Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali
Ufficio stampa

Decreto correttivo delle disposizioni sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

Comunicato stampa

Il decreto legislativo approvato oggi dal Consiglio dei Ministri è rigorosamente coerente con i principi e i criteri direttivi della delega concessa dal Parlamento al Governo nella passata legislatura in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro con la legge 3 agosto 2007, n. 123.

Il decreto non ha dunque carattere innovativo, dovendo rispettare i principi e i criteri direttivi stabiliti dal parlamento nel 2007.

Con il provvedimento varato oggi l'Italia è in condizioni di poter vantare un complesso di regole in materia di salute e sicurezza condiviso tra Amministrazioni e parti sociali e pienamente in linea con le migliori regolamentazioni europee ed internazionali.

Al testo finale si è arrivati, in particolare, dopo un lungo e intenso confronto realizzato in più sedi e con tutti gli interlocutori istituzionali e sociali interessati. Da ultimo, dopo l'approvazione, il 27 marzo scorso, di uno schema di decreto correttivo, si è passati attraverso una ampia istruttoria finalizzata alla formulazione del parere in Conferenza Stato-Regioni e si è sviluppato un esauriente e serrato dibattito nell'ambito delle Commissioni parlamentari di Camera e Senato. Da tali attività sono emerse (in particolare nell'ambito dei pareri formulati dalle Commissioni parlamentari) indicazioni di grande rilievo, considerate attentamente dal Governo nella definitiva stesura del "correttivo".

Un primo obiettivo del provvedimento è quello di correggere i molti errori materiali e tecnici presenti nella attuale disciplina (decreto legislativo n. 81 del 2008) – approvata, come noto, a Camere oramai sciolte e in tutta fretta – alcuni dei quali suscettibili di ricadute gravi sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Come esempio, tra i tanti, si consideri la sostituzione (all'Allegato 39) del valore-limite del piombo nel sangue in maniera che sia espresso non in "milligrammi", come oggi previsto a seguito di una erronea indicazione, ma in "nanogrammi", unica unità di misura che garantisce la tutela della salute dei lavoratori esposti. Dunque, innanzitutto è realizzato il perfezionamento del quadro normativo, composto da ben 306 articoli e vari allegati che non sono sempre stati ben coordinati tra di loro dando luogo a sovrapposizioni e incertezze interpretative.

Un secondo obiettivo è quello di superare le difficoltà operative, le criticità e le lacune evidenziate dai primi mesi di applicazione delle nuove regole. L'attuale disciplina, per esempio, equipara il volontario a un vero e proprio lavoratore subordinato, senza considerare le peculiarità della prestazione resa dal volontario e penalizzando oltremodo le associazioni di volontariato che rappresentano una delle manifestazioni più vitali della nostra società. Al riguardo, il correttivo garantisce ai volontari non solo in via generale una tutela analoga a quella garantita ai lavoratori autonomi in termini di fornitura di dispositivi di protezione individuale ed attrezzature di lavoro, ma anche una tutela "rafforzata" ove essi siano chiamati ad operare all'interno di una organizzazione lavorativa (si pensi al volontario che operi all'interno di un ospedale), consistente nella informazione sui rischi presenti nel luogo in cui siano chiamati ad operare e nella eliminazione, da parte dell'utilizzatore, dei rischi derivanti dalle interferenze tra le attività del volontario e quelle dei lavoratori dell'utilizzatore.

Ancora a titolo di esempio si consideri l'individuazione – espressamente richiesta dalle parti sociali – dei casi in cui è necessario, nei lavori in appalto, che il committente predisponga l'importante "documento di valutazione dei rischi da interferenza delle lavorazioni", tra i quali non vengono inclusi i lavori intellettuali, le mere forniture di merci e attrezzature e i lavori di breve durata (sotto i due giorni). In pratica, tale documento – il quale, va ricordato, si aggiunge (e non si sostituisce) agli obblighi già imposti a committente ed appaltatore di coordinarsi e tra loro e cooperare per ridurre i rischi del personale dell'appalto – viene richiesto ove il rischio delle lavorazioni che interferiscono tra loro lo richieda come misura di tutela e non, invece, nelle ipotesi (si pensi alla prestazione di natura intellettuale o alla semplice fornitura di carta o di caffè ad un ufficio) di assenza di rischio da interferenza in cui esso diverrebbe un inutile fardello formale.

La principale finalità delle misure varate dal Governo resta tuttavia quella di rendere maggiormente effettiva la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro secondo queste linee di azione:
- introduzione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in settori a particolare rischio infortunistico in modo che in essi possano operare unicamente aziende o lavoratori autonomi rispettosi delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Tale sistema, in vista della sua estensione in altri ambiti, inizierà ad operare nel settore edile per mezzo della istituzione di una "patente", strumento che utilizzerà un criterio certo e semplice (appunto, i "punti patente") per la verifica della idoneità tecnico-professionale delle imprese o dei lavoratori autonomi edili, la quale verrà valutata tenendo conto di elementi quali la effettuazione delle attività di formazione e la assenza di sanzioni da parte degli organi di vigilanza. L'innovativo strumento opererà per mezzo della attribuzione iniziale – in sede, appunto di "qualificazione" dell'impresa – ad ogni azienda o lavoratore autonomo edile di un punteggio che ne misuri l'idoneità ed il cui "azzeramento" determini l'impossibilità per l'impresa o il lavoratore autonomo di operare nel settore.
- superamento di un approccio meramente formalistico e burocratico al tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro prestando maggiore attenzione ai profili sostanziali (approccio per obiettivi e non solo per regole). Ad esempio, il correttivo ribadisce la assoluta e inderogabile necessità per ogni impresa di valutare tutti i rischi per la salute e sicurezza dei propri lavoratori ma, al contempo, semplifica la procedura per dare prova della data del medesimo documento. Dunque le imprese, specie se piccole e medie, pur essendo comunque tenute ad elaborare il documento "senza sconti" quanto alla sua completezza e alla puntualità del suo aggiornamento, possono anche evitare di andare dal Notaio o munirsi di posta certificata (come la norma oggi di fatto impone) perché la data del documento potrà anche essere dimostrata dalla firma del medesimo da parte di tutti coloro che, assieme al datore di lavoro, sono coinvolti in materia di salute e sicurezza (rappresentante dei lavoratori, medico competente, responsabile del servizio di prevenzione e protezione…);
- superamento di una cultura meramente sanzionatoria e repressiva prestando prevalente attenzione alla prevenzione che è fatta di: maggiore formazione; migliore informazione; effettività del coordinamento interistituzionale nella programmazione delle visite ispettive; uso mirato del potere di disposizione da parte degli organi di vigilanza, appositamente disciplinato nel corpus normativo. A tali scopi, il correttivo potenzia il coordinamento a livello territoriale fra i funzionari di vigilanza delle Asl e gli ispettori del lavoro consentendo a pieno titolo l'espletamento della vigilanza da parte di entrambi gli organismi operanti a livello provinciale e regionale e, conseguentemente, ampliando le possibilità concrete di intervento ispettivo attraverso il migliore utilizzo del rispettivo personale;
- integrazione tra le attività del Servizio Sanitario Nazionale e dell'INAIL finalizzate all'assistenza ed alla riabilitazione dei lavoratori vittime di infortuni, in modo da garantirne il migliore e più rapido recupero dell'integrità psicofisica e della capacità lavorativa. Per avere una idea della importanza dell'intervento, si consideri come i soli costi sociali da infortuni sul lavoro – per sostegno alle famiglie delle vittime e per la riabilitazione dei lavoratori – sono stati quantificati (in

sede di Rapporto ufficiale INAIL 2007, con riferimento all'anno 2005) in oltre 45 miliardi di euro, pari al 3,21% del Prodotto Interno Lordo;
- rivisitazione del potere di sospensione dell'impresa, in modo da perfezionare tale importante procedura – diretta a colpire le imprese che sia siano rese responsabili di violazioni che mettano a rischio la salute e la sicurezza – rendendo maggiormente certi sia i requisiti che ne legittimano la adozione che i casi nei quali la sospensione possa essere imposta. Ad esempio, per evitare che la applicazione della norma produca risultati abnormi e vessatorie nelle microimprese, in coerenza con quanto esposto nella Direttiva del Ministro Sacconi del 18 settembre 2008, viene chiarito che ove l'impresa occupi un solo lavoratore si applicano le sole sanzioni "ordinarie", senza obbligo di chiusura;
- integrale ricezione delle proposte avanzate in sede tecnica dalle parti sociali nell'ambito degli incontri, tenutisi nell'arco degli ultimi quattro mesi del 2008, presso il Ministero del lavoro e finalizzati alla predisposizione di un "avviso comune" tra loro sulla salute e sicurezza in ambiente di lavoro. Tra di esse, oltre alle già descritte misure di semplificazione degli aspetti burocratici della "gestione" della sicurezza (data del documento di valutazione del rischio, modalità per la redazione del documento di valutazione dei rischi da interferenza delle lavorazioni etc.), si consideri la previsione della possibilità che il medico competente verifichi l'idoneità del lavoratore alla mansione prima della sua assunzione in modo da tutelarne ex ante la salute.
- definizione di un corpo normativo coerente anche con la realtà e le caratteristiche delle piccole e medie imprese e con le peculiarità delle forme di lavoro atipico e temporaneo ; a queste ultime viene attribuita in concreto una particolare tutela, che parte dall'obbligo del datore di lavoro di riservare una attenzione specifica a tali lavoratori in sede di valutazione del rischio, con ogni conseguenza in termini di maggiore informazione e formazione nei loro confronti;
- valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali quali strumenti di ausilio alle imprese e ai lavoratori per il corretto adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro e per l'innalzamento dei livelli di tutela negli ambienti di lavoro. In particolare, il correttivo stabilisce che nel settore edile, caratterizzato da alti indici infortunistici, la formazione dei preposti (che rivestono un ruolo fondamentale in cantiere) in materia di salute e sicurezza vada favorita anche programmandola e realizzandola presso gli enti bilaterali o le casse edili e non solo nelle imprese. Inoltre, sempre a titolo di esempio, viene riservato agli organismi paritetici – purché muniti di struttura con competenze specifiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro – il compito di verificare l'adozione e l'efficace attuazione in azienda dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza rilasciando apposita asseverazione, della quale gli organi di vigilanza tengono conto nella programmazione delle proprie attività di vigilanza (in modo che, in linea di massima, gli accessi ispettivi vengano pianificati innanzitutto in aziende ove il "controllo sociale" della bilateralità non abbia operato).
- miglioramento della efficacia dell'apparato sanzionatorio, con l'obiettivo di assicurare una migliore corrispondenza tra infrazioni e sanzioni. A tale scopo si tiene conto dei compiti effettivamente svolti da ciascun attore della sicurezza, favorendo l'utilizzo di procedure di estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi mediante regolarizzazione da parte del soggetto inadempiente. Così la "prescrizione obbligatoria", che permette di mettere in sicurezza gli ambienti di lavoro, viene estesa ai reati puniti con la sola ammenda e un analogo istituto viene introdotto per le violazioni punite con sanzione pecuniaria amministrativa, con la chiara finalità, palesata nella legge delega, di puntare alla effettività della reazione punitiva, mediante ripristino delle condizioni di legalità. Al contempo, si riserva la sanzione penale ai soli casi di violazione delle disposizioni sostanziali e non di quelle unicamente formali (trasmissione di documentazione, notifiche, ecc.). Si interviene, poi, con apposite previsioni normative per evitare l'effetto di eccessiva e ridondante penalizzazione nelle ipotesi di concorso di reati omogenei ed anche di concorso di reati tout court, nel rispetto delle previsioni contenute nel Codice penale. Inoltre, si provvede alla complessiva rivisitazione dell'entità delle sanzioni in modo da rendere le pene detentive eque rispetto alla gravità delle infrazioni e le ammende e le sanzioni pecuniarie proporzionate, oltre che alle violazioni,

all’aumento dei prezzi al consumo, verificato su base ISTAT, dal 1994 (anno in cui venne emanato il decreto legislativo n. 626) ad oggi. A titolo di esempio, si consideri che la più grave delle omissioni previste dal decreto legislativo 626/1994 (omessa valutazione dei rischi) era sanzionata con l’arresto da tre a sei mesi o dell’ammenda da 1549 a 4131 euro e viene ora punita, nel correttivo, con la sanzione dell’arresto tre a sei mesi o con l’ammenda da 2.500 a 6.400 euro. In ogni caso, nel pieno rispetto del criterio di delega sulle sanzioni, viene mantenuto il solo arresto (e non anche l’ammenda) per l’omessa valutazione del rischio nelle aziende a rischio incidente rilevante e nei cantieri, in quanto condotta gravemente pericolosa per la salute dei lavoratori.

Come imposto dalla delega, tutte le modifiche garantiscono in ogni caso il rispetto dei livelli di tutela oggi assicurati ai lavoratori e alle loro rappresentanze in ogni ambiente di lavoro ed in ogni parte del territorio nazionale ed, al contempo, dell’equilibrio delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia.

Roma, 31 luglio 2009