

**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 dal Rapporto INAIL 2007 sull'andamento degli infortuni in Italia, alla data di rilevazione ufficiale del 30 aprile 2008, il bilancio infortunistico per l'anno 2007 si presenta statisticamente più favorevole rispetto a quello dell'anno precedente, sia per l'andamento generale del fenomeno sia per quel che riguarda gli infortuni mortali.

L'INAIL ha registrato, infatti, 912.615 denunce di infortuni avvenuti nel 2007, con una diminuzione pari a circa 15.500 casi rispetto all'anno precedente, pari 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 all'INAIL, i quali nell'anno 2007 sono stati valutati dapprima in misura pari a 1.170 (dato provvisorio), ed, infine, in 1210 (dato “stabilizzato”) ovvero ben 131 in meno rispetto ai 1.341 dell'anno precedente. La flessione sostenuta, pari al -12,8%, si registra sia in agricoltura (-21%) che nell'industria e servizi (-12%), mentre c'è da rilevare un aumento di 2 casi (da 12 a 14) per i dipendenti statali. Al riguardo, va considerato come dato di assoluta rilevanza che oltre il 50 per cento dei decessi per infortuni sul lavoro sono stati causati dalla circolazione stradale, 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 2,2%.

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 – per quanto 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 predisposto 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 recepire alcune delle numerose segnalazioni di criticità – emerse nei primi mesi di applicazione del c.d. “testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro relative a molte delle 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 nel corso 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 predisposte, 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 rinvenivano 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, 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 su alcune 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 sarà 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 della formazione e 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 supporto alle imprese *ex* articolo 51). Tale scelta trae le sue ragioni nella volontà di favorire ogni forma di ausilio sociale e sindacale 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 alcuno 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 propri. Al riguardo, si segnala unicamente la scelta di sanzionare con maggiore gravità gli inadempimenti commessi in

realtà lavorative connotate da un pericolo di maggiore immanenza per coloro che ne entrano a far parte.

Le sanzioni sono state *riproporzionate* innanzitutto scegliendo di non derogare alla logica del d.lgs. n. 626/1994, la quale prevedeva l'alternatività tra arresto ed ammenda e, quindi, non esercitando – in parte qua – la facoltà riservata dal criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera f), della legge n. 123 del 2007. Ciò in quanto non è certo introducendo la sanzione dell'arresto che si realizza l'obiettivo di innalzare i livelli di tutela negli ambienti di lavoro. Pertanto, si propone di eliminare le ipotesi del solo arresto a favore di un sistema che privilegi la applicazione di sanzioni che prevedono l'alternativa tra arresto ed ammenda ed alle quali si applica – come richiesto dal citato criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera f), della legge n. 123/2007 – la procedura della prescrizione obbligatoria *ex d.lgs. n. 758/1994*, la quale opera in funzione prevenzionistica permettendo al soggetto inottemperante di regolarizzare le condizioni di tutela degli ambienti di lavoro usufruendo, in caso di corretto adempimento dell'ordine impartito dall'organo di vigilanza, della possibilità di pagare una ammenda ridotta rispetto al massimo edittale.

Con riferimento alla necessità, del tutto condivisibile, di “modulare” le sanzioni tenendo conto del rischio di impresa, si è conservato l'automatismo che prevede l'aumento delle sanzioni in ipotesi di rischio imminente prevedendo, al contempo, sanzioni amministrative con riguardo all'inadempimento di obblighi di natura strettamente formale, come pure consentito dal criterio di delega.

Quanto alla misura degli aumenti, la pena dell'arresto è stata mantenuta agli attuali livelli ed innalzata unicamente con riferimento alle ipotesi “aggravate”, mentre l'ammenda (come detto, 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 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%. Ad esempio, l'applicazione dell'indice ISTAT (pari, a gennaio 2008, a 132,2) all'ammontare delle violazioni corrispondenti all'articolo 55, comma 1, del presente decreto, vale a dire all'articolo 89, comma 1, del d. lgs. n. 626/1994 porterebbe, infatti, le attuali misure di ammenda da un minimo (attuale) di 1549 ad un minimo (rivalutato) di euro 2110 fino ad

un massimo di 4131 (attuale) a 5628 (rivalutato). Peraltro dette misure non sono state aumentate del 36% ma circa del 50% in modo che risultino “congrue” anche con riferimento ai prossimi anni. Al riguardo, 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 un 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 da molti segnalato – 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 dei Vigili del fuoco e per i volontari della Croce rossa 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 di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza.

Al fine 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’art. 21, che “coloro che esercitano un’attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia”, con previsione ripetitiva dell’art. 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 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.

Le richieste di cambiamento del testo dell'articolo 6 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”.

Le modifiche all’articolo 9 sono dirette a evidenziare il ruolo dell’INAIL come soggetto promotore della prevenzione, comprensiva delle attività di formazione, in ogni ambiente di lavoro e che persegue tale finalità – pur sempre nell’ambito della propria *mission* e utilizzando risorse già stanziare – in maniera integrata con il Servizio Sanitario Nazionale. 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 sia la diffusione di soluzioni tecnologiche moderne in materia di salute e sicurezza sul lavoro che quella delle buone prassi, se validate dalla Commissione consultiva. In particolare, i finanziamenti da parte delle Regioni o delle Province autonome e la riduzione dei contributi INAIL dovrebbero rendere anche economicamente da subito vantaggiosa per le imprese l’adozione di tali moderne soluzioni prevenzionistiche determinando, nel corso del tempo, un più che probabile abbattimento di infortuni nelle aziende che operino tale scelta.



All'articolo 13 si propone di mantenere 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 esercitano 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 e di rendere attuale, dopo l'abolizione dei libri di matricola e paga, il parametro relativo al lavoro irregolare. 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 sanzionatoria, trasformata in una sanzione che prevede non più l'arresto ma l'alternatività dell'arresto e dell'ammenda, con conseguente possibilità di applicare la procedura prevenzionale di cui al d.lgs. n. 758/1994.

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, per evitare effetti controproducenti e distorti della misura.

L'emendamento all'articolo 16, al pari di quello relativo alla forma del documento di valutazione del rischio (articolo 28) e come quest'ultimo ispirato all'"avviso comune", è diretto a rendere meno cogente l'attuale disciplina, la quale richiede che la delega debba avere rigorosi requisiti (quali la firma presso un notaio o l'utilizzo di firma digitale) in ordine alla sua immodificabilità, e costituisce, pertanto, una semplificazione.

Sempre dall'"avviso comune" trae le sue mosse la proposta di modifica dell'articolo 18, diretta a migliorare gli attuali meccanismi di comunicazione del

nominativo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) 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 RLS 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 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 c.d. DUVRI 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 permettere alle aziende che utilizzino il supporto degli organismi paritetici di ottenere la "qualificazione" prevista dalla norma ed essere, in tal modo, avvantaggiate sul mercato rispetto alle aziende prive della qualificazione stessa. La seconda attribuisce all'INAIL, in possesso delle professionalità e dei mezzi per potere svolgere correttamente tali attività, il compito e l'onere delle verifiche della qualificazione delle imprese ai fini della sicurezza.

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 rischio 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 della sicurezza in azienda, si introduce, come da "avviso comune", il principio per il quale, in concreto, è 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.

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.

L'emendamento all'articolo 29 è finalizzato a garantire effettivamente la possibilità per le piccole e medie imprese di ricorrere alle procedure standardizzate per la redazione del documento di valutazione del rischio, ferma restando la esclusione delle ipotesi di reale rischio rilevante per la salute e sicurezza. Il d.lgs n. 626/1994 (art. 4, comma 9) limitava il ricorso alle procedure standardizzate a lavorazioni particolarmente a rischio (in parte rientranti nelle previsioni dell'attuale art. 31, comma 6). La disposizione attuale, in sostanza, annulla la possibilità di ricorrere a procedure standardizzate in quanto il contenuto delle lettere b) e c) svuota di contenuto la previsione perché in ogni azienda, anche la più piccola e dalle lavorazioni meno rischiose, possono essere presenti solventi, apparecchi a pressione o analoghi fattori di rischio; fatto che, secondo la previsione attuale, impedisce il ricorso alla procedura standardizzata.

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. Quindi, si consente l'esonero dai corsi di formazione unicamente di chi dimostri di avere avuto una esperienza concreta di gestione della sicurezza in ambienti di lavoro per un periodo di almeno un anno. Infine, 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 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 "proroga", poi, del termine di cui all'articolo 40 corrisponde alla necessità di fugare dubbi interpretativi e difficoltà applicative legate al comma 1 avendo a disposizione un termine congruo per fornire al medico competente le necessarie indicazioni, specie ove si consideri che l'articolo in parola risulta assistito da una pesante sanzione amministrativa pecuniaria, *ex art. 58, comma 1, lett. e)*, a carico del medico inadempiente.

Si propone, di seguito, l'abrogazione dell'articolo 40 in quanto disposizione che impone 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 i flussi informativi in parola.

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, e le condizioni e modalità dell'accertamento della tossicodipendenza, oggi regolamentato in maniera controversa.

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).

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).

L'emendamento all'articolo 47 risolve un cortocircuito normativo. Infatti, in caso di mancata elezione del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), 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 RLS 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 le 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. RSPP (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 (POS) 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.

Nel comma 2 dell'articolo 55 si conferma l'aggravante introdotta dal "testo unico", prevedendo tuttavia in luogo del solo arresto l'alternatività della pena dell'arresto con quella dell'ammenda al fine di tenere conto delle concrete fattispecie di pericolosità delle violazioni commesse dalle aziende. 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 Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione 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 (DVR).

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 (cioè 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; 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; sottoposizione 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.

Relativamente ai componenti dell’impresa familiare, la modifica si è resa necessaria in ragione del cambiamento del testo dell’articolo 21 ed in coerenza rispetto ad esso. Viene, in particolare, eliminato il riferimento alla originaria lett. c) dell’art. 21, comma 1, in ragione dell’art. 59, comma 1, lett. b), seconda parte.

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 di cui al comma 2, lettera b), dell’articolo 62 è diretta, poi, a porre rimedio all’erronea esclusione di tutte le disposizioni di cui all’allegato IV dal campo di applicazione dei cantieri temporanei e mobili.

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 è inserito un comma *2-bis* in quanto la presenza dei rischi di interferenza tra macchine, in impianti o comunque in attrezzature composte da più macchine con funzionamento solidale, viene a volte trascurata, ritenendo, erroneamente, che la sicurezza di ogni componente analizzato singolarmente, sia indice di sicurezza complessiva.

Sempre all'articolo 70 si propone di modificare il comma 4 al fine di migliorare l'attuale dettato normativo prevedendo che le sanzioni possano essere irrogate solo ove non si sia provveduto a utilizzare una macchina conformemente alle indicazioni del fabbricante. Al riguardo, si evidenzia come il riferimento alla localizzazione del fabbricante sia legato alla possibilità che ci siano diversi stabilimenti di produzione in aree di diversa competenza delle ASL e come sia stato cambiato il riferimento al comma 2, erroneo, con quello al comma 1, modifica necessaria per evitare che si dia origine ad applicazioni gravemente distorte della norma. L'articolo 70, comma 4, infatti, si riferisce al mancato rispetto dei requisiti essenziali di sicurezza delle attrezzature di lavoro immesse sul mercato conformemente a direttive di prodotto, ovvero a quelle cui fa riferimento il comma 1 e non il comma 2. Infine, la proposta di modifica all'articolo 70 è diretta a 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.

All'articolo 71 la modifica del comma 3 è diretta a eliminare la previsione per cui le misure di aggiornamento debbano essere individuate in via regolamentare sia in

quanto il relativo provvedimento non è mai stato adottato sia, soprattutto, perché appare sufficiente individuare il principio generale per cui i requisiti minimi di sicurezza vanno riconsiderati ed aggiornati alle condizioni indicate dalla norma.

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. Ciò assicura un migliore livello di tutela. Inoltre, si reputa opportuno evidenziare meglio 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). Inoltre, il comma 11 viene completato prevedendo la introduzione di

due nuovi capoversi, necessaria per impedire una possibile duplicazione degli interventi da parte dell'ISPESL e chiarire la titolarità dei rispettivi adempimenti.

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.

Il successivo articolo 73 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 prevedano anche attività di addestramento e non solo di formazione e informazione in ordine alle attrezzature di lavoro. 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 Dispositivi di Protezione Individuale, 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 adottare 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 del lavoro, adottato di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, 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 reputa necessario tenere 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.

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 dare grande responsabilità al committente permettendogli, anche nel caso in cui sia coinvolto operativamente nel processo costruttivo, di scegliere il professionista di sua fiducia.

Inoltre, sempre all'articolo 89, si è proceduto a diversificare il concetto di impresa esecutrice da quello, contemplato dal d. lgs. n. 81/2008, di impresa affidataria. La definizione viene ripresa dalle linee guida per il coordinamento della sicurezza nella realizzazione delle grandi opere approvate dalla conferenza Stato-Regioni in data 20 marzo 2008.

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. L'idea è di limitare tale obbligo, come consentito dalla lettura della direttiva di riferimento (come interpretata dalla Corte di Giustizia), alla sola nomina del responsabile per la esecuzione e non anche del responsabile per la progettazione.

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.

Le modifiche apportate ai primi articoli del Titolo IV del "testo unico" impongono le modifiche di cui all'articolo 92, 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 (POS) 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 POS 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'art. 29 comma 3, che concerne l'aggiornamento della valutazione dei rischi (ex art 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.

L'articolo 97 ridefinisce e chiarisce le prerogative e le professionalità necessarie per le imprese affidatarie 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, mentre l'articolo 103 è eliminato 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, lettera a), quali i lavori di prospezione, ricerca e coltivazione delle sostanze minerali, possono essere lavori in quota ai quali, per espressa previsione dell'articolo 105, debbono applicarsi le disposizioni contenute nel Capo.

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 UE. 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".

La proposta di modifica dell'articolo 300 è diretta a rivedere il meccanismo di cui all'articolo 9 della legge n. 123, incentrato su una responsabilità sostanzialmente oggettiva dell'impresa, alla quale si impongono misure di notevole portata prescindendo dalla verifica del nesso di causalità tra l'evento (morte o lesioni) e la condotta dell'imprenditore.

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 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, lett. f).

L'articolo 302 è sostanzialmente abrogato in quanto rivisto in funzione della 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.

In coerenza con la scelta operata in favore della eliminazione delle ipotesi di solo arresto dal testo di legge e con la sostanziale abrogazione dell'articolo 302, l'articolo 303 del "testo unico" viene abrogato mentre viene inserito un articolo 303-bis volto a delimitare le responsabilità dei datori di lavoro e dei dirigenti escludendone la responsabilità in caso di violazioni realizzate specificamente da altri soggetti, quali, ad esempio, preposti o lavoratori.

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.

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 degli Allegati IIIA e IIIB 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.