PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 18 - numero 3709 di martedì 02 febbraio 2016

Abrogazione del registro infortuni: ragioniamoci

Il registro era uno strumento fondamentale di verifica sull'efficacia della politica aziendale di prevenzione. Come sostituirlo? Di Pietro Ferrari.

Il D.Lgs. 151/2015, l'ultimo dei quattro decreti attuativi del Jobs act (cd. Decreto semplificazione), col suo art. 21, comma 4, ha abrogato il registro degli infortuni.

Art. 21
Semplificazioni in materia di adempimenti formali concernenti gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali
4. A decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, e' abolito l'obbligo di tenuta del registro infortuni.

Il decreto, del 14 settembre 2015, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.221 del 23 settembre; l'abrogazione dell'obbligo è perciò operante dal 23 dicembre 2015.

La storia dell'istituto -da ripercorrere qui brevemente- è abbastanza nota. Esso è posto per la prima volta con l'art. 403 del D.P.R. 547/1955 ("Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro"):

ART. 403 Registro infortuni
Le aziende soggette al presente decreto devono tenere un registro, nel quale siano annotati cronologicamente tutti gli infortuni occorsi ai lavoratori dipendenti, che comportino una assenza dal lavoro superiore ai tre giorni compreso quello dell'evento.

Su detto registro, che deve essere conforme al modello stabilito con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, sentita la Commissione di cui all'art. 393, devono essere indicati oltre al nome, cognome e qualifica professionale dell'infortunato, la causa e le circostanze dell'infortunio, nonché la data di abbandono e di ripresa del lavoro.

Il registro infortuni deve essere tenuto a disposizione degli Ispettori del lavoro sul luogo di lavoro.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0374] ?#>

Successivamente, l'art. 4, comma 5, lett. o) del D.Lgs. 626/94 confermerà l'obbligo; pur all'interno della problematica titolazione che poneva tale obbligo in capo anche al dirigente e al preposto:

Art. 4.
Obblighi del datore di lavoro, del dirigente e del preposto
5. Il datore di lavoro, il dirigente e il preposto che esercitano, dirigono o sovraintendono le attivita' indicate all'art. 1, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, adottano le misure necessarie per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ed in particolare:
o) tengono un registro nel quale sono annotati cronologicamente gli infortuni sul lavoro che comportano un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni, compreso quello dell'evento. ...

L'incongruenza verrà superata con l'art. 3, comma 5, del D.Lgs. 242/1996 ("Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, recante attuazione di direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro"):

Art. 3.
Obblighi del datore di lavoro del dirigente e del preposto
1. L'art. 4 del decreto legislativo n. 626/1994, e' sostituito dal seguente:
5. Il ***datore di lavoro*** *adotta le misure necessarie per la sicurezza e la salute dei lavoratori, e in particolare:*
o) tiene un registro nel quale sono annotati cronologicamente gli infortuni sul lavoro che comportano un'assenza dal lavoro di almeno un giorno. ...

Frattanto la sanzione, di natura penale nel DPR 547/55 [1], era stata trasformata in illecito amministrativo dal D.Llgs. 626/94. Il D.Lgs. 626 esce il 19 settembre 1994 (in G.U. n.265 del 12 novembre). Non passano tre mesi e -con mirabilia coordinatoria non estranea al nostro legislatore- il D.Lgs. 758/94 del 19 dicembre 1994 ("Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro"; in G.U. n.21 del 26 gennaio 1995) interviene a stabilire che:

Art. 26.
Sanzioni penali
4. Il primo comma dell'art. 389 [Contravvenzioni commesse dai datori di lavoro e dai dirigenti - ndr] *del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, e' cosi' modificato:*
c) nella lettera c) [che interessava anche l'art. 403, ovvero la tenuta del registro degli infortuni - ndr]*, le parole: "con l'ammenda da lire 250.000 a lire 500.000" sono sostituite con le seguenti: "con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni";*
Da allora trascorrono una quindicina di mesi prima che il sopra citato D.Lgs. 242/96, nell'allargare l'obbligo di registrazione agli *"infortuni sul lavoro che comportano un'assenza dal lavoro di almeno un giorno."*, ri-confermi tranquillamente la sanzione amministrativa [2] stabilita nel D.Lgs. 626/94, all'art. 89 ("Contravvenzioni commesse dai datori di lavoro e dai dirigenti").

Il D.Lgs. 81/08, all'art. 18 (Obblighi del datore di lavoro e del dirigente), c. 1, lett. r), mantiene implicitamente l'obbligo del Registro infortuni, riconoscendone al c. 1-bis la natura transitoria:
L'obbligo [nuovo] *di cui alla lettera r) del comma 1, relativo alla comunicazione a fini statistici e informativi dei dati relativi agli infortuni che comportano l'assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell'evento, decorre dalla scadenza del termine di sei mesi dall'adozione del decreto di cui all'articolo 8, comma 4.* [SINP-ndr]

Articolo 8 - Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro
1. È istituito il Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP) nei luoghi di lavoro...
4. Con decreto del Ministro del lavoro, ...da adottarsi entro 180 giorni dalla data dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo, vengono definite le regole tecniche per la realizzazione ed il funzionamento del SINP, nonché le regole per il trattamento dei dati. ..."
Ne conferma invece l'attualità insieme alla natura transitoria all'art. 53, c. 6:
6. Fino ai sei mesi successivi all'adozione del decreto interministeriale di cui all'articolo 8 comma 4, [SINP] *del presente decreto restano in vigore le disposizioni relative al registro infortuni..*

Con l'art. 55 (Sanzioni per il datore di lavoro e il dirigente), c. 5, il D.Lgs. 81/08 torna ad applicare la sanzione amministrativa. Avendo stabilito i diversi fini della comunicazione (statistico quello relativo all'assenza per almeno un giorno, escluso quello dell'evento; assicurativo quello relativo *"agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza al lavoro superiore a tre giorni"*), applica le diverse sanzioni:
5. Il datore di lavoro e il dirigente sono puniti:
g) con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.096,00 a 4.932,00 euro ***[3]*** *per la violazione dell'articolo 18, comma 1, lettere r), con riferimento agli infortuni superiori ai tre giorni, ...*
h) con la sanzione amministrativa pecuniaria da 548,00 a 1.972.80 euro ***[4]*** *per la violazione dell'articolo 18, comma 1, lettere .. e r), con riferimento agli infortuni superiori ad un giorno, ...*

A quasi otto anni di distanza, il SINP non è ancora stato costituito, anche se operativamente già sono attivi una serie di canali intercomunicativi che esso doveva assicurare.
Ricordiamo che, ai sensi dell'art. 8, il SINP doveva essere istituito *"al fine di fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, ..e per indirizzare le*

attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili negli attuali sistemi informativi, anche tramite l'integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate."

A conclusione di questo rapido excursus -e di specifica importanza al prosieguo del ragionamento- va ricordato che il D.Lgs. 626/94 s.m.i. stabiliva esplicitamente il diritto del RLS alla consultazione del registro:

Art. 19 - Attribuzioni del rappresentante per la sicurezza
5. Il rappresentante per la sicurezza ha accesso, per l'espletamento della sua funzione, al documento di cui all'art. 4, commi 2 e 3, nonché al registro degli infortuni sul lavoro..
E al comma 1, lett. e) del medesimo articolo, stabiliva che il RLS *"riceve le informazioni e la documentazione aziendale inerente la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative,* ***nonchéquelle inerenti*** *le sostanze e i preparati pericolosi, le macchine, gli impianti, l'organizzazione e gli ambienti di lavoro,* ***gli infortuni*** *e le malattie professionali;".*
La legge di delega, Legge 3 agosto 2007, n. 123 ("Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia"), art. 3, c. 1, lett. e), deciderà addirittura l'obbligo di consegna del registro infortuni al RLS:

Art. 3
Modifiche al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626
1. Al decreto legislalivo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:
e) all'articolo 19, il comma 5 e' sostituito dal seguente:
"5.Il datore di lavoro e' tenuto a consegnare al rappresentante per la sicurezza, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del documento di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, nonche' del registro degli infortuni sul lavoro di cui all'articolo 4, comma 5, lettera o).";

Con l'attuazione della delega da parte del D.Lgs. 81/08, abbiamo visto, l'istituto assume carattere transitorio, in attesa della costituzione del SINP. Eppure il legislatore del 2008/2009 si pone il problema del diritto di accesso al registro da parte del RLS, e lo risolve con l'art. 18, c. 1, lett.o): *""..consentire al medesimo rappresentante di accedere ai dati di cui alla lettera r);",* **cioè ai dati relativi agli infortuni sul lavoro oggetto della trasmissione in via telematica all'INAIL.**

Esso inoltre, nell'art. 50 ("Attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza"), c. 1, lett. e), pone la medesima disposizione del 626/94: *"riceve le informazioni e la documentazione aziendale inerente... agli infortuni..".*
Entrando ora nel vivo della problematica, pare evidente la "prova muscolare" dell'attuale legislatore, anche nella formulazione secca dell'art. 21, c. 4, del cd. <decreto semplificazione>.
Tuttavia, un approccio basato su ragionevolezza dovrà riconoscere che le derivazioni da tale norma potranno avere ricadute positive, ad esempio nella pratica degli Organi di vigilanza.

Ciò che invece pare non esser stato considerato (ed è precisamente il compito che si era posto il legislatore delegante del 2007) è che la consultazione del registro degli infortuni rappresenta parte essenziale della "cassetta degli attrezzi" del RLS. Rappresenta cioè uno strumento fondamentale di verifica sull'efficacia della politica aziendale di prevenzione.
Suonano perciò poco comprensibili, e paiono non proprio lungimiranti, certi giubili immediatamente successivi all'emanazione del provvedimento e relativi alla soppressione di *"un* **adempimento da più parti ritenuto ormai inutile".**
Seguiti -nella logica del <niente prigionieri>- da considerazioni del tipo: poiché il DPR 547/55, il D.Lgs. 626/94 e lo stesso D.Lgs. 151/15 fanno riferimento all'obbligo di "tenere" il registro degli infortuni, dovrà conseguire che il datore di lavoro sia sollevato dall'obbligo non solo, dopo il 23 dicembre 2015, di istituirlo ma anche di conservarlo, di mantenerlo in quanto "storico" degli eventi accaduti prima dell'abrogazione.

Fortunatamente, a fare un po' di chiarezza è intervenuta la circolare INAIL n. 92 del 23 dicembre 2015. INAIL che, non scordiamo, ai sensi dell'art. 8, c. 3, D.Lgs. 81/08, è il deputato gestore del SINP (e gestore in atto delle parti, di quello, già concretamente operative).
Detta circolare afferma esplicitamente: *"Resta inteso che gli infortuni avvenuti in data precedente a quella del 23 dicembre 2015* ***saranno consultabili nel registro infortuni abolito dalla norma in esame.****".*
L'INAIL ha poi tamponato il vuoto regolamentare, rendendo telematicamente disponibile un " cruscotto infortuni" *"nel quale sarà possibile consultare gli infortuni occorsi a partire dal 23 dicembre 2015".* In tal senso l'INAIL ha predisposto un "Manuale utente" per l'accesso e la ricerca al/nel servizio informatico dell'Istituto.
L'obbligo di conservazione del registro infortuni vale per quattro anni a decorrere dall'ultima registrazione o, se non si sono verificati infortuni, dalla data di vidimazione (oppure di istituzione, in quelle Regioni che avevano già eliminato l'obbligo di

vidimazione).

Ovviamente, con l'abrogazione del registro infortuni nulla cambia *"rispetto all'obbligo del datore di lavoro di denunciare all' Inail gli infortuni occorsi ai dipendenti prestatori d'opera, come previsto dall'articolo 53 del d.p.r. n. 1124/1965* ("Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali"), *modificato dal d.lgs. n. 151/2015 articolo 21 comma 1, lett. b)."* (INAIL, Circ. n. 92, 23 dic. 2015)
Peraltro, come richiama il D.Lgs. 81/09 all'art. 18, c. 1, lett. r) seconda parte: *"l'obbligo di comunicazione degli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni si considera comunque assolto per mezzo della denuncia di cui all'articolo 53 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124*;"

D.P.R. 1124/65 - Art. 53 (come modificato dal D.Lgs. 151/2015)
Il datore di lavoro e' tenuto a denunciare all'Istituto assicuratore gli infortuni da cui siano colpiti i dipendenti prestatori d'opera, e che siano prognosticati non guaribili entro tre giorni,...
La denuncia dell'infortunio deve essere fatta entro due giorni da quello in cui il datore di lavoro ne ha avuto notizia e deve essere corredata **dei riferimenti al certificato medico gia' trasmesso all'Istituto assicuratore per via telematica direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria competente al rilascio**.

Il cruscotto infortuni sarà accessibile solamente da:
- Ispettori delle ASL
- Ispettori dell'INAIL
- Ispettorato nazionale del lavoro c/o le DTL (Direzioni Territoriali del Lavoro).
(INAIL - Cruscotto Infortuni Telematico ? Manuale utente)

Ciò potrà certo concorrere, come accennato, al miglioramento dell'attività ispettiva e consulenziale, significativamente depauperata nel corso degli anni.

Ciò che qui rileva è che anche in questo caso il RLS viene privato di uno strumento necessario alla verifica e proposizione che la legge espressamente gli assegna: *"riceve le informazioni e la documentazione aziendale inerente.. agli infortuni.."*, *"promuove l'elaborazione, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori;"* (art. 50, c. 1, lett. e) ed h), D.Lgs. 81/08).
Sotto questa luce, la norma in esame si pone senza dubbio in conflitto con le previsioni del D.Lgs. 81/08. Segnatamente, con quelle appena indicate dell'art. 50 e insieme con l'obbligo di consentire al RLS l'accesso ai dati infortunistici, stabilito dall'art. 18, c. 1, lett o) seconda parte. (vedi supra)
E' evidente la necessità di un intervento riequilibratore.
In tal senso, una proposta molto interessante viene da Gino Rubini di "Diario per la prevenzione".
Scrive Rubini:
"..L'atto del governo sarebbe stato positivo e utile se, in consonanza con l'abrogazione del Registro cartaceo avesse incaricato Inail di predisporre una piattaforma più evoluta rispetto all'improvvisato "cruscotto", con programmi di software gestionali adatti a monitorare il fenomeno e ad elaborare "profili aziendali di rischio", usando i dati provenienti dalle notifiche.
La "semplificazione" sarebbe stata per davvero un passo avanti nella modernizzazione della gestione dei dati per porre sotto governo il fenomeno infortunistico. ...
Si può ancora rimediare?
Si, se verrà affidato ad INAIL il compito di predisporre un sistema esperto con il quale i dati delle notifiche vengono elaborati e restituiti in automatico alle aziende, che debbono renderli disponibili anche ai RLS. In questo senso avremmo una vera innovazione che semplifica il lavoro delle aziende senza deprivare della conoscenza dei dati i RLS e i lavoratori interessati."

Sarebbe comunque necessario, e urgente, almeno un chiarimento ministeriale.

Pietro Ferrari
Commissione salute e sicurezza sul lavoro - Filcams-Brescia

[1] reato contravvenzionale, punito secondo l'art. 389, lett. c), con l'ammenda da lire 59.000 a lire 100.000
[2] D.Lgs. 242/96, art. 22 (Contravvenzioni commesse dai datori di lavoro e dai dirigenti), c. 3: "Il datore di lavoro ed il dirigente sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire sei milioni per la violazione degli articoli 4, comma 5, lettera o), ..."; idem D.Lgs. 626/94, art. 89, c. 3
(Si noti che mentre l'art. 3, c. 5, del decreto 242/96 attribuisce l'obbligo al solo datore di lavoro, il suo art. 22, c. 3, lo attribuisce a " datore di lavoro ed il dirigente").
[3] dopo la riduzione operata dall'art. 32 (Modifiche all'articolo 55 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81) del D.Lgs. 106/09;
[4] dopo la riduzione operata dall'art. 32 (Modifiche all'articolo 55 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81) del D.Lgs. 106/09;

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

www.puntosicuro.it