PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 18 - numero 3848 di giovedì 08 settembre 2016

La semplificazione delle leggi è una necessità, ma con quali limiti?

Le responsabilità, il ruolo, l'esimente del datore di lavoro e una piccola conclusione: ovvero le cautele da adottare. Di Alessandro Mazzeranghi.

Mi trovo, non per la prima volta, a dissentire con il taglio che il senatore Sacconi tende a dare alla questione della semplificazione in materia di sicurezza; o forse mi sfuggono aspetti che invece dovrebbero essermi chiari?

Sarebbe bellissimo se il senatore volesse aprire un dialogo con gli esperti di prevenzione che operano sul campo, quelli che conoscono la realtà e non solo la teoria.

Detto questo mi permetto di dire la mia sulla questione, da convintissimo fautore della semplificazione. Evidentemente sono le piccole note personali di un tecnico che si occupa di salute, sicurezza e organizzazione nei luoghi di lavoro, riflessioni personali anche un po' disarticolate perché la materia mi pare molto complessa.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0394] ?#>

Le responsabilità (il ruolo del datore di lavoro)

Pensare di indebolire il ruolo reale del datore di lavoro, creando schermi protettivi tramite l'invenzione di nuove figure, mi pare assolutamente improprio. Piuttosto circoscriverei maggiormente il ruolo del datore di lavoro alle vere scelte manageriali. Ho sempre capito le motivazioni, ma ho sempre ritenuto obbrobriosa, la attribuzione al datore di lavoro della valutazione dei rischi, quale obbligo non delegabile. Il datore di lavoro DEVE fare valutare i rischi a una persona competente (che potrebbe essere il RSPP) e sulla base della valutazione DEVE PERSONALMENTE stabilire gli investimenti (entità e programmazione) per l'adeguamento o il miglioramento della sicurezza. È ridicolo fingere che il datore di lavoro abbia un obbligo valutativo per cui non ha competenze o altro. È anche ovvio che una organizzazione come quella descritta eleva notevolmente le responsabilità e la professionalità richiesta agli RSPP che dovrebbero, loro stessi, proporre al datore di lavoro le possibili e idonee azioni di adeguamento e miglioramento.

Vedo già il timore che il datore di lavoro costringa gli RSPP a falsificare la valutazione dei rischi per spendere meno; ebbene, sarebbe reato da parte di entrambi, e questo si andrebbe perseguito, ove fosse provato senza ombra di dubbio.

Ora, io non ho fatto tanti discorsi su altre figure, gli specialisti esterni che dovrebbero attestare che le misure adottate da una azienda sono adeguate. Non le ho fatte perché non credo che sia possibile. Per dare un giudizio "vincolante" (e quindi necessariamente completo, oltre che ovviamente corretto tecnicamente) sulle condizioni di sicurezza di una azienda ci vogliono

attenzione, approfondimento, competenze specifiche diversificate, in una parola TEMPO E RISORSE. Un esterno, per una mera questione di non conoscenza, non può dare un giudizio a 360° su una azienda mediamente complessa.

Ovvio invece che il RSPP, nella organizzazione da me immaginata, si possa e si debba avvalere (in funzione della complessità aziendale) di specialisti esterni per quei temi sui quali lui stesso non è uno specialista.

In questo si andrebbe ad inserire l'annosa questione della identificazione del datore di lavoro. La definizione all'articolo 2 del D.lgs. 81/2008 è chiara e, a mio avviso, perfetta nel correlare il ruolo ai poteri effettivi di intervento sulla azienda (potere di spesa e potere di organizzazione). La variante di identificare come datore di lavoro il responsabile della unità operativa vale e varrebbe solo nel caso che a tale soggetto siano stati dati i poteri necessari. Quello che mi soddisfa di questo meccanismo (spesso utilizzato impropriamente) è che esiste una perfetta relazione fra poteri, ruolo e responsabilità, e che nulla obbliga a fare eseguire al datore di lavoro il processo di valutazione dei rischi, mentre invece il datore di lavoro è, per definizione, colui che decide quanto "spendere".

L'esimente per il datore di lavoro

Pare che uno dei punti importanti sia l'esenzione da responsabilità del datore di lavoro che ha dato alla sua azienda una organizzazione adeguata ed effettivamente attuata, in materia di prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni. Qualcosa di simile all'attuale articolo 30, ma esteso alla persona fisica del datore di lavoro invece che alla persona giuridica della azienda.

Ho sentito commenti diversi, anche parecchio negativi; io sono invece assai favorevole a questa che vedo come una fondamentale chiarificazione. Se un datore di lavoro organizza bene la propria azienda, e la "costringe ad operare" nel rispetto della organizzazione stabilita, è evidente che non si toglie ogni responsabilità, ma dovrà essere ritenuto responsabile per gli atti di sua competenza (errori nella definizione della organizzazione o insufficienti risorse finanziarie concesse per adeguare o migliorare i livelli di salute e sicurezza), ma per il resto di quale colpa lo si potrebbe / dovrebbe imputare? Se un dirigente non fa il suo dovere, peraltro ben stabilito dal datore di lavoro e accettato dal dirigente (la famosa articolazione di funzioni dell'articolo 30), perché il datore di lavoro dovrebbe essere responsabile di questa grave violazione del dirigente? Dite della vigilanza? Si, verissimo, la vigilanza è lo strumento necessario per fare applicare la organizzazione, è una questione aperta (specie per le aziende che hanno adottato un modello ex D.lgs. 231/2001) e sarebbe importante chiarire bene la questione per evitare interminabili discussioni filosofiche. Direi che il legislatore farebbe un grande servizio alle aziende se riuscisse, qualora la semplificazione del testo unico andasse avanti, a spiegare bene cosa vuole in termini di vigilanza.

Quindi, dicevo, una buona organizzazione (adeguata e applicata) è una cosa utile alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, a mio avviso dovrebbe essere un obbligo da imporre al datore di lavoro, e ritengo giusto che il datore di lavoro stesso ne abbia un piccolo vantaggio personale in termine di riduzione delle responsabilità.

La complessità del testo di legge

Per prima cosa il D.Lgs. 81/2008 discende dal recepimento di una serie di direttive europee (sociali) sulla salute e la sicurezza dei luoghi di lavoro. Ogni volta che ho confrontato i testi delle direttive con i nostri recepimenti ho avuto modo di osservare che detti recepimenti erano piuttosto fedeli all'originale. Certo, in virtù delle regole europee sui recepimenti delle direttive sociali, ci possono essere delle aggiunte, basta che non inficino lo spirito (la logica) delle direttive originarie. E di aggiunte ne abbiamo, per esempio gli allegati IV, V e VI del decreto sono in gran parte ripresi dalle leggi nazionali degli anni '50.

La complessità dell'insieme, però, deve essere attribuita principalmente alle fonti europee che sono state "travolte" dall'ansia di regolamentare PER LEGGE anche aspetti tecnici che sarebbero stati assai meglio all'interno di una norma tecnica. Mi viene il sospetto che il passo indietro debba avvenire prima e/o anche a livello comunitario. Però ben vengano le proposte!

Quale strategia si potrebbe adottare per ridurre la complessità della legge? Secondo me ci sono due fronti da considerare:

1. PRIMO LIVELLO - Una parte fondamentale del testo contiene la definizione delle responsabilità, rispetto a tutti i rischi; tale parte viene arricchita nei diversi titoli specifici dando ulteriori indicazioni sulle responsabilità specifiche per un determinato rischio. Questa organizzazione del testo può servire se le direttive di origine vengono recepite separatamente, altrimenti può e seve essere radicalmente semplificata perché per ogni rischio si applica lo stesso processo logico (dalla valutazione dei rischi alle misure di eliminazione / riduzione / controllo degli stessi), e quindi il processo andrebbe descritto bene, ma una volta sola.

2. SECONDO LIVELLO - Poi i titoli specifici vanno a dire i principi di valutazione / prevenzione / protezione da considerare per i rischi a cui si riferiscono, e qui la differenziazione ha un valore assolutamente imprescindibile, vista la molteplicità di tematiche e situazioni assai diverse fra loro. Quindi pur vedendo di buon occhio un miglioramento / omogenizzazione dei testi non credo ci sia molto da cambiare, nella sostanza.

3. TERZO LIVELLO - Infine, sempre i titoli specifici, si disperdono spesso nel dare prescrizioni tecniche utilissime per la prevenzione / protezione / controllo dei rischi, ma più adatte a una norma tecnica che a una legge. Come noto la legge ingessa le indicazioni tecniche, la norma fornisce una presunzione di conformità ma lascia spazio a soluzioni alternative di pari o maggiore efficacia. Queste parti sono certamente da riconsiderare attentamente.

4. QUARTO LIVELLO ? non mi interessa qui la questione, ma naturalmente non posso omettere di dire che nel D.lgs. 81/2008 ci sono anche le sanzioni per il mancato rispetto delle prescrizioni previste al suo interno.

Se provassimo a catalogare gli articoli e i commi del D.lgs. 81/2008, vedremmo che le parti che afferiscono a quello che ho chiamato terzo livello sono maggioritarie, specie se prendiamo in considerazione anche gli allegati. Quindi la possibilità di una notevolissima semplificazione esisterebbe, spostando una parte considerevole di contenuti su un livello diverso da quello legislativo, e armonizzando meglio tutto il resto. I famosi numeri dati dal senatore Sacconi (quanti articoli e quanti allegati) mi sembrano un po' bassini, ma poi dipende come quanto vengono "riempiti".

Delineare meglio i requisiti organizzativi

Se un lavoratore subisce un infortunio a seguito di un errore da lui stesso commesso, pur a fronte di procedure, istruzioni, addestramento che tutti indicavano un diverso modo di procedere, di chi è la colpa? Le risposte che mi aspetto da questa domandina (banale ma tanto frequente) sono svariate e diverse fra loro; ovviamente quelle che esemplifico ora sarebbero delle ipotesi di lavoro che poi andrebbero confermate o smentite tramite una seria indagine:

- Potrebbe esserci un problema nella valutazione dei rischi (rischio non valutato), ovviamente con colpa del datore di lavoro

- Potrebbe essere colpa del lavoratore che, pur cosciente dei rischi, ha violato le regole di controllo degli stessi per ragioni sue (fare meno fatica, fare prima ...)

- Potrebbe esserci colpa del preposto che non ha vigilato sufficientemente

- Potrebbe nascere tutto da un difetto di formazione

- ...

Il fatto che voglio evidenziare è che un evento negativo mette comunque in discussione la organizzazione aziendale, o almeno alcune parti della stessa. Se il lavoratore commette una violazione pericolosa ci sono poche alternative: o ignora il rischio (in senso proprio, ovvero non ne è a conoscenza) o è avventato (anche qui c'è un elemento conoscitivo carente) oppure non è lì con la testa (totale incapacità di riconoscere i rischi, distrazione e altro ancora). Qualche pezzettino di organizzazione che non ha funzionato si potrebbe sempre ipotizzare, salvo poi eventualmente scartare tale ipotesi a fronte di un approfondimento dei fatti.

Sarebbe quindi utile che là dove si voglia mettere mano seriamente al testo unico, si facesse prima di tutto un bel lavoro sui requisiti organizzativi che ci si aspetta di trovare almeno nelle aziende virtuose (io ho già detto che una buona organizzazione

della sicurezza dovrebbe essere un obbligo). Altrimenti una iniziativa potenzialmente utilissima ci riporterebbe ad una condizione di incertezza di cui ben conosciamo le conseguenze nefaste sulla effettività della prevenzione e della protezione.

Dare poche regole alle aziende italiane ...

Con tutto quello che segue: se le regole sono poche nessuno farà uno sforzo per andare oltre; gli imprenditori italiani sui temi della salute e della sicurezza tendono a fare il meno possibile; ci dovrebbe essere un controllo molto più capillare ...

Se crediamo che le aziende italiane siano roba da scantinato, quasi da terzo mondo, commettiamo un errore fondamentale. Gli imprenditori vogliono fortemente fare il loro lavoro, gli imprenditori sono forse i soggetti meno preoccupati dalle responsabilità, perché prendere buone decisioni è il loro mestiere (altrimenti fallirebbero); più facile che siano altri i "soggetti della prevenzione" che cercano in ogni modo di svicolare di fronte a responsabilità anche solo potenziali. Poi in tutti i cesti ci sono le eccezioni, ovviamente.

Due articoli del D.lgs. 81/2008 che mi piacciono davvero poco sono il 18 e il 19, questi insieme alla definizione di preposto data dall'articolo 2. Non rappresentano la realtà (il preposto non è l'esecutore stupido che si legge all'articolo 2 e che si conferma all'articolo 19), inoltre l'articolo 18 scegliendo di inserire molti dettagli alla fine risulta incompleto.

Noi che ci occupiamo di organizzazione aziendale abbiamo bisogno di qualcosa di molto più chiaro; vi assicuro che cercare di spiegare a un dirigente le sue responsabilità, assegnate o di fatto, non è proprio semplice e divertente; si combatte con un pensiero sgradevole: "qui qualcuno cerca di fregarmi rifilandomi responsabilità che non mi spetterebbero".

Un buon lavoro per delineare la organizzazione della sicurezza in una generica organizzazione sarebbe davvero un passo importante; sono certo che la commissione ha preso sotto esame questo aspetto, che poi è una delle richieste implicite, ma fondamentali, delle aziende.

Una piccola conclusione: ovvero le cautele da adottare

Non ostante le perplessità espresse io credo che quanto fatto sia un passo avanti importante, nella giusta direttiva. Diciamo che punta nella direzione giusta, ora si tratta di mirare bene.

Ci sono però alcune trappole sul cammino, che bisognerebbe evitare:

- Prima di tutto evitare di violare le regole europee sul recepimento delle direttive.

- Evitare di sviluppare in eccesso quelle parti tecniche della legge che potrebbero apparire più importanti per la lotta alle malattie professionali e agli infortuni (i cantieri?)

- Non inserire nella legge contenuti tecnici non strettamente indispensabili, ma piuttosto partire subito con una opera di normazione tecnica per i settori che si possono ritenere scoperti (per esempio le macchine antecedenti alla marcatura CE)

Coordinare e armonizzare tutte le iniziative necessarie per ridisegnare in forma più semplice e fruibile la legislazione e la normativa sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro non sarà un compito semplice. Ma è necessario; quindi davvero grazie a tutti coloro che si stanno impegnando in questo sforzo.

Alessandro Mazzeranghi

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

www.puntosicuro.it