Interventi
ADAPT
Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

Le modifiche al Testo Unico di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori

di Paola de Vita e Maria Giovannone

Lo scorso 8 ottobre si è tenuto a Roma, presso la sede di Unioncamere, il convegno *Le modifiche al Testo Unico di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori*. Oggetto dell'evento è stato il nuovo quadro giuridico delineatosi a seguito del d.lgs. n. 106/2009, cosiddetto "correttivo" del Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Il convegno, organizzato congiuntamente dalla Universitas Mercatorum e da UnionCamere, con la partecipazione di Adapt e Master Management Studi e Ricerche s.r.l., ha affrontato in modo ampio e trasversale il tema in oggetto dedicando molta attenzione alle novità introdotte, sia in un'ottica di impianto generale e sistematico che con uno sguardo più specifico su singole tematiche e con particolare riferimento a: i nuovi soggetti ed ai nuovi obblighi della sicurezza, gli innovativi strumenti di gestione per le imprese e la rivisitazione dell'impianto sanzionatorio e penalistico.

Al convegno sono intervenuti dirigenti del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, professori universitari, esponenti del mondo imprenditoriale e del mondo sindacale. Centrale, nell'ambito del dibattito, l'intervento del Ministro del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi.

La sessione mattutina è stata dedicata agli aspetti giuridici generali del nuovo d.lgs. n. 106/2009. L'apertura dei lavori, da parte del prof. Giorgio Marbach, Rettore dell'Universitas Mercatorum, è stata seguita dall'intervento del dott. Lorenzo Fantini, dirigente della Divisione di sicurezza sul lavoro presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, che ha tratteggiato il quadro di sintesi delle misure introdotte dal nuovo d.lgs. n. 106/2009 e confermato che, anche alla luce di queste ultime, sia ancora difficile parlare del corpus normativo come di un vero e proprio Testo Unico delle leggi in materia. L'innovatività di queste misure si può riconoscere principalmente nella estensione del campo di applicazione soggettivo delle tutele, con le importanti precisazioni introdotte dal decreto correttivo per il regime di tutela dei volontari, nella creazione di un sistema informativo pubblico – al quale partecipano le parti sociali, per la condivisione e la circolazione delle notizie sugli infortuni – nel finanziamento delle azioni promozionali private e pubbliche, con riguardo alle piccole e medie imprese, tra le quali l'inserimento nei programmi scolastici e universitari dell'insegnamento della materia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro o anche la possibilità di procedere all'adem-

pimento degli obblighi nei confronti della PA per via telematica e quella di valutare l'eliminazione o la semplificazione di oneri di carattere burocratico.
Il relatore non ha mancato di fare riferimento alla complessiva rivisitazione dell'apparato sanzionatorio tale da rendere le pene detentive più eque rispetto alla entità delle infrazioni, nonché le ammende e le sanzioni pecuniarie proporzionate, oltre che alle violazioni, anche all'aumento dei prezzi al consumo, verificato su base Istat dal 1994 ad oggi. Ad esempio, la più grave delle omissioni previste dal d.lgs. n. 626/1994 (omessa valutazione dei rischi) era sanzionata con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 1549 a 4131 euro e viene punita, ora, o con la sanzione dell'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2500 a 6400 euro.
È stato sottolineato anche un altro aspetto di non scarsa rilevanza, ossia quello relativo alla semplificazione delle procedure per la valutazione del rischio. In base alla nuova formulazione dell'art. 28 del Testo Unico sicurezza, infatti, la scelta dei criteri di redazione del documento di valutazione del rischio è rimessa al datore di lavoro, che vi provvede secondo criteri di semplicità, brevità e comprensibilità, in modo da garantirne la completezza e l'idoneità, quale strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali e di prevenzione della sicurezza. Anche sul piano della certezza della data del documento, il legislatore ha stabilito che il DVR deve essere munito di data certa o attestata dalla sottoscrizione del documento medesimo da parte del datore di lavoro nonché, ai soli fini della prova della data, della sottoscrizione dell'RSPP o della sottoscrizione dal parte del responsabile a livello territoriale o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, ove nominato, e del medico competente. Si assiste quindi ad un deferimento al datore di lavoro delle concrete modalità con cui deve essere svolta la valutazione del rischio, poichè il legislatore è oggi interessato più che alle formali e specifiche modalità con le quali si procede alla valutazione del rischio, al fatto che essa risponda a criteri di completezza ed effettività.
Ha fatto seguito l'intervento del prof. Michele Lepore, docente di Diritto del lavoro e di Relazioni Industriali dell'Universitas Mercatorum e coordinatore dei lavori. Il relatore si è soffermato in modo particolare sulla nuova articolazione dei compiti e delle connesse responsabilità dei datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti. In particolare si è fatto riferimento alla nuova configurazione dell'obbligo di vigilanza, di cui al comma 3-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 81/2008, che sembra così trovare una più chiara consacrazione sul piano normativo. La disposizione, infatti, stabilisce che il datore di lavoro e il dirigente sono tenuti a vigilare sull'adempimento degli obblighi di cui agli artt. da 19 a 25 del Testo Unico sicurezza, ferma restando la responsabilità esclusiva dei soggetti richiamati nei medesimi articoli qualora l'inadempimento sia riferibile esclusivamente agli stessi e non sia riscontrabile un difetto di vigilanza dei datori di lavoro e dei dirigenti. Alla medesima area tematica afferiscono poi le osservazioni in tema di delega di funzioni, come rivisitata ai commi 3 e 3-*bis* dell'art. 16 segnatamente con quella innovativa previsione normativa in base alla quale l'obbligo di vigilanza si intende assolto nel caso di adozione e di efficace attuazione del modello di organizzazione e gestione previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 106/2009.
Sul versante dei lavoratori e delle nuove tutele, invece, è stato incentrato l'intervento del prof. Michele Tiraboschi, Ordinario di diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Il relatore ha infatti analizzato il nuovo assetto della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla luce dei cambiamenti del mercato del lavoro ed il correlato ampliamento del campo di applicazione soggettivo della disciplina, in relazione alla maggiore diffusione di rapporti di lavoro atipici e non standard.
Rispetto a tali categorie di lavoratori, infatti, la pur necessaria applicazione del principio di parità di trattamento – di matrice comunitaria – è da sola non sufficiente a garantire effettività delle tutele e resta un principio assai formale se non parametrata alle peculiari esigenze di tutela di questi lavoratori più vulnerabili. Proprio da questa esigenza – assicurare una tutela sostanziale ai

lavoratori tenendo conto dei molteplici ambiti nei quali essi rendono la prestazione – ha tratto opportunamente origine la modifica all'art. 28 del Testo Unico, operata dal d.lgs. n. 106/2009, in virtù della quale il datore di lavoro, nella valutazione del rischio, è obbligato a tenere conto anche dei rischi particolari riconducibili alla tipologia contrattuale con cui ciascun lavoratore è stato assunto. Tale modifica deve essere quindi considerata positivamente poiché ancora la valutazione del rischio ai cambiamenti del mercato del lavoro e ancor più perché potrebbe innestarsi in una più ampia strategia di miglioramento della qualità e del benessere sui luoghi di lavoro come funzionali all'incremento dell'occupazione e della produttività, in linea di coerenza con gli obiettivi comunitari in materia. In tale ottica, pari rilievo è stato attribuito alle prospettive di certificazione dei contratti di lavoro e dei modelli di organizzazione e gestione – in verità non pienamente messe a frutto nella versione definitiva del correttivo, osserva il relatore – di cui al comma 2-*bis* dell'art. 2 del Testo Unico, originariamente contemplato dalla bozza di decreto correttivo approvata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 27 marzo.

Il dott. Caro Lucrezio Monticelli, Capo di Gabinetto presso il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, si è soffermato sul nuovo assetto istituzionale definito dal d.lgs. n. 106/2009 e sulla applicazione dello strumento dell'interpello alla materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Particolare attenzione è stata data alla natura giuridica ed alla efficacia delle risposte ad istanze di interpello. Rispetto a tali risposte si rileva che vi è stato un tentativo di renderle maggiormente cogenti rendendole non più criteri solo interpretativi ma criteri vincolanti per gli organi di vigilanza. Come noto, tale modifica non è stata trasposta nel testo finale del d.lgs. n. 106/2009 e le risposte ad istanze di interpello continuano, pertanto, a costituire criteri meramente interpretativi per gli organi di vigilanza.

Sul tema della responsabilità è intervenuto invece, il Prof. Gianpiero Proia, Ordinario di diritto del lavoro dell'Università "Roma Tre". Il relatore ha analizzato, infatti, le più recenti tendenze evolutive della giurisprudenza in materia con particolare riferimento alla articolazione delle differenti "voci di danno" a seguito di un infortunio o di altro evento lesivo per la salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Ha fatto seguito poi la tavola rotonda nell'ambito della quale i rappresentanti delle principali sigle confederali e gli esponenti del mondo imprenditoriale (Fabio Potrandolfi per Confindustria, Paola Agnello Modica in rappresentanza della CGIL, Fulvio Giacomassi per la Cisl, Paolo Carcassi per la Uil, Tommaso Campanile per CNA e Giorgio Russomanno per Confartigianato), hanno fato il punto sul nuovo impianto normativo anche con particolare riferimento al potenziamento dell'istituto della qualificazione delle imprese, quale criterio di selezione degli operatori affidabili sul mercato e di diffusione di una vera cultura della sicurezza, specie nei settori a più alto rischio, come l'edilizia. In linea generale i rappresentanti della Cisl e della Uil hanno valutato positivamente la riforma, riconoscendo nel nuovo testo di legge il tentativo di mettere a sistema e di rendere operativa la normativa introdotta dal d.lgs. n. 81/2008 rispetto alla quale, in sede di prima applicazione, erano sorti numerosi dubbi. Divergente sul punto la CGIL che ha ribadito la persistente necessità di integrare il Testo Unico con una normativa che tenga presente le disposizioni del codice civile in materia di responsabilità e di risarcimento del danno, potenziandone gli effetti.

A chiusura della prima sessione dei lavori l'intervento del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi che ha immediatamente sottolineato come il nuovo quadro normativo, pur dovendosi necessariamente inscrivere negli stringenti criteri di cui alla l. delega n. 123/2007, è senza dubbio il segno di un processo di evoluzione della tecnica legislativa verso un approccio meno formalista e più sostanzialista alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, coerente con un'idea di disciplina "per obiettivi" e non solo "per regole" in un campo che ha bisogno di maggiore effettività delle tutele.

In tale ottica, il Ministro ha propugnato anche la

necessità di un nuovo modello di relazioni industriali, al fine di una gestione più condivisa e partecipata della sicurezza. Il coinvolgimento di tutti gli attori sociali, nella condivisione di percorsi di progressiva riduzione del rischio da infortuni sul lavoro, rappresenta secondo il Ministro un profilo chiave per una crescita dell'effettività. Per questo il Ministro ha proposto anche l'istituzione di uno strumento preventivo, ossia una cabina di regia condivisa dagli attori istituzionali e dalle parti sociali per prevenire comportamenti lesivi della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.
La sessione pomeridiana del convegno si è concentrata sui profili sanzionatori e penalistici risultanti dalla recente riforma.
Sul punto il Prof. Fiorella, ordinario di Diritto penale dell'Università Sapienza di Roma, ha analizzato i tratti salienti della rivisitazione dell'apparato sanzionatorio nell'ottica di una maggiore congruità delle sanzioni rispetto alla natura degli illeciti. Non sono mancate tuttavia note critiche sulla persistente indeterminatezza di alcune disposizioni normative – tale da ingenerare difficoltà interpretative e la configurazione di precetti non assistiti da apposita sanzione –, sulla non del tutto equilibrata ripartizione del disvalore sociale tra illeciti meramente amministrativi e illeciti penali e sui margini di responsabilità penale oggettiva che pur si adombrano nelle disposizioni in tema di delega di funzioni.
L'intervento del dott. Giuseppe De Falco, Sostituto procuratore presso la procura di Roma, invece, si è concentrato più diffusamente sulla razionalizzazione del Titolo IV in tema di cantieri temporanei e mobili. In relazione a questo ambito di disciplina, infatti, molteplici critiche erano state sollevate già all'indomani dell'approvazione del Testo Unico, sia per la non chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità delle molteplici figure operanti nel settore, che per la non chiara determinazione dei rapporti di delega e vigilanza tra il committente ed il responsabile dei lavoratori, ove nominato. Nel complesso positivo è stato il giudizio del relatore sulla riformulazione dell'intero titolo, che sembra così aver fornito maggiori certezze interpretative ed applicative, per un comparto molto complesso sotto il profilo organizzativo e gestionale, oltre che giuridico.
Sempre nell'ottica del quadro penalistico si colloca l'intervento del dott. Stefano Pesci, Sostituto Procuratore presso la Procura di Roma, che ha analizzato le caratteristiche della disciplina in tema di modelli di organizzazione e gestione e di esimenti dalla cosiddetta responsabilità amministrativa degli enti collettivi. Sono stati così rappresentati gli spunti interessanti e le problematicità ancora legate ad una disciplina che solo con la l. delega n. 123/2007 e l'art. 30 del Testo Unico è stata estesa alla materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per essere poi potenziata dal d.lgs. n. 106/2009, attraverso la previsione di ulteriori disposizioni di favore per le piccole e medie imprese e l'attribuzione, agli enti bilaterali, di poteri di asseverazione degli stessi modelli di organizzazione e gestione.

Paola de Vita
Maria Giovannone