PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 25 - numero 5404 di Martedì 06 giugno 2023

I problemi del sistema di qualificazione di imprese e lavoratori autonomi

Un contributo si sofferma sull'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, sul sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi e sulla prospettiva della responsabilità sociale. Focus sulla storia, il depotenziamento e i ritardi del sistema.

Urbino, 6 Giu ? Ci siamo già soffermati in passato, anche attraverso diverse interviste, sul "**sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**", introdotto con l'art. 27 del Decreto legislativo 81/2008, ma mai veramente realizzato.

L'articolo 27 ha rappresentato "l'attuazione del criterio di delega contenuto nella lettera m), dell'art. 1, comma 2, della l. n. 123/2007", dove si auspicava la previsione di '*un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati*'. Tuttavia l'articolo 27 del D.Lgs. 81/2008 rappresenta "una disposizione **la cui portata innovativa è stata fortemente erosa dagli interventi normativi successivi** alla sua introduzione".

A ricordarlo e a fare utili riflessioni sulla situazione di questo sistema è **Maria Barberio** (assegnista di ricerca di Diritto del lavoro dell'Università di Modena e Reggio Emilia e Fondazione Marco Biagi) in un contributo pubblicato sul numero 1/2022 di "**Diritto della sicurezza sul lavoro**", rivista online dell'Osservatorio Olympus dell' Università degli Studi di Urbino.

In "**L'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008: la prospettiva della responsabilità sociale**", che riproduce, con alcune integrazioni, la relazione svolta il 21 gennaio 2022 al webinar «Responsabilità degli enti e sicurezza sul lavoro», Maria Barberio analizza l'istituto del "Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi" con particolare attenzione alle cause di depotenziamento, di "dequotazione" nell'ordinamento giuridico.

Nel breve saggio si fa poi riferimento anche alla prospettiva della responsabilità sociale e al ruolo multiforme dell'istituto anche tenuto conto ? come indicato nell'abstract del contributo ? "che il cambiamento delle modalità di organizzazione del lavoro determina l'insorgenza di rischi inediti per la salute e sicurezza sul lavoro".

Nel presentare brevemente il saggio, soffermandoci in particolare sulla storia e lo sviluppo del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, affrontiamo i seguenti argomenti:

- Il decreto 81 e la storia del sistema di qualificazione
- Il sistema di qualificazione e il decreto correttivo 106/2009
- Il sistema di qualificazione, la formazione e la tecnologia

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[ACAD301] ?#>

Il decreto 81 e la storia del sistema di qualificazione

Il contributo sottolinea che l'articolo 27 risponde "ad un principio che risulta chiaramente già nella legge delega, ossia che **un'efficace tutela prevenzionistica presupponga un'adeguata organizzazione del lavoro**".

Infatti l'obiettivo del legislatore delegante era quello di "creare un **filtro** ? il sistema di qualificazione, per l'appunto ? in grado di selezionare gli operatori maggiormente qualificati ed impegnati nei profili della salute e sicurezza sul lavoro. Ciò emerge anche dalla collocazione sistematica della disposizione nel Capo III, dedicato alla gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro", rispetto alla quale l'art. 27 si pone come norma di chiusura della Sezione I, dedicata alle 'Misure di tutele e obblighi", "con l'obiettivo di '**qualificare**', la capacità di imprese e lavoratori autonomi di gestire ed organizzare la sicurezza nei luoghi di lavoro".

E un sistema così immaginato aveva, dunque, come ricaduta pratica, il porre "ai margini del mercato gli operatori meno qualificati" e "l'**innesco di un circolo virtuoso** sui profili prevenzionistici", anche in considerazione del fatto che le aziende per operare proficuamente sul mercato "sarebbero state costrette a adeguarsi alle previsioni del sistema di qualificazione. Quest'ultimo sarebbe diventato, dunque, un vettore della promozione della cultura della sicurezza, anche oltre gli standard prevenzionistici fissati dal testo unico".

Tra l'altro il sistema di qualificazione "renderebbe *ictu oculi* evidente, sotto il profilo dell'impegno rispetto alla salute e sicurezza dei lavoratori, l'adeguatezza dell'organizzazione dell'azienda, evitando, dunque, la spendita di tempo e costi per realizzarne un opportuno accertamento".

Si ricorda poi che l'art. 27 nella sua versione originaria (prima dell'intervento correttivo del 2009) prevedeva che la Commissione di cui all'art. 6 "individuasse i criteri e i settori per la definizione di un sistema di qualificazione (comma 1), il quale costituiva '**elemento vincolante**' per la partecipazione alle procedure di evidenza pubblica, oltre che per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi (comma 2)". E "a far da corredo a questa previsione ? secondo quanto disposto dallo schema di decreto correttivo, approvato in prima lettura dal Consiglio dei ministri il 27 marzo 2009 ? avrebbe dovuto esservi l'art. 2 bis che statuiva una **presunzione di conformità** ai dettami del testo unico per le imprese che avessero certificato l'adozione e l'efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'art. 30 del medesimo decreto".

D'altronde ? continua il saggio ? "il medesimo schema di decreto correttivo assegnava alle commissioni di certificazione di cui alle lettere e c) dell'art. 76 del d.lgs. n. 276/20038 ? ossia a quelle istituite presso gli enti bilaterali ovvero incardinate nelle Università e le Fondazioni universitarie ? il compito di certificare non solo l'esistenza di un modello di organizzazione ma anche la sua efficace attuazione (art. 30, comma 5 bis)".

Tuttavia "questa disposizione, al pari di quella contenuta nell'art. 2 bis, non ha trovato spazio nel testo definitivo del decreto correttivo, lasciando il sistema di qualificazione ex art. 27 **sguarnito di un valore normativamente prescritto**".

Il sistema di qualificazione e il decreto correttivo 106/2009

Si indica poi che "l'eliminazione della presunzione di conformità può dirsi come estremamente significativa rispetto alla promozione dell'adozione di un sistema di qualificazione", anche in relazione alle conseguenze che avrebbe avuto sul "riparto del carico probatorio in giudizio".

Il contributo segnala poi che, con il decreto correttivo n. 106/2009, anche la vincolatività del sistema di qualificazione "per l'accesso alle procedure di evidenza pubblica è stata **degradata a mero 'elemento preferenziale'**, anche per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti (art. 27, comma 2)". La qual cosa significa che "la pubblica amministrazione, nell'ambito della sua discrezionalità, può nel singolo bando di procedura individuare il valore da assegnarvi e chiarire in che termini si esplichi concretamente il criterio della 'preferenza'".

Il decreto correttivo è, poi, "intervenuto anche sull'individuazione dei **settori destinati al sistema di qualificazione**", precisando che tra questi devono essere '*compresi i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*', anche se questo inciso "non ha in alcun modo reso obbligatorio il sistema di qualificazione in questi due settori". Da questo punto di vista la sanificazione ? tessile e medicale ? avrebbe "potuto rappresentare un banco di prova importante per una previsione dal netto carattere sperimentale come quella in esame, fornendo indicazioni particolarmente probanti in ordine all'efficacia, in chiave prevenzionistica, del sistema di qualificazione". E altro settore oggetto di attenzione è poi quello dell'edilizia, cui è dedicato il comma 1 bis che dispone la creazione di "una patente a punti".

Inoltre il d.lgs. n. 106/2009 è, altresì, "intervenuto in merito ai **criteri** che la Commissione consultiva permanente deve adottare per la predisposizione del sistema di qualificazione": "oltre alla specifica esperienza, competenza e conoscenza acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati e alle attività formative di cui all'art. 21, comma 2, il legislatore ha valorizzato l'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego di manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibili, certificati ai sensi della legge Biagi".

Il sistema di qualificazione, la formazione e la tecnologia

Si indica poi che la previsione del sistema di qualificazione "è stata affidata non unicamente alla formazione, che pure svolge un ruolo chiave, ma anche alla specifica **esperienza, competenza e conoscenza** che possono essere acquisite anche mediante strumenti differenti dal percorso formativo mirato". E il riformatore "ha inteso valorizzare ? mediante la certificazione degli standard contrattuali e organizzativi ? un principio di 'prossimità', evidenziando l'importanza di una **prevenzione parametrata sulla singola realtà aziendale**".

Si tratta di un riferimento che può essere utile in un "momento di **grande trasformazione dell'organizzazione del lavoro** per effetto delle sempre più marcate interazioni con la **tecnologia**".

Infatti "l'introduzione di luoghi di lavoro completamente virtuali o quantomeno ibridi comporta importanti riflessioni in ordine a rischi inediti per la salute e la sicurezza sul lavoro. La realtà virtuale (per brevità VR) e aumentata (di seguito anche AR) hanno il potenziale per **trasformare drasticamente l'organizzazione del lavoro**", ad esempio "possono rimuovere gli esseri umani da ambienti pericolosi, riducendo per esempio i rischi fisici, ergonomici, biologici come l'esposizione a sostanze pericolose". E anche l'uso di dispositivi intelligenti può poi "fornire informazioni preventive per consentire un monitoraggio più efficace dei processi di lavoro, sì da costruire una efficace prevenzione attraverso la progettazione, senza contare che i Big Data e gli Internet of Things (per brevità IOT) potrebbero, nell'ottica di un generale ripensamento dei processi di valutazione e gestione del

rischio, incoraggiare una partecipazione più attiva dei lavoratori in questi processi, fermo restando il ruolo chiave della formazione e dell'addestramento, seppur realizzati con modalità inedite e sempre più interattive".

In definitiva (l'autrice si sofferma anche su altre conseguenze delle novità tecnologiche) si segnala come "le opportunità offerte dalla realtà virtuale e più in generale dalla tecnologia siano molteplici ? e per certi versi ancora inesplorate ? ma consentono comunque di cogliere appieno la possibilità dell'insorgenza di **nuovi dilemmi e rischi per salute e sicurezza**". E alcuni sono emersi "già a partire dall'utilizzo deregolamentato del lavoro agile durante la pandemia Covid-19, come gli effetti derivanti dall'assottigliamento dei confini tra lavoro e vita privata, con le conseguenze tipiche dell'overworking come l'accentuazione della stanchezza fisica ed emotiva, oltre alla dipendenza da connessione (c.d. voler essere sempre 'on'), isolamento e solitudine, nonché tutti gli altri sintomi tipici della cybersickness".

E dunque l'incertezza che accompagna la transizione al " lavoro digitale" "rende ancora più necessario un **approccio di tipo settoriale**, come peraltro evidenziato dall'Agenzia Europea per la Salute e sicurezza sul lavoro". E, in questo senso, si dovrebbe riconoscere "valore ed attualità alla previsione dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, che potrebbe rappresentare un utile strumento di governance finalizzato alla **promozione di una cultura prevenzionistica settoriale ed aziendale**, anche in ottica di assolvimento dei profili di responsabilità sociale", oltre che nel "contesto tracciato dall'art. 2, lett. n, del d.lgs. n. 81/2008, che assegna alla prevenzione un ruolo che va ben oltre l'individuo-lavoratore, avendo di mira il rispetto della salute della popolazione e l'integrità dell'ambiente esterno".

Concludiamo rimandando alla lettura integrale del saggio che riporta molti altri approfondimenti, anche in relazione ai vari ritardi normativi, sul tema della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con particolare riferimento ai seguenti argomenti:

- l'art. 27 e il rapporto con il modello organizzativo 231 del 2001: una necessaria integrazione per la promozione della cultura prevenzionistica;
- l'unica applicazione normativa dell'art. 27: il d.p.r. Sugli ambienti confinati e sospetti di inquinamento;
- la mancata attuazione in materia edilizia della patente a punti;
- l'art. 27 e gli appalti privati;
- l'art. 27 e gli appalti pubblici: il sistema di qualificazione come istituto pro-concorrenziale;
- i possibili correttivi all'attuale sistema di qualificazione e la prospettiva della responsabilità sociale".

Tiziano Menduto

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo:

Università di Urbino Carlo Bo, Osservatorio Olympus, Diritto della sicurezza sul lavoro, "L'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008: la prospettiva della responsabilità sociale", a cura di Maria Barberio, assegnista di ricerca di Diritto del lavoro dell'Università di Modena e Reggio Emilia e Fondazione Marco Biagi, DSL n. 1/2022.

Licenza Creative Commons

www.puntosicuro.it