



Consulta Interassociativa
Italiana per la Prevenzione

Sulla G.U. serie generale n. 103 del 4 maggio 2023 è stato pubblicato il DECRETO-LEGGE 4 maggio 2023, n. 48 in materia di lavoro che, al capo II, contiene importanti modifiche al Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro (D.Lgs. n. 81/2008) e alcune ulteriori norme inerenti la tutela dei lavoratori.

Riportiamo di seguito la formulazione degli articoli modificati con in neretto le modifiche apportate con un breve commento critico.

Art. 14. Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

Titolo I

Articolo 18 (Obblighi del datore di lavoro e del dirigente)

1. Il datore di lavoro, che esercita le attività di cui all'articolo 3, e i dirigenti, che organizzano e dirigono le stesse attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite, devono:

a) nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal presente decreto legislativo **e qualora richiesto dalla valutazione dei rischi di cui all'articolo 28**

E' una importante novità, forse la più innovativa, che introduce l'obbligo di nominare il medico competente ogniqualvolta la valutazione dei rischi suggerisca la necessità di una sorveglianza sanitaria quale misura di prevenzione. L'obbligo di sorveglianza sanitaria non è, quindi, più connesso solamente ai rischi per i quali vi è una esplicita previsione normativa ma si estende a tutti i rischi per i quali la stessa venga ritenuta necessaria sulla base della valutazione dei rischi.

La scelta di estendere la sorveglianza sanitaria per tutti i rischi valutati dovrebbe porre fine ad un dibattito che si protrae da molti anni tra chi sosteneva la liceità della sorveglianza sanitaria per i soli rischi "normati" e chi riteneva si potesse ampliare ad altri rischi sia per la salute che per la sicurezza dei lavoratori, purché valutati, anche al fine di ottemperare a quanto previsto dall'art. 18 e dall'art. 15 del D.Lgs 81/08. Questa seconda interpretazione è stata, peraltro, e da diverso tempo resa operativa nei programmi di sorveglianza sanitaria di diverse imprese.

Con questa innovazione si rinsalda il rapporto stretto che deve intercorrere tra la valutazione dei rischi e le scelte di sorveglianza sanitaria, non sempre presente nella realtà operativa di diverse imprese dove si riscontrano incoerenze tra DVR e piano sanitario.

L'innovazione apportata eviterà continui aggiornamenti necessari per includere singoli rischi, vecchi (si pensi solo ai rischi per la sicurezza, lavori in quota, con macchine semoventi, su strada, ma anche a rischi per la salute non inclusi nel D.Lgs. 81/08 quali le condizioni climatiche, le posture incongrue,) e nuovi in rapporto ai mutamenti del lavoro.

A questo proposito sarà importante il ruolo dei MC e delle associazioni scientifiche nell'aiutare chi dovrà revisionare la valutazione dei rischi decidendo se gli stessi siano o meno meritevoli di sorveglianza sanitaria.

Nel documento del 2018 "Il D.Lgs. 81/08 dieci anni dopo" CIIP aveva formulato questa proposta ritenendola una maggiore tutela dei lavoratori verso i nuovi rischi. Riteniamo, tuttavia, come avevamo allora precisato, che "La maggiore discrezionalità nell'offerta di sorveglianza sanitaria deve, però, essere subordinata alla massima trasparenza e pertanto è necessario che le scelte operate siano strettamente correlate alla valutazione dei rischi, esplicitandone i motivi ed evidenziando le possibili correlazioni con la salute e sicurezza

dei lavoratori.” Questo ad evitare accertamenti sanitari impropri ed un utilizzo improprio della sorveglianza sanitaria e del giudizio di idoneità lavorativa. *E’ un suggerimento che ci pare giusto ricordare perché le nuove scelte che si andranno ad operare avvengano all’insegna della massima trasparenza.*

Ovviamente anche per questa “nuova sorveglianza sanitaria” valgono i doveri del MC e i diritti di ricorso di cui all’art. 41 del D.Lgs. 81/08.

In sede di conversione in legge sarebbe utile, per maggiore chiarezza e completezza, che l’estensione della sorveglianza sanitaria ai rischi valutati venisse richiamata anche nell’art. 41.

Osserviamo, tuttavia, che questa, pur importante, innovazione non risolve il problema relativo a chi debba valutare la necessità di attuare la sorveglianza sanitaria, decisione ancora affidata al datore di lavoro che sull’argomento ha poche o nulle competenze.

Nel documento di cui sopra CIIP aveva proposto “Per tali motivi si ritiene che le competenze del Medico competente debbano essere sempre presenti nelle fasi di valutazione dei rischi e nella individuazione delle misure di prevenzione e protezione da intraprendere per eliminare, ridurre e gestire i rischi professionali, e che il parere del MC è indispensabile per decidere se occorre o meno una sorveglianza sanitaria.” Ciò avrebbe potuto avvenire con una modifica dell’art. 18, comma 1 “prevedendo che il datore di lavoro valuti l’opportunità della partecipazione del medico competente nella valutazione dei rischi ab initio; il contratto con il MC potrà prevedere esplicitamente che la collaborazione può esaurirsi con la stesura del DVR ovvero che la collaborazione potrà continuare per esigenze che verranno individuate”. Non un obbligo, quindi, ma quantomeno una opportunità suggerita al datore di lavoro di farsi assistere, anche temporaneamente da un medico del lavoro.

Articolo 25 (Obblighi del medico competente)

1. Il medico competente:

e-bis) in occasione delle visite di assunzione, richiede al lavoratore la cartella sanitaria rilasciata dal precedente datore di lavoro e tiene conto del suo contenuto ai fini della formulazione del giudizio di idoneità (...)

La modifica pare una norma di buon senso utile per conoscere meglio la storia lavorativa e il quadro clinico del lavoratore nonché atta a evitare duplicazioni di esami.

Si ritiene che il MC, con il consenso del lavoratore, possa anche richiedere al precedente datore di lavoro la cartella sanitaria qualora il lavoratore non riesca ad esibirla.

Nell’impossibilità di acquisire la cartella sanitaria rilasciata dal precedente datore di lavoro il MC formulerà il giudizio di idoneità, come di consueto, sulla base delle informazioni disponibili. Sugeriamo ai MC di annotare nella cartella sanitaria tale evenienza.

Si rileva che per questa modifica normativa non vi è previsione di sanzione.

n-bis) in caso di impedimento per gravi e motivate ragioni, comunica per iscritto al datore di lavoro il nominativo di un sostituto, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 38, per l'adempimento degli obblighi di legge durante il relativo intervallo temporale specificato.

Diversi dubbi, immaginiamo, si porranno per l’interpretazione della formulazione adottata “gravi e motivate ragioni” non avendone il legislatore data una definizione, anche in relazione alle norme sulla privacy. Auspichiamo che in sede di conversione in legge la formulazione di questa nuova lettera sia modificata in modo da non prestarsi a inutili contenziosi.

Riteniamo che gli obblighi a cui il sostituto del MC dovrà adempiere siano quelli relativi al periodo di sostituzione.

Si evidenzia che questa modifica supera quanto aveva precedentemente affermato il Ministero del lavoro e delle politiche Sociali nell’Interpello n. 25/1/0001768 del 23.02.2006 che subordinava il diritto del MC alla sostituzione unicamente a seguito di nomina del sostituto da del datore di lavoro. Ora il sostituto viene indicato dal MC, titolare della funzione.

Anche per questa modifica normativa non vi è previsione di sanzione.

Art 21 (Disposizioni relative ai componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile e ai lavoratori autonomi)

1. I componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del Codice civile, i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi ai sensi dell'articolo 2222 del Codice civile, i coltivatori diretti del fondo, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti devono:

a) utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al Titolo III **nonché idonee opere provvisionali in conformità alle disposizioni di cui al titolo IV**; ...

L'intento è quello di salvaguardare la sicurezza anche dei lavoratori autonomi dal rischio di cadute dall'alto, principale causa degli infortuni mortali in edilizia.

La lettera a) del comma 1 dell'art. 21 è sanzionata penalmente, e di conseguenza anche questo nuovo obbligo lo è.

Il lavoratore autonomo ha quindi l'obbligo di accertare la conformità delle opere provvisionali che utilizzerà per svolgere il proprio lavoro. Nessuna questione qualora sia lo stesso lavoratore autonomo a realizzare l'opera provvisoria. In questo caso, ritengo, si ponga solo un problema di competenza professionale. Va da sé che il committente/appaltante avrà comunque l'obbligo di verificare i requisiti professionali del lavoratore autonomo a cui commissionerà/appalterà il lavoro, comprendendo anche la capacità professionale di allestire l'opera provvisoria.

Ma il caso più frequente è senz'altro quello del lavoratore autonomo che utilizza opere provvisorie altrui. In questo caso il lavoratore autonomo che utilizzi un'opera provvisoria inadeguata non potrà certo rispondere di una inefficienza altrui.

Art. 37 (Formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti)

2. La durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione di cui al comma 1 sono definiti mediante accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni, e le province autonome di Trento e di Bolzano adottato, previa consultazione delle parti sociali, entro il termine :

"b-bis) il monitoraggio dell'applicazione degli accordi in materia di formazione, nonché il controllo sulle attività formative e sul rispetto della normativa di riferimento, sia da parte dei soggetti che erogano la formazione, sia da parte dei soggetti destinatari della stessa";

Importante aggiunta che stabilisce che gli Accordi Stato-Regioni/P.A. sulla materia debbano prevedere anche il sistema dei controlli sulle attività formative erogate, controlli che devono riguardare sia gli erogatori che i destinatari.

Il controllo, per essere efficace, deve essere sostenuto da una sanzione in caso di inadempimento.

Per quanto riguarda i destinatari della formazione (lavoratori e loro rappresentanti) il D.Lgs. 81/08 prevede specifici obblighi e sanzioni.

Gli erogatori sono sia i datori di lavoro che i soggetti formatori. Mentre per i primi il D.Lgs. 81/08 prevede specifici obblighi e sanzioni, per i formatori non è prevista alcuna sanzione in caso mancato rispetto della normativa.

CIIP ha più volte denunciato il proliferare di proposte formative assolutamente inadeguate con soggetti formatori non qualificati che hanno ridotto questa importante e fondamentale misura di prevenzione ad un mercato di adempimenti formali e, in alcuni casi, di vendita di attestati di formazione falsi, sollecitando gli organismi competenti ad intervenire con misure sanzionatorie. Nell'ultimo documento prodotto dal gruppo Formazione e inviato ai decisori istituzionali era stata anche avanzata una concreta proposta da inserire proprio nel D.Lgs. 81/08. Spiace constatare che tale proposta sia stata da più parti osteggiata e non recepita nelle recenti modifiche, lasciando pertanto senza strumenti efficaci chi dovrà effettuare i controlli e quindi campo libero a chi lucra sulla sicurezza dei lavoratori.

Titolo III

Art. 71 (Obblighi del datore di lavoro)

12. I soggetti privati abilitati acquistano la qualifica di incaricati di pubblico servizio e rispondono direttamente alla struttura pubblica titolare della funzione di vigilanza nei luoghi di lavoro territorialmente competente.»;

È stata eliminata la prima frase “Per l’effettuazione delle verifiche di cui al comma 11 (n.d.r. si tratta delle verifiche, prima e periodiche, delle attrezzature di lavoro di cui all’allegato VII), le ASL e l’ISPESL possono avvalersi del supporto di soggetti pubblici o privati abilitati.”

In questo modo la procedura è stata semplificata:

- *nel caso di prima verifica il datore di lavoro si avvale in prima istanza dell’INAIL e in seconda istanza (“trascorsi inutilmente 45 gg dalla richiesta”) di soggetti pubblici o privati abilitati*
- *per le verifiche periodiche il datore di lavoro sceglie liberamente di avvalersi delle ASL o dei soggetti pubblici o privati abilitati.*

La frase eliminata avrebbe dovuto esserlo, per chiarezza, anche nel comma 11; in questo modo esiste una ambiguità in quanto per le sole verifiche periodiche INAIL può continuare ad avvalersi di soggetti pubblici o privati abilitati, cosa che è, invece inibita per la prima verifica.

Forse il legislatore avrebbe potuto fare un passo in più nell’ottica della semplificazione degli adempimenti che spettano al datore di lavoro, evitando il doppio controllo delle attrezzature in questione previsto dall’art. 71, commi 11 e 12, così come proposto nel documento di CIIP “Il D.Lgs. 81/08 dieci anni dopo”.

Sarebbe stata l’occasione per operare una distinzione chiara tra la funzione di controllo periodico, obbligo del datore di lavoro e affidata agli organismi privati abilitati, dalla funzione di vigilanza svolta dall’organo di verifica pubblico, eliminando la concorrenza tra organismi privati abilitati e strutture pubbliche, riservando a queste ultime la funzione esclusiva della vigilanza (vedasi a questo proposito la pronuncia dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con riferimento alla “verifica periodica di sicurezza degli impianti di messa a terra” (20 novembre 2015).

http://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=14411:agcm123115&catid=6&Itemid=137

Inoltre, sempre come proposto da CIIP e per una più coerente modalità di recepimento del dettato europeo sarebbe stata l’occasione per prevedere l’abilitazione degli organismi di controllo per le attività previste dal comma 8 dell’art. 71 del D.Lgs. 81/08, al fine di garantire la presenza sul mercato di soggetti qualificati per i controlli di sicurezza di esclusiva competenza del datore di lavoro.

Art. 72 (Obblighi dei noleggiatori e dei concedenti in uso)

2. Chiunque noleggi o conceda in uso attrezzature di lavoro senza operatore deve, al momento della cessione, attestarne il buono stato di conservazione, manutenzione ed efficienza a fini di sicurezza. Deve altresì acquisire e conservare agli atti, per tutta la durata del noleggio o della concessione dell’attrezzatura, una dichiarazione autocertificativa del soggetto che prende a noleggio, o in concessione in uso, o del datore di lavoro, che attesti l’avvenuta formazione e addestramento specifico, effettuati conformemente alle disposizioni del presente Titolo, dei soggetti individuati per l’utilizzo.»;

Con questa modifica vengono rafforzate le misure di prevenzione nell’uso di attrezzature di lavoro senza operatore rafforzando gli obblighi di chi le noleggia o concede in uso. Ricordiamo che la norma riguarda attrezzature che espongono a rischi gravi per la sicurezza di chi le utilizza.

Infatti, tali soggetti diventano responsabili, sia pur mediante la acquisizione di un’autodichiarazione del noleggiante, dell’accertamento che tale soggetto sia adeguatamente formato ed addestrato all’utilizzo delle attrezzature secondo quanto disposto dalla norma.

Art. 73 (Informazione, formazione e addestramento)

«4-bis. Il datore di lavoro che fa uso delle attrezzature che richiedono conoscenze particolari di cui all’articolo 71, comma 7, provvede alla propria formazione e al proprio addestramento specifico al fine di garantire l’utilizzo delle attrezzature in modo idoneo e sicuro.»;

Art. 87 (Sanzioni a carico del datore di lavoro, del dirigente, del noleggiatore e del conducente in uso)

2. Il datore di lavoro e il dirigente sono puniti con la pena dell'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 3.071,27 a 7.862,44 euro per la violazione:

.....
c) dell'articolo 71, commi 1,2,4,7 e **8 e dell'articolo 73, comma 4-bis».**

L'obbligo di formazione e addestramento in caso di utilizzo di attrezzature che richiedono conoscenze particolari è esteso anche al datore di lavoro che ne faccia uso. Il mancato adempimento è sanzionato dal nuovo art. 87.

Art. 15 Condivisione dei dati per il rafforzamento della programmazione dell'attività ispettiva

L'articolo prevede che 1. "Al fine di orientare l'azione ispettiva nei confronti delle imprese che evidenziano fattori di rischio in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, di lavoro irregolare ovvero di evasione od omissione contributiva, gli enti pubblici e privati condividono le informazioni di cui dispongono con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Le informazioni di cui al primo periodo sono altresì rese disponibili alla Guardia di finanza per lo svolgimento delle attività ispettive inerenti al lavoro irregolare ovvero all'evasione od omissione contributiva.

2. Le informazioni, i dati oggetto di condivisione e gli enti pubblici e privati, di cui al comma 1, sono individuati, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, attraverso gli atti amministrativi generali ai sensi dell'articolo 2-ter, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

È estremamente importante che le informazioni di cui sopra siano condivise dagli organismi che effettuano vigilanza sui temi indicati. Singolare e stravagante che tale condivisione non sia estesa ai Servizi delle ASL che da più di 40 anni effettuano vigilanza sulla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Ricordiamo che l'importanza della conoscenza e dell'analisi dei dati non solo per la programmazione delle attività di prevenzione e vigilanza, ma anche per la verifica dell'efficacia delle stesse, era stata sancita già nell'art. 8 del D.Lgs.81/08 con la previsione del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP), la cui nascita ancora attendiamo, e che la L. 215/21 aveva rafforzato questo concetto prevedendo lo scambio di informazioni in particolare tra gli organismi del SSN e l'INL.

La norma prevista nel D.L. 4/5/23 n. 48 si sovrappone ambiguamente a quanto già previsto nel D.Lgs. 81/08.

Importanti innovazioni sono contenute nell'**art. 17** per i risarcimenti ai familiari di studenti vittime di infortuni durante le attività scolastiche e nell'**art.18** per la tutela assicurativa, da parte di INAIL, degli studenti e del personale scolastico, limitatamente all'anno 2023-2024.

Potete trovare il testo completo a questo link:

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-05-04&atto.codiceRedazionale=23G00057&elenco30giorni=false&fbclid=IwAR2ebo-tzT4Vp-1BhKvwife6C9tLkpyPHtqfXURB5xz8W89rBE-XAHaTDk

In conclusione, riteniamo che le innovazioni introdotte dal D.L. Lavoro in materia di salute e sicurezza dei lavoratori siano solo piccolissima parte di quanto, a nostro avviso, sia necessario non solo per ridurre infortuni e malattie da lavoro ma per migliorare le condizioni di lavoro.

CIIP ha da tempo formulato proposte in tal senso presenti nei documenti tecnici e nelle note inviate ripetutamente ai decisori istituzionali (materiali tutti reperibili sul sito dei CIIP) e intende arricchirle nei prossimi documenti.

Più in generale auspichiamo che si definisca una Strategia nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, come indicato dalla UE, e che all'Italia ancora manca, nel cui quadro articolare in modo organico e congruente le diverse iniziative legislative e non.

