Relazione di accompagnamento alle "disposizioni integrative e correttive", ex articolo 1, comma 6, della legge 3 agosto 2007, n. 123, al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

Finalità e caratteristiche generali del provvedimento

Come si evince dalla Banca Dati INAIL, alla data di rilevazione ufficiale del 31 ottobre 2008, il bilancio infortunistico per l'anno 2007 si presenta statisticamente più favorevole rispetto a quello dell'anno precedente e conferma l'andamento di progressiva flessione che ha caratterizzato il fenomeno negli ultimi dieci anni, sia in termini generali sia per quel che riguarda gli infortuni mortali.

L'INAIL ha registrato, infatti, 912.410 denunce di infortuni avvenuti nel 2007, con una diminuzione pari a circa 15.700 casi rispetto all'anno precedente, corrispondente ad una flessione dell'1,7 per cento (superiore, dunque, al -1,3% che si era registrato nel 2006). In tale contesto, particolarmente significativa è la riduzione dei casi mortali denunciati, i quali, stimati statisticamente, sempre per il 2007 ed al 30 aprile 2008, in misura pari a 1.210 (dato previsionale), sono risultati infine 1.207 (dato definitivo), ovvero ben 134 in meno rispetto ai 1.341 dell'anno precedente. La flessione più sostenuta si registra in agricoltura (-15,3%) e nell'industria e servizi (-9,7%), mentre va considerato come dato di assoluta rilevanza che oltre il 50 per cento dei decessi per infortuni sul lavoro avvengono sulla strada, comprendendosi in tale percentuale l'ipotesi dell'incidente occorso nell'esercizio di un'attività lavorativa che quella dell'incidente "in itinere" (da casa al lavoro e viceversa), *ex se* in crescita del 9,5%.

Sempre secondo l'INAIL, le "proiezioni" per i primi 9 mesi del 2008 evidenziano un calo degli infortuni mortali del 5,2% ed uno degli infortuni nel loro complesso pari al 4,2%. Per quanto si tratti di dati – pur provvisori – incoraggianti, le statistiche evidenziano la persistente drammaticità del fenomeno infortunistico ed impongono al nostro Paese di predisporre efficaci misure di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali al fine di ridurre le dimensioni del fenomeno infortunistico, in misura coerente con le indicazioni contenute nella strategia per la salute e sicurezza sul lavoro individuata dalla Commissione europea (riduzione del 25% del totale degli infortuni in Europa entro il 2012).

A tale scopo occorre proseguire il processo di complessiva rivisitazione e ammodernamento delle *regole* della sicurezza iniziato con la legge 3 agosto 2007, n. 123,

e proseguito con il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Infatti, per quanto sia riduttivo pensare che tale obiettivo possa essere realizzato unicamente per mezzo di una modifica delle norme in materia, non può negarsi che un fattore determinante per l'abbattimento degli incidenti sul lavoro è la creazione di un modello legale differente da quello vigente ed in grado di prevenire meglio di quanto oggi accada il rischio di infortuni in ambiente di lavoro.

Per tale ragione, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali da un lato ha proceduto e sta procedendo alla predisposizione dei provvedimenti di attuazione del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, ideale completamento del processo di riforma intrapreso, e, dall'altro, ha preparato il provvedimento in commento, diretto a apportare al *corpus iuris* recentemente introdotto disposizioni di integrazione e correzione utili a migliorarne la efficacia a fini antinfortunistici. Il decreto, la cui predisposizione costituisce esercizio della facoltà conferita al Governo dall'articolo 1, comma 6, della legge 3 agosto 2007, n. 123, ha quindi la finalità di raccogliere alcune delle numerose segnalazioni di criticità – emerse nei primi mesi di applicazione del c.d. "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro – relative alle previsioni del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 ed, al contempo, a migliorare le regole della sicurezza in una ottica che tenda a favorire la chiarezza del dato normativo, quale presupposto essenziale per favorirne la corretta applicazione e la sua effettività in termini sostanziali e non meramente formali.

Al riguardo, va rimarcato come siano state innanzitutto recepite le proposte di semplificazione del testo emerse all'esito delle consultazioni tra il Ministero e le parti sociali – finalizzate alla predisposizione di un "avviso comune" in materia di salute e sicurezza sul lavoro – avvenute in occasione di una serie di incontri tenutisi presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. A tali proposte si sono aggiunte altre modifiche, alcune delle quali volte a correggere errori materiali o redazionali ed altre a migliorare i meccanismi operativi delle disposizioni del "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro.

In ogni caso, le disposizioni dello schema di decreto in commento sono state elaborate, come imposto dal citato articolo 1, comma 6, della legge 3 agosto 2007, n. 123, nel pieno rispetto dei criteri di delega di cui al comma 1 della medesima legge ed, anzi, al fine di completare il processo di attuazione dei medesimi criteri. Pertanto, come già per le disposizioni del "testo unico", le disposizioni del presente schema di decreto riguardano i principi e i *livelli essenziali in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, che devono essere

gli stessi sull'intero territorio nazionale, ferma restando la facoltà delle Regioni di esercitare la propria potestà legislativa concorrente, sempre in maniera tale da non intaccare complessivamente alcune garanzie di base che assumono un ruolo fondamentale in una materia come quella della salute e sicurezza del lavoro che riguarda beni di natura primaria costituzionalmente tutelati.

Parimenti, dal punto di vista sistematico, anche per consentire una più agevole continuità nella interpretazione delle regole della sicurezza, si è scelto di non incidere sull'organizzazione redazionale del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, a sua volta sostanzialmente coincidente con quella del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, incentrata su un Titolo "generale" (Titolo I), nel quale si rinvengono le disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro applicabili a tutti i settori di attività – pubblica e privata – e su diversi Titoli "speciali", ciascuno dei quali contenente sia la disciplina di recepimento di specifiche direttive comunitarie che quella parte delle normative italiane incidenti sulle rispettive materie che gli estensori hanno reputato opportuno mantenere in vigore, eventualmente modificandole, perché tuttora attuali in quanto funzionali alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Le principali novità introdotte

Misure di semplificazione

Innanzitutto recependo le sollecitazioni provenienti dalle parti sociali si è intervenuti sulle disposizioni contenute nel "testo unico" che, nei primi mesi di applicazione, hanno generato le maggiori difficoltà operative. L'obiettivo degli interventi di semplificazione è quello di rendere i precetti modificati di più agevole applicazione per i soggetti obbligati, sul presupposto che tale condizione rende la disposizione maggiormente *esigibile* e, in ultima istanza, efficace. In tale prospettiva si collocano, ad esempio, le modifiche relative alla *forma* – non certo alla sostanza, che rimane invariata – del documento di valutazione dei rischi, per il quale potrà sufficiente l'apposizione di una data da parte di coloro che, nell'ottica di collaborazione dei componenti della comunità di lavoro che è propria della salute e sicurezza, sono chiamati a contribuire alla progettazione, alla elaborazione ed al costante miglioramento di tale fondamentale documento.

Diverse semplificazioni derivano, poi, dalla soluzione di problemi di operatività di diverse statuizioni del "testo unico", quali, ad esempio, quelle relative alle comunicazioni all'INAIL, quelle sulle modalità dell'utilizzo del libretto formativo del cittadino o, ancora, che stabiliscono le procedure e le condizioni di operatività dell'importante strumento della sospensione dell'attività imprenditoriale, reso coerente con le indicazioni della Direttiva sull'attività ispettiva del Ministro Sacconi del 18 settembre 2008. Inoltre, si è rivisto l'intero *corpus iuris* del decreto legislativo n. 81/2008 eliminando ripetizioni o norme sovrabbondanti; si pensi, per tutti, agli articoli sulla responsabilità penale dei preposti contenuti nei Titoli successivi al primo del provvedimento che qui si illustra e che, in larga parte, costituivano una mera riproposizione del medesimo principio punitivo, come più avanti meglio si esporrà.

Il potenziamento del ruolo della bilateralità

Il provvedimento in commento definisce, con maggiore compiutezza rispetto a quanto fatto dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, compiti e prerogative degli organismi paritetici, il cui ruolo di supporto alle imprese è nel testo notevolmente valorizzato (si pensi, ad esempio, alle attività di sostegno alle imprese *ex* articolo 51). Inoltre, gli enti bilaterali, unitamente alle Università, in quanto espressione di competenze tecniche adeguate, certificano i modelli di organizzazione della sicurezza in azienda, al fine di incentivare la diffusione di tali strumenti di gestione della salute e sicurezza per procedure in ogni ambiente di lavoro. Ancora, viene stabilito che nel settore edile, caratterizzato da alti indici infortunistici, la formazione dei preposti (che rivestono un ruolo fondamentale in cantiere) in materia di salute e sicurezza vada favorita anche programmandola e realizzandola presso gli enti bilaterali o le casse edili e non solo nelle imprese. Tali scelte traggono origine nella volontà di favorire ogni forma di ausilio sociale alle imprese, chiamate ad attuare compiutamente e senza ritardi o eccezioni una normativa di grande importanza e complessità, sul presupposto che un modello sindacale collaborativo sia l'ideale per affrontare temi di interesse comune per i componenti della compagine aziendale, come sono senza dubbio quelli legati alla sicurezza dei lavoratori.

La rivisitazione dell'apparato sanzionatorio

Lo schema di decreto reca, poi, una importante rivisitazione del vigente apparato sanzionatorio in materia di salute e sicurezza sul lavoro, al fine di perfezionare la attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera f, della legge 3 agosto 2007, n. 123, e, quindi, garantire la *rimodulazione* degli obblighi di datore di lavoro, dirigenti, preposti e degli altri soggetti del sistema di prevenzione aziendale, sulla base dell'effettività dei compiti rispettivamente svolti.

Innanzitutto, nel provvedimento si puniscono con maggiore gravità gli inadempimenti commessi in realtà lavorative connotate da un particolare pericolo per coloro che ne entrano a far parte "proporzionando" le sanzioni tenendo conto del rischio di impresa. Dunque, si è conservato l'automatismo che prevede l'aumento delle sanzioni in ipotesi di rischio immanente prevedendo, al contempo, sanzioni amministrative con riguardo all'inadempimento di obblighi di natura strettamente formale, come pure consentito dal criterio di delega. Parimenti, viene mantenuto il solo arresto (e non anche l'ammenda) per l'omessa valutazione del rischio nelle aziende a rischio incidente rilevante in quanto condotta gravemente pericolosa per la salute dei lavoratori mentre la "prescrizione obbligatoria" (ex d.lgs. n. 758/1994), che permette di mettere in sicurezza gli ambienti di lavoro, viene estesa ai reati puniti con la sola ammenda e un analogo istituto viene introdotto per le violazioni punite con sanzione pecuniaria amministrativa, con la chiara finalità, palesata nella legge delega, di puntare alla effettività della reazione punitiva, previo ripristino delle condizioni di legalità.

Quanto alla misura degli aumenti, la pena dell'arresto è stata mantenuta agli attuali livelli, mentre l'ammenda (generalmente, salvo i casi in cui si prevede il solo arresto, alternativa all'arresto) è stata aumentata, previo arrotondamento, in misura tendenzialmente pari (quando non superiore) alla metà rispetto all'ammontare oggi previsto. Al riguardo, appare opportuno rimarcare che l'aumento dei livelli delle ammende realizzatosi per mezzo del "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro supera di molto l'incremento dei prezzi al consumo per impiegati ed operai relativo al periodo tra gennaio 1995 ("primo" anno di vigenza del d.lgs. n. 626/1994) e gennaio 2008 (ultimo mese per il quale sono disponibili dati ISTAT consolidati) che è pari al 36,3%. All'esito di tale constatazione si è provveduto alla complessiva rivisitazione dell'entità delle sanzioni in modo da rendere le pene detentive eque rispetto alla gravità delle infrazioni e le ammende e le sanzioni pecuniarie proporzionate, oltre che alle violazioni, all'aumento

dei prezzi al consumo, verificato su base ISTAT, dal 1994 ad oggi. A titolo di esempio, si consideri che la più grave delle omissioni previste dal decreto legislativo n. 626/1994 (omessa valutazione dei rischi) era sanzionata nel 1994 con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 1549 a 4131 euro e viene ora punita, nel correttivo, con la sanzione dell'arresto tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro. Peraltro dette misure non sono state aumentate del 36% ma circa del 50% in modo che risultino "congrue" anche con riferimento ai prossimi anni. Inoltre, si puntualizza che si è avuta l'accortezza di individuare l'ammontare del massimo dell'ammenda tenendo conto che a tale somma debba potersi applicare il citato meccanismo di cui al decreto legislativo n. 758 del 1994, che ammette il soggetto obbligato a pagare il quarto del massimo dell'ammenda. Tale *metodo* – ancorato a criteri oggettivi – è stato seguito per la "riscrittura" di ogni disposizione di natura sanzionatoria inserita nella bozza di articolato e, quindi, anche con riferimento ai Titoli successivi al Titolo I. Infine, si rimarca come il provvedimento introduca un meccanismo in forza del quale l'ammontare delle ammende viene incrementato, in via automatica e senza necessità della adozione di un atto avente forza di legge, tenendo conto dell'aumento degli indici ISTAT, ogni quinquennio, in modo da rendere *dinamico* l'apparato sanzionatorio ed, al contempo, costante la afflittività della ammenda (il cui "peso" attuale verrà mantenuto allo stesso livello anche per il futuro) nel corso degli anni.

Descrizione tecnica del provvedimento

Il presente schema di "disposizioni integrative e correttive" al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, interviene su tale ultimo provvedimento nei seguenti punti e per le motivazioni di seguito riportate.

La proposta di modifica dell'articolo 2, comma 1, lettera *a),* risponde alla necessità di non procedere *sic et simpliciter* alla equiparazione a fini di salute e sicurezza sul lavoro dei volontari ai "lavoratori", come definiti dal "testo unico", che produrrebbe – come ripetutamente segnalato da molti in questi mesi – effetti gravemente distorsivi delle attività delle associazioni o degli enti di volontariato, rispetto ai quali si propone di prevedere un regime di tutela particolare. Si reputa, invece, che per i volontari della Croce rossa e del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico impegnato in attività di protezione civile tale equiparazione possa essere mantenuta anche in quanto, di fatto, tali strutture già provvedono ad applicare le disposizioni del "testo unico" ai propri volontari.

Sempre all'articolo 2 è introdotto un comma 2-bis, con il quale si esprime il principio in forza del quale la corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi costituisce una presunzione di conformità rispetto alle previsioni di corrispondente contenuto in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Eguale presunzione assiste, sempre secondo il comma 2-bis, in commento, la certificazione della adozione e della efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza.

L'articolo 3 del "testo unico" viene modificato in modo da rendere il testo coerente con la diversa regolamentazione (di cui si dirà di seguito) riservata ai volontari chiarendo come i decreti che verranno a disciplinare le attività di una serie di settori connotati da condizioni particolari di svolgimento della prestazione lavorativa debbano considerare espressamente le esigenze di tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalla Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, nonché dalle altre Forze di polizia e dal Corpo dei Vigili del fuoco, fuori dal territorio nazionale. Al fine, poi, di risolvere in radice taluni problemi interpretativi sollevati in materia, si propone, poi, di evidenziare come i vincoli di cui alla legge n. 877 del 1973 (che vietano, ad esempio, che i lavoratori a domicilio facciano uso di agenti chimici) non siano stati "travolti" dal d.lgs. n. 81/2008 (articolo 3, comma 9).

La modifica di cui al comma 12 dell'articolo 3 è diretta a porre rimedio all'errore di operare un generalizzato riferimento all'articolo 2083 c.c. il quale appare, in parte, improprio perché comprende sia i "piccoli commercianti", la cui individuazione non appare agevole e che non appare logico sottoporre agli obblighi di cui all'articolo 21, che "coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia", con previsione ripetitiva dell'articolo 230-*bis* c.c., già citato in apertura del comma.

Il comma 12-*bis*, che si propone di inserire all'articolo 3, è diretto a individuare il regime legale di tutela, espressivo della tendenza *espansiva* della normativa antinfortunistica, nei confronti di una categoria di soggetti – i volontari – fino al "testo unico" esclusi dal novero dei beneficiari delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La proposta risponde, quindi, alle numerose segnalazioni relative alla criticità della attuale aprioristica equiparazione tra tali soggetti ed i "lavoratori" a fini antinfortunistici. Al riguardo, si è reputato opportuno applicare ai volontari il regime dei lavoratori autonomi consentendo, tuttavia, che le modalità di realizzazione della tutela siano concordate con le associazioni o gli enti di volontariato (es.: potrà essere concordato che l'associazione si faccia carico di acquistare i Dispositivi di Protezione

Individuale o dei corsi di formazione per i volontari). In ogni caso, secondo l'emendamento, ove la prestazione si svolga in una organizzazione di un datore di lavoro – in applicazione del noto principio di effettività della tutela – si applicheranno misure analoghe a quelle previste nei riguardi dei lavoratori autonomi dall'articolo 26 del "testo unico" e consistenti nell'informare il volontario dei rischi presenti nelle aree in cui dovrà operare e nell'eliminazione o riduzione al minimo dei rischi da interferenza tra le attività del volontario e la altre in essere nella medesima area.

La proposta di modifica dell'articolo 4 deriva dalla opportunità di non considerare, ai soli fini del computo e non certo della applicazione nei loro confronti delle disposizioni di tutela a fini antinfortunistici, tra i lavoratori da computare i lavoratori in prova, in quanto non inseriti con tendenziale stabilità negli ambienti di lavoro dei quali il datore ha il controllo. Inoltre, viene modificato – in modo da renderlo coerente con le modalità di svolgimento delle attività lavorative in tale settore – il criterio di computo dei lavoratori del settore agricolo.

Il provvedimento in commento integra la composizione del Comitato istituito per la valutazione delle politiche attive per il coordinamento delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro (articolo 5 del "testo unico") con la presenza di un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in considerazione della competenza allo stesso attribuita in materia di vigilanza e sicurezza nelle infrastrutture nonché in materia di definizione dei requisiti dei soggetti che possono partecipare all'affidamento dei contratti pubblici (articolo 38 del d.lgs. 163/2006). Si provvede, inoltre, a razionalizzare la composizione del Comitato in considerazione dell'accorpamento dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della salute, in un unico Ministero (del lavoro, della salute e delle politiche sociali), disposto dal decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, facendo rimanere invariato, tra l'altro, il rapporto numerico tra i rappresentanti delle amministrazioni centrali e i rappresentanti delle amministrazioni regionali.

Per quanto concerne l'articolo 6, invece, la modifica alla composizione della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro risponde, da una parte, ad una esigenza di razionalizzazione a seguito del suddetto accorpamento di Ministeri e, dall'altra, all'esigenza di inserire tra i componenti un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle pari opportunità. Infatti, tra i compiti della Commissione vi è anche quello di promuovere la considerazione della differenza di genere in relazione alla valutazione dei rischi e alla predisposizione di

misure di prevenzione. Il rapporto numerico tra i rappresentanti delle amministrazioni centrali e i rappresentanti delle amministrazioni regionali rimane invariato. Le altre due proposte di cambiamento del testo dell'articolo 6 del "testo unico" derivano, invece, entrambe dai lavori per l'"avviso comune" tra le parti sociali in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La prima di esse è motivata testualmente (nella bozza del citato "avviso comune") come di seguito: "Le parti evidenziano l'opportunità di affidare alla Commissione consultiva l'elaborazione di criteri finalizzati alla qualificazione della figura del formatore in materia prevenzionale (provvedendo a delineare qualificazioni specifiche per settori di competenza), ritenendo la qualità della formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro un elemento determinate ed irrinunciabile per lo sviluppo di una cultura efficace della tutela della salute e sicurezza sul lavoro". La seconda risponde, invece, alle seguenti finalità: "Le parti condividono l'opportunità di affidare alla Commissione di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 81/2008 il compito di prevedere procedure standardizzate per la redazione del Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze delle lavorazioni o di escluderne l'elaborazione per attività con irrilevante rischio da interferenze".

L'articolo 8 del d.lgs. n. 81/2008, che disciplina l'importante strumento del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (c.d. SINP) viene modificato prevedendo che tale sistema disponga di dati sui rischi occupazionali che tengano conto delle differenze di genere.

Le modifiche all'articolo 9 sono dirette a evidenziare il ruolo dell'INAIL quale soggetto erogatore di prestazioni di assistenza sanitaria riabilitativa non ospedaliera, previo accordo quadro stipulato tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e l'INAIL. Ciò sia al fine di ridare coerenza ed organicità al sistema di tutela sociale per gli invalidi del lavoro, armonizzando le competenze degli Istituti (INAIL ed IPSEMA) che gestiscono l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, che allo scopo di realizzare la integrazione tra le attività del Servizio Sanitario Nazionale e dell'INAIL finalizzate all'assistenza ed alla riabilitazione dei lavoratori vittime di infortuni, in modo da garantirne il migliore e più rapido recupero dell'integrità psicofisica e della capacità lavorativa.

Le modifiche ai commi 4 e 7 dell'articolo 9 sono, in particolare, volte a permettere di utilizzare i fondi per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro eventualmente eccedenti rispetto a quelli dell'anno finanziario di riferimento per

migliorare la provvista a tale scopo stanziabile nell'esercizio successivo migliorando l'entità di tali assistenze senza alcun aggravio per la finanza pubblica.

All'articolo 11 si propone di inserire una previsione diretta a favorire la diffusione di soluzioni tecnologiche moderne in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di cui si terrà conto ai fini della riduzione dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

In relazione alla necessità di rendere maggiormente cogente lo strumento dell'interpello, si propone poi di evidenziare come le risposte della Commissione mista Stato-Regioni di cui all'articolo 12 del "testo unico" costituiscano non più criteri "interpretativi" ma "vincolanti" per gli organi di vigilanza.

All'articolo 13 si mantiene il divieto di svolgere consulenza da parte di chi svolga personalmente compiti ispettivi eliminandolo per coloro che, viceversa, pur lavorando in strutture ove vi sono uffici che hanno compiti in materia di vigilanza, tali funzioni non esercitino e per i quali non sussistono le esigenze di rigore che giustificano la incompatibilità.

Si propone, quindi, una complessiva riscrittura dell'articolo 14, che regola la sospensione della attività imprenditoriale, diretta a garantire il rispetto della regolarità delle condizioni di tutela sul lavoro, in modo da eliminare una serie di problemi operativi emersi successivamente all'entrata in vigore del "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro in ordine alla applicazione di tale importante misura. In particolare, la modifica ha lo scopo di eliminare qualsiasi discrezionalità nell'adozione del provvedimento sanzionatorio individuando in tal modo tassativamente i casi e le condizioni per la adozione della sospensione. Inoltre, viene eliminato il riferimento alla "reiterazione", rivelatosi di difficile attuazione, sostituito dal concetto di "plurima" violazione, articolata in una pluralità contestuale di almeno tre gravi violazioni o, in alternativa, della ripetizione nel tempo breve di un biennio di una identica grave violazione.

La sanzione che colpisce l'imprenditore che non osservi il provvedimento di sospensione viene, poi, in coerenza con le scelte operate in materia, trasformata in una sanzione che prevede l'arresto nelle ipotesi di sospensione per gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e l'alternatività dell'arresto e dell'ammenda, con conseguente possibilità di applicare la citata procedura prevenzionale di cui al d.lgs. n. 758/1994, nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare.

Va, poi, sottolineato come sia stata recepita la interpretazione contenuta nella Direttiva sull'attività ispettiva del Ministro Sacconi del 18 settembre 2008 ed in forza

della quale la sospensione non opera nei confronti dell'impresa che occupi un solo lavoratore, evitando una applicazione ingiustificatamente vessatoria della norma. Nel caso di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare, inoltre, gli effetti della sospensione possono essere fatti decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi.

L'emendamento all'articolo 16 è diretto a prevedere che l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro del corretto espletamento delle funzioni delegate si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30.

L'articolo 18 del "testo unico", che individua gli obblighi di natura generale a carico del datore di lavoro, viene integrato puntualizzando che spetta al datore di lavoro porre il medico competente nelle condizioni di svolgere correttamente le proprie attività, innanzitutto inviando i lavoratori a visita medica secondo le scadenze di legge.

Sempre dall'"avviso comune" trae le sue mosse la ulteriore proposta di modifica dell'articolo 18, volta a migliorare gli attuali meccanismi di comunicazione del nominativo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (R.L.S.) e degli infortuni che comportino assenze dal lavoro di durata superiore al giorno ma inferiore ai tre giorni, forieri entrambi di rilevanti dubbi applicativi. Infatti, da un lato appare più logico che i nominativi dei R.L.S. vengano comunicati al sistema informativo di cui all'articolo 8, una volta operativo secondo i tempi e le previsioni del "testo unico" e non all'INAIL come attualmente previsto con previsione di incerta portata, e, dall'altro, appare sufficiente che tale comunicazione sia effettuata non annualmente (come dispone l'attuale lettera *aa* del comma 1) ma solo in caso di elezione o designazione o di cambiamento dei nominativi precedentemente indicati.

L'emendamento all'articolo 25 prevede la consegna al lavoratore della sola copia della cartella sanitaria e di rischio, per evitare il rischio di una conservazione inadeguata; sempre secondo la proposta, l'originale della cartella rimane al datore di lavoro, al quale potrebbe essere peraltro utile (si pensi a possibili vertenze in materia di malattie professionali), in maniera tale che della documentazione relativa alla sorveglianza sanitaria si possa avere traccia. Inoltre, sempre con riferimento all'articolo 25, si chiarisce che le cartelle sanitarie e di rischio sono custodite presso la sede di lavoro, pur se il relativo obbligo, anche da un punto di vista penalistico, grava a carico del

medico competente. Infine, si elimina dalla attuale formulazione il riferimento alla lettera *f)*, che si propone di abrogare in quanto individua un onere – l'invio all'ISPESL delle cartelle sanitarie e di rischio – di tipo burocratico, privo di ricadute per la tutela della salute e sicurezza.

Tra le proposte di modifica dell'articolo 26 si segnala come venga chiarito che il Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenza della lavorazioni (c.d. D.U.V.R.I.) sia un documento dinamico, da aggiornare in ogni caso di modifica della situazione di rischio, ma pur sempre correlato all'esistenza di un "contatto rischioso" tra le lavorazioni. Ne deriva, del tutto coerentemente, che la redazione del D.U.V.R.I. viene esclusa in ipotesi in cui le lavorazioni siano a rischio basso e/o di limitata durata, fermi restando gli obblighi di scelta delle imprese e di coordinamento di cui ai primi due commi dell'articolo 26. Inoltre, viene puntualizzato che i costi della sicurezza – per i quali si estende il principio, proprio degli appalti pubblici, del divieto del ribasso – sono quelli legati alla necessità di ridurre al minimo (quando è impossibile eliminarli) i rischi dello specifico appalto e migliorato il coordinamento delle previsioni in commento con quelle di cui al d.lgs. n. 163/2006 in materia di appalti pubblici.

La prima delle proposte emendative all'articolo 27 è tratta dall'"avviso comune" ed in tale sede motivata come di seguito: "Le parti evidenziano l'opportunità di prevedere, tramite apposito decreto, benefici e norme premiali per i soggetti di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 81/2008 che effettuino le attività descritte dal comma 2 del citato articolo specificando, all'articolo 27 del d.lgs. n. 81/2008, che la qualificazione dei soggetti di cui all'articolo 21 debba tenere conto anche delle suddette attività". L'articolo è stato, altresì, modificato al fine di evidenziare come la qualificazione (che opererà, per espressa previsione legislativa, nei settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico) comprenda determinati standard contrattuali ed organizzativi, anche quali certificati in sede di appalto, oppure ai sensi dell'articolo 30, comma 5-bis, quale introdotto dal presente provvedimento. Infine, viene chiarito che il sistema di qualificazione *de quo* non intacca le logiche e le procedure del sistema di qualificazione previsto dal d.lgs. n. 163/2006 in materia di appalti pubblici, coordinandosi con esso ed integrandolo con specifico riguardo alla salute e sicurezza.

L'articolo 15-bis del "correttivo" introduce un importante principio per la corretta individuazione delle responsabilità (le quali si esprimono sempre in termini di colpa del soggetto contravventore) di chiunque violi i precetti in materia di salute e sicurezza specificando le condizioni per la imputazione di tali responsabilità e perché

operi la c.d. posizione di garanzia. In tal modo, da un lato si realizza il completamento dei principi introdotti dall'articolo 299 del d.lgs. n. 81/2008 in materia di "esercizio di fatto di poteri direttivi" e, dall'altro, si limita la discrezionalità dell'interprete con riferimento alla individuazione delle responsabilità che gravano specificamente su ognuno dei soggetti obbligati in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Con riferimento all'importante tema della valutazione dei rischi, si propone una modifica all'articolo 28, primo comma, volta a consentire la predisposizione, nell'ambito di un organismo tripartito, di indicazioni operative alle quali le aziende possano fare riferimento (ed in difetto delle quali la relativa previsione non possa operare) per valutare con completezza il rischio da *stress* lavoro-correlato, rientrante tra i c.d. "nuovi rischi" e, quindi, meritevole di attenta ponderazione. Tale proposta è coerente con le richieste contenute nell'"avviso comune" al riguardo, nelle quali si ipotizza una proroga delle disposizioni in oggetto – già concretizzatasi fino al 15 maggio 2009 – ma anche la individuazione nell'ambito della commissione consultiva delle "regole" per la valutazione del rischio da *stress* lavoro-correlato.

Sempre al comma 1, si introduce il principio per cui il datore di lavoro debba considerare, quale elemento da valutare assieme ad ogni altra variabile, anche il rischio che derivi dall'utilizzo di una forma contrattuale (si pensi al contratto a tempo determinato o al lavoratore avviato con contratto di somministrazione, ipotesi per le quali sussiste – in ragione della scarsa conoscenza da parte del soggetto dell'ambiente di lavoro – un rischio infortunistico particolarmente elevato) in luogo di un'altra.

Invece, la proposta di modifica del comma 2 dell'articolo 28 evidenzia che la scelta del *come* scrivere il documento è rimessa all'imprenditore, che si assume l'onere di redigere il documento nella maniera più efficace, senza dover seguire necessariamente un "formato" predefinito, come dovrebbe fare se si considera l'adempimento in parola solo da un punto di vista formale. Pertanto, in tal modo si sposta l'obiettivo in direzione dell'oggetto del documento di valutazione dei rischi, che è la pianificazione della gestione della sicurezza.

Sempre al comma 2, in relazione alle ripetute segnalazioni ricevute in ordine alla complessità della procedura necessaria ad ottenere la certezza della data, al duplice fine di non gravare sulle imprese con un onere amministrativo piuttosto pesante in termini gestionali e di ribadire che il documento di valutazione del rischio è il frutto di una azione sinergica e condivisa dei soggetti delle sicurezza in azienda, si introduce, come da "avviso comune", il principio per il quale, in concreto, può essere sufficiente la

sottoscrizione del documento da parte del datore di lavoro (il quale solo, beninteso, ne assume la giuridica responsabilità), del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e del medico competente, in alternativa alle procedure più complesse – quali, ad esempio, la ratifica da parte di un Notaio o l'utilizzo di un sistema di posta certificata – per conferire al documento la "certezza" della data.

Infine, all'articolo 28 viene riproposta la previsione di cui all'articolo 96-*bis* del d.lgs. n. 626/1994, necessaria per consentire una più compiuta ed effettiva valutazione dei rischi di lavoro (entro il breve termine di 90 giorni) da parte di chi inizi una attività *ex novo* difettando egli della conoscenza di tutti i fattori di rischio che da tale attività possono discendere e della loro combinazione in concreto.

Gli emendamenti all'articolo 30 sono rivolti ad affermare la centralità delle procedure di certificazione nello sviluppo di prassi virtuose nella definizione dei modelli di organizzazione del lavoro, soprattutto con riferimento alle tipologie di lavoro atipico e ai contratti di appalto, e si pone in sintonia con le nuove funzioni affidate alle Commissioni di certificazione dal disegno di legge AS 1167, già approvato dalla Camera e in corso di discussione in Parlamento.

All'articolo 32 si pone innanzitutto rimedio alla mancata inclusione tra le lauree abilitanti, oltre alle triennali, della laurea magistrale LM26 ("Ingegneria della sicurezza"), la quale ha durata complessiva di cinque anni, e si puntualizza che l'equivalenza delle lauree ai fini dell'esonero viene riconosciuta con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca. Inoltre, come da sollecitazione proveniente dall'"avviso comune", si chiarisce – per non avallare l'interpretazione (piuttosto diffusa in sede di primo commento al "testo unico") in forza della quale la trascrizione delle attività di formazione svolte debba essere effettuata sul libretto formativo del cittadino, il quale non è al momento attivo se non in parti limitate del territorio nazionale, in ragione della mancata attivazione di parte regionale, richiesta dalle disposizioni di riferimento (d.lgs. n. 276 del 2003) – che della formazione in materia di sicurezza può essere riportata traccia nel libretto formativo del cittadino a condizione che il medesimo sia concretamente disponibile. Infatti, lo scopo della norma va individuato nella possibilità che il datore di lavoro possa pianificare la formazione in base a quanto già fatto in passato dal lavoratore (in quanto risultante dal libretto formativo del cittadino) e dimostrare l'adempimento dei propri obblighi in materia formativa anche sulla base delle annotazioni nel libretto del cittadino, il quale assume così valenza "liberatoria" in ordine alle correlate responsabilità,

come espressamente previsto all'articolo 37, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008, ove, all'ultimo capoverso è disposto che: "Il contenuto del libretto formativo del cittadino è considerato dal datore di lavoro ai fini della formazione e di esso gli organi di vigilanza tengono conto ai fini della verifica degli obblighi di cui al presente decreto".

La proposta di inserire all'articolo 37 un comma 7-*bis* traspone una previsione contenuta nell'"avviso comune", motivata come di seguito: "Le parti propongono che per il settore edile sia prevista l'alternatività tra formazione aziendale del preposto e formazione dello stesso presso l'ente formativo deputato – Comitati Paritetici Territoriali o Scuole Edili – ove esistenti", mentre la riformulazione del comma 14, per le medesime ragioni esposte con riferimento all'articolo 32 e sempre come richiesto dall'"avviso comune", serve a precisare che la disposizione non opera ove il libretto formativo non sia stato regolamentato ed "attivato".

L'emendamento all'articolo 38 serve a consentire ai medici operanti presso le Forze Armate e la Polizia di Stato di continuare a svolgere le funzioni di medico competente – come oggi è loro consentito *ex lege* (v. articolo 44, comma 1, lettera *d),* d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334) – qualora in possesso di una esperienza professionale specifica almeno quadriennale, mentre, per ragioni analoghe a quelle già esposte con riferimento all'incompatibilità di cui all'articolo 13, l'articolo 39, nella formulazione proposta, limita l'incompatibilità tra funzioni di medico competente e altre funzioni di rilevanza pubblica alle sole ipotesi in cui il soggetto svolga attività di vigilanza e non anche ove egli faccia semplicemente parte di una struttura in cui altri soggetti svolgano tali compiti ispettivi.

La abrogazione dell'articolo 40 corrisponde alla necessità di eliminare una problematica trasmissione di dati da parte dei medici competenti al Servizio Sanitario Nazionale, privi di reale rilevanza in termini epidemiologici e che, quindi, appare un inutile appesantimento dell'attività del medico competente e della pubblica amministrazione, chiamata a raccogliere e gestire tali flussi informativi. Di conseguenza, viene eliminato l'Allegato 3B che individua il "modello" per la trasmissione di tali dati.

L'articolo 41 viene modificato innanzitutto eliminando, come richiesto dall'"avviso comune", l'incongruo il richiamo alle direttive comunitarie (le quali, come noto, non hanno efficacia fino a quando non vengano recepite dagli Stati membri nel loro ordinamento giuridico) e, quindi, recependo in legge un orientamento giurisprudenziale consolidato nel senso della necessità della sorveglianza sanitaria quando si tratti di misura "imposta" dalla valutazione dei rischi.

Inoltre, viene specificato che è possibile che il medico competente effettui visite mediche anche in fase anteriore alla assunzione del lavoratore, come richiesto dall'"avviso comune". Infatti, appare irragionevole impedire al medico competente l'accertamento della idoneità alla mansione in una fase antecedente alla costituzione del rapporto di lavoro, impedendo, in tal modo di fatto all'imprenditore di accertare la idoneità allo svolgimento di attività che potrebbero comportare un rischio per la stessa salute del lavoratore (si pensi alle mansioni che comportano una costante movimentazione manuale dei carichi). In ogni caso, al fine di evitare che tale visita si possa, anche solo in astratto, prestare ad abusi, si prevede che avverso il giudizio del medico sia possibile il ricorso sia da parte dell'impresa che dell'aspirante lavoratore.

Quindi, al fine di fornire maggiore tutela al lavoratore al rientro dopo un periodo continuativo di assenza dal lavoro di durata significativa (60 giorni), si prevede il rinnovo della verifica dell'idoneità del lavoratore alle mansioni.

Al fine di "attivare modalità di semplificazione del modello di cui all'Allegato 3A" si propone di rivisitare, secondo principi di semplicità e certezza ed entro il 31 dicembre dell'anno in corso, le modalità di tenuta dei dati di cui all'allegato 3A, le quali hanno suscitato numerosi problemi interpretativi ed attuativi.

Sempre all'articolo 41 si propone di prevedere che il medico fornisca riscontro scritto unicamente in ordine alle ipotesi di inidoneità e non anche nei casi (che costituiscono la assoluta maggioranza) in cui la visita abbia come esito la idoneità del lavoratore; in tal modo si semplifica il lavoro del medico competente evitando la produzione di documenti di rilevanza unicamente burocratica.

L'emendamento all'articolo 42 è diretto a garantire la coerenza della disposizione in oggetto rispetto all'articolo 4 della legge n. 68 del 1999. L'attuale formulazione comporta notevoli problemi interpretativi, sia relativamente ai rispettivi campi di applicazione sia rispetto alle diverse formulazioni (ad esempio, si consideri il riferimento alla "retribuzione" nell'articolo 42 ed al "trattamento" nell'articolo 4 della legge n. 68/1999).

La proposta di modifica dell'articolo 43 serve a porre rimedio ad una rilevante dimenticanza del "testo unico" che in nessun punto dell'articolato o degli allegati impone l'obbligo esplicito di adozione di mezzi di estinzione (eccezion fatta per il punto 4.1.3 dell'allegato IV che però riguarda solo le aziende o le lavorazioni in cui esistono pericoli specifici di incendio). Inoltre, si evidenzia la particolarità della formazione per il personale della Difesa.

L'emendamento all'articolo 47 risolve un cortocircuito normativo. Infatti, in caso di mancata elezione del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (R.L.S.), gli organismi paritetici, ai sensi dell'articolo 51, comma 8, dovrebbero comunicare al datore di lavoro il nominativo del rappresentante territoriale. Ma perché questo possa avvenire è necessario che essi siano stati informati della mancata elezione del R.L.S. in azienda.

La modifica dell'articolo 50 dirime una volta per tutte la questione relativa alla compresenza delle rappresentanze "per la sicurezza" con quelle di cui allo "Statuto dei lavoratori", in quanto aventi funzioni e logiche diverse tra loro.

L'articolo 51 potenzia sensibilmente il ruolo degli organismi paritetici, sia indirizzando la vigilanza verso luoghi non soggetti al controllo "sociale" di tali organismi che incentivando le imprese a rivolgersi alla bilateralità per la gestione degli adempimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro e per le attività di formazione. In ragione della opportunità di riservare al finanziamento delle attività in materia di salute e sicurezza realizzate dagli organismi paritetici la parte maggioritaria delle risorse dell'articolo in commento, si propone, all'articolo 52, di riservare la quota di almeno il 50% di dette risorse agli organismi paritetici e non, come oggi previsto, alle rappresentanze per la sicurezza.

L'articolo 52 viene, quindi, modificato per rendere maggiormente chiaro il meccanismo di funzionamento del fondo *ivi* regolamentato, tramite una proposta ampiamente discussa e condivisa nell'ambito di un apposito "tavolo di confronto" tra Stato, Regioni, INAIL e parti sociali. In particolare, è stata in tale ambito rimarcata da Governo e INAIL la difficoltà di applicazione delle lettere delle quali si propone la eliminazione e avanzata la richiesta di individuare una tempistica meno stringente le regole di funzionamento del citato fondo, in uno a quella di specificare alcuni principi e procedure nel "correttivo" per l'avvio delle attività riservate al fondo stesso. In particolare, si propone di fornire al fondo una "prima provvista" da utilizzare in fase di prima applicazione della norma. Le somme in parola, pari a circa 20 milioni di euro, sono nella disponibilità dell'INAIL e non comportano nuovi oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 55 esprime per primo nel testo di legge la rinnovata *filosofia* dell'apparato sanzionatorio in materia di salute e sicurezza sul lavoro e realizza una rimodulazione dell'ammontare delle pene previste per le violazioni di datore di lavoro e dirigente, per le ragioni *retro* esplicitate ed alle quali si rinvia.

Innanzitutto, si è reputato opportuno applicare la più grave tra la sanzioni di cui al "testo unico" al solo caso in cui il datore di lavoro abbia del tutto omesso

l'adempimento degli obblighi in tema di valutazione dei rischi o di nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

Nel comma 1 si sceglie di sanzionare l'articolo 29, comma 1, il quale richiama l'obbligo di valutazione del rischio e redazione del documento di valutazione del rischio mentre l'articolo 34, comma 2, viene sanzionato nella prospettiva che un responsabile del servizio di prevenzione e protezione, c.d. R.S.P.P. (il quale, alle condizioni individuate nel "testo unico", può essere anche un datore di lavoro), non formato coincide di fatto con un responsabile non nominato. Quanto alla mancata adozione, nei cantieri temporanei e mobili, del Piano Operativo di Sicurezza (P.O.S.) di cui all'art. 89, comma 1, lettera *h*, essa viene punita nella sede propria (in quanto non si può sanzionare una norma non ancora definita nel medesimo testo di legge). Viene, invece, aggiunta l'ipotesi della nomina del medico competente.

All'articolo 55, comma 2, in piena coerenza con quanto imposto dal criterio di delega in materia di sanzioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *f)*, della legge n. 123/2007, viene mantenuta la sanzione del solo arresto ove le violazioni di cui al precedente comma 1 vengano realizzate in aziende a rischio immanente di infortunio, al fine di dissuadere il possibile contravventore dal tenere le condotte in oggetto in ambienti di lavoro connotati da particolare pericolo infortunistico. Viene eliminata, quindi, l'originaria lett. *c)* perché di non facile declinazione sul piano operativo e si estende la violazione alla ipotesi di mancata nomina del R.S.P.P. in virtù del principio di proporzionalità e progressività.

Al comma 3 si costruisce una sanzione più lieve (pena della sola ammenda alla quale si estende l'istituto della prescrizione, disciplinato all'articolo 301) per le ipotesi di "irregolarità parziali" del documento di valutazione dei rischi. Con lo stesso criterio, graduando la pena per il principio di proporzionalità, si costruisce il comma 3-*bis* per le altre ipotesi di parziale irregolarità del documento di valutazione del rischio (D.V.R.).

Il comma 4 viene riscritto nella prospettiva di sanzionare penalmente la violazione di obblighi di rilievo sostanziale, graduando la pena in coerenza con le motivazioni si qui addotte e sanzionando solo in via amministrativa le violazioni di natura formale (ciò nel tentativo di rendere la norma più leggibile e privando l'originaria formulazione delle duplicazioni e delle lacune che presentava).

Gli obblighi dei preposti sono generali e "trasversali" rispetto agli obblighi dei datori di lavoro e dei dirigenti poiché si esplicano sempre ed esclusivamente, a fronte di qualunque tipo di rischio, nelle attività di: vigilanza sul comportamento dei lavoratori;

segnalazione delle non conformità ai datori di lavoro o dirigenti; frequenza di appositi corsi di formazione. Per tali ragioni, la proposta di modifica dell'articolo 56 è diretta a prevedere che, per tutte le disposizioni di "testo unico", si applichino nei confronti dei preposti inadempienti sempre le stesse sanzioni, correlate alla inosservanza degli obblighi generali di cui all'articolo 19. Di conseguenza, si propone di eliminare dalle parti speciali ogni articolo ripetitivo della statuizione di cui all'articolo 56; tuttavia, con riferimento ad alcuni Titoli "speciali" connotati da pericoli più elevati, le omissioni ai predetti obblighi generali si evidenziano come più gravi e, quindi, vengono punite con sanzioni più elevate rispetto a quelle "generali" previste dal Titolo I e, come tali, prevalenti rispetto ad esse in osservanza al principio di specialità.

Analoghe considerazioni possono essere fatte con riferimento agli obblighi dei lavoratori i quali, come quelli dei preposti, sono generali e "trasversali" rispetto agli obblighi dei datori di lavoro e dei dirigenti poiché si esplicano sempre ed esclusivamente, a fronte di qualunque tipo di rischio, nelle attività di: osservanza delle disposizioni di legge e delle disposizioni aziendali di sicurezza; utilizzo corretto delle attrezzature di lavoro e dei Dispositivi di Protezione Individuali (D.P.I); segnalazione immediata ai superiori di eventuali situazioni di pericolo; evitare operazioni o manovre che non rientrano nella loro competenza; partecipazione ai programmi aziendali di formazione ed addestramento; sottoposizion ai controlli sanitari. Tanto premesso, la proposta è diretta a prevedere che, per tutte le disposizioni di "testo unico", si applichino nei confronti dei lavoratori inadempienti sempre le stesse sanzioni, correlate alla inosservanza degli obblighi generali di cui all'articolo 20, oltre alla ipotesi specifica del rifiuto ingiustificato alla designazione per la gestione delle emergenze. Di conseguenza, si propone di eliminare dalle parti speciali ogni articolo ripetitivo della statuizione di cui all'articolo 59. Tuttavia, con esclusivo riferimento al Titolo X, relativo alla esposizione agli agenti biologici (connotato da pericoli più elevati), appare opportuno mantenere due fattispecie particolari, punite con sanzioni più elevate rispetto a quelle generali.

Le proposte relative all'articolo 62 sono dirette a porre rimedio all'erronea indicazione dei campi, boschi e altri terreni nell'ambito di un titolo (il II) relativo esclusivamente a luoghi di lavoro confinati, per i quali operano disposizioni tecniche relative a requisiti tipici di strutture immobiliari (altezza, cubatura, vie ed uscite di emergenza…), come da specifica richiesta formulata in sede di "avviso comune".

La modifica all'articolo 63 è diretta a puntualizzare gli obblighi che gravano sul datore di lavoro che occupi personale diversamente abile in ordine alla configurazione

degli ambienti dei quali egli abbia la disponibilità giuridica. Al comma 6 si opera una modifica redazionale.

Si propone, quindi, di introdurre all'articolo 67 un meccanismo di silenzio-assenso, come elemento di semplificazione e accelerazione dell'*iter* burocratico relativo alla notifica di nuovi edifici o locali di lavoro, stabilendo un termine decorso il quale la richiesta da parte della amministrazione di ulteriori dati e la prescrizione di modificazioni non sia più possibile. Si evidenzia come la previgente disciplina prevedesse tale tempistica.

L'articolo 68, in materia sanzionatoria, viene rivisitato nel rispetto dei principi già esplicitati nella presente relazione. Al riguardo è, tuttavia, opportuno evidenziare come il comma 2 dell'articolo in commento, aggiunto *ex novo,* è diretto a fornire una interpretazione autentica agli organi di vigilanza, i quali hanno ripetutamente segnalato la difficoltà di individuare un metodo unico di contestazione delle violazioni contravvenzionali relative agli allegati "tecnici", con particolare riferimento al numero di prescrizioni da applicare in presenza di diverse violazioni, tutte relative a fattispecie omogenee. Eguale tecnica legislativa è stata applicata in altre parti del presente schema allo scopo di fornire indicazioni analoghe, per le finalità appena ricordate.

L'articolo 69 è modificato specificando il concetto di impianto.

All'articolo 70 si propone di migliorare l'attuale dettato normativo prevedendo, in particolare, che le sanzioni possano essere irrogate sia nella forma della prescrizione che in quella della disposizione, a seconda dei casi. In ogni caso viene fatto salvo il principio per il quale l'organo di vigilanza non può adottare provvedimenti che incidano sulle caratteristiche costruttive delle attrezzature di lavoro (definite dalle Direttive comunitarie c.d. "di prodotto") ma unicamente provvedimenti che regolino, in coerenza con il vigente assetto normativo, l'utilizzo "in sicurezza" delle attrezzature di lavoro

All'articolo 71 sono operate una serie di modifiche che evidenziano la rilevanza della informazione, della formazione, dell'addestramento, delle linee guida e delle buone prassi ove si verta in materia di utilizzo di attrezzature di lavoro. Più nel dettaglio, la proposta relativa al comma 5 è diretta a specificare il campo di applicazione della previsione del comma, al momento controverso, mentre quella relativa al comma 7 è volta a prevedere che non si possa consentire l'uso di attrezzature di lavoro "a rischio" se non a lavoratori non solo formati ma anche informati e addestrati in maniera adeguata. Il successivo comma 8 viene cambiato imponendo al datore di lavoro di considerare, nell'adempimento dell'obbligo in parola, i documenti indicati o le indicazioni derivanti

da norme tecniche, buone prassi o linee guida assicurando un migliore livello di tutela. Inoltre, si è reputato opportuno evidenziare meglio di quanto oggi accada che gli interventi di controllo di cui al comma differiscono dalle attività di *verifica periodica* obbligatoria di cui al comma 11 dell'articolo in commento.

La modifica del comma 11 dell'articolo 71 è stata richiesta dalle parti sociali tramite l'"avviso comune" e per le ragioni che si riportano di seguito: "Nel riconoscere l'esistenza di criticità legate ai meccanismi delle verifiche di cui agli articoli 71, commi 11 e 12, del d.lgs. n. 81/2008 ed, in particolare, ai tempi delle attività devolute alle ASL ed all'ISPESL ed al fine di superarle, le parti propongono di modificare il secondo capoverso del citato comma 11…". Dal punto di vista tecnico la modifica è diretta a consentire che operino in funzione di verifica delle attrezzature di lavoro individuate dalla norma non solo l'ISPESL e le ASL (i cui organici sono insufficienti a garantire un servizio adeguato), ai quali la verifica spetta in linea generale "in prima battuta", ma anche gli organismi privati in possesso dei requisiti di legge; la innovazione (invero, si tratta di tornare alla situazione *ante* "testo unico") si appalesa opportuna anche in ragione delle posizioni al riguardo espresse dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato (v. lettera al Ministero delle attività produttive e al Ministero del lavoro del 4 ottobre 2006) e della Commissione europea (decisione 4 aprile 2006), che hanno evidenziato la necessità di evitare situazioni monopolistiche, quale quella – a favore delle strutture pubbliche – prevista dal comma 11 che si chiede di modificare. La proposta è in parte mutata, rispetto all'avviso comune, in quanto la formulazione individuata dall'avviso comune riguarda solo gli organismi notificati, ex d.lgs. n. 93/2000, per la certificazioni della conformità costruttiva delle apparecchiature a pressione e non è sufficientemente comprensiva rispetto alla pluralità delle tipologie di attrezzature da sottoporre a verifica (v. allegato VII).

L'emendamento al comma 13 introduce, per l'adozione del decreto *ivi* previsto, il concerto del Ministero dello sviluppo economico, come imposto dall'articolo 1, comma 4, della legge 3 agosto 2007, n. 123, ove si dispone che l'iniziativa legislativa in materia spetti al Ministero dello sviluppo economico. Analoga previsione si rinviene al successivo comma 14.

L'articolo 72 viene modificato per rendere le relative previsioni più chiare e di più semplice applicazione, con riferimento a tutti gli utilizzatori di attrezzature prese a noleggio e in maniera tale che le attività regolamentate comprendano anche

l'addestramento all'uso delle attrezzature di lavoro e non solo la formazione ed informazione.

L'articolo 73 reca, come già per l'articolo 71, una serie di richiami alla informazione, formazione ed addestramento mentre la statuizione dell'articolo 74 viene resa applicabile a una serie maggiore di mezzi di trasporto, non solo "stradali" (si pensi alle dotazioni degli aerei).

All'articolo 79 viene chiarito, per evitare pericolosi vuoti normativi, che nelle more della adozione del decreto in materia di D.P.I., operano le previsioni di cui al decreto del Ministero del lavoro, 2 maggio 2001.

Gli articoli 80, 81, 82, 83, 84 e 85 vengono modificati per rendere maggiormente comprensibili le relative disposizioni e per utilizzare formule linguistiche omogenee rispetto ad altre presenti nel testo.

All'articolo 86 si è scelto di mantenere le regole in materia di verifiche sugli impianti elettrici e di protezione dai fulmini di cui al D.P.R. n. 462/2001 prevedendo, al contempo, che le predette regole siano suscettibili di essere modificate, per mezzo di un decreto del Ministero dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministero del lavoro, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Il successivo articolo 87 comprende un comma specifico per le violazioni dei noleggiatori o dei concedenti in uso.

Con riferimento alle regole applicabili ai cantieri temporanei e mobili – contenute nel Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008 – la modifica all'articolo 88 è diretta a evidenziare come ove i lavori siano di "ordinaria manutenzione" non necessiti l'applicazione delle complesse disposizioni di cui al Titolo IV ("Cantieri") e come esse non riguardino "operazioni o servizi portuali".

L'emendamento all'articolo 89 tende a chiarire – in piena coerenza sia con le corrispondenti previsioni di cui alla previgente disciplina che con quelle di cui al successivo articolo 90, ove si usa costantemente l'espressione "committente o responsabile dei lavori" – che la nomina del responsabile dei lavori è una facoltà (e non un obbligo) del committente. Inoltre, si tengono distinti i ruoli del responsabile dei lavori dagli altri ruoli citati dall'attuale articolo 89, comma 1, lettera *c)*, e si specifica che tale figura non può coincidere con coloro i quali sono chiamati a coordinare le attività di cantiere al fine di evitare distorsioni. Quindi, viene migliorato – con operazione ripetuta in diverse altre parti del provvedimento ed, in particolare, nell'ambito del Titolo IV – il coordinamento tra la disciplina introdotta dal "testo unico" e quella del d.lgs. n. 163/2006

in materia di appalti pubblici e viene inserita la definizione del ruolo del progettista, individuato come il professionista che si occupa della progettazione dei lavori.

La modifica al comma 1, lettera *f)*, dell'articolo 89 si applica con riferimento alle attività specifiche del committente, che può identificarsi con un'impresa esecutrice. L'affidamento a personale dell'impresa esecutrice e, quindi, dello stesso committente (che ha tutto l'interesse affinché i lavori vengano effettuati al meglio) dell'incarico di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, offre maggiori elementi di garanzia, oltre che di coerenza con l'esigenza del legislatore, di assicurare la maggiore efficacia dell'azione di prevenzione. Si sottolinea che molte volte, per lavori altamente specializzati, non è facile trovare le necessarie professionalità tecniche all'esterno dell'impresa esecutrice. L'integrazione tende a evidenziare la responsabilità del committente imponendogli, anche nel caso in cui sia coinvolto operativamente nel processo costruttivo, di scegliere il professionista di sua fiducia.

La modifica al comma 4 dell'articolo 90 è diretta a fornire osservanza al dettato della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza 25 luglio 2008), la quale ha evidenziato come la nomina del coordinatore sia obbligatoria in ogni caso di compresenza di imprese.

La proposta di inserimento del comma 5-*bis* all'articolo 90 è diretta a impedire che sia necessario che il coordinatore per la progettazione, il quale dovrà essere comunque nominato in presenza di più imprese (perché ciò è richiesto dalla citata sentenza della Corte di Giustizia UE), debba redigere un piano di sicurezza e coordinamento anche in caso di lavori di modesta entità e privi di rischi; in tal modo si cerca di evitare un inutile appesantimento burocratico. L'operazione appare possibile in quanto la direttiva europea considera derogabile la previsione sul piano di sicurezza e coordinamento, a condizione che sia effettuato il confronto con le parti sociali sul punto.

Il comma 9 dell'articolo 90 viene modificato per semplificare gli adempimenti documentali richiesti al committente o al responsabile dei lavori in ragione della circostanza che la notifica contiene già il nominativo delle imprese esecutrici. La proposta presuppone che la previsione relativa al documento unico di regolarità contributiva venga "ripresa" ed "incorporata" nel comma 10, mentre il comma 11 dell'articolo 90, per le ragioni già esposte con riferimento alla citata sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, viene abrogato.

Il successivo articolo 91 puntualizza il ruolo del coordinatore della progettazione rispetto agli obblighi del committente ed identifica le attività del

progettista. A tali previsioni corrispondono disposizioni sanzionatorie, dirette a colpirne l'inosservanza.

Le modifiche apportate ai primi articoli del Titolo IV del "testo unico" impongono le rivisitazioni di cui all'articolo 92 ed all'articolo 95, mentre l'eliminazione del secondo capoverso del primo comma dell'articolo 93 deriva dalla necessità di modificare l'attuale formulazione, la quale impedisce che la nomina del responsabile dei lavori comporti un passaggio di responsabilità. Ciò non è plausibile soprattutto nel caso di piccoli committenti privati che, non avendo le necessarie conoscenze e competenze tecnico-giuridiche, decidono di incaricare un responsabile dei lavori che ottemperi, per suo conto, a tutti gli adempimenti di legge.

L'inserimento del comma 1-*bis* all'articolo 96 è diretto a evidenziare come l'obbligo di redazione del Piano Operativo di Sicurezza (P.O.S.) non operi ove l'attività dell'impresa che entra in cantiere si limiti alla semplice fornitura di materiali o attrezzature, a fronte della quale la redazione di un P.O.S. appare adempimento particolarmente gravoso e non certamente suscettibile di determinare un innalzamento dei livelli di sicurezza dei lavoratori. Il secondo capoverso della previsione in commento puntualizza come, in ogni caso, il committente e all'impresa appaltatrice siano tenute al rispetto degli obblighi di coordinamento e cooperazione di cui all'articolo 26 del "testo unico".

Sempre all'articolo 96, il comma 2 viene emendato al fine di rendere meglio comprensibile rispetto all'attuale versione la formulazione della norma. In particolare, il riferimento all'articolo 18 comma 1, lettera *z),* risulta inesatto in quanto riguarda l'aggiornamento delle misure di prevenzione; più corretto è il riferimento all'articolo 29 comma 3, che concerne l'aggiornamento della valutazione dei rischi (ex articolo 4, comma 7, del d.lgs. n. 626/94, come correttamente richiamato dall'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 494/96) e comma 5, che riguarda i costi della sicurezza. Tale riformulazione chiarisce, quindi, che la redazione del documento di valutazione dei rischi da interferenze delle lavorazioni (articolo 26) non è necessaria nel settore dei cantieri temporanei e mobili ove siano stati elaborati di documenti propri della regolamentazione del Titolo IV, vale a dire il Piano di Sicurezza e Coordinamento e il Piano Operativo di Sicurezza (P.S.C. e P.O.S.).

L'articolo 97 ridefinisce e chiarisce le prerogative e le professionalità necessarie per le imprese affidatarie specificando che esse hanno un ruolo centrale relativamente al controllo del ribasso (vietato) dei costi della sicurezza e come debbano essere individuate

nei casi di affidamenti frazionati di attività e il successivo articolo 98 interviene su alcuni problemi applicativi in materia di percorsi formativi per lo svolgimento delle attività regolamentate dal Titolo IV del "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro.

L'articolo 100 viene modificato per garantire in maniera adeguata il controllo sulla corresponsione degli oneri della sicurezza ai subappaltatori ed un miglior coordinamento con le previsioni del citato d.lgs. n. 163/2006, mentre l'articolo 103 è abrogato perchè reca una statuizione tale da dover essere collocata nel Titolo VIII, Capo II, dedicato alla protezione dei rischi da rumore, e non all'interno del Titolo IV ("Cantieri temporanei e mobili"), dove attualmente si trova. Di conseguenza verrà inserito un comma nuovo, di contenuto esattamente corrispondente all'articolo 103, all'articolo 190 del d.lgs. n. 81/2008.

La modifica all'articolo 106 appare necessaria perché i lavori di cui al comma 1, lettere *a-c* (quali, a esempio, i lavori di prospezione, ricerca e coltivazione delle sostanze minerali), sono specificamente disciplinati da diversa (rispetto al "testo unico") normativa la cui applicazione esclude quella del Capo II del Titolo IV, con l'unica eccezione delle norme relative, appunto, ai lavori in quota.

Le restanti modifiche contenute nel Titolo IV sono o consequenziali rispetto a quelle sin qui esposte o legate alla necessità di chiarire talune previsioni che hanno generato problemi interpretativi in sede di loro prima applicazione. Inoltre, anche in questo ambito si è proceduto alla rivisitazione – in applicazione dei principi *retro* esposti – dell'apparato sanzionatorio in materia.

In materia di prevenzione dei rischi da rumore rilevante è la modifica apportata al secondo comma dell'articolo 192 del "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro, ove si è sostituito il riferimento ai "valori inferiori" di azione con quello ai "valori superiori" di azione. Infatti, solo il riferimento ai livelli superiori di azione risulta coerente con la previsione normativa contenuta nell'art. 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/10/CE (rumore) dove si parla, appunto, di valori superiori di azione. Si tratta di modificare l'attuale situazione che vede l'Italia in una posizione di maggior rigore rispetto ad ogni altro Paese europeo, con ogni conseguenza in termini di aggravio di adempimenti connessi ai diversi livelli considerati.

La modifica dell'articolo 214 pone rimedio ad un rilevante errore redazionale sostituendo all'attuale simbolo grafico – simile ad un quadrato ma di nessun significato scientifico – la lettera *n*.

Gli emendamenti relativi agli agenti chimici e pericolosi (articolo 222 e seguenti) sono diretti a migliorare la comprensibilità delle disposizioni in materia e a garantire una maggiore coerenza con le altre disposizioni di "testo unico". Al riguardo, ci si limita a segnalare la modifica all'articolo 232, comma 4, necessaria a sostituire il concetto, molto discusso, di rischio "moderato" con quelli di rischio basso per la sicurezza e irrilevante per la salute, e quella all'articolo 251, comma 1, diretta a chiarire le modalità operative atte a definire l'adeguatezza del dispositivo di protezione delle vie respiratorie dalle polveri di amianto.

Con riferimento alle atmosfere esplosive, si segnala che l'articolo 288, comma 1, è stato modificato rendendo la definizione in parola conforme a quella della direttiva comunitaria di riferimento (n. 1999/92 CE, articolo 2) evitando così in radice ogni possibile problema con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Inoltre, l'inserimento dell'articolo 294-*bis* colma una carenza del d.lgs. n. 81/2008 il quale, pur disponendo l'obbligo di formazione ed informazione dei lavoratori esposti ad atmosfere esplosive, non fornisce le indicazioni di base su quali siano gli elementi imprescindibili di tale formazione ed informazione. In tal modo il Titolo XI è maggiormente omogeneo in termini di contenuto con gli altri Titoli "tecnici".

L'emendamento all'articolo 301 consente di applicare le funzionalità del d.lgs. n. 758/1994 anche alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda, al fine di evitare il paradosso di reati puniti con la sola pena pecuniaria che finiscono nella formulazione attuale del decreto per essere puniti più gravemente dei reati puniti con pena alternativa. La previsione è coerente con quanto previsto dalla legge delega al più volte citato criterio di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *f).* Inoltre trova un precedente immediato nell'articolo 15 del d.lgs. n. 124/2004, sia pure in materia di lavoro e previdenza sociale.

L'introduzione dell'articolo 301-*bis* rende applicabile il citato d.lgs. n. 758/1994 anche agli illeciti amministrativi, al fine di riconoscere al trasgressore che ottempera e regolarizza la propria situazione di inosservanza la possibilità di estinguere l'illecito amministrativo pagando una somma pari al minimo edittale. Anche in questo caso la previsione è coerente con quanto previsto dalla legge delega all'articolo 1, comma 2, lettera *f).*

L'articolo 302, in ragione dei problemi interpretativi ed applicativi che ha suscitato e tenendo conto di essi, è sostituito da un meccanismo operativo maggiormente semplice dell'attuale, pur avendo analoga finalità ed efficacia.

E' introdotto, inoltre, l'articolo 302-*bis* per la valorizzazione dello strumento della disposizione, utilizzabile dagli organi di vigilanza per impartire indicazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro Tale valorizzazione corrisponde alla necessità di adottare, nei confronti dell'impresa, una misura che consenta il ripristino dei livelli di tutela e che privilegi l'approccio prevenzionistico a quello sanzionatorio. La norma si applica, favorendo in tal modo la "scelta" dell'imprenditore per gli strumenti "dinamici" e volontaristici delle norme tecniche e delle buone prassi in luogo di quelli "rigidi" delle previsioni normative, dove le norme tecniche e alle buone prassi sono disposizioni per loro natura idonee a modificare il parametro di riferimento per il soggetto obbligato in relazione alla migliore soluzione tecnica disponibile in un dato momento storico.

L' articolo 303 del "testo unico" viene abrogato in quanto, nei primi mesi di applicazione, è stata generalmente rilevata la sua difficile operatività.

L'articolo 304 individua alcune ipotesi di abrogazione non inserite, per mera dimenticanza, nel "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro (si consideri l'anacronistico richiamo all'ispettorato medico centrale, struttura formalmente ancora esistente ma priva di funzioni).

L'articolo 306 viene modificato per la necessità di riproporre termini differiti di vigenza delle disposizioni italiane di recepimento delle direttive comunitarie per taluni settori specifici, come di volta in volta previsto nelle disposizioni di recepimento delle singole direttive e, viceversa, non considerato nell'ambito del Titolo VIII del "testo unico". In particolare, sul punto si segnala come il Capo II del Titolo VIII del d.lgs. n. 81/2008 ripropone sostanzialmente i contenuti del Decreto legislativo 10 aprile 2006, n. 195, in materia di agenti fisici (rumore) il cui articolo 7 prevede quanto segue, al comma 2: "Per il settore della navigazione aerea e marittima, l'obbligo del rispetto dei valori limite di esposizione al rumore entra in vigore il 15 febbraio 2011".

Il successivo Capo III, di converso, comprende le disposizioni del Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 187, in materia di vibrazioni. Sul punto, l'articolo 13 del citato decreto ("Entrata in vigore ed abrogazioni") prevede al comma 2: "In caso di attrezzature di lavoro messe a disposizione dei lavoratori anteriormente al 6 luglio 2007 e che non permettono il rispetto dei valori limite di esposizione tenuto conto del progresso tecnico e delle misure organizzative messe in atto, l'obbligo del rispetto dei valori limite di esposizione di cui all'articolo 3 entra in vigore il 6 luglio 2010". In successivo comma 3 dispone: "Per il settore agricolo e forestale l'obbligo del rispetto

dei valori limite di esposizione di cui all'articolo 3, ferme restando le condizioni di cui al comma 2, entra in vigore il 6 luglio 2014".

La mancata presenza di previsioni di contenuto corrispondente a quelle appena riportate ha prodotto – specie in relazione alla abrogazione del d.lgs. n. 187/2005 (all'art. 304, il quale non sembra prevedere espressamente l'abrogazione del d.lgs. n. 195 del 2006) – una entrata in vigore "anticipata" delle disposizioni in parola anche con riguardo a quei settori che, sulla base delle deroghe concesse dalle direttive da recepire, sono stati ritenuti meritevoli di una disciplina diversificata quanto alla entrata in vigore delle corrispondenti previsioni. Di conseguenza, così come fatto all'art. 306 ("Disposizioni finali") del "testo unico" con riferimento ai campi elettromagnetici (Capo IV, Titolo VIII) ed alle radiazioni ottiche (Capo V, Titolo VIII), per le quali si è proceduto alla individuazione di un termine differito rispetto a quello "generale" del provvedimento, si propone la modifica appena esposta.

Sempre all'articolo 306 si propone di inserire un comma 4-bis, al cui interno si rinviene un meccanismo "dinamico" che consente di adeguare il valore economico delle ammende e delle sanzioni amministrative pecuniarie al mutare del potere di acquisto, senza che per tale adeguamento sia necessario un atto avente forza di legge o regolamentare. In tal modo, sarà possibile mantenere invariata la attuale proporzione (a sua volta oggetto di rivisitazione nell'ambito del "testo unico") tra arresto e ammenda e quella tra arresto e ammenda e sanzione amministrativa pecuniaria, anche per il futuro.

Il "correttivo" comprende, infine, una clausola finanziaria che impone l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica imponendo una diversa allocazione delle risorse disponibili da parte delle pubbliche amministrazioni per far fronte alle attività alle medesime richieste dal provvedimento.

Sono, altresì, presenti numerose modifiche agli Allegati al d.lgs. n. 81/2008, molte delle quali imposte dalla necessità di operare modifiche redazionali o correzioni nei rinvii ad altre previsioni contenute nello stesso "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro.

Tra gli emendamenti agli allegati di maggiore rilievo sostanziale si segnala la riduzione ed, al contempo, la puntualizzazione delle disposizioni il cui mancato rispetto comporta la applicabilità della misura della sospensione dell'attività imprenditoriale (Allegato I) e la rivisitazione delle previsioni dell'Allegato IIIA in materia di sorveglianza sanitaria.

Inoltre, viene eliminato dall'Allegato XV il riferimento ai "rischi aggiuntivi", ultroneo rispetto alle finalità delle disposizioni in parola, mentre all'Allegato XXX viene eliminato il grossolano errore di identificare la misura del piombo nel sangue in milligrammi anziché in microgrammi.