente riscontrati) degli "autonomi poteri di spesa" (oltre che decisionali) che, unitamente a una serie di specifiche declinazioni poste a corredo, dovrebbe consentire anche nel settore pubblico una più vera assunzione di responsabilità, a partire da chi già rivesta o assumerà ruolo "datoriale": è questa "la preconditione" essenziale per il conseguirsi di una sostanziale (effettiva e compiuta) applicazione della normativa.

Il TU definisce poi chiaramente le attività (responsabilità) che il DL non può in nessun caso delegare (art. 17):

- la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento di valutazione dei rischi
- la designazione del RSPP
-

Definisce altresì chiaramente, in linea con una giurisprudenza ormai ben consolidata al riguardo, precisandosi la non esclusione per il DL dall'obbligo di vigilanza, limiti e condizioni di

¹⁸ Eccezione fatta per le responsabilità che ricopre e la conseguente parte sanzionatoria, che tratteremo più oltre, nonché per qualche spiraglio aperto con le previsioni di una "qualificazione delle imprese", che vedremo al termine di questo excursus sulle figure chiave.

ammissibilità di responsabilità delegabili (atto scritto e data certa, possesso da parte del delegato di tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalle funzioni delegate, attribuzione al delegato di tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla natura di tali funzioni, attribuzione al delegato dell'autonomia di spesa allo scopo necessaria, accettazione della delega per iscritto), adeguata e tempestiva pubblicità da darsi alla delega.

DIRIGENTE ¹⁹

La figura è ben delineata dalla definizione che è stata introdotta (art 2, C.1 d) *n.b. riportare in nota la definizione*

Il Dirigente è sottoposto, contrariamente al datore di lavoro, come precedentemente specificato, a formazione obbligatoria.

Per quanto delegato e delegabile, coi limiti e col rispetto di quanto detto sopra, sono a lui assegnati gli stessi obblighi previsti per il DL (art. 18).

Per le sanzioni a suo carico si dirà più oltre.

Non vengono posti rinvii né sono fornite indicazioni circa la sua formazione, di cui si dovrà anche discutere nella riunione periodica. Non pare opportuno lasciarla indefinita nei contenuti, sarebbero utili degli accordi.

PREPOSTO

Si è prima detto di innovazioni relative alla definizione (art. 2 C 1 e), e alla formazione (art. 37 C.7),

Consequente, e coerente, è anche l'attribuzione di obblighi suoi specifici (art. 19), che fa pulizia di ogni ambiguità frequentemente riscontrabile sulle sue effettive responsabilità. Il preposto ha infatti spesso e maldestramente giocato, suo malgrado, un ruolo "cuscinetto": da un lato è stato portato (da richieste di produttività di un certo tipo, da ignoranza, ecc...) a sfuggire molte delle sue responsabilità in materia di SSL, dall'altro egli ha anche subito le finzioni di molti scaricamenti a valle di improprie responsabilità.

Nella riunione periodica si dovrà discutere anche della sua formazione, i cui contenuti sono stati indicati dal decreto (v. ns. nota nel punto della formazione dei lavoratori).

Rispetto a progettisti, fabbricanti e fornitori, installatori, permangono invariate le disposizioni del 626 (artt. 22,23,24)

¹⁹ Le definizioni introdotte di "**dirigente**" e di "**preposto**", specificano e aiutano ad individuare senza più alibi, chi siano e come si distinguano tali figure (che costituiscono gli anelli intermedi della catena gerarchica dei soggetti obbligati e la cui azione è importantissima nel far vivere e supportare o, viceversa, vanificare, la prevenzione).

LE IMPRESE

Il TU, oltre a considerare le singole figure, prende in considerazione anche l'impresa in quanto tale. Due capitoli sono particolarmente importanti.

La qualificazione delle imprese

La nuova norma introduce al riguardo un primo capitolo innovativo (art. 27), di cruciale importanza, prevedendo l'istituzione di un **“Sistema di qualificazione delle imprese”**.

Esso tuttavia permane sostanzialmente non sviluppato rispetto a quanto già previsto dalla legge delega per il TU (art. 1, C1 m), L.123/07).

Il legislatore si è limitato infatti al **rinvio ad una Commissione consultiva nazionale che sarà istituita** (ne tratteremo più avanti), **nonché ad indicazioni che provenissero dagli organismi paritetici di cui la stessa dovrà tener conto**, una *“individuazione” di “settori e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi”, riferito alla SSL, “fondato sulla specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati”*.

L'obiettivo sostanziale, ancorché non così chiaramente evidenziato, è il consentire l'apertura di una attività, o l'operatività anche individuale, solo a condizione che chi la esercita sappia davvero e preliminarmente come esercitare anche la prevenzione e perché la si debba esercitare tutti davvero adeguatamente.

Ciò che viene specificato, è invece solo che: possedere tali requisiti sarà vincolo per la partecipazione a gare di appalto e subappalto pubblico e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica ad essi relativi.

E' opportuno che gli Organismi Paritetici formulino adeguate proposte

I modelli di organizzazione e gestione che l'impresa deve assumere per evitare pesanti responsabilità

Accanto al sistema sanzionatorio penale già esistente, che riguarda le responsabilità soggettive, (diremo più avanti di alcune modifiche apportate), si viene ad aggiungere (come già introdotto con la 123 dell'agosto 2007) una **responsabilità amministrativa dell'impresa in quanto tale (comprese società ed associazioni anche prive di personalità giuridica)** (art.30). Prevista per una lunga serie di reati, riguarda anche quelli di *“omicidio colposo e lesioni colpose gravi e gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro (dlgs. 231/01, art. 25 – septies)*.

La possibilità che l'impresa venga esonerata dalla sua responsabilità amministrativa, che comporta pesanti sanzioni sia in termini pecuniari che interdittivi (in relazione alla gravità del reato e del danno si può andare da 62.500 a 1.500.000 euro, con interdizioni fino ad un anno in caso di condanna), sta nel dimostrare da parte della stessa di avere adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e gestione idoneo ad assicurare un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici.

Il decreto ne indica contenuti, organizzazione, controlli necessari per attuare e mantenere nel tempo il modello, facendo obbligo di riesame e modifica in caso di violazioni significative delle norme di SSL e in occasione di mutamenti organizzativi, di attività o nel progresso tecnico-scientifico.

L'articolato indica anche che "in sede di prima applicazione" si possono ritenere conformi le linee guida SGSL Uni-Inail (sottoscritte anche dalla parti sociali) nonché British Standard OHSAS 18001:2007, per le parti corrispondenti. La 231 prevede infatti anche la possibilità per le associazioni di impresa di elaborare proposte di più apposite idonee linee guida, da verificarsi e validarsi da parte del Ministero competente (di Grazia e Giustizia): tale facoltà è stata proprio recentemente utilizzata da Confindustria, con riscontro positivo dell'autorità (e plauso anche nostro).

Per incentivare l'adozione del modello di organizzazione e di gestione per le imprese fino a 50 lavoratori, sono previsti finanziamenti nell'ambito delle attività promozionali individuate dal TU (le vedremo più oltre).

N.B. In vigore dal 15/5/08

Evidenziamo l'importanza della formazione per tutte le figure e ruoli dell'impresa e, per le imprese di adottare davvero tali modelli

LA VALUTAZIONE DEI RISCHI cuore della prevenzione

Le innovazioni riguardanti il concreto della valutazione dei rischi, che tali principi declina, sono di grande rilievo

Si è provveduto, in perfetta coerenza con la strategia europea 2002-2006, che consegnava tali indirizzi agli stati membri, a specificare che oggetto della valutazione dei rischi (art. 28) sono anche i rischi "collegati allo stress lavoro-correlato", quelli "riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza", nonché quelli "connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri paesi".

Si evidenzia così pienamente:

- l'esistenza di rischi non solo fisici ma anche mentali (ovvero anche psico-sociali) in grado di provocare stress
- l'esistenza per i soggetti di differenze non solo dovute a fattori di rischio fisici e mentali ma, anche, sociali (socio-culturali)
- La connessione con la legge 151/2001 (nota come Testo Unico su congedi parentali e maternità), quindi l'obbligo di una sua piena attuazione anche per la trascurata parte di essa riferita ai rischi lavorativi.

Un'ombra rimasta:

Non si produce nessuna connessione con la legge 66/2003 sull'orario di lavoro: anch'esso è però un rischio da valutarsi. La direttiva europea da cui deriva è una normativa di salute e sicurezza del lavoro, figlia della direttiva quadro. Ancorché la legge 66 sia stata posta improvvidamente (l'Italia è passibile di sanzioni al riguardo) fuori da tale quadro giuridico, il problema non va sottaciuto, né sottovalutato, né rimosso.

Ulteriori innovazioni introdotte:

- il documento di valutazione dei rischi (DVR, d'ora in poi), deve “avere data certa”
 - “deve altresì rispettare le indicazioni previste dalle specifiche norme di valutazione dei rischi contenute nei successivi titoli” del decreto,
- divenendo così obbligatorio modificare comportamenti scorretti ma frequenti, che portano a valutare poco e male i rischi: non sarà più consentita la pratica corrente di una stratificazione di documenti disgiunti tra loro e distanti tra loro anche nel tempo.

Tra i contenuti più innovativi, oltreché positivi previsti per il DVR, vi è, finalmente, l'introduzione dell' obbligo di:

- Individuare “procedure per l'attuazione delle misure da realizzare nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri”
- indicare il nominativo del RSPP, del RLS o RLST, e del medico competente che ha partecipato alla valutazione dei rischi (come vedremo più avanti, in ogni azienda in cui non siano stati eletti RLS, i lavoratori dovranno essere rappresentati da un RLST)
- individuare le mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento (è importante in generale ma ancor più per affrontare meglio la problematica delle tutele per lavoratori somministrati/interinali e con contratti atipici).

Inoltre:

agli obblighi già previsti dal 626 sul “quando” della rielaborazione, si aggiunge, opportunamente (art. 29, C.3), quello di provvedervi anche “a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità”.

N.B. Le nuove misure entrano in vigore il 29/7/2008

Ricordiamo che il diritto a ricevere (e non solo a visionare) il documento di valutazione dei rischi, riconfermato con questo D.lgs, era in vigore già dall'agosto 2007 in base alla legge 123.

Data l'importanza e la portata delle innovazioni occorrerà formazione adeguata sulla nuova valutazione dei rischi, alla luce anche dei migliorati diritti RLS/RLST di consultazione, partecipazione, discussione nella riunione periodica, di cui diremo successivamente)

Si introducono infine (venendo incontro a richieste delle associazioni datoriali), supporti per le imprese fino a 50 dipendenti non già individuate come particolarmente a rischio, prevedendosi per esse procedure standardizzate di valutazione da emanarsi entro il 2012, tramite decreto interministeriale. Nel frattempo vigono la possibilità di autocertificazione già prevista dal 626 per le imprese fino a 10 lavoratori e quanto indicato da questo decreto per tutte le altre.

Le misure da attuarsi dovranno, in ogni caso, come già previsto dal 626, corrispondere ai principi fissati dalle *misure generali di tutela* (art. 15) e seguirne la gerarchia stretta, variata rispetto all'ordine preesistente per alcune voci (talvolta migliorando, talvolta forse no).

GLI APPALTI, i cicli produttivi delle imprese e la valutazione dei rischi da interferenze

Nell'ambito di una frammentazione produttiva ingigantitasi in questi anni, gli appalti costituiscono certamente il segmento più "pericoloso", estesosi a macchia d'olio, non soltanto in edilizia. Per questo si è provveduto, già con la legge 123/07, a individuare provvedimenti che avessero anche immediata, oltretutto più generale attuazione come quello sopra citato (che riguarda ogni tipo di impresa anche non di appalto, ma che trova negli appalti una fortissima presenza e compresenza di tali violazioni), e che valessero per gli appalti di qualsiasi specie e natura presenti in qualsiasi settore.

Negli "obblighi connessi ai contratti di appalto o d'opera o di somministrazione" (art. 26), si riprendono e specificano gran parte delle disposizioni esistenti e recentemente introdotte dalla L. 123/07.

In particolare:

- Si rieplicita opportunamente che **gli obblighi del datore di lavoro si estendono all'intero ciclo produttivo dell'azienda (non solo a quelli che si esercitano nell'ambito delle sue mura, quindi).**
- Richiamandosi le disposizioni che dovranno emanarsi sul "sistema di qualificazione delle imprese", e aggiungendosi anche che saranno oggetto di apposito decreto, si prevede nel frattempo che:
 - fino alla emanazione dello stesso la verifica di "idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi" avverrà secondo le modalità già previste dal 626 all'art. 7.
 - è fatto obbligo aggiuntivo di produrre anche una autocertificazione, da effettuarsi con dichiarazione sostitutiva di notorietà.
- Tra le figure datoriali responsabili del coordinamento e della cooperazione già previste dal 626 (DL dell'impresa appaltante e appaltatrice), si aggiungono "i subappaltatori".
- Si integra nel testo l'obbligo già previsto dalla 123/07 di elaborare, **a cura del D.L. committente, un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare i rischi (d'ora in poi, DUVRI), specificandosi ad integrazione che, ove non sia possibile eliminare tali rischi, il documento indicherà come ridurli al minimo. I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza hanno diritto di riceverlo su loro richiesta.**
- Si integrano norme recentemente emanate sulle "responsabilità solidali", che riguardano nello specifico la responsabilità del committente anche sul mancato pagamento di retribuzioni e contributi nonché sul risarcimento dei danni (nel caso in cui il lavoratore non risulti indennizzato dall'Inail, o Ipsema per il settore marittimo, ed esclusi comunque quelli derivanti dai rischi specifici propri di ciascuna impresa).
- Si riportano altri importanti obblighi (già previsti dalla 123), in particolare quello di **specificare nei singoli contratti di appalto, subappalto e somministrazione, anche qualora in essere, i costi relativi alla sicurezza del lavoro, e il diritto di accesso a tali dati del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, specificando, rispetto al diritto già previsto anche per le OO.SS., che trattasi dei loro organismi locali.**

- Rispetto agli appalti pubblici non si integra invece l'intera 123, in particolare quanto previsto rispetto all'obbligo che il costo della sicurezza non possa essere soggetto al massimo ribasso d'asta.
- Tuttavia si mantengono ancora in vita, non ci è chiaro perché, alcuni articoli della 123 (che non vengono quindi abrogati a differenza di quasi tutta la normativa precedente).

Sarà importante definire/concordare opportunamente cosa deve contenere il DUVRI (per offrire garanzie di qualità), in cosa consistano i costi per la sicurezza (per evitare confusioni e scorrettezze), nonché prevedere una partecipazione degli RLS/RLST/RLS.SP. nella loro definizione e in quella dei contratti, per la parte afferente la congruità con la SSL.

E' altrettanto importante riuscire a fare sistema tra tutte le figure a vario titolo coinvolte e interessate.

Gli appalti sono un capitolo che richiede una consistente ed adeguata formazione per tutte le figure.

I nuovi obblighi sono tutti entrati in vigore il 15/5/08, ma la maggior parte era già in vigore dall'agosto 2007 per effetto della L. 123

LA RIUNIONE PERIODICA

Col nuovo testo, la riunione periodica (art. 35) diventa ancor più l'ambito strategico del confronto per affrontare in un'ottica davvero globale la prevenzione e i suoi problemi, ma anche l'adeguatezza ed efficacia dell'organizzazione del sistema aziendale rispetto alla stessa

Rispetto a quanto già previsto dal 626, la riunione periodica si riempie di ulteriore significato sotto molti profili.

Il datore di lavoro dovrà ora sottoporre all'esame dei partecipanti, oltre ad un più sostanzioso e meglio sostanziato DVR (v. sopra), anche:

- i programmi di informazione e formazione dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori
- l'andamento degli infortuni e delle malattie professionali e della sorveglianza sanitaria
- i criteri di scelta, le caratteristiche tecniche e l'efficacia dei DPI

nel corso della riunione, potranno essere individuati anche:

- codici di comportamento e buone prassi per prevenire i rischi di infortuni e di malattie professionali;
- obiettivi di miglioramento della sicurezza complessiva sulla base delle linee guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (v. anche punto sui modelli di gestione d'impresa)

N.B. Altri miglioramenti che l'esperienza fatta rende necessario introdurre, come ad esempio tempestività di convocazione e ricevimento di tutta la documentazione utile non sono stati qui previsti: sarà necessario proporli nell'ambito di accordi e contrattazione tra le parti.

Pensiamo inoltre indispensabile che si discuta anche di appalti e contratti di appalto, come abbiamo evidenziato nel capitolo precedente, compreso DUVRI e costi della sicurezza

L'AMBIENTE E L'EDUCAZIONE NELLE SCUOLE , strategie da esplicitare

L'esterno da assumersi per una prevenzione "globale" non riguarda solo le "esternalizzazioni". Nel Testo Unico si contemplano infatti anche l'ambiente e l'educazione scolastica, principi di valore che non dovrebbero però limitarsi a rimanere tali.

Rispetto all'**ambiente** il titolo I conferma (legandolo ai parametri dell'art. 2087 C.C.) la **definizione di prevenzione** (art. 2) già data dal 626 "il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno".

Definizione ripercorsa, in termini un po' limitativi, come obbligo dei datori di lavoro e dirigenti (art. 18 C.1 q), che devono "prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza di rischio.

Ci si attendeva francamente di più, ad esempio che al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza fosse effettivamente riconosciuto un ruolo anche a tale riguardo, riconoscimento che appartiene già alla categoria dei chimici e che anche altre categorie (meccanici, edili) hanno posto nelle loro recenti piattaforme contrattuali.

La legge delega peraltro prevedeva (L. 123/07 art. 1 b) che sarebbe stato assicurato "il coordinamento, ove necessario, con la normativa in materia ambientale". Anche solo considerando l'esistenza di REACH si sarebbe potuto proprio far meglio.

Va continuato e intensificato il percorso di accordi e contrattazione già intrapreso a questi riguardi

Sulla **scuola** la legge delega prevedeva (art. 1, C.1 p.3) "la promozione e la divulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro all'interno dell'attività scolastica ed universitaria e nei percorsi di formazione, nel rispetto delle disposizioni vigenti e in considerazione dei relativi principi di autonomia didattica e finanziaria".

Il titolo I colloca la problematica nelle attività promozionali (art.11) da finanziarsi, **rinviano alla Commissione Consultiva nazionale da istituirsi (v. più avanti) il tutto**. Si precisa che si tratterà di specifici percorsi formativi interdisciplinari volti a favorire la conoscenza delle tematiche di SSL, nel rispetto delle autonomie didattiche, e che si dà facoltà ai destinatari di inserire percorsi, volti alle medesime finalità, ulteriori a quanto sarà definito dalla Commissione.

Buoni i principi, ma un po' poco e tanto ancora da attendere per tempi e azioni.

Occorrerà, anche coi sindacati categoriali, valutare il possibile da farsi nel frattempo

IL SISTEMA PUBBLICO DI PREVENZIONE e la SSL

Sotto il titolo “il sistema istituzionale” sono raggruppate svariati tipi di disposizioni.

funzioni e assetto del sistema pubblico

Si prevede di dotarlo (art. 5) di più **forti compiti a livello centrale, e di alcuni nuovi strumenti gestiti dal livello centrale** (artt. 6 e 8), che ne potenzino e qualificino le funzioni conoscitive e di indirizzo ma anche di elaborazione /definizione di alcune regolamentazioni²⁰. Questo tramite:

- la creazione di un **sistema informativo** (art. 8)
- la creazione di un **coordinamento fra Ministeri competenti** (salute, lavoro, interno) e **Regioni** (5 loro rappresentanti), con la partecipazione degli enti centrali (Inail, Ispesl, Ipsema, che finora agivano ciascuno a sé stante)
- la **riformulazione, ampliandone composizione e contenuti, e il rilancio, della commissione consultiva permanente nazionale per la SSL** (art. 6).

Per i livelli territoriali il TU conferma il recente (e discusso/discutibile) DPCM di dicembre 1007 concernente l'istituzione di un comitato regionale di coordinamento.

Si è dato un buono spazio, a tali diversi riguardi, alla consultazione e alla partecipazione delle parti sociali (conseguentemente solo a livello nazionale e regionale, però).

Sono state chiarite, arricchendole per alcuni aspetti, le funzioni degli enti centrali prima menzionati (Inail, Ispesl, Ipsema), premettendo inoltre che dovranno operare in una logica di sistema con i Ministeri Lavoro e Salute e con le Regioni e che dovranno svolgerle in forma coordinata fra loro.

Rispetto alle problematiche di **assetto** si è **sostanzialmente evitato** così **di por mano** ad un più difficile e complesso (tuttavia necessario, quindi ancora irrisolto) riassetto complessivo delle competenze, cui viene fatto nuovamente rinvio.

²⁰ Procedure standardizzate per la VDR nelle aziende fino a 50 lavoratori ex art. 29, criteri per la qualificazione delle imprese ex art. 27, individuazione modelli di organizzazione e gestione aziendale ex art. 30

Rispetto al modello, ne esce uno di tipo piramidale, piuttosto pesante nell'insieme, anziché circolare e basato su di un circuito virtuoso, che per essere tale dovrebbe partire anche dal basso e coinvolgere OPP e strutture pubbliche territoriali (in un modello trilaterale quindi anche territoriale, ovvero provinciale). Anche la partecipazione delle parti sociali è così funzionale ad un modello che si dirama dall'alto verso il basso.

Quanti ai numerosi **contenuti di merito** (del sistema informativo, della commissione consultiva, del comitato di indirizzo e valutazione ²¹), complessivamente essi risultano di **forte e innovativo rilievo**, ben rispondendo a logiche di prevenzione di tipo europeo. L'interrogativo è tuttavia se e come riusciranno ad essere davvero ben prodotti, e con quali effetti concreti, considerando il tipo di supporti su cui poggeranno e un modello operativo non improntato a principi di sussidiarietà.

Attività promozionali (art. 11)

Tra le innovazioni introdotte le tanto attese, volute da tutti, particolarmente richieste dalle associazioni imprenditoriali, attività promozionali, **rinviate operativamente a quando e a quanto definirà operativamente la Commissione nazionale.**

Riguardano:

a)

- finanziamenti a progetti formativi, di investimento, per soluzioni innovative, per strumenti di natura organizzativa e gestionale concernenti RSI e buone prassi, tutti rivolti a PMI e microimprese
- finanziamenti a scuole et similia (v. precedentemente)

Tutti posti a carico del SSN, nonché dell'Inail. Sarà necessaria una stima della loro effettiva portata e disponibilità per poterne misurare l'effettualità (stanziamento di 50 m.di di euro dal gennaio 2008 ex art. 1 c.7 bis l. 123/07 ?) Per il primo anno di applicazione è previsto /art. 11 c.7) l'utilizzo dei suddetti finanziamenti per una campagna straordinaria di formazione e altre priorità definite con le parti sociali.

b)

- promozione di attività specificamente destinate ai lavoratori immigrati o alle lavoratrici, finalizzate a migliorarne i livelli di tutela nei luoghi di lavoro

Posti, genericamente, a carico delle amministrazioni pubbliche

Fondi di sostegno

In funzione di uno specifico sostegno alla costituzione degli RLST e alla pariteticità (dove essa è più debole o inesistente), nonché alla formazione dei DL delle PMI e degli altri piccoli imprenditori, dei lavoratori stagionali agricoli e dei lavoratori autonomi, è inoltre costituito (lo si è già indicato nel capitolo sugli OP) un **apposito fondo presso l'Inail** (art. 52)

Esso è finanziato da:

- *un contributo pari a due ore lavorative per ogni lavoratore occupato nelle aziende dove non è stato eletto l'RSL interno (come abbiamo detto precedentemente)*

²¹ N.b. da specificare i contenuti più significativi

- *alcuni proventi da sanzioni (eccedenti le riscossioni conseguenti alla normativa previgente che viene abrogata col TU), incrementati del 10% (n.b. occorrerà quantificare)*
- *consulenze di Enti pubblici nazionali (ammesse in quanto considerate non confliggenti con l'attività di vigilanza)*
- *anche dalle risorse riservate alle “ attività promozionali” prima evidenziate relativamente alle attività formative*

Interpello

E' stato introdotta la possibilità che numerosi organismi e associazioni, fra cui quelle sindacali e datoriali, si avvalgano di un **diritto di “interpello”** (art. 12) ad una commissione che sarà istituita presso il Ministero del Lavoro, allo scopo di poter ricevere risposte univoche a quesiti sull'applicazione della normativa. Non viene specificato se le risposte date potranno configurarsi anche come un vincolo rispetto all'operato dei diversi servizi pubblici e autorità territoriali.

Vigilanza

Rispetto ad essa (art. 13):

- sono state confermate le competenze generali delle ASL, specificando però anche che l'Ispettorato del Lavoro può, previa informazione alle stesse, esercitarle anche nel settore delle costruzioni edili, di genio civile, lavori subacquei, lavori mediante cassoni ad aria compressa). Facendo salvo l'art. 64 del DPR 303/56, agli ispettorati del lavoro -per i settori previsti- risultano inoltre indirettamente confermati/attribuiti poteri anche in materia di salute (e non solo di sicurezza) sul lavoro. La possibilità di estensione ad altre attività comportanti rischi particolarmente elevati è invece demandata ad un DPCM (di cui non si indicano i tempi)
- si prevede che le somme derivanti da sanzioni confluiranno (d'ora in poi) in un apposito capitolo regionale per finanziare le attività dei dipartimenti di prevenzione delle Asl
- si fa divieto di consulenze su tutto il territorio nazionale, per chi svolga attività di vigilanza.

Abbiamo prodotto piattaforme e documenti su molti di questi temi: sarà importante riflettere sul nuovo modello, arricchirlo e declinarlo concretamente, riconfrontarci con le istituzioni locali, coinvolgendo sia gli operatori più direttamente interessati che RLS/RLST per poter innescare circuiti davvero virtuosi

IL SISTEMA SANZIONATORIO

E' una parte tra le più delicate, che dovrebbe essere analizzata e commentata da chi possiede buone competenze in materia.

Non possedendo tali qualifiche, possiamo per intanto evidenziare l'introduzione di più tipologie ed entità di sanzioni, che ci paiono creare un quantomeno discreto modello del tipo "punire per educare" ed "educarsi ed educare tutta l'impresa per non essere puniti".

Il sistema è composta da sanzioni prevalentemente di natura:

-
- **interdittiva**²², istituite per contrastare il lavoro irregolare, abusi nell'orario di lavoro e altre gravi e reiterate violazioni in materia di SSL (art. 14), che prevedono anche la sospensione dell'attività, revocabile al ripristino di tutte le condizioni di regolarità, nonché il pagamento di una somma aggiuntiva di 2500 euro, facendo inoltre salva l'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative vigenti.

Per i DL che non ottemperano al provvedimento di sospensione è previsto l'arresto fino a sei mesi.

Nello specifico, la sospensione dell'attività è possibile in presenza di utilizzo di lavoratori irregolari pari o superiore al 20%, o di gravi e reiterate violazioni alla legge 66 sull'orario di lavoro (considerando le specifiche gravità di esposizione al rischio di infortunio), o di gravi e reiterate violazioni che espongono a rischi per la SSL (di carattere generale, di caduta dall'alto, di seppellimento, di elettrocuzione, di esposizione all'amianto in occasione di sua rimozione (all.1, che costituisce riferimento nell'attesa di un Decreto da emanarsi da parte della Conferenza Stato Regioni, di cui non sono stati fissati i tempi).

Alcune violazioni di portata generale e tutte quelle più specifiche si presentano soprattutto in edilizia, ma quelle generali possono riguardare anche qualsiasi altro settore.

Trattasi infatti di: mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi, o del piano di emergenza ed evacuazione; mancata formazione e addestramento; mancata costituzione del SSP e nomina del RSPP. Sono certamente sanzioni di tipo duro, volte però a colpire, operando opportuna pulizia, le imprese più "fuorilegge" (più insane).

- **proattiva**, per **sospingere l'impresa** a porre in essere un effettivo ed efficace "modello di organizzazione e gestione (art. 30) **onde evitare di incorrere in sanzioni amministrative di particolare pesantezza nonché in possibili sanzioni interdittive** in caso di lesioni gravi o gravissime o di omicidio colposo (precedentemente evidenziate²³)
- **penale**, che prevedono l'arresto commutabile in ammenda, al cui riguardo possiamo rilevare che l'arresto, non è commutabile in ammenda, per i DL delle aziende a più alto rischio (art. 55) che omettessero la valutazione dei rischi e relativo documento. In questi casi, se risultano eliminate le irregolarità, le fonti di rischio e le eventuali conseguenze dannose, il giudice applica, in luogo dell'arresto, un ammenda tra gli 8.000 e i 24.000 euro. Tale sostituzione non è però consentita se dalla violazione sia derivato un infortunio sul lavoro o quando si sia già riportata una precedente condanna definitiva per violazioni alla normativa di SSL, o per lesioni gravi o gravissime o omicidio colposo causati da violazioni alla normativa di SSL (art. 302). Per tutti i reati di natura penale la pena è ridotta inoltre di un

²² Riguardano le "**Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori**" (art. 14), riprese dalla L. 123/07, permanendo alcune luci e ombre.

Se da un lato esse erano infatti abbastanza ben impostate quanto a fattispecie previste e modello sanzionatorio (lavoro nero pari o superiore al 20%, violazioni reiterate di orari di lavoro e di normative su SSL, ripristino delle regolari condizioni di lavoro e di SSL per la revoca del previsto provvedimento di sospensione di attività), dall'altro hanno prodotto contraddizioni di competenze tra l'Ispettorato del lavoro e Asl, che non sono state risolte.

²³ Per opportuni dettagli e specifiche v. art. 300

terzo per chi, entro termini ben definiti (art. 491 del codice di procedura penale), rimuova le irregolarità riscontrate dagli organi di vigilanza ed eventuali loro conseguenze (art. 303).

- **amministrativa**, che prevedono una pena pecuniaria (occorrerà esaminare e considerare le variazioni apportate e le loro ricadute per il sistema di vigilanza).

Le sanzioni penali, e amministrative di tipo personale, riguardano (artt. 55-60), in scala opportunamente graduata: il DL e il dirigente; il preposto; i progettisti, fabbricanti, fornitori e installatori; il medico competente, i lavoratori, ma ora anche (amministrative e pecuniarie) i componenti dell'impresa familiare, i lavoratori autonomi, i piccoli imprenditori e soci delle società semplici operanti nel settore agricolo.

ALTRE INDICAZIONI NORMATIVE di opportuna evidenziazione

Il TU ha opportunamente allargato anche l' "esercizio dei diritti della persona offesa" (art.61), rendendo possibile:

- una più immediata azione di costituzione di parte civile con azione di regresso, da parte degli istituti pubblici assicurativi (Inail, Ipsema)
- la facoltà di esercitare i diritti della persona offesa (artt. 91 e 92 codice procedura penale), anche alle organizzazioni sindacali e alle associazioni dei familiari delle vittime

Rispetto a quanto è stato o meno abrogato (art. 304), che andrà se del caso in altro documento opportunamente considerato, evidenziamo qui che gli artt. 1 (legge delega), 4, 8, 9, 10, 11, 12 della legge 123/07 non sono stati abrogati (ancorché, almeno in parte, i loro contenuti siano stati ricompresi nel provvedimento e la legge delega sia proprio alla base del provvedimento stesso).

Conseguentemente si mantiene (per effetto dell'art. 1 di legge delega rimasto in vigore) la possibilità che il Governo emani, entro 12 mesi dall'entrata in vigore di questo decreto legislativo, disposizioni "integrative e correttive".

Parte riassuntiva/conclusiva:

I PRINCIPALI PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZA DELL'IMPIANTO

Quanto sinora visto ci porta a considerare che:

- la “nuova” valutazione dei rischi è quanto di meglio si potesse auspicare ed implicherà uno sforzo di adeguamento da parte di tutti i principali attori anche sul piano formativo, oltre che elaborativo, partecipativo e di controllo;
- l’arricchimento di contenuti della riunione periodica, offre importanti nuovi spazi di proposta per gli RLS e richiede una più qualificata partecipazione di tutti i soggetti
- i lavoratori e le lavoratrici sono posti e poste in condizione, dai maggiori diritti che acquisiscono in termini di informazione e formazione, e dal riconoscimento pieno delle loro specifiche e differenti soggettività nella VDR (e nella sorveglianza sanitaria), di divenire soggetti di prevenzione e non più meri oggetti di tutela
- i lavoratori che oggi operano nelle condizioni di minor garanzia per la loro salute e sicurezza, sono, per quanto concerne gli appalti e le realtà produttive di siti complessi, posti in condizioni di migliore reale tutela, mentre i lavoratori cosiddetti atipici non fanno grandi avanzamenti, salvo per quanto concerne la VDR che dovrà opportunamente considerare le mansioni più a rischio. I lavoratori domestici e assimilabili sono privati di precedenti diritti. Poco sostanziale è l’estensione dei diritti ad altre figure di lavoratori e ad essi equiparate, nulla per quanto concerne gli studenti. Qualche passo in avanti riguarda i lavoratori autonomi (e le imprese familiari)
- Per una generale qualificazione della figura di datore di lavoro occorre ancora attendere, benché sulla stessa gravino maggiori responsabilità e sanzioni, importante è l’aver al riguardo già introdotto la norma sanzionatoria proattiva sulla responsabilità amministrativa delle imprese ed il sistema di gestione che la stessa introduce
- Decisamente importante è l’introduzione della formazione anche per dirigenti e preposti, nonché per i MC, una figura che viene particolarmente qualificata e così i suoi compiti che vengono davvero bene indirizzati. Ancor più positivo il fatto che avverrà nell’ambito di una formazione continua che riguarderà anche gli RSPP e gli RLS/RLST, quindi tutte le figure chiave del sistema. Negativo è l’aver confermato la possibilità di 16 ore come formazione minima di base per il DL che svolga anche il ruolo di RSPP
- Il sistema di rappresentanza dei lavoratori, in parte si rafforza, e teoricamente ricopre l’intero parco delle imprese di ogni dimensione e natura, molto di quanto necessario e dirimente è però ancora demandato alla contrattazione nonché, per gli RLST anche al funzionamento del fondo Inail e alle scelte che opereranno i datori di lavoro, che potranno continuare ad optare per l’RSL interno in ogni dimensione di impresa (e viceversa, se facesse loro più comodo...quindi la contrattazione dovrà definire, per non lasciare spazio a valutazioni di convenienza dei singoli DL)
- Il settore pubblico e dei trasporti rischiano ancora il perdurare di diverse velocità e diversi sistemi di prevenzione, nonostante il miglioramento prodotto nella definizione di datore di lavoro per il settore pubblico
- Gli organismi paritetici sono debolmente promossi, occorrerà verificare nei fatti i finanziamenti verso chi e su cosa saranno orientati, quanto ci si attendeva di meglio dovrà essere se possibile raggiunto con accordi
- Il nuovo funzionamento previsto per il sistema pubblico di prevenzione, compreso il nuovo sistema formativo previsto, saranno forti banchi di prova della capacità e possibilità o meno di riuscire ad essere all’altezza delle sfide odierne.

Un modello più forte e con compiti più qualificanti era ed è necessario, così centralizzato e basato su tanto coordinamento senza riforme vere, ci lascia perplessi. Il potenziamento, e adeguatezza reale delle strutture locali è poi tutto da verificarsi alla prova dei fatti, non basta decretare su coordinamenti e neppure dare più personale ispettivo (il problema di modello, competenze, formazione, qualificazione, priorità, ecc...potrà perfino acuirsi se si produrranno, con le innovazioni introdotte, ulteriori contraddizioni di modello e funzionamento del sistema complessivo). Avremmo preferito che si introducessero modelli anche di trilateralità dal basso.

Ci chiediamo se vi sarà certezza di poter avere restituiti in tempi e con modalità davvero utili anche i dati che debbono essere inviati rispetto agli RLS, agli RLST, agli Organismi paritetici, dati che andranno quasi solo verso l'alto e monitoraggi quindi possibili quasi solo da parte dell'alto, nonché partecipazione delle parti sociali prevista solo a tali livelli)

- Scarsissima è stata la considerazione dell'ambiente, nullo il ruolo di RLS e RLST a tale riguardo.
- Per l'orario di lavoro il solo riferimento, pur importante, è alle sue reiterate violazioni che possano causare infortuni.
- Per le scuole occorrerà attendere e verificare, e così per altri numerosi e qualificanti contenuti che sono demandati, per potersi sostanziare, alla Commissione nazionale consultiva
- Gli aspetti promozionali sono interessanti, ma non ci è chiara l'entità dei possibili finanziamenti per poter esprimere valutazioni compiute
- Il sistema sanzionatorio viene rafforzato, certamente le imprese dovranno d'ora innanzi davvero adempiere a quanto previsto, essendo venute meno molte facili scappatoie in relazione anche alle diverse tipologie di deterrenti introdotti

Tanti sono i rinvii a decretazioni successive, o alla contrattazione, talvolta nazionale, talvolta "collettiva", quindi anche locale. In genere si è avuto cura che ciò non costituisse impedimento al rispetto di quanto già esistente.

Esiste anche la concreta possibilità per il Governo, come abbiamo detto più sopra, di intervenire con correttivi e integrazioni entro 12 mesi. Su tutta l'ampia gamma di possibilità e opportunità, problemi e criticità, che abbiamo cercato di evidenziare, dobbiamo operare il più possibile (ma anche il meglio possibile !) da subito, al fine di creare condizioni di effettiva e adeguata esigibilità, e miglioramenti, evitando o riducendo così anche, rischi di dannosissimi stravolgimenti.

COMMENTO FINALE

Siamo in presenza di un nuovo governo, non sappiamo, al di là di quanto colto dai media come pronunciamenti individuali, come intenderà davvero porsi rispetto a questa per noi importante e preziosa conquista, e per lui eredità ricevuta. Siamo anche in presenza di richiesta di modifiche da parte di Confindustria, non sappiamo ancora di che portata, finora si è dichiarata contraria ad un sistema sanzionatorio da lei giudicato vessatorio.

Certamente una nuova sfida si pone, e non solo per effetto del TU, a tutte le imprese, quella di qualificarsi ed essere davvero all'altezza di un processo innovativo, non meramente conservativo di un esistente: che produce certo tre o più morti al giorno da infortunio, certo altri e forse più morti da malattia professionale, ma anche un dilagante malessere. La definizione di salute introdotta col testo unico ben spiega a cosa si deve invece guardare, forse anch'essa sarà avversata da qualcuno, speriamo non ignorata dai più.

Occorrerà anche prestare forte attenzione a che riesca a prodursi una vera cultura della formazione, non una sua gestione minimale, nozionistica, burocratica, priva di coerenze sistemiche. In Italia siamo troppo abituati a sperperi, dovuti alla poca cultura anche in questo campo.

Anche i finanziamenti si spendono troppo spesso poco e male, generando scarsissimo se non nullo valore aggiunto.

Le colpe si ricercano così sempre altrove, evitando di perseguire invece come obiettivo la crescita di quel senso di responsabilità e di maturità globale che è invece l'unica via possibile per non divenire preda di più angoscianti e insostenibili condizioni esistenziali

Allegato

Articolo 2 **Definizioni**

1. Ai fini ed agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si intende per:

a) «lavoratore»: persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari. Al lavoratore così definito è equiparato: il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso; l'associato in partecipazione di cui all'articolo 2549 e seguenti del codice civile; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro; l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione; il volontario, come definito dalla legge 1 agosto 1991, n. 266; i volontari del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della protezione civile; il volontario che effettua il servizio civile; il lavoratore di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni;

b) «datore di lavoro»: il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo;

c) «azienda»: il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato;

d) «dirigente»: persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa;

e) «preposto»: persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa;

f) «responsabile del servizio di prevenzione e protezione»: persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi;

g) «addetto al servizio di prevenzione e protezione»: persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32, facente parte del servizio di cui alla lettera l) del presente articolo;

h) «medico competente»: medico in possesso di uno dei titoli e dei requisiti formativi e professionali di cui all'articolo 38, che collabora, secondo quanto previsto all'articolo 29, comma 1, con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti di cui al presente decreto;

i) «rappresentante dei lavoratori per la sicurezza»: persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro;

l) «servizio di prevenzione e protezione dai rischi»: insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori;

m) «sorveglianza sanitaria»: insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori, in relazione all'ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa;

n) «prevenzione»: il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno;

o) «salute»: stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità;

p) «sistema di promozione della salute e sicurezza»: complesso dei soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali, alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori;

q) «valutazione dei rischi»: valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza;

r) «pericolo»: proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni;

s) «rischio»: probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione;

t) «unità produttiva»: stabilimento o struttura finalizzati alla produzione di beni o all'erogazione di servizi, dotati di autonomia finanziaria e tecnico funzionale;

u) «norma tecnica»: specifica tecnica, approvata e pubblicata da un'organizzazione internazionale, da un organismo europeo o da un organismo nazionale di normalizzazione, la cui osservanza non sia obbligatoria;

v) «buone prassi»: soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro, elaborate e raccolte dalle regioni, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza

del lavoro (ISPESL), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dagli organismi paritetici di cui all'articolo 51, validate dalla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6, previa istruttoria tecnica dell'ISPESL, che provvede a assicurarne la più ampia diffusione;

z) «linee guida»: atti di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza predisposti dai Ministeri, dalle Regioni, dall'ISPESL e dall'INAIL e approvati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

aa) «formazione»: processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi;

bb) «informazione»: complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro;

cc) «addestramento»: complesso delle attività dirette a fare apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro;

dd) «modello di organizzazione e di gestione»: modello organizzativo e gestionale per la definizione e l'attuazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, idoneo a prevenire i reati di cui agli articoli 589 e 590, comma 3, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro;

ee) «organismi paritetici»: organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento;

ff) «Responsabilità sociale delle imprese»: integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle aziende e organizzazioni nelle loro attività commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate.

