

Sicurezza sul lavoro: approvato definitivamente il nuovo Testo unico

Mario Gallo Professore a contratto di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Cassino

Varato in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 1° aprile 2008 il testo del decreto legislativo - cd. Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro - in attesa di essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Esaminiamo le principali novità che vertono in particolare sulla nozione di lavoratore tutelato, su alcune figure della prevenzione (preposto e medico competente), sulla delega di funzioni, sulla disciplina degli appalti, sulla valutazione dei rischi e, infine, sul nuovo sistema sanzionatorio

In tempi record è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 1° aprile 2008 il decreto legislativo di riforma in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dopo il parere favorevole con osservazioni espresso dalle Commissioni della Camera e del Senato, in attuazione della legge delega n. 123 del 2007.

Il nuovo decreto che attende solo la firma del Presidente della Repubblica e la successiva pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, rappresenta un'evoluzione del Dlgs n. 626/1994, ma non presenta quel carattere assolutamente innovativo che, invece, ha contraddistinto il suo progenitore. Nel complesso trattasi di un provvedimento mastodontico che consta di ben 306 articoli, suddivisi in tredici titoli, e con oltre cinquanta allegati, che assorbe oltre al Dlgs n. 626/1994 anche numerosi altri provvedimenti tra i quali spiccano il Dpr n. 547/1955, il Dpr n. 303/1956 (fatta eccezione per l'articolo 64 in materia di poteri ispettivi) e le norme in materia di edilizia contenute nel Dpr n. 164/1956 e del Dlgs n. 494/1996.

Da un primo approfondimento delle nuove disposizioni emerge che le novità più significative riguardano essenzialmente:

- la nozione di lavoratore tutelato;
- alcune figure della prevenzione;
- la delega di funzioni, la disciplina sugli appalti;
- la valutazione dei rischi;
- il sistema sanzionatorio (*si veda la tabella pubblicata a pag. 17*).

Ambito applicativo del Tu: si amplia la platea delle imprese interessate

Indubbiamente le maggiori novità sono contenute nel titolo primo che riconosce una tutela piena a tutti i prestatori di lavoro che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolgono un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari (art. 2, comma 1, lett. a). Tale disposizione supera la precedente impostazione del Dlgs n. 626/1994, nella quale il lavoratore tutelato era inteso come subordinato ai sensi dell'art. 2094 c.c. e considera del tutto irrilevante la forma contrattuale prescelta allineandosi al principio generale di tutela dell'art. 2087 c.c.

Il risultato è che le nuove norme si applicheranno non solo alle precedenti categorie di lavoratori equiparati - come, per esempio, i soci lavoratori - ma anche ad altre figure come gli associati in partecipazione, i volontari, i cd. lavoratori atipici e, sia pure con alcune limitazioni, anche i lavoratori autonomi e i collaboratori familiari. Inoltre, viene prevista anche una nuova e più incisiva tutela per il telelavoro. A questo fisiologico ampliamento delle categorie protette - restano praticamente fuori solo gli addetti ai servizi domestici e familiari - si affiancano anche alcuni importanti interventi sulla disciplina del Dlgs n. 276/2003 (cd. Legge Biagi) come, per esempio, in materia di somministrazione di manodopera: tutti gli obblighi di prevenzione e protezione sono a carico dell'utilizzatore, fatti salvi gli ulteriori obblighi individuati dall'art. 23, comma 5, del citato decreto come, per esempio, l'obbligo a carico del somministratore d'informare il lavoratore sui rischi generalmente connessi allo svolgimento delle mansioni per le quali viene assunto (art. 3, comma 5); tale principio è esteso anche alla fattispecie del distacco del personale (art. 3, comma 6). Infine, occorre segnalare che le nuove tutele si applicano non solo ai lavoratori a progetto - come per altro già previsto dal Dlgs n. 276/2003 - ma anche ai collaboratori coordinati e continuativi qualora

svolgono la propria prestazione negli ambienti di lavoro del committente (art. 3, comma 7).

Il rafforzamento del ruolo del preposto e del medico competente

Conformemente ai principi ispiratori della legge n. 123/2007, il nuovo provvedimento di responsabilità maggiormente le figure del preposto e del medico competente. Per quanto riguarda la prima, l'art. 2, comma 1, lett. e), chiarisce che lo stesso ha funzioni di sovrintendimento e di vigilanza; infatti, lo stesso «... *sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa*». Dal tenore della norma emerge che viene prevista una vigilanza attiva e al fine di dotare il preposto delle necessarie competenze per svolgere efficacemente il ruolo l'art. 37 obbliga il datore di lavoro a far partecipare lo stesso a corsi di formazione incentrati soprattutto sull'individuazione e la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione da mettere in campo. Il decreto di riforma rafforza anche il ruolo del medico competente: l'art. 29 obbliga il datore di lavoro ad avvalersi dall'assistenza del professionista nella valutazione dei rischi, nei casi previsti dall'art. 41, che dovrà trasmettere un rapporto annuale al Ssn secondo il modello riportato all'allegato 3B.

Valutazione dei rischi: verso la soppressione dell'autocertificazione

Per quanto riguarda la valutazione dei rischi l'art. 28 precisa che non solo devono essere considerati tutti i rischi ma devono essere affrontati con particolare attenzione anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi. Sotto questo profilo la norma è molto soddisfacente: il datore di lavoro ha l'obbligo di valutare con maggiore attenzione i rischi ai quali sono esposti i lavoratori particolarmente deboli come le donne, i giovani e i lavoratori stranieri per i quali è richiesto anche un test per valutare il livello di conoscenza della lingua italiana. Purtroppo nessun esplicito ed incisivo riferimento viene posto all'obbligo di valutare con particolare attenzione anche i rischi da flessibilità presenti nelle forme di lavoro atipiche. La valutazione dei rischi, unitamente alla redazione del relativo documento e la nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (Rsp), continuano ad essere obblighi indelegabili per il datore di lavoro (art. 17). Il documento dovrà avere una non meglio precisata data

certa e tale novità deve essere messa in relazione alla correlata abolizione dell'obbligo di comunicare ad Asl e Direzione provinciale del lavoro il nome del Rsp (cfr. art. 8, Dlgs n. 626/1994). È destinata a scomparire nel tempo anche la controvertosa autocertificazione dell'avvenuta valutazione dei rischi prevista dall'art. 10, comma 11, del Dlgs n. 626/1994: infatti, i datori di lavoro (imprese, professionisti, enti, ecc.) che occupano fino a 10 lavoratori potranno continuare a ricorrere a tale strumento semplificato fino a quando non sarà emanato un apposito decreto che stabilisca apposite procedure standardizzate e, comunque, non oltre il 30 giugno 2012.

Il nuovo quadro sanzionatorio generale

La questione sulla quale più si è acceso il dibattito tra Ministero del lavoro e parti sociali, e non ancora sopito, riguarda il sistema sanzionatorio che risulta oggettivamente inasprito e che coinvolge non soli i datori di lavoro ma anche dirigenti, preposti, medici competenti e altre figure della prevenzione. Infatti, basti considerare, per esempio, che l'art. 55 prevede che il datore di lavoro è punito con l'arresto da quattro a otto mesi o con l'ammenda da 5.000 a 15.000 euro qualora ometta di effettuare la valutazione dei rischi o la redazione del relativo documento, o rediga un documento incompleto di alcuni elementi previsti dall'art. 28, ovvero non nomini il Rsp. Nelle aziende a maggior rischio (nelle quali sono presenti alcune categorie di agenti biologici, atmosfere esplosive, agenti cancerogeni mutageni, imprese a rischio d'incidente rilevante, aziende industriali con oltre 200 lavoratori, industrie estrattive con oltre 50 lavoratori; strutture di ricovero e cura pubbliche e private con oltre 50 lavoratori, ecc.) è prevista la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e sei mesi. Senza contare che è anche prevista una salata ammenda da 3.000 a 9.000 euro per il datore di lavoro che non redige il documento di valutazione secondo le modalità dell'art. 29, commi 1, 2 e 3, ovvero non riporti nello stesso il programma delle misure di miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza o i nominativi del Rsp, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o di quello territoriale e del medico competente che ha partecipato alla valutazione del rischio. Bisogna anche rilevare che l'art. 302 prevede la possibilità per il giudice di sostituire la pena dell'arresto con il pagamento di una somma in denaro (da 8mila a 24mila euro) e previa l'indispensabile verifica dell'eliminazione delle irregolarità, delle fonti di rischio e delle eventuali conseguenze dannose del reato. Questa sostituzione non è applicabile quando dalla violazione sia già derivato un infortunio, ovvero, quando il

Le principali novità del Tu sulla sicurezza del lavoro in sintesi

Struttura in generale ed entrata in vigore

Struttura: si compone di 306 articoli, suddivisi in 13 titoli, con oltre 50 allegati.

Oggetto: il Tu individua i principi comuni e disciplina i luoghi di lavoro, attrezzature e Dpi, cantieri temporanei e mobili, segnaletica, movimentazione manuale dei carichi, videoterminali, agenti fisici, sostanze pericolose, agenti biologici e atmosfere esplosive.

Entrata in vigore: le disposizioni di cui agli articoli 17, comma 1, lettera a) (obblighi del datore di lavoro non delegabili) e 28 (oggetto della valutazione dei rischi) nonché le altre disposizioni in tema di valutazione dei rischi che ad esse rinviano, e le nuove sanzioni entreranno in vigore decorsi novanta giorni dalla pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale* (art. 306, comma 2).

Le principali novità in sintesi

Art.	Oggetto
2	Lavoratore tutelato: si prescinde dalla retribuzione e dall'aspetto formale dei rapporti ai fini dell'applicazione del Tu. Pertanto tutti i prestatori di lavoro rientrano nelle nuove disposizioni, compresi i volontari, gli associati in partecipazione, i lavoratori autonomi e i collaboratori familiari.
3	Lavoro a progetto e collaboratori coordinati e continuativi (co.co.co.): viene confermato il principio di tutela del Dlgs n. 276/2003, ora esteso anche ai co.co.co.
3	Viene chiarito che il Tu si applica anche ai lavoratori occasionali.
3	Lavoratori autonomi e collaboratori familiari: si applica il nuovo regime dell'art. 21.
4	Sono definiti nuovi ed articolati criteri di computo dei lavoratori.
8	È prevista l'istituzione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione (Sinp), con funzioni di supporto all'attività di vigilanza.
12	Interpello: viene istituzionalizzato in materia di sicurezza. Le indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti costituiscono criteri direttivi per gli organi di vigilanza.
13	Vigilanza: sono introdotte alcune innovazioni ma resta sostanzialmente invariato il modello attuale basato sull'art. 23 del Dlgs. n. 626/1994, con la competenza primaria delle Asl.
14	Sospensione dell'attività d'impresa: è confermato il regime già introdotto dalla legge n. 123/2007, ma con l'aggiunta della somma aggiuntiva per la revoca di euro 2.500, che si somma alle altre, anche nell'ipotesi di gravi e reiterate violazioni alla disciplina in materia di sicurezza e igiene del lavoro.
16	Sono individuati i requisiti legali per la delega di funzioni.
18	Il datore deve comunicare annualmente il nome del Rls all'Inail.
19	Preposto: sovrintende e vigila sull'osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei Dpi messi a loro disposizione e, in caso di persistenza della inosservanza, informare i loro superiori diretti. La sua posizione è aggravata rispetto al Dlgs n. 626/1994 e per tale motivo deve ricevere una specifica formazione.
27	Viene introdotto un sistema di qualificazione delle imprese negli appalti e contratti d'opera.
28	Valutazione dei rischi: sono compresi anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi (ad esempio donne, giovani, lavoratori stranieri).
28	Il documento di valutazione deve avere una data «certa»; non sono chiariti i criteri di certificazione.
29	Autocertificazione: è destinata a scomparire. Potrà essere utilizzata solo fino all'emanazione di un apposito Dm e comunque non oltre il 30.6.2012.
29	Per le imprese fino a 50 lavoratori si attendono procedure standardizzate.
30	Modelli di organizzazione e di gestione: sono previsti i requisiti dei modelli organizzativi che se idonei esplicano effetti esimenti della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.
34	Svolgimento diretto dei compiti di Prevenzione e Prot. da parte del datore: scatta l'obbligo dell'aggiornamento periodico. Anche i datori di lavoro che erano esonerati dalla frequenza del corso (nomine fino al 31.12.1996) sono obbligati a partecipare ai nuovi corsi.
36-37	In/Formazione dei lavoratori stranieri: scatta l'obbligo della verifica linguistica.
37	Obbligo formativo per neo-assunti: al primo ingresso in azienda (anche per i lavoratori in somministrazione).
37	Libretto formativo: le annotazioni sono obbligatorie e soggette al controllo degli organi di vigilanza.
41	Sorveglianza sanitaria: è obbligatoria solo nei casi in cui è prevista. Sono vietate le visite preassuntive ed è obbligatoria quella alla cessazione del rapporto.
48	Rls territoriale: è previsto l'intervento nelle aziende nelle quali non è presente il Rls interno.
53	Documentazione della sicurezza: può essere tenuta su supporti informatici.

53	Registro infortuni e registri esposti ad agenti biologici e cancerogeni: sono aboliti decorsi 6 mesi dall'emanazione di un apposito decreto ministeriale.
301	Viene confermato l'istituto della prescrizione obbligatoria ex Dlgs n. 758/1994.
302	Viene introdotto un nuovo regime per la definizione delle contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto.
304	Sono abrogati numerosi provvedimenti tra i quali il Dlgs n. 626/1994, il Dpr n. 547/1955, il Dpr n. 303/1956 (fatta eccezione per l'art. 64 in materia di poteri ispettivi), le norme in materia di edilizia del Dpr n. 164/1956 e del Dlgs n. 494/1994, gli artt. 2, 3, 5, 6, 7 della legge n. 123/2007 e ogni altra disposizione incompatibile con le nuove disposizioni del Tu.

soggetto che ha commesso la violazione abbia già riportato una condanna definitiva per violazione della normativa in materia di sicurezza. Inoltre, il successivo art. 303 introduce una circostanza attenuante (riduzione della pena fino a un terzo), di portata generale, a favore del soggetto che si adopera concretamente per la rimozione delle irregolarità riscontrate dagli organi di vigilanza e delle eventuali conseguenze dannose del reato.

La sospensione dell'attività e il nuovo regime di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche

Altri nodi delicati della nuova disciplina sono la sospensione dell'attività e la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Con l'art. 14 l'istituto della sospensione dell'attività produttiva emigra dall'art. , legge n. 123/2007 e trova applicazione per tutte le attività d'impresa, comprese quelle svolte in edilizia. Il provvedimento può essere adottato nelle ipotesi di utilizzo di manodopera in nero (impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro), nelle ipotesi di reiterate violazioni alla disciplina sul superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale (artt. 4, 7 e 9, Dlgs n. 66/2003, tenuto conto della gravità del rischio d'infortunio che la violazione ha determinato) e nella fattispecie di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Per quanto riguarda quest'ultima ipotesi sarà un apposito decreto ministeriale ad individuare l'elenco degli illeciti «gravi»; nelle more trova applicazione l'allegato I. Inoltre, per quanto riguarda la revoca del provvedimento va in soffitta la sanzione aggiuntiva di 1/5, ora sostituita dalla previsione di una somma aggiuntiva fissa di euro 2.500 anche per la fattispecie degli illeciti in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Fa anche molto discutere la modifica della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche: in caso di gravi infortuni (morte o lesioni gravi) le imprese dovranno fare i conti anche con le sanzioni del Dlgs n. 231/2001, salvo che non

abbiano adottato «idonei» modelli organizzativi previsti dall'art. 30 (in sede di prima applicazione sono considerati efficaci i modelli conformi alle linee guida Uni-Inail per i sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro, e alle norme OHSAS 18001:2007); in tale fattispecie la sanzione può arrivare alla cifra sproorzionata di 1,5 milioni di euro a sanzioni interdittive come il divieto di contrattare con la Pa e l'esclusione da agevolazioni e finanziamenti pubblici.

Entrata in vigore delle nuove norme

Molto delicata è anche la disciplina sull'entrata in vigore delle nuove norme. Chi si attendeva ragionevoli tempi è rimasto disilluso; infatti, le disposizioni di cui agli artt. 17, c. 1, lettera a) (obblighi del datore di lavoro non delegabili) e 28 (oggetto della valutazione dei rischi) nonché le altre disposizioni in tema di valutazione dei rischi che ad esse rinviano, e le nuove sanzioni entreranno in vigore decorsi novanta giorni dalla pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale* (art. 306, c. 2). Le altre norme, invece, entreranno in vigore entro il termine di *vacatio legis* ordinaria, ossia 15 giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Come è facile rilevare trattasi di tempi quasi irrisori se confrontati con la mole dei nuovi adempimenti e con i problemi tecnici che essi inevitabilmente comportano e sarebbe auspicabile una proroga.

Conclusioni

Il decreto di riforma in esame rischia, purtroppo, di stringere ancora di più la morsa al collo delle imprese (sanzioni, sospensione dell'attività, diniego del Durc, azione di regresso dell'Inail, responsabilità amministrativa delle persone giuridiche). Ad avviso di chi scrive, l'esigenza primaria è quella di tutelare la salute dei lavoratori, soprattutto creando un nuovo sistema di controlli preventivi - iniziali e periodici - da affiancare a quello della vigilanza propriamente detta, e non di architettare un sistema sanzionatorio indiscriminato che colpisce non solo il datore ma anche la stessa impresa come organizzazione sociale di lavoro. È su questi elementi che bisognerebbe riflettere, ma serenamente, per raggiungere un punto di equilibrio.