

La tutela della salute e sicurezza sul lavoro per i disabili nell'ottica del Testo Unico della Sicurezza sul Lavoro

Per le persone “diversamente abili” l’entrata nel mondo del lavoro, oltre ad essere uno strumento di acquisizione di un più alto grado di autonomia, assume un rilievo particolare perché costituisce un cruciale fattore di integrazione nell’economia e nella società in generale e l’effetto di una compiuta integrazione.

Dall’approvazione della Costituzione, che per prima ha sancito il diritto della persona con handicap alla formazione ed al lavoro, si sono susseguiti una cospicua serie di interventi del legislatore sino all’emanazione della legge n. 68 del 1999. Questa fondamentale legge a tutela dell’inserimento e dell’integrazione lavorativa delle persone disabili non contiene però alcun riferimento, salvo quanto previsto all’articolo 13, lettera c, al tema della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro. Il legislatore, in merito, non ha ritenuto necessario introdurre una sorta di statuto normativo particolare a favore di questi soggetti ritenendo già soddisfacente il grado di tutela offerto dalla disciplina generale dettata dall’ormai abrogato decreto legislativo 626 del 1994. Opzione, quest’ultima, che può essere condivisa se si pensa che ciò che i disabili chiedono e che il legislatore ha l’intento di offrire, ma a tutt’oggi ancora di difficile realizzazione, è un trattamento equo sul luogo di lavoro e un livello di sicurezza uguale a quello di cui godono gli altri soggetti. Nel dettaglio il decreto legislativo del 1994 faceva riferimento ai lavoratori disabili in una norma “aperta” che, senza indicare quali fossero in concreto i singoli interventi da attuare, imponeva al datore di lavoro l’obbligo di tener conto, nella strutturazione dei luoghi di lavoro, della presenza di portatori di handicap (articolo 30, comma 4) in particolare, per ciò che concerneva le vie di comunicazione, le scale, le docce, i gabinetti ed i posti di lavoro utilizzati od occupati direttamente dai lavoratori portatori di handicap (articolo 30, comma 5).

Tale dovere era imposto al datore di lavoro soltanto nel caso in cui fossero effettivamente presenti lavoratori portatori di handicap e non si applicava ai luoghi di lavoro già utilizzati prima del 1° gennaio 1993 nei quali, in ogni caso, dovevano essere adottate misure idonee a consentire la mobilità e l’utilizzazione dei servizi sanitari e di igiene. Tra la serie di direttive comunitarie che il d.lgs. n. 626/1994, così come modificato dal d.lgs. n. 242/1996, recepisce nell’ordinamento italiano sono da considerare, in tema di sicurezza e salute delle persone disabili la direttiva n. 89/391/CEE, che stabilisce di proteggere i gruppi a rischio particolarmente esposti agli specifici pericoli che li riguardano, la direttiva n. 89/654/CEE, che prescrive di organizzare il luogo di lavoro tenendo conto, se necessario, di eventuali portatori di handicap in particolare per le porte, le vie di circolazione, le scale, le docce, i lavatoi, i gabinetti e i posti di lavoro utilizzati oppure occupati direttamente da portatori di handicap e la direttiva n. 89/655/CEE che dispone di mettere a disposizione attrezzature di lavoro adatte al lavoro da svolgere e che possano essere utilizzate da lavoratori senza pericolo per la loro sicurezza e la loro salute. L’abbattimento delle barriere architettoniche – oggetto di diverse normative tra le quali il decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1996, il decreto ministeriale n. 236 del 1989/39 ed la legge n. 104 del 1992 – costituiva pertanto parte integrante delle norme in materia di igiene e sicurezza sul lavoro.

A partire dall’emanazione del decreto ministeriale 10 marzo 1998 si sono via via susseguiti una serie di interventi quali la circolare 1° marzo 2002 n. 4 e, da ultimo, la lettera-circolare 18 agosto 2006, prot. n. 880, che – tramite uno strumento di verifica e controllo (checklist) – descrive con maggior specificazione gli elementi strutturali, impiantistici e gestionali che devono essere valutati in funzione di una possibile situazione di emergenza in un luogo di lavoro dove risultano presenti persone con difficoltà di mobilità o di orientamento e/o percezione di una segnalazione di pericolo o di allarme.

A fronte di quanto esposto ciò che stupisce è che allo stato attuale nel nostro Paese, nonostante si possano rinvenire leggi all’avanguardia in merito, il binomio accessibilità – sicurezza rimanga spesso inattuato. Le città ed ancor più spesso, per quanto di interesse, i luoghi di lavoro, sono ancora lontani da questo traguardo con tutto ciò che ne discende in termini di tutela della salute e della sicurezza dei disabili nel luogo di lavoro.

In Italia manca ancora quel concetto di progettazione edilizia, ampiamente utilizzato e conosciuto in ambito internazionale, che prende il nome di universal design e che attribuisce all’accessibilità un ruolo fondamentale, per non dire primario, già in fase di progettazione degli edifici. Molti datori di lavoro, ancor oggi, disattendono quanto previsto dalla normativa vigente, limitandosi, al più, ad applicarla

solamente alle nuove costruzioni. Di scarso aiuto sembra essere l'incentivo previsto dall'articolo 13, lettera c, della legge n. 68 del 1999 che prevede un rimborso parziale in favore del datore di lavoro per le spese necessarie per trasformare o adeguare i posti di lavoro da assegnare ai disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50 per cento per la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo la loro integrazione lavorativa.

Un aspetto rilevante, negli ultimi anni è costituito dalla ratifica, nel 2009, da parte dell'Italia della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, la quale introduce, nell'ordinamento italiano, elementi che rafforzano la tutela dei diritti dei disabili, anche sul versante del lavoro e dell'occupazione.

Uno degli aspetti centrali di un moderno sistema prevenzionistico improntato alla programmazione della sicurezza è rappresentato dalla valutazione dei rischi. Mediante tale adempimento, il datore di lavoro individua in modo razionale e secondo una specifica procedura le caratteristiche della propria realtà organizzativa e produttiva, al fine di scegliere le misure idonee a costruire un modello di prevenzione adatto a garantire la sicurezza e la tutela dei propri lavoratori e di quanti, a vario titolo, intervengono od operano nell'ambito del contesto organizzativo aziendale.

L'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, sin dalla sua versione originaria, confermava la necessità di valutare tutti i rischi; tale traguardo era già stato raggiunto mediante la modifica apportata dall'articolo 21, comma 2, della legge n. 39 del 2002 all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994. In effetti, dal 2002, il datore di lavoro è obbligato a valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori e non più soltanto quelli relativi alla scelta delle attrezzature di lavoro, delle sostanze, dei preparati chimici impiegati o quelli riguardanti la sistemazione dei luoghi di lavoro. Valutare tutti i rischi significa, quindi, analizzare tutti i fattori di rischio così come intesi nella prima versione dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994, ma anche verificare quei fattori di pericolo connessi alle più svariate azioni dell'uomo.

Nella nozione di "tutti i rischi" presente nel decreto legislativo n. 81 del 2008 venivano compresi anche quelli riguardanti «gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari». Tale riferimento era precedentemente contenuto nel decreto legislativo n. 626 del 1994 e spiegato dalla circolare del Ministero del lavoro e previdenza sociale 7 agosto 1995, n. 102, secondo la quale «nella nozione di gruppi particolari sono comprese quelle categorie di lavoratori per i quali, rispetto alla media dei lavoratori, i rischi relativi ad uno stesso pericolo sono comparativamente maggiori per cause soggettive dipendenti dai lavoratori medesimi e evidenziate a seguito della valutazione dei rischi». Non rilevavano, in tale originario assetto disciplinare, le attività svolte, né tantomeno la specifica tipologia contrattuale con cui il lavoratore viene inserito in azienda, bensì soltanto la condizione soggettiva in cui si trova il singolo collaboratore per periodi temporanei o definitivi, ma in ogni caso da rilevare e risolvere in sede di valutazione dei rischi. Attraverso la disposizione veniva, in tale senso, fatto un passo in avanti. In effetti il legislatore aveva ulteriormente definito i rischi particolari specificando che ne risultano soggetti: 1) i lavoratori esposti allo stress lavoro-correlato; 2) le lavoratrici in stato di gravidanza; 3) i lavoratori soggetti a rischi connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi.

Non erano invece ricompresi – se non indirettamente e, appunto, per le loro caratteristiche soggettive (in quanto, il più delle volte, giovani, donne, immigrati, ecc.) – i lavoratori con contratti atipici e temporanei che pure, come già rilevato, rappresentano un gruppo di lavoratori per i quali, rispetto alla media dei lavoratori, i rischi relativi ad uno stesso pericolo sono comparativamente più elevati. Profilo questo di indubbia criticità, in considerazione della rapida evoluzione dei modelli organizzativi del lavoro, proprio se si considera che la disposizione di cui all'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008 trova il suo fondamento teorico nella volontà di garantire una tutela specifica alle fasce di lavoratori più deboli da un punto di vista soggettivo. Invero, già all'indomani della sua approvazione, si era sostenuto che l'elenco di cui all'articolo 28, non essendo esaustivo e non costituendo un *numerus clausus*, potesse essere integrato in sede applicativa, riservando pari attenzione, nella prassi amministrativa, ai rischi specifici a cui sono esposti i lavoratori atipici e temporanei, rispetto ai quali la letteratura internazionale, anche più recente, continua a confermare la maggiore esposizione ad infortuni mortali oltre che registrare livelli decisamente più bassi di benessere nei luoghi di lavoro. In questa linea evolutiva si colloca ora il decreto correttivo che, nel modificare il testo dell'articolo 1, comma 1, dell'articolo 28, espressamente aggiunge all'elenco dei rischi particolari «quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro». Proprio in questo contesto,

anche se non espressamente citato dal legislatore, il fattore connesso alla disabilità merita una valorizzazione e una apposita valutazione tra i cosiddetti “rischi particolari”, di cui all’art. 28.

Come segnalato dall’Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro (Garantire la salute e la sicurezza per i lavoratori disabili, 2012), le persone con disabilità dovrebbero godere di un trattamento equo sul lavoro e quindi anche in materia di salute e sicurezza. Inoltre, un luogo di lavoro che è accessibile e sicuro per i disabili è a maggior ragione più sicuro e più accessibile per tutti i dipendenti, clienti e visitatori. Le persone con disabilità sono coperte tanto dalla legislazione europea contro la discriminazione quanto da quella concernente la salute e la sicurezza sul lavoro. Tale legislazione, che gli Stati membri recepiscono nella legislazione e negli ordinamenti nazionali, dovrebbe essere applicata per facilitare l’occupazione di persone con disabilità e non per escluderle. La legislazione sulla parità di trattamento e quella sulla salute e la sicurezza assumono orientamenti simili e non sono contrapposte tra di loro. La legislazione sulla salute e la sicurezza chiede ai datori di lavoro di effettuare le valutazioni dei rischi e di introdurre le adeguate misure di prevenzione. Le priorità consistono nell’eliminare i rischi alla fonte e nell’adeguare il lavoro ai lavoratori.

Un approccio sensato che i datori di lavoro potrebbero adottare è anzitutto quello di guardare quali misure sono necessarie ai sensi della legislazione contro la discriminazione. In seguito e ove necessario, valutare quali misure complementari sono necessarie per soddisfare i requisiti di salute e sicurezza. Il principio guida della prevenzione è di adattare il lavoro al lavoratore e non viceversa. Le misure di prevenzione possono comprendere: modifiche del lavoro, ore lavorative, attrezzature, istruzioni, ambiente, procedure ecc., tecnologia assistita e formazione. Va infatti segnalato il ruolo centrale della formazione obbligatoria dei lavoratori in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, come riformata ai sensi dell’Accordo Stato, regioni e province Autonome di Trento e Bolzano, adottato ai sensi dell’art. 37 comma 2 del d.lgs. n. 81/2008. Esso ha previsto infatti la possibilità di ricorrere alle metodologie formative in e-learning - secondo limiti contenutistici e metodologici ben precisi e meglio esplicitati nel relativo allegato I - evidentemente tenendo conto della necessità che la tecnologia possa essere strumento di avvicinamento di qualunque lavoratore alla sicurezza ed ai suoi contenuti anche attraverso l’uso di linguaggi e forme comunicative più inclusive e più attente alle esigenze di conciliazione di vita personale e vita lavorativa. La novità riguarda tutti i lavoratori, ma è chiaro che nella sua torsione inclusiva introduce un evidente strumento di supporto per la formazione dei lavoratori disabili. Inoltre il datore di lavoro dovrebbe discutere le misure con le persone disabili, in quanto l’individuo è normalmente la migliore persona atta ad identificare quanto gli è necessario. Coloro che hanno un ruolo nella sicurezza, ad esempio gli addetti alla sicurezza nonché i responsabili delle questioni di uguaglianza, quali gli addetti del personale, dovrebbero coordinare le proprie attività per garantire che i due aspetti vengano accuratamente presi in considerazione. Le politiche in materia di luogo di lavoro o i piani d’azione concernenti la disabilità dovrebbero comprendere la salute e la sicurezza e le necessità dei lavoratori disabili dovrebbero essere incluse nelle iniziative di promozione della salute sul luogo di lavoro.

Infine, qualche volta i lavoratori disabili sono assunti tramite servizi specialistici di collocamento dei disabili. Il servizio e il datore di lavoro dovrebbero integrare la salute e la sicurezza all’avvio della pianificazione e le misure verrebbero riviste una volta che la persona disabile ha iniziato il lavoro. Ad esempio, i datori di lavoro dovrebbero fornire una copia della loro valutazione dei rischi alle organizzazioni di sostegno al collocamento.

Maria Giovannone
Responsabile Scientifico ANMIL Sicurezza