

Il DPR n. 177 del 14 settembre 2011: le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori negli “ambienti confinati”

di Maria Giovannone

Il DPR n. 177 del 14 settembre 2011: iter di approvazione e finalità

In attesa della definizione di un complessivo sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, come previsto dagli articoli 6, comma 8, lettera g), e 27 del d.lgs. n. 81/2008, dopo ampia e articolata discussione e valutazione nelle competenti sedi istituzionali¹, il Presidente della Repubblica ha promulgato, in data 14 settembre 2011, il DPR n. 177/2011 recante il *Regolamento per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, ai sensi dell'articolo 6, comma 8, lettera g)*, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 260 dell'8 novembre 2011, a seguito dell' *imprimatur* della Corte dei Conti. Il testo recepisce interamente lo schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri alla riunione del 3 agosto 2010, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Maurizio Sacconi.

Il decreto fa seguito agli interventi sul tema contenuti nelle circolari del Ministero della salute e delle Politiche sociali n. 42/2010 e n. 5/2011. Esso introduce innovative misure di innalzamento della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori delle imprese operanti in ambienti sospetti di inquinamento o con possibile presenza di gas (c.d. “ambienti confinati”), quali silos, cisterne, pozzi, cunicoli e simili. Il provvedimento, fortemente voluto dal Ministro Sacconi, è il risultato di un lavoro che ha coinvolto Stato, Regioni e parti sociali nell'intento, da tutti condiviso, di predisporre strumenti maggiormente efficaci di contrasto degli infortuni in tali contesti lavorativi. Ciò in quanto le dinamiche e le conseguenze degli infortuni che si sono drammaticamente succeduti negli ultimi anni in occasione di simili lavorazioni – tra i quali, solo a volere ricordare alcuni tra gli episodi più recenti, le stragi di Vipiteno (6 giugno 2011, 2 morti), Molfetta (3 maggio 2008, 5 morti), Mineo (11 luglio 2008, 6 morti), Sarroch (26 maggio 2009, 3 morti) e Capua (11 settembre 2010, 3 morti) – richiedono l'innalzamento delle tutele a garanzia della salute e sicurezza degli operatori impegnati negli “ambienti confinati”. Pertanto, il provvedimento impedisce che in simili contesti possano operare soggetti non adeguatamente formati, addestrati o, comunque, perfettamente a conoscenza dei rischi delle lavorazioni e di quelli propri degli ambienti nei quali si svolga l'attività lavorativa.

I contenuti in breve

¹ Si allude in particolare alle risultanze delle riunioni della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 81/2008, tenutesi in data 16 marzo ed in data 7 aprile 2011, al parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano espresso nella seduta del 20 aprile 2011, alla deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 5 maggio 2011 e il parere del Consiglio di Stato reso dalla Sezione consultiva per atti normativi nell'adunanza del 23 giugno 2011.

Il provvedimento, pur complesso nei contenuti, si presenta come un testo snello (soli quattro articoli) ed incisivo. Esso si ispira ai seguenti criteri²:

- imposizione alle imprese e ai lavoratori autonomi, in aggiunta agli obblighi già su di essi gravanti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dell'obbligo di procedere a specifica informazione, formazione e addestramento – oggetto di verifica di apprendimento e aggiornamento – relativamente ai rischi che sono propri degli “ambienti confinati” e alle peculiari procedure di sicurezza ed emergenza che in tali contesti debbono applicarsi; ciò con riferimento a tutto il personale impiegato, compreso il datore di lavoro;
- imposizione ai datori di lavoro delle imprese e ai lavoratori autonomi dell'obbligo di possedere dispositivi di protezione individuale (es.: maschere protettive, imbracature di sicurezza, etc.), strumentazione e attrezzature di lavoro (es.: rilevatori di gasi, respiratori, etc.) idonei a prevenire i rischi propri delle attività lavorative in parola e di aver effettuato, sempre in relazione a tutto il personale impiegato, attività di addestramento all'uso corretto di tali dispositivi;
- obbligo di presenza di personale esperto, in percentuale non inferiore al 30% della forza lavoro, con esperienza almeno triennale in attività in “ambienti confinati”, assunta con contratto di lavoro subordinato o con altri contratti (in questo secondo caso, necessariamente certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del D.Lgs. n. 276/2003) con la necessità che il preposto, che sovrintende sul gruppo di lavoro, abbia in ogni caso tale esperienza (in modo che alla formazione e addestramento il “capo-gruppo” affianchi l'esperienza maturata in concreto);
- integrale rispetto degli obblighi in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) e relativi alla parte economica e normativa della contrattazione di settore, compreso il versamento dell'eventuale contributo all'ente bilaterale di riferimento;
- applicazione delle regole della qualificazione non solo nei riguardi dell'impresa appaltatrice ma nei confronti di qualunque soggetto della “filiera”, incluse le eventuali imprese subappaltatrici. Peraltro, il subappalto è consentito solo a condizione che sia espressamente autorizzato dal datore di lavoro committente (il quale dovrà, quindi, verificare il possesso da parte dell'impresa subappaltatrice dei requisiti di qualificazione) e che venga certificato, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del D.Lgs. n. 276/2003.

Fermi restando i requisiti appena riassunti, il provvedimento inoltre impone che quando i lavori siano svolti attraverso lo strumento dell'appalto, debba essere garantito che:

- prima dell'accesso nei luoghi di lavoro, tutti i lavoratori che verranno impiegati nelle attività (compreso, eventualmente, il datore di lavoro) siano puntualmente e dettagliatamente informati dal datore di lavoro committente di tutti i rischi che possano essere presenti nell'area di lavoro (compresi quelli legati ai precedenti utilizzi). E' previsto che tale attività debba essere svolta per un periodo sufficiente e adeguato allo scopo della medesima e, comunque, non inferiore ad un giorno;
- il datore di lavoro committente individui un proprio rappresentante, adeguatamente formato, addestrato ed edotto di tutti i rischi dell'ambiente in cui debba svolgersi l'attività dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi, che vigili sulle attività che in tali contesti si realizzino;
- durante tutte le fasi delle lavorazioni in ambienti sospetti di inquinamento o “confinati” sia adottata ed efficacemente attuata una procedura di lavoro specificamente diretta a eliminare o ridurre al minimo i rischi propri di tali attività. Tali procedure potranno anche essere le

² Art. 2

buone prassi, in corso di approvazione da parte della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro.

E' bene chiarire sin dal principio che il decreto, sebbene adottato in anticipo rispetto al regolamento generale sulla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, è tutt'altro che estemporaneo ed eccentrico rispetto al contesto della regolamentazione sistematica generale, essendo invece pienamente coerente con i criteri che la disciplinano, ferme restando le specificità legate al settore. Ne danno piena conferma sia i lavori della commissione consultiva e del comitato tecnico n. 3, che lo stesso DPR (vedi le premesse del DPR nonché l'art. 1 co. 1 e 4) che espressamente richiama l'attesa approvazione del provvedimento più generale e la necessità di coordinamento tra i due testi. Quanto sopra esposto trova riscontro nel parere reso dal Consiglio di Stato in data 23 luglio 2011 in merito al primo schema di regolamento trasmesso a maggio 2011 che, nel suggerire alcune modifiche di natura formale, ne ha confermato la coerenza con l'impianto della normativa primaria di riferimento e con gli obiettivi dichiarati, nel quadro della introduzione nell'ordinamento di misure di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori in ambienti caratterizzati da sospetti di inquinamento ovvero da un rischio infortunistico particolarmente elevato.

Va piuttosto rilevato che l'esigenza di effettività delle tutele e l'intensificarsi di infortuni mortali nel settore, ripetitivi per gravità e per modalità di accadimento, come è possibile rilevare dalla lettura degli atti delle inchieste giudiziarie passate già archiviate e di quelle ad oggi pendenti, hanno determinato il legislatore verso la adozione di un provvedimento specifico "in via di urgenza" affinché si fronteggiassero le predette problematiche garantendo maggiori tutele ai lavoratori del settore e soprattutto imponendo una specifica professionalità alle aziende o ai lavoratori autonomi operanti nel settore riconducibili non più solo a criteri di idoneità tecnico-professionale formali, ma a requisiti inderogabili di qualità organizzativa e contrattuale, a standard di formazione mirati e virtuosi e ad una gestione della sicurezza (specie in tema di valutazione dei rischi, attrezzature da lavoro e dispositivi di protezione individuale, sorveglianza sanitaria, formazione, informazione e addestramento) osservante di tutte le prescrizioni del d.lgs. n.81/2008. E' in particolare, in due sedute della citata Commissione consultiva (16 marzo e, in seduta straordinaria, 7 aprile 2011) è stata dai componenti di tale consesso (rappresentanti delle Amministrazioni centrali dello Stato, delle Regioni, delle organizzazioni datoriali e dei sindacati) condivisa sia l'urgenza di intervenire nei settori oggetto del provvedimento che l'opportunità di prevedere, nell'ambito delle attività dirette a realizzare un innalzamento dei livelli di qualificazione delle imprese operanti in settori a rischio elevato di infortuni e malattie professionali, un provvedimento – elaborato ai sensi degli articoli 6, comma 8, lettera g) e 27, del d.lgs. n. 81/2008 – specificamente volto a identificare le caratteristiche, relative alla salute e sicurezza sul lavoro, che le imprese e i lavoratori autonomi che vogliono svolgere attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati debbono necessariamente avere.

Da questo punto di vista, pertanto, il decreto non si limita a prevedere un meccanismo di mero accesso preferenziale agli appalti e subappalti pubblici, o ai relativi finanziamenti, ma introduce un meccanismo inderogabile di selezione in ingresso degli operatori sul mercato di settore basato su criteri sostanziali e regole ben precise.

Con specifico riferimento alla formazione obbligatoria per la sicurezza, inoltre, il decreto si pone in linea di coerenza con le disposizioni di cui agli artt. 34 e 37 del d.lgs. n. 81/2008 e col relativo iter evolutivo.

La messa a regime

A presidio del rispetto delle previsioni inderogabili del regolamento e dell'effettiva messa a regime dello stesso è posta la disposizione sanzionatoria finale. L'art. 3, co. 4 prevede infatti che «Il mancato rispetto delle previsioni di cui al presente regolamento determina il venir meno della

qualificazione necessaria per operare, direttamente o indirettamente, nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati».

Nonostante sia immediatamente operativo, tuttavia, il regolamento sottende un rinvio all'approvazione del regolamento generale sulla qualificazione quanto meno per la introduzione di un meccanismo specifico di verifica sul possesso dei predetti requisiti e sul rispetto delle disposizioni contenute nel decreto, anche ai fini della applicazione della sanzione "interdittiva" di cui sopra, nonché della individuazione di un soggetto istituzionale preposto a tale funzione. Punto sul quale in verità il DPR non fornisce indicazioni specifiche atteggiandosi per certi versi quale "norma aperta" in attesa di un provvedimento più generale e complementare al tempo stesso.

Importanti riflessi si attendono pertanto sul settore e sulla articolazione dei processi produttivi e di gestione della prevenzione delle aziende in esso operanti. Sotto il primo aspetto è evidente che la materia indurrà ad una più marcata professionalizzazione e specializzazione dei soggetti operanti. Consta infatti che ad oggi le attività legate agli ambienti confinati vengano esercitate sia da imprese altamente specializzate e qualificate che da imprese di pulizia, per le quali la lavorazione specifica di manutenzione di silos, cisterne e simili, è solo un segmento dell'attività produttiva, talvolta improvvisato, e non sempre sviluppato in modo tale da garantire il rispetto dei requisiti professionali previsti dalle norme di legge e delle norme tecniche di qualità dei processi specifiche del settore.

D'altro canto sarà proprio la spinta verso la qualità e la selezione degli operatori virtuosi, cui il sistema di qualificazione inevitabilmente conduce, a supportare le imprese migliori nella lotta agli infortuni mortali e contro i fenomeni di *dumping* cui da tempo essi fanno fronte.

Inoltre, proprio nell'ottica della più puntale definizione dei ruoli, dei compiti e delle responsabilità civili, penali ed amministrative degli attori aziendali della sicurezza, il decreto introduce norme più certe e procedimentalizzate utili per la organizzazione dell'attività aziendale e per la più agevole individuazione dei centri di responsabilità e dei meccanismi causali alla base di infortuni così gravi e ripetuti.

Maria Giovannone

*Esperta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali,
comitato n. 3 per la definizione dei criteri e settori del
sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi
(art. 6, co. 8, lett. G) e 27 d.lgs. n. 81/2008)*