

La formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e la sorveglianza sanitaria

Brevi riflessioni a seguito delle ultime modifiche legislative

Argomenti

- Gli interventi legislativi del 2021 (D.L. n. 146 e legge n. 215) e la loro incidenza su formazione e addestramento
- La formazione e l'addestramento nelle sentenze e nella prassi
- In attesa del «nuovo» Accordo Stato-Regioni
- Le modifiche del D.L. n. 48/2023 (e della legge n. 85/2023) al «testo unico»
- Le novità in materia di sorveglianza sanitaria: come cambia l'attività del medico competente
- Ultimi indirizzi in materia di responsabilità (il rischio zero non esiste), formazione e addestramento

Logica ed obiettivi degli interventi del 2021 e del 2023

Con il d.l. n. 146/2021 (decreto in materia fiscale, in termini generali) il **Governo Draghi decide di fornire un chiaro segnale di interesse per la salute e sicurezza sul lavoro**. La logica dell'intervento del D.L. n. 146/2021 è soprattutto repressiva (si potenziano le attività di vigilanza e si rivisita la sospensione dell'attività imprenditoriale). In sede di **conversione il Parlamento conferma le previsioni del d.l. e aggiunge altre disposizioni** (legge 17 dicembre 2021, n. 215, in vigore dal 21 dicembre 2021), alcune delle quali incidenti su **formazione e addestramento**

Analogamente ha agito il Governo successivo, con il D.L. n. 48/2023, convertito nella legge n. 85/2024, che contiene significative modifiche legislative in materia, tra l'altro, di **sorveglianza sanitaria**

Viene seguita in entrambi i casi la logica della necessità di intervenire d'urgenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, tema evidentemente ritenuto critico

Novità in materia di formazione

La legge n. 215/2021 interviene in modo significativo in materia di formazione, adempimento fondamentale per garantire l'educazione di lavoratori e altri soggetti operanti in azienda al lavoro sicuro.

In particolare, viene previsto quanto segue, modificando l'articolo 37, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008:

“Entro il 30 giugno 2022 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adotta un Accordo nel quale provvede all'accorpamento, rivisitazione e modifica degli Accordi attuativi del presente decreto legislativo in materia di formazione in modo da garantire: a) l'individuazione della durata, dei contenuti minimi e delle modalità della formazione obbligatoria a carico del datore di lavoro; b) l'individuazione delle modalità della verifica finale di apprendimento obbligatoria per i discenti di tutti i percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di quelle delle verifiche di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa”

C'è ancora grande incertezza sui tempi dell'Accordo e anche sui possibili contenuti del medesimo (anche se ad aprile 2024 è stata diffusa una bozza di Accordo, per cui i tempi di attuazione potrebbero essere non più lunghissimi)

Prossime novità in materia di formazione

Le disposizioni citate prevedono, quindi, la futura (ma piuttosto vicina, atteso che il termine fissato al 30 giugno del 2022 è già ampiamente scaduto) **rivisitazione dell'attuale, complessa, disciplina in materia**, prevedendo che comunque vi siano le seguenti regolamentazioni:

- A) **La formazione obbligatoria per il datore di lavoro** (che non svolga i compiti di RSPP, nel qual caso la relativa disciplina è già obbligatoria)
- B) **L'obbligatorietà della verifica finale di apprendimento per tutti i corsi di formazione e anche *on the job*** (nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro)
- C) **Le modalità obbligatorie per verificare l'efficacia della formazione**

Quando uscirà l'Accordo?

A seguito della strage del “cantiere Esselunga” di Firenze il Ministro del lavoro ha voluto una forte accelerazione di tutte le attività in corso in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Questa volontà si è, ad esempio, concretizzata nella “patente a crediti” in edilizia, introdotta dal D.L. n. 19/2024 (c.d. PNRR)

È quindi, probabile che si possa giungere a una uscita prima della pausa estiva o, più probabilmente, subito dopo

Novità prossime in materia di formazione

L'accordo in preparazione conterrà il percorso formativo minimo per i lavori negli ambienti *«sospetti di inquinamento o confinati»* di cui al **d.P.R. n. 177/2011**. L'ultima bozza conosciuta dell'Accordo individua tale percorso formativo e di addestramento in 12 ore

Sarà anche rivisto l'elenco delle attrezzature di cui all'articolo 73, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, inserendo in esso attrezzature non disciplinate nell'Accordo del 21 febbraio 2012 (es.: il carro ponte)

L'Accordo non entrerà in vigore da subito ma un anno dopo la sua pubblicazione (in modo da poter valutare se e come modificarlo)

La formazione nella giurisprudenza penalistica

Cass. pen., Sez. IV, 21 settembre 2022, n. 34968

In caso di comportamento gravemente imprudente del lavoratore il datore di lavoro non si può difendere sostenendo che il lavoratore era esperto e a conoscenza della prassi corretta di lavoro, poi disattesa, perché il comportamento imprudente (causa dell'infortunio) poteva essere prevenuto tramite la formazione (non effettuata)

Cass. pen., sez. IV, 5 settembre 2022, n. 32434

In relazione ad un ribaltamento di trattore, la responsabilità del datore di lavoro è stata collegata alla mancata effettuazione dei corsi di formazione per la salute e sicurezza sul lavoro (e di quelli per la conduzione del trattore)

Novità in materia di addestramento

Viene modificato dalla legge n. 215/2021 l'articolo 37, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008 come di seguito, chiarendo in modo più puntuale in cosa consista l'attività di addestramento, da considerarsi "aggiuntiva" a quella di formazione, sempre in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La norma prevede ora espressamente che i relativi interventi debbano essere formalizzati in un apposito registro, che potrà essere tenuto su supporto informatico

5. L'addestramento viene effettuato da persona esperta e sul luogo di lavoro. L'addestramento consiste nella prova pratica, nel caso dell'uso corretto e in sicurezza di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale; l'addestramento consiste, inoltre, nella esercitazione applicata nel caso delle procedure di lavoro in sicurezza. Gli interventi di addestramento effettuati dovranno essere tracciati in apposito registro anche informatizzato

Responsabilità per mancanza di addestramento

Cass. pen., Sez. IV, 13 gennaio 2022, n. 831

In un caso di lesione grave occorsa ad un manutentore il datore di lavoro viene condannato per non avere «messo in sicurezza» il tornio – come imposto dall'articolo 71, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008 – e per non avere fornito al lavoratore informazioni specifiche e puntuali sull'utilizzo corretto dell'attrezzatura di lavoro.

Nonostante la condotta imprudente del lavoratore, il datore di lavoro viene ritenuto responsabile dell'infortunio perché non ha adottato le misure necessarie a evitare l'evento omettendo, in particolare, l'addestramento dell'operatore. Il principio generale è quello per cui: *«non può configurarsi un comportamento anormale del lavoratore, posto in essere nelle sue ordinarie mansioni, laddove tale comportamento sia collegato proprio all'assenza o insufficienza di adeguate cautele che, se adottate, avrebbero potuto evitarlo»*

Infortunio su una attrezzatura e assoluzione del datore di lavoro

Cass. pen., Sez. IV, 1° febbraio 2019, n. 5007

Nel caso di un lavoratore che inserisce una mano all'interno di una attrezzatura «inceppata» quando le procedure di riferimento - **da lui conosciute perché oggetto di adeguato addestramento** - prevedevano espresso divieto in tal senso, dovendosi usare un apposito strumento per sbloccare una leva (un «palanchino»), la Suprema Corte evidenzia che: *«il datore di lavoro che, dopo avere effettuato una valutazione preventiva del rischio connesso allo svolgimento di una determinata attività, ha fornito al lavoratore i relativi dispositivi di sicurezza ed ha adempiuto a tutte le obbligazioni proprie della sua posizione di garanzia, non risponde delle lesioni personali derivate da una condotta esorbitante ed imprevedibilmente colposa del lavoratore»*. Inoltre, non è necessario che l'operazione sia «estranea» alle mansioni ma deve risultare *«tale da attivare un rischio eccentrico o esorbitante dalla sfera di rischio governata dal soggetto titolare della posizione di garanzia»*, risultando in tal modo imprevedibile da parte del datore di lavoro

Un nuovo indirizzo nelle sentenze: il rischio zero non esiste

Cass. lav., ordinanza 11 febbraio 2020, n. 3282, sottolinea come: *“l’articolo 2087 cod. civ. non configura, infatti, un’ipotesi di responsabilità oggettiva, essendone elemento costitutivo la colpa, intesa quale difetto di diligenza nella predisposizione delle misure idonee a prevenire ragioni di danno per il lavoratore. **Né può desumersi dall’indicata disposizione un obbligo assoluto in capo al datore di lavoro di rispettare ogni cautela possibile e diretta ad evitare qualsiasi danno al fine di garantire così un ambiente di lavoro a “rischio zero”, quando di per sé il pericolo di una lavorazione o di un’attrezzatura non sia eliminabile” (...)** non si può automaticamente presupporre, dal semplice verificarsi del danno, l’inadeguatezza delle misure di protezione adottate, ma è necessario, piuttosto, che la lesione del bene tutelato derivi causalmente dalla violazione di determinati obblighi di comportamento imposti dalla legge o suggeriti dalle conoscenze sperimentali o tecniche in relazione al lavoro svolto” (così già **Cass. Pen., sez. III, 6 novembre 2018, n. 50000**)*

Gli interventi del 2023: il D.L. n. 48/2023 (legge n. 85/2023)

Il Governo Meloni ha deciso di intervenire in materia di salute e sicurezza sul lavoro tramite un decreto legge, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 4 maggio 2023 e recante il n. 48. Le disposizioni del D.L. n. 48/2023 sono state, con minime modifiche (di mero dettaglio), convertite nella legge n. 85 del 3 luglio 2023

Esso incide (in particolare, con l'articolo 14) su alcune previsioni del d.lgs. n. 81/2008

Si segnala quanto segue:

- Il potenziale allargamento «in concreto» del campo di applicazione della sorveglianza sanitaria, prevedendosi che essa sia obbligatoria in qualunque caso ne sia evidenziata l'utilità a seguito della valutazione dei rischi; vi sono altre disposizioni relative alle attività del medico competente;
- Si amplia l'obbligo di utilizzo di attrezzature «a norma», esteso anche ai datori di lavoro (con relativa sanzione) e si apportano modifiche alla disciplina in materia di attrezzature di lavoro;
- Si prevede l'obbligo di monitoraggio sull'avvenuta effettuazione dei corsi di formazione da parte dei soggetti organizzatori del corso e anche dei «destinatari» (formulazione imprecisa) dei medesimi
- Si estende la tutela assicurativa ai soggetti che svolgano attività formativa e agli studenti in alternanza scuola-lavoro

Legge n. 85/2023 e sorveglianza sanitaria

Le previsioni dedicate alla sorveglianza sanitaria e alle modalità di esercizio delle funzioni da parte del medico competente sembrano non rivoluzionare la materia quanto, piuttosto, recepire certi orientamenti in legge

- In passato si era discusso in merito all'esistenza se vi fosse o meno un divieto di effettuare la sorveglianza sanitaria al di fuori dei casi previsti dall'articolo 41 del «testo unico» (che a sua volta prevede che la sorveglianza sanitaria debba essere garantita nei casi di legge e in quelli previsti dalla Commissione consultiva permanente, che non è mai intervenuta in merito). La legge risolve questo dubbio in senso positivo
- **Resta, però, da chiedersi cosa significhi in concreto** che **il datore di lavoro nomina il medico competente «per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal presente decreto legislativo e qualora richiesto dalla valutazione dei rischi di cui all'articolo 28»** (articolo 18, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dalla legge n. 85/2023. E' certo solo che la sorveglianza sanitaria non è una misura generale di tutela, altrimenti il Legislatore avrebbe semplicemente previsto che la nomina è sempre obbligatoria, e che va «giustificata» avuto riguardo alle risultanze della valutazione dei rischi

L'ampiezza della sorveglianza sanitaria nella giurisprudenza

Tema da sempre molto discusso è, infatti, il campo di applicazione della sorveglianza sanitaria che, da un lato, è una eccezione alla regola generale per cui il datore di lavoro non può controllare direttamente o mediante medici di fiducia (i medici di fabbrica) le condizioni di salute dei lavoratori e dall'altro deve nominare il medico competente a fronte della presenza di determinati rischi

In materia è interessante quanto esposto da **Cass. pen., sez. III, 22 dicembre 2023, n. 51293**, in relazione a una lavoratrice di un supermercato la quale, pur non sollevando carichi di particolare rilevanza, era comunque addetta a movimentare merci (svolgendo l'attività di «banconista») e che non era stata soggetta a sorveglianza sanitaria. In merito la Suprema Corte (**con principio di diritto apertamente criticato anche dalle associazioni professionali dei medici del lavoro**) ha rimarcato come: *«3. Secondo il combinato disposto del D.Lgs. n. 81 del 2008, art. 41 e art. 168, comma 2, lett. d), dunque, la sorveglianza sanitaria deve essere effettuata nel caso normativamente previsto della "movimentazione manuale dei carichi da parte dei lavoratori" (ove non sia possibile ovviare alla stessa con misure organizzative ed il ricorso a mezzi meccanici appropriati)»; quindi va garantita in tutti i casi di movimentazione manuale dei carichi, indipendentemente dalla gravità di tale rischio, in quanto : «Il solo margine discrezionale, affidato dalla norma al medico competente (e all'organo di vigilanza), attiene alla frequenza della visita periodica, in funzione della valutazione del rischio e dei fattori individuali di rischio, che potrà essere ulteriormente modulata, ampliando, ove ritenuto necessario, le cadenze e la periodicità previste dal D.Lgs. n. 81 del 2008, art. 41, comma 2»*

Gli interventi del 2023: Sorveglianza sanitaria

Integrando l'articolo 25 del d.lgs. n. 81/2008 viene previsto – per il medico competente – quanto segue:

*«in caso di impedimento **per gravi e motivate ragioni**, comunica per iscritto al datore di lavoro il nominativo di un sostituto, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 38, per l'adempimento degli obblighi di legge durante il relativo intervallo temporale specificato»*. Disposizione confermata dalla legge n. 85 del 3 luglio 2023

Si riporta di seguito quanto esposto da CIIP in merito: *«Diversi dubbi, immaginiamo, si porranno per l'interpretazione della formulazione adottata “gravi e motivate ragioni” non avendone il legislatore data una definizione, anche in relazione alle norme sulla privacy. Auspichiamo che in sede di conversione in legge la formulazione di questa nuova lettera sia modificata in modo da non prestarsi a inutili contenziosi. Riteniamo che gli obblighi a cui il sostituto del MC dovrà adempiere siano quelli relativi al periodo di sostituzione. Si evidenzia che questa modifica supera quanto aveva precedentemente affermato il Ministero del lavoro e delle politiche Sociali nell'Interpello n. 25/I/0001768 del 23.02.2006 che subordinava il diritto del MC alla sostituzione unicamente a seguito di nomina del sostituto da parte del datore di lavoro. Ora il sostituto viene indicato dal MC, titolare della funzione»*

Gli interventi del 2023: la Commissione di inchiesta

Con delibera 12 aprile 2023 è stata, inoltre, costituita la «*commissione di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati*» (G.U. Serie Generale n. 94 del 21/4/2023), con poteri di accesso anche agli atti giudiziari, composta da 20 parlamentari, in corso di nomina. La Commissione si è insediata da qualche settimana ed è, quindi, attiva (con il compito, tra l'altro, di valutare le possibili innovazioni normative in materia).

Il tema della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali rimane rilevante, quindi, anche per la politica italiana