

Sabato 25 Giugno 2011

**SVILUPPO DELLE TEMATICHE DI NATURA GIURIDICA SULLE RAGIONI E
INTERPRETAZIONI DEL *DM 11.04.2011*.**

RELATORE : **Avv. Lorenzo FANTINI** – Dirigente Divisioni III e VI (salute e sicurezza
sul lavoro) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

1. L'intendimento del legislatore nelle previsioni dell'art. 71.11 D.lgs. 81/08

Nel trattare il tema del mantenimento nel tempo delle caratteristiche di sicurezza delle attrezzature di lavoro il TU ha riconosciuto la validità del modello di verifica periodica obbligatoria (limitatamente a talune attrezzature di lavoro) a suo tempo introdotto dalle disposizioni del DPR n. 547/55, validità che risiede, segnatamente, nella constatazione che l'uso di attrezzature "sorvegliate" con periodica regolarità contribuisce in misura significativa a ridurre i rischi conseguenti l'impiego delle stesse sui luoghi di lavoro. In altre parole, il legislatore è partito dal presupposto che *la verifica periodica è uno strumento per fare (e mantenere) sicurezza*.

In forza di questa premessa si è ritenuto opportuno:

- non solo mantenere in efficienza questo strumento, affiancandolo al sistema di controllo delineato dal comma 8 (vale a dire la sorveglianza che il datore di lavoro deve esercitare sul mantenimento delle originarie caratteristiche di sicurezza delle attrezzature in uso, mediante interventi di controllo basati sulle istruzioni dei fabbricanti, sulle norme, ecc. ed affidati a persona competente,)
- ma anche di potenziarne l'applicazione, in base alla constatazione che attualmente il servizio di V.P. svolto secondo le procedure tradizionali (ex 547) non riesce a coinvolgere più del 20% circa delle attrezzature coinvolte ed alla consapevolezza che disservizi e difformità di applicazione del sistema comportano altrettante - inaccettabili - diseguaglianze dei livelli di protezione dei lavoratori sull'intero territorio nazionale.

Pertanto il nuovo modello prevede:

- che l'Organo pubblico (INAIL/ASL/ARPA) sia il titolare giuridico (Soggetto Titolare) della funzione
- che il servizio di VP sia concretamente reso *entro precisi termini temporali*
- e, per consentire che tale ultima condizione sia soddisfatta, la possibilità che altri operatori (Soggetti Abilitati) possano intervenire a supporto dell'Organo pubblico, secondo opportune modalità.

Sabato 25 Giugno 2011

**SVILUPPO DELLE TEMATICHE DI NATURA GIURIDICA SULLE RAGIONI E
INTERPRETAZIONI DEL *DM 11.04.2011*.**

RELATORE : Avv. Lorenzo FANTINI – Dirigente Divisioni III e VI (salute e sicurezza sul lavoro) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Si tratta di un modello che riserva prioritariamente la funzione al sistema pubblico, rendendo più concreta la modalità di intervento da parte del pubblico fino ad adesso caratterizzata negativamente dalla mancata effettuazione delle verifiche con conseguente aumento esponenziale della mole di interventi in arretrato. Il legislatore se ha voluto confermare al pubblico la priorità per l'attuazione delle verifiche di sicurezza, ha però anche inteso invertire questo andamento negativo imponendo al sistema pubblico il rispetto di scadenze temporali, allo spirare delle quali divengono operative altre soluzioni per garantire al datore di lavoro l'effettuazione della verifica richiesta. Questo però nella volontà del legislatore non rappresenta una liberalizzazione del sistema delle verifiche, ma una misura estrema per far fronte alle difficoltà organizzative ed operative di un sistema pubblico penalizzato da rigidità procedurali, rese a loro volta critiche per l'accresciuta mole di interventi da svolgere per l'impossibilità di reperire – mediante assunzioni di personale – le risorse necessarie per far fronte a questa accresciuta domanda.

A supportare l'adozione di siffatto modello concorre non da ultimo, il fatto che il sistema pubblico (ancorché articolato a livello territoriale) e la completa rintracciabilità dei relativi operatori (nel caso di specie INAIL, con le sue sedi centrali e periferiche e le ASL/ARPA con le unità territoriali coordinate a livello regionale) è l'unico in grado di *assicurare* su tutto il territorio nazionale comportamenti uniformi e, soprattutto, costante aggiornamento professionale degli operatori e delle procedure in armonia con lo sviluppo delle normative tecniche e delle prassi operative, qualità strategicamente irrinunciabile quando si tratti di attività aventi diretta influenza sui livelli di sicurezza dei lavoratori.

Sabato 25 Giugno 2011

**SVILUPPO DELLE TEMATICHE DI NATURA GIURIDICA SULLE RAGIONI E
INTERPRETAZIONI DEL DM 11.04.2011.**

RELATORE : **Avv. Lorenzo FANTINI** – Dirigente Divisioni III e VI (salute e sicurezza sul lavoro) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

2. La struttura del sistema disegnata dal DM 11.4.11 ed i ruoli degli attori

In sintesi, gli attori chiamati in causa da questo sistema sono:

i **Soggetti Titolari** (S.T.) della funzione vale a dire:

- l'INAIL per la **prima** delle verifiche periodiche, che deve essere effettuata entro 60 gg. dalla richiesta del datore di lavoro
- l'ASL (ovvero l'ARPA laddove con legge regionale a questa Agenzia sia stata conferita la delega ad operare le verifiche) per le **verifiche periodiche successive**, che devono essere effettuate entro 30 gg. dalla richiesta del datore di lavoro.

I S.T. *devono* effettuare le verifiche entro i termini prescritti e a tale scopo possono:

1. procedere *direttamente* (vale a dire mediante la propria organizzazione operativa),
2. procedere *mediante* accordi tra di loro o con le Direzioni Provinciali del Ministero del lavoro (nel rispetto dei principi di economicità previsti per la pubblica amministrazione),
3. oppure *avvalersi* di soggetti pubblici o privati abilitati e iscritti in appositi elenchi e segnalati dal datore di lavoro

i **Soggetti Abilitati** (S.A.), vale a dire organismi (pubblici o privati) che - previo superamento di una istruttoria condotta da una specifica Commissione - soddisfano ai requisiti per essi previsti in un apposito allegato del DM e vengono inseriti a domanda in un elenco. Questi soggetti (pur non avendo la titolarità della funzione) sono stati introdotti nel sistema per garantirne l'operatività, in pratica per tendere ad ottenere che il 100% del parco delle attrezzature sia verificato entro i termini di scadenza previsti per le singole categorie, operando:

- o a *supporto* dei ST, per consentire loro il rispetto dei tempi loro concessi per l'intervento,
- o in *surroga* dei ST quando questi non abbiano rispettato i tempi loro concessi per l'intervento.

i **Datori di lavoro** utilizzatori delle attrezzature di lavoro sottoposte al regime di verifica periodica.

Per questi l'obbligo è quello di rivolgere al S.T. la richiesta di verifica periodica ed indicare

Sabato 25 Giugno 2011

**SVILUPPO DELLE TEMATICHE DI NATURA GIURIDICA SULLE RAGIONI E
INTERPRETAZIONI DEL DM 11.04.2011.**

RELATORE : **Avv. Lorenzo FANTINI** – Dirigente Divisioni III e VI (salute e sicurezza sul lavoro) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

contestualmente il nominativo del S.A. del quale il S.T. della funzione si avvale laddove non sia in grado di provvedere direttamente con la propria struttura o a seguito degli accordi di cui sopra nei termini temporali stabiliti.

3. Meccanismi di funzionamento del sistema

a) durante il periodo (60/30 gg.) concesso al S.T. per l'intervento

In questo periodo il S.T. ha l'esclusiva delle iniziative per dare evasione alle richieste dei datori di lavoro. A questo scopo, come visto, può scegliere, in *completa autonomia decisionale*, tra le tre opzioni a sua disposizione. Ciò significa che può scegliere la risorsa con cui operare. Un po' più precisamente il S.T. può:

1. *operare direttamente*, ovvero utilizzare la struttura funzionale che si è dato in piena autonomia organizzativa e gestionale, in virtù della titolarità di cui è portatore,
2. *farsi supportare*, previa stipula di appositi *accordi*, dai soggetti indicati nel DM. Gli accordi debbono essere formalizzati in atti/protocolli ben definiti e devono indicare gli ambiti di reciproca operatività (chi fa che cosa) e le corrispondenti modalità di collaborazione,
3. *avvalersi* dell'intervento di un S.A., nel qual caso *deve obbligatoriamente* rivolgersi al S.A. espressamente ed esplicitamente indicato dal datore di lavoro nella sua domanda.

In questo caso, il S.A. è tenuto a garantire ed effettuare l'intervento *assolutamente entro termine* stabilito per il S.T., altrimenti:

- i. il S.T. perde l'esclusiva sull'attività e si apre lo scenario di cui al successivo punto b)
- ii. il S.A. rischia di vedersi "segnalato" per mancato adempimento degli impegni assunti all'atto della richiesta di inserimento dell'elenco dei S.A..

b) decorso il termine di tempo concesso al S.T. per l'intervento

In questa ipotesi il S.T. perde qualsiasi esclusiva sull'effettuazione dell'intervento ed è il datore di lavoro che deve incaricare un S.A. di sua fiducia per l'effettuazione della verifica, scegliendolo tra i soggetti inseriti negli elenchi.

Sabato 25 Giugno 2011

**SVILUPPO DELLE TEMATICHE DI NATURA GIURIDICA SULLE RAGIONI E
INTERPRETAZIONI DEL *DM 11.04.2011*.**

RELATORE : **Avv. Lorenzo FANTINI** – Dirigente Divisioni III e VI (salute e sicurezza sul lavoro) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Pertanto, sarà bene che il datore di lavoro curi di affidarsi ad un S.A. che gli garantisca l'effettuazione della verifica entro i termini di scadenza della verifica periodica precedente per evitare di esporsi al rischio di sanzioni per aver tenuto in servizio una attrezzatura priva della prescritta verifica periodica. Infatti mentre il sistema precedente non consentiva al datore di lavoro di operare alcuna scelta di propria iniziativa e lo lasciava alla discrezionalità del soggetto pubblico titolare della funzione (quindi in pratica responsabilizzandolo, cioè esponendolo a sanzione, solo per il caso che omettesse di mettere il soggetto pubblico in grado di effettuare la verifica, in pratica, sottraendosi all'obbligo), il nuovo sistema prevede un duplice ruolo attivo da parte del datore di lavoro: una prima volta nella fase di richiesta al S.T. della verifica, laddove deve indicare il S.A. di cui il S.T. dovrà fare ricorso in caso di sua impossibilità, e una seconda, nel caso che il S.T. non abbia assolto all'incarico, laddove deve incaricare un S.A. di sua fiducia. In altre parole, rispetto al sistema precedente, si potrebbero configurare più netti e coinvolgenti profili di comportamenti omissivi da parte del datore di lavoro rispetto all'obbligo di sottoporre le attrezzature alle prescritte verifiche.

4. Il confronto con il regime delle verifiche periodiche dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, dispositivi di messa a terra di impianti elettrici e di impianti elettrici pericolosi (ex DPR n. 462/01)

Il sistema disegnato dal DM dell'11 aprile differisce in maniera sostanziale da quello stabilito per la verifica degli impianti di terra con il DPR 462/01. Infatti quest'ultimo riconosce la medesima titolarità ad effettuare tali interventi sia ai *tradizionali* soggetti pubblici (ASL ed ISPESL/INAIL) sia a quelli privati (Organismi Autorizzati) di nuova introduzione. In altre parole, nel *mercato* delle verifiche degli impianti di terra gli operatori (qualificati *ope legis*, ovvero selezionati/autorizzati con procedura amministrativa pubblica) sono posti sul medesimo piano: a fronte dello stesso dovere di svolgere la propria attività con adeguata professionalità hanno lo stesso diritto ad essere scelti, direttamente, dal datore di lavoro. In pratica è un sistema completamente libero (a parte le regole per entrarvi) in cui i soggetti operano su base paritaria, ma che, nonostante la minacciata previsione

Sabato 25 Giugno 2011

**SVILUPPO DELLE TEMATICHE DI NATURA GIURIDICA SULLE RAGIONI E
INTERPRETAZIONI DEL DM 11.04.2011.**

RELATORE : Avv. Lorenzo FANTINI – Dirigente Divisioni III e VI (salute e sicurezza
sul lavoro) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

(in pratica rimasta sulla carta) di azioni di controllo da parte dell'autorità centrale (l'Amministrazione, cioè che rilascia la qualifica di Organismo autorizzato), non ha dato alla prova dei fatti i risultati attesi. Un esempio per tutti: la mancata fissazione di tariffe valide *erga omnes* ha innescato una corsa al ribasso dei prezzi di mercato - per evidenti motivi di concorrenza - che ha avuto e continua ad avere nefasti effetti sulla qualità degli interventi (in alcuni casi si è avuta notizia di interventi effettuati solo sulla carta o con l'intermediazione di soggetti non qualificati) e, peggio ancora, sul livello di protezione effettivamente garantito agli utenti ed in particolare ai lavoratori sui luoghi di lavoro.

Il modello del TU/DM è stato pensato, invece, in modo del tutto differente rispetto a quanto espresso nel DPR 462/2001, proprio per evitare le distorsioni che la struttura di quest'ultimo ha indotto e che continuano a prodursi. L'adozione di questo modello si basa, in effetti, sulla consapevolezza che il rigore gestionale ed organizzativo ed il livello professionale che caratterizzano le attività di tipo tecnico quando il soggetto pubblico ne sia "titolare" rendono di gran lunga meno realistica rispetto al caso del soggetto privato "autorizzato" l'ipotesi che quest'ultimo adotti comportamenti difforni da quelli attesi, ovvero previsti dalla norma. E' in quest'ottica che si è voluto che il soggetto pubblico mantenesse la titolarità della verifica. Occorre al riguardo debitamente rimarcare che alla possibilità per il S.A. di intervenire su "chiamata diretta" del datore di lavoro quando il "pubblico" non sia stato in grado di assicurare direttamente la prestazione richiesta, fa da contrappeso il complesso dei sistemi di riscontro e di verifica dei requisiti del S.A. e della qualità dell'attività da esso svolta, previsto nel corpo delle disposizioni del D.M.

5. Indipendenza, integrità ed imparzialità dell'organismo di ispezione ai sensi della EN ISO 17020

Una ultima, ma non meno importante, sottolineatura degli elementi che compongono il quadro del nuovo sistema di verifica riguarda il rinvio che il DM fa alle disposizioni della norma UNI EN ISO 17020 quando affronta l'argomento dei requisiti di qualità dei S.A. La stessa formulazione letterale del D.M. mostra chiaramente che il legislatore è fortemente interessato ad avere un S.A. il cui

Sabato 25 Giugno 2011

**SVILUPPO DELLE TEMATICHE DI NATURA GIURIDICA SULLE RAGIONI E
INTERPRETAZIONI DEL *DM 11.04.2011*.**

RELATORE : Avv. Lorenzo FANTINI – Dirigente Divisioni III e VI (salute e sicurezza
sul lavoro) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

manuale di qualità (redatto in conformità alla norma - che stabilisce i requisiti degli organismi di ispezione) sia la trasposizione grafica di una organizzazione capace di:

- gestire con *competenza e professionalità* i compiti cui è chiamata
- e di garantire *indipendenza, imparzialità ed integrità propria e del proprio personale ...* (mediante *certificato di accreditamento* o opportune *evidenze documentali*).

Riguardo a questa ultima esigenza, va rilevato che per i S.A., a differenza degli organismi pubblici, nei quali l'indipendenza dell'organizzazione e quella del personale sono generalmente caratteristiche intrinseche (non essendoci obiettivi di profitto da conseguire, se non il ripianamento dei costi di fornitura dei servizi, e non essendo la retribuzione del personale legata alla produttività o all'esito del servizio reso), esiste il consistente rischio del condizionamento economico dell'organizzazione e dei suoi componenti.

In ragione di ciò, in particolare il S.A. deve provvedere ad instaurare con i propri operatori di verifica contratti di lavoro che ne prevedano l'*incardinamento negli organigrammi aziendali* ovvero contratti di tipo professionale con la caratteristica di *esclusiva*. L'operatore di verifica in quanto tale non deve essere condizionato da un rapporto economico in cui il corrispettivo economico sia commisurato al numero delle verifiche effettuate, ma da un compenso indipendente dalle prestazioni rese sia in termini di numero di verifiche che di risultato delle stesse. Questa modalità contrattuale, molto spesso, forse in tutti i casi, non viene rispettata nell'attuazione del DPR n. 462/01, dove i verificatori sono remunerati con compensi rapportati alla tipologia di verifica e quantificati in base al numero delle verifiche effettuate.

Tenendo conto di quanto precede, ma soprattutto della delicatissima e particolare posizione di garanzia che il S.A. si trova ad assumere quando svolge (in supporto o a surroga del S.T.) una attività che ha diretta rilevanza con la sicurezza e salute dei lavoratori, il D.M. - in questo, peraltro allineandosi ad una consolidata tendenza (si veda, ad es. la direttiva del ministro dello Sviluppo economico in materia di autorizzazione di Organismi di certificazione) - ha inteso ripetutamente (cfr. all. 1, p. 1, a) e all. 3, p. 2.1, c) richiamare la norma in questione. Per questi stessi motivi, sul rispetto e sul mantenimento nel tempo delle condizioni poste dalla UNI EN ISO 17020 sarà,

Sabato 25 Giugno 2011

**SVILUPPO DELLE TEMATICHE DI NATURA GIURIDICA SULLE REGIONI E
INTERPRETAZIONI DEL *DM 11.04.2011*.**

RELATORE : Avv. Lorenzo FANTINI – Dirigente Divisioni III e VI (salute e sicurezza
sul lavoro) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

pertanto, condotta una attenta azione di valutazione in occasione delle istruttorie di abilitazione dei
S.A. e successivamente nel dispiegamento dell'attività di controllo del loro operato.

D.M. 11.04.2011