

QF

Quaderni



FEDERTRASPORTO

Quadrimestrale di economia, trasporti, lavoro

Anno I numero 2 - dicembre 2009



**IL TESTO UNICO
IN MATERIA DI SALUTE
E SICUREZZA SUL LAVORO**

Novità normative e indirizzi applicativi

Atti del seminario Ferrovie dello Stato
Roma, 3 novembre 2009

FEDERTRASPORTO QUADERNI
Semestrale informativo di economia, trasporti, lavoro
Anno I n. 2 – Dicembre 2009

Iscrizione al Tribunale di Roma
Sezione Stampa e Informazione n° 00149/99 del 7/4/1999

Proprietà
Federtrasporto – Federazione nazionale dei sistemi e delle modalità
di trasporto e delle attività connesse – Quota 100%

Sede
Viale Pasteur 10 – Roma

Editore
Federtrasporto

Direttore Responsabile
Vincenza Alessio Ruffo

Responsabile
Luigi Ciccarelli

Coordinamento editoriale
a cura di Federtrasporto

Progetto grafico e impaginazione
Studio Graffiti

Tecnica diffusione: Stampa
c/o Tipografia Bellastampa srl
Via Collatina 41 – Roma
Finito di stampare nel mese di Gennaio 2010

Indice

Prefazione

di Gian Maria Gros-Pietro 7

Premessa

La salute e sicurezza sul lavoro nel Gruppo FS 11
di Domenico Braccialarghe

Parte prima

Apertura dei lavori 21
di Domenico Braccialarghe

Le caratteristiche del decreto correttivo 25
di Michele Lepore

Le novità in materia di vigilanza 37
di Paolo Pennesi

L'impatto delle nuove disposizioni 49
di Lorenzo Fantini

Il sistema sanzionatorio e le novità delle disposizioni
in materia penale e di procedura penale 69
di Giuseppe De Falco

Dibattito e chiusura dei lavori 81

Parte seconda

L'evoluzione storica della normativa di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori 97
di Michele Lepore

Il Testo Unico: dalla legge delega alle prospettive dopo il D.Lgs. n. 106 del 2009 127
di Lorenzo Fantini e Michele Lepore

Il Testo Unico: l'impatto delle nuove disposizioni e le modifiche in materia di obblighi del datore di lavoro 139
di Lorenzo Fantini

Appendice normativa 165

Prefazione

Il tema a cui dedichiamo questo numero dei Quaderni si inserisce nel quadro di riforma ed adeguamento della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

I processi di liberalizzazione che stanno interessando diversi settori produttivi, fino a poco tempo fa sottoposti, di fatto, ad un regime di monopolio pubblico, ha reso netta l'esigenza di una normativa chiara, efficace ed efficiente in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Una necessità avvertita non solo dai lavoratori ma anche e soprattutto dalle stesse imprese, per le quali, lavorare in sicurezza, significa un beneficio in termini d'immagine, di qualità del servizio, di miglioramento della produzione e di incremento dei profitti. Significa, cioè, poter sopravvivere in un mercato concorrenziale secondo le leggi che lo stesso impone.

È proprio nell'intento di soddisfare questa comune esigenza che parti sociali e Governo hanno collaborato per dar vita ad una normativa che, oltre ad essere chiara, sia anche efficacemente applicabile. Il prodotto di questo lavoro congiunto ha trovato la luce nell'aprile del 2008 con la predisposizione di un nuovo Testo Unico che, benché migliorativo della precedente normativa del 1994, in alcune parti presentava ancora spazi di miglioramento. Da qui, il decreto correttivo emanato nell'agosto di quest'anno che, colmando alcune lacune anche normative, sembra aver risposto alle comuni aspettative di ammodernamento della disciplina di settore. Ne sono esempi l'introduzione di una nuova regolamentazione in materia di contrasto al lavoro irregolare e alle violazioni delle prescrizioni di legge su salute e sicurezza; la definizione chiara e puntuale degli obblighi e delle re-

sponsabilità del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti; la razionalizzazione della disciplina in materia di valutazione dei rischi con particolare riferimento agli appalti e alle altre forme di esternalizzazione ove sempre più netta si evidenzia la necessità di un'attenta ponderazione dei rischi da interferenza; la razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio in termini di ripristino del principio di proporzionalità tra violazione e sanzione applicabile.

Proprio l'importanza delle innovazioni che il decreto legislativo n. 106 del 3 agosto 2009 introduce nell'assetto complessivo del Testo Unico su salute e sicurezza ci ha indotti a dedicare questo numero dei Quaderni all'approfondimento dei principali profili di riforma.

Per questo abbiamo voluto riportare gli interventi dei professori e dei rappresentanti del Ministero del Lavoro e dell'autorità giudiziaria che hanno partecipato, in qualità di relatori, al convegno organizzato dal Gruppo FS il 3 novembre scorso, proprio in tema di novità normative ed indirizzi applicativi del Testo Unico e dai quali è possibile trarre importanti spunti di riflessione.

Gian Maria Gros-Pietro

Premessa

La salute e sicurezza sul lavoro nel Gruppo FS

*di Domenico Braccialarghe**

Questo seminario è uno degli appuntamenti programmati per approfondire le novità normative, ma anche un momento di riflessione sul valore della sicurezza nella nostra impresa e sui nostri prossimi impegni.

Il decreto correttivo e integrativo n. 106 del 2009 ha completato il disegno di riforma, iniziato nell'agosto del 2007 con la legge delega n. 123 e proseguito con l'emanazione del cosiddetto Testo Unico, il decreto legislativo n. 81 del 2008.

La modernità e la concretezza del nuovo quadro normativo spinge il Gruppo FS a continuare con sempre maggiore rigore il percorso intrapreso due anni fa per consolidare la cultura della prevenzione ed elevare il livello di consapevolezza e di conoscenza delle norme di prevenzione.

In Europa il Gruppo FS conferma la sua preminenza di impresa ferroviaria sicura; nel 2008 il principale indicatore di sicurezza ferroviaria, il numero di incidenti tipici UIC rapportati a milioni di treni*Km, è ulteriormente migliorato attestandosi al valore di 0,06, dallo 0,11 del 2006. Una *leadership* ormai consolidata e rafforzata nel tempo, frutto non casuale di un insieme di azioni convergenti promosse dal Gruppo, che hanno trovato nello sviluppo degli investimenti incentrati sull'innovazione tecnologica e sull'attenzione ai clienti e al per-

* Responsabile Direzione Centrale Risorse Umane e Organizzazione Ferrovie dello Stato

sonale, le loro ragioni e motivazioni fondamentali. Nel settore ferroviario, più che in altri settori, gli obiettivi economici di lungo termine sono intrinsecamente connessi al rispetto dei valori che si riferiscono alla sicurezza e alle relazioni sociali in impresa.

Per il Gruppo FS, essere responsabile socialmente significa dover non solo soddisfare pienamente gli obblighi normativi in campo sociale, ma andare oltre, investendo nella crescita professionale del personale, nella tutela ambientale e nel miglioramento della sicurezza nei luoghi di lavoro. La sicurezza è, infatti, patrimonio storico e professionale delle Ferrovie dello Stato, così come espresso nel Codice Etico. Questo valore impegna i nostri dirigenti, il personale, i fornitori, e guida le decisioni e le modalità con cui gestire i processi produttivi, con l'obiettivo di migliorare costantemente il livello di sicurezza per ogni attività che comporti rischi per i dipendenti, i clienti e la collettività.

Tale impegno si è concretizzato storicamente nella incessante attività di prevenzione dei rischi per ridurre il numero degli infortuni. Dal 1985 al 2008, a fronte di una riduzione del personale di circa il 55% - da 195.000 dipendenti nel 1985 a 86.777 nel 2008 - vi è stata una riduzione del numero degli infortuni di circa il 78%, da 15.866 infortuni nel 1985 a 3.484 nel 2008.

Secondo i dati divulgati dall'INAIL, in Italia negli ultimi anni vi è stata una costante e progressiva diminuzione degli infortuni sui luoghi di lavoro: nel 2008 si è registrato, rispetto al 2001, un decremento complessivo degli infortuni in occasione di lavoro pari al 19,4%.

Nel nostro Gruppo, nello stesso periodo 2001-2008, si è riscontrata una riduzione del numero degli infortuni in occasione di lavoro pari al 27%. La costante riduzione del numero degli infortuni e della loro frequenza è il risultato di un forte processo di automatizzazione dei processi produttivi e un governo della sicurezza che ha coinvolto cospicue risorse.

Infortuni¹ INAIL: FS, TRENITALIA, RFI, FERSERVIZI, ITALFERR

Anno	Dipendenti assicurati***	*Infortuni	** Indice di incidenza	Infortuni in itinere
2008	86.777	3.484	40	450
2005	94.702	3.872	41	278
2001	103.383	4.777	46	164
1995	114.537	7.013	61	-
1985	195.000	15.866	81	-

* Infortuni in occasione di lavoro

** Indice di incidenza: [n. infortuni/consistenza media annua del personale]*1000 dipendenti

*** Consistenza media annuale dipendenti assicurati

Oggi il Gruppo FS, al fine di assicurare un sistematico governo della sicurezza, ha adottato un processo di gestione centrato sulla definizione di indirizzi e obiettivi di miglioramento, accompagnati dai conseguenti “piani della sicurezza”.

Il ruolo della Capogruppo si concentra sulle fasi di emanazione di indirizzi al fine di comporre un quadro univoco e coerente per tutte le società e di un costante monitoraggio delle prestazioni di sicurezza delle società sulla base dei dati forniti dalle società e dall’INAIL.

In ragione della complessità della configurazione organizzativa del Gruppo, le società hanno conseguentemente definito una rete di Datori di Lavoro individuando più di 130 Unità Produttive, ciascuna

¹ Nota Metodologica

L’indice di incidenza è stato calcolato secondo la metodologia prevista da Eurostat per il monitoraggio degli infortuni sul lavoro: statistiche europee degli infortuni sul lavoro (ESAW). Si considerano solo gli infortuni riconosciuti dagli enti assicuratori che abbiano determinato un’assenza dal lavoro maggiore di tre giorni e che siano occorsi in occasione di lavoro. Pertanto, non sono considerati nell’elaborazione dei dati gli infortuni in itinere che sono riportati per completezza dell’analisi dal 2001, anno della loro definizione normativa.

I dati antecedenti il 1996, periodo in cui le Ferrovie dello Stato non erano assicurate presso l’INAIL, sono stati elaborati su dati storici del Gruppo FS.

con propri servizi di prevenzione e protezione, medici competenti. I rappresentanti dei lavoratori, per un totale di 534, sono stati regolarmente eletti dal personale in applicazione di specifici accordi con le organizzazioni sindacali; inoltre, sono stati formati attraverso corsi presso qualificati centri di formazione.

I dirigenti di queste strutture, che operano in stretta contiguità con i processi produttivi, dotati di pieni poteri decisionali e di spesa in materia di sicurezza e salute, sono i responsabili della valutazione del rischio e della gestione delle attività di prevenzione e protezione. In tale contesto i datori di lavoro programmano le visite di sorveglianza sanitaria del personale, che consentono una costante verifica dello stato di salute dei lavoratori esposti a specifici rischi. A tali visite si aggiungono le verifiche periodiche, prescritte dalle norme di sicurezza dell'esercizio, al personale addetto alla sicurezza della circolazione dei treni per l'idoneità fisica e psichica ai ruoli ricoperti; si tratta di un duplice canale di controllo sanitario che consente il costante monitoraggio del personale.

I datori di lavoro, nelle società di maggiore rilevanza e articolate in più unità produttive, sono supportati da presidi direzionali centrali con i compiti di emanare linee guida, *standard*, e attuare attività di vigilanza e controllo sull'organizzazione delle singole unità produttive.

Gestione salute e sicurezza nel Gruppo FS – Anno 2008

Numero Unità produttive	138
Unità produttive certificate	74
Medici competenti	161
Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza	534

In questi ultimi decenni, la società e il mondo dell'impresa sono sottoposti a profondi fattori di cambiamento che influenzano le caratte-

ristiche organizzative: lo sviluppo di nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche, la dematerializzazione dei servizi e dei prodotti, lo sviluppo della consapevolezza sociale di ogni cittadino.

Queste trasformazioni stanno cambiando il significato della sicurezza sociale e del lavoro e la natura dei rischi da prevenire. Si evidenzia la necessità di un modello di sicurezza sociale sano ed efficiente, che pone la persona al suo centro, in un contesto di società attiva e di impresa socialmente responsabile. Tale modello non può prescindere dall'assicurare i livelli più alti della salute e della sicurezza dei lavoratori. Promuovere oggi la sicurezza, consente di incrementare la produttività del lavoro e la crescita complessiva dell'impresa; la sfida per ambienti di lavoro sani e sicuri passa, ancora una volta, dalla porta della modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali dell'impresa.

Il Testo Unico è un puntuale interprete di tali nuove esigenze e arricchisce il modello gestionale prescritto, dell'ormai storico decreto legislativo n. 626 del 1994, con un approccio mirato a promuovere la prevenzione attraverso il ruolo primario della formazione e informazione, l'adozione e la certificazione di modelli organizzativi e di gestione della salute e sicurezza, la qualificazione delle imprese e la valorizzazione delle parti sociali nella promozione della sicurezza.

Emerge la necessità di progettare e gestire processi produttivi che collochino sullo stesso piano la qualità dei servizi rivolti alla clientela e la qualità tecnica e sociale degli ambienti e delle condizioni di lavoro rivolti ai collaboratori.

In tale rinnovato contesto normativo, per dare slancio e concretezza agli impegni di salute e sicurezza del lavoro da parte del Gruppo FS, a valle della pubblicazione della legge delega, l'Amministratore Delegato ha emanato la Disposizione di Gruppo "La sicurezza sul lavoro nel Gruppo FS - Indirizzi e obiettivi di medio termine 2008-2012", aggiornando la precedente, la cui emanazione risaliva al lontano

2000.

La Disposizione sottolinea il valore della sicurezza e della salute quale patrimonio storico e professionale delle Ferrovie dello Stato e l'impegno del Gruppo a diffondere la cultura della prevenzione coinvolgendo i lavoratori ed i loro rappresentanti nelle principali fasi di gestione della sicurezza.

L'obiettivo prioritario è la costante riduzione degli infortuni, da conseguire realizzando azioni di miglioramento delle principali leve di cambiamento:

- i modelli di gestione integrati della sicurezza, dell'ambiente e della qualità, in grado di assicurare gli adempimenti di legge e gli specifici obiettivi di miglioramento;
- gli investimenti in tecnologia per la sicurezza e l'attenzione all'evoluzione tecnico/scientifica;
- la formazione e l'informazione quali elementi centrali della filosofia della sicurezza del Gruppo;
- l'adozione di *standards* e soluzioni che rappresentino le migliori pratiche internazionali;
- il coinvolgimento delle società appaltatrici e dei fornitori di beni nell'impegno per la sicurezza.

Tutte le attività di sicurezza del lavoro devono rispondere a requisiti organizzativi e tecnici certi e aggiornati. Pertanto tutte le società del Gruppo sono impegnate in un percorso di certificazione integrata, qualità, sicurezza del lavoro e ambiente dei processi produttivi e della loro certificazione da parte di enti terzi, per dare evidenza verso i nostri *stakeholders* dell'impegno intrapreso.

Le società devono sempre più adottare gli *standards* e le soluzioni che rappresentano le migliori pratiche internazionali per la definizione delle misure di prevenzione; per questo motivo sono stati firmati specifici protocolli di collaborazione con i centri di eccellenza nel campo della prevenzione: INAIL, ISPESL e CNR, nella consapevo-

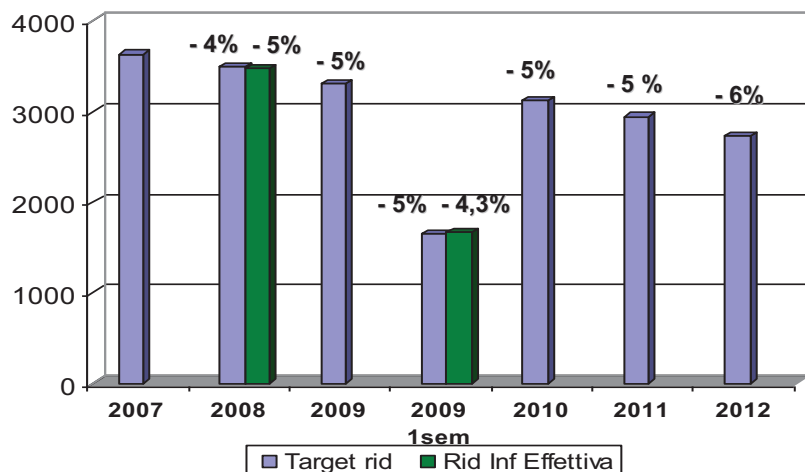
lezza che tale confronto può solo arricchire capacità di comprensione e intervento nella sicurezza.

Gli investimenti tecnologici e la sicurezza sono fattori inscindibili per il nostro Gruppo. E' necessario, quindi, proseguire negli investimenti in tecnologie per la sicurezza, rinnovando macchine e strumenti operativi secondo le direttive europee in materia.

La formazione deve essere al centro della filosofia della prevenzione, attraverso la conoscenza dei rischi e l'aggiornamento continuo sulle norme di prevenzione e protezione. Si dovrà passare dall'apprendimento empirico ad una gestione sistemica della formazione del personale in ogni momento del suo percorso professionale: dall'assunzione all'aggiornamento in occasione dell'introduzione di nuove tecnologie, di modifiche normative, di cambiamenti organizzativi, al fine di assicurare l'apprendimento di tutte le conoscenze teoriche e operative necessarie a garantire la sicurezza propria, nonché quella dei colleghi di lavoro e dei clienti.

Insieme agli strumenti classici di formazione (corsi in aula e testi), il Gruppo si è dotato delle moderne tecnologie di formazione e informazione *on line* per realizzare strumenti diretti di colloquio con le varie comunità professionali presenti nel mondo ferroviario; in particolare è stata realizzata sul portale intranet di Gruppo "Linea Diretta" una sezione dedicata alla diffusione delle migliori pratiche in materia di sicurezza del lavoro rivolta a tutto il personale delle società, attualmente consultabile da più di 45.000 colleghi.

La Disposizione di Gruppo, in linea con quanto auspicato dall'Unione europea, individua come obiettivo prioritario la riduzione del 25% degli infortuni nel periodo 2008-2012. Tale riduzione equivale a una diminuzione del numero degli infortuni da 3.670 del 2007 a 2.773 nel 2012, secondo un costante trend decrescente. L'andamento degli infortuni 2008-2009 evidenzia una riduzione in linea con l'obiettivo fissato.



I positivi risultati raggiunti negli anni non possono essere interpretati come motivo di appagamento, ma come conferma della capacità di porsi nuovi rilevanti traguardi: il superamento definitivo di una visione culturale limitata alla sola osservanza dei vincoli normativi, il miglioramento ulteriore dei risultati di riduzione degli infortuni.

L'impegno del Gruppo dovrà essere volto a diffondere e consolidare sempre più una cultura della prevenzione, sviluppando la consapevolezza dei rischi, promuovendo comportamenti responsabili da parte di tutto il personale e coinvolgendo i lavoratori e i loro rappresentanti nelle principali fasi di gestione della sicurezza. Inoltre, tali impegni non dovranno essere limitati ai confini giuridici del Gruppo FS, ma dovranno diventare patrimonio comune e distintivo dei fornitori di opere e servizi operanti nelle unità produttive delle Società.

Con questa convinzione il Gruppo FS si proietta verso il futuro, consapevole del fatto che la sicurezza è uno dei principali fattori competitivi a favore della modalità treno nei confronti delle altre modalità di trasporto.

Parte Prima

Apertura dei lavori

di Domenico Braccialarghe

Nel dare inizio ai lavori, faccio una premessa: su questa giornata di lavoro sarà pubblicato un Quaderno da Federtrasporto, che raccoglierà i contributi di tutti i relatori, comprese le domande e gli interventi di coloro che vorranno intervenire.

Oggi dedichiamo una giornata di approfondimento, con questo livello di platea composta dal *top management* dei massimi livelli di responsabilità in materia di sicurezza nel Gruppo FS, per affrontare alcuni degli aspetti più vivi, più importanti e più caldi, legati al decreto correttivo emanato a seguito della legge delega n. 123 del 2007 e del successivo Testo Unico, modificato poi dal decreto legislativo n. 106 del 2009, che ha introdotto una serie di interessanti novità, per le Ferrovie in particolare; novità che vanno correttamente inquadrare fin dall'inizio.

È chiaro che ci sono diversi aspetti che attengono al tema complesso della sicurezza.

Ricordo a tutti la particolare difficoltà che deriva dal processo di liberalizzazione, ormai ampiamente avviato nel nostro Paese, totalmente nel settore merci, in alcuni settori del trasporto viaggiatori e, a brevissimo, nel settore alta velocità, con l'ingresso del primo grande *player* privato, anche se accompagnato dalla mano pubblica delle ferrovie francesi.

È chiaro come un recupero della legge n. 191 del 1974¹, che era stata

¹ Legge del 26 aprile del 1974, n.191 - Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato.

scritta in un contesto organizzativo-giuridico in cui l'assetto delle Ferrovie dello Stato era completamente diverso, vada oggi accompagnato da una rilettura, che non può prescindere da questo mutato quadro istituzionale. Da un lato c'è il recupero di tutto il tema del controllo sulla grande partita della sicurezza del lavoro nell'ambito delle Ferrovie, che era appunto quello della legge n. 191 del 1974; dall'altro c'è l'affidamento di questa attività di controllo all'Ispettorato del lavoro, novità importanti che devono assolutamente essere rese coerenti con lo scenario, profondamente cambiato.

Come Ferrovie, già subito dopo l'uscita della legge delega, abbiamo emanato una disposizione di Gruppo che fissava obiettivi importanti, vincolanti, che sono quelli della crescita della sensibilità, della cultura, dell'attenzione che tutto il Gruppo FS e che tutti i lavoratori del Gruppo FS hanno rispetto a questi temi.

Una disposizione che fissa l'obiettivo ambizioso della riduzione degli infortuni, l'obiettivo di un coinvolgimento sempre maggiore di tutti gli attori che hanno a che fare con il nostro mondo, che entrano in relazione con esso, ivi compreso il contesto variegato e complesso delle ditte appaltatrici, dei fornitori di servizi, dei fornitori di prestazioni all'interno degli impianti FS.

Abbiamo, quindi, una linea di obiettivi che sono stati chiaramente indicati nella disposizione di Gruppo, firmata dall'Amministratore Delegato subito a valle della legge delega; questi obiettivi devono essere tenuti vivi con interventi concreti, anche di formazione e di informazione.

Oggi siamo in uno di quei momenti in cui è possibile cogliere, con la collaborazione di qualificati esperti del settore, sia a livello di docenza universitaria, come il Professor Michele Lepore, sia a livello di Direzione Generale del Ministero, come il Dottor Paolo Pennesi, sia a livello di magistrati operativi nel settore, l'occasione per inquadrare meglio alcuni degli aspetti più importanti del decreto legislativo n. 106 del 2009. In particolare, quelli previsti al Capo I e al Capo XII,

che, cercando in qualche misura di sintetizzare, si possono così identificare: nuovi obblighi del datore di lavoro; profili di responsabilità; delega di funzioni e subdelega; vigilanza sui delegati e modelli organizzativi di gestione della sicurezza; novità in materia di vigilanza; riaffermazione della competenza dell'Ispettorato del lavoro nel nostro mondo; modifiche in materia di contratto di appalto; modifiche in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria e formazione; cambiamenti del regime sanzionatorio e delle disposizioni in materia di procedura penale.

È chiaro che questi sono solo alcuni degli argomenti.

È impensabile che in una giornata tutti i temi suddetti possano essere oggetto di definitivo approfondimento, però non abbiamo voluto aspettare che si depositassero le esperienze, le giurisprudenze e anche i contributi dottrinali; abbiamo preferito avviare da subito una prima fase di coinvolgimento su questi temi, ovviamente dando per scontato che si tratta, appunto, di una fase alla quale faremo seguire, questo è il nostro impegno, a questo livello e ad ogni livello operativo, tutti gli approfondimenti che si riterranno necessari. Prima di chiudere, voglio cogliere l'occasione per ringraziare e rendere omaggio al lavoro che è stato fatto dai colleghi di Rete Ferroviaria Italiana che pochi giorni fa, il 28 ottobre, hanno ricevuto un riconoscimento da parte dell'Agenzia Europea per la Salute e Sicurezza sul lavoro per aver realizzato un'opera multimediale che rappresenta lo stato dell'arte della sicurezza nel settore della manutenzione delle infrastrutture.

L'acronimo è SMARFI e credo sia un esempio concreto di come l'intelligenza, la passione ed un approccio intelligente e fantasioso possano accompagnare un percorso tecnicamente molto arido, molto difficile, fatto di norme che si sono succedute nel tempo, spesso di non semplicissima interpretazione.

E' sempre un piacere quando una società del Gruppo FS riesce ad eccellere in un concorso, in particolare su una materia come questa, un

obiettivo raggiunto con l'intelligenza e la passione di chi dall'interno, operatore del sistema, trova anche il modo di rendere questa materia bella e interessante da vedere. Il premio è stato dato dall'Agenzia Europea per la Salute e Sicurezza sul lavoro, nell'ambito del concorso nazionale per le buone pratiche sulla valutazione dei rischi.

Dopo questo ringraziamento doveroso cedo la parola ai relatori.

Le caratteristiche del decreto correttivo

*di Michele Lepore**

Buongiorno a tutti. Vedo molti volti conosciuti, amici, conoscenti, gente che ho avuto occasione di incontrare in altri corsi di formazione, quindi mi sento un po' a casa mia, in una casa amica, perché è da molti anni che collaboro con le Ferrovie. Tra l'altro sono contento del riconoscimento cui faceva cenno il Dottor Braccialarghe, dal momento che, da circa tre mesi, faccio parte del Consiglio di Amministrazione dell'Agencia Europea per la Salute e Sicurezza sul lavoro.

Il tema che mi è stato affidato è quello dei "nuovi obblighi dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti" - in realtà si menziona solo il datore di lavoro, ma direi che si può estendere la relazione anche agli altri due soggetti - e dei "nuovi profili di responsabilità".

Ritengo che un'attenta lettura ed interpretazione delle nuove norme su salute e sicurezza fa presagire da un lato un profondo mutamento degli orientamenti giurisprudenziali in materia, e dall'altro un cambiamento nel modo di affrontare e gestire la problematica della sicurezza da parte delle aziende, a partire da quelle di grandi dimensioni come Ferrovie dello Stato.

Le novità introdotte dal decreto legislativo n. 106 del 2009 risultano, invece, non di facile applicazione per quel che riguarda le piccole e

* Docente di "Diritto della sicurezza del lavoro" presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

medie imprese, che necessariamente incontreranno numerose difficoltà nella loro implementazione.

Nelle grandi imprese ci sono al contrario da aspettarsi significative modifiche per quanto riguarda la materia della salute e sicurezza sul lavoro.

Il profilo della responsabilità dei datori di lavoro e dei dirigenti in questa materia ruota intorno a due concetti fondamentali: il primo è rappresentato dall'obbligo giuridico, cioè l'obbligo di impedire che avvengano infortuni sul lavoro e che vengano contratte malattie professionali, gravante su datori di lavoro, dirigenti e preposti; il secondo concerne la modalità di adempimento di questo obbligo, cioè quel comportamento diligente e professionale che rende esente da responsabilità penali il datore di lavoro, il dirigente ed il preposto anche qualora l'infortunio sia avvenuto.

È in questa ultima ipotesi, cioè quando l'infortunio avviene, che assume centrale importanza la ricostruzione dei fatti e della dinamica degli eventi al fine di individuare quale soggetto avesse l'obbligo giuridico di impedire quel determinato evento e che cosa abbia fatto per impedirlo.

In concreto, il magistrato dovrà valutare il comportamento del soggetto su cui gravava tale obbligo al fine di stabilire se questo sia esente o meno da responsabilità penale.

Altro passaggio importante è quello relativo al potere direttivo del datore di lavoro, del dirigente e del preposto, un potere che consente di impartire disposizioni sia in ordine all'esecuzione sia in ordine alla disciplina del lavoro. Tale potere condiziona fortemente gli obblighi giuridici di tali soggetti poiché con lo stesso potere con cui un datore di lavoro, un dirigente o un preposto espongono un lavoratore a un pericolo, con quello stesso potere direttivo hanno l'obbligo giuridico di proteggerlo dal pericolo al quale questo lavoratore è stato esposto. A titolo esemplificativo, il datore può inviare il lavoratore a venti

metri di altezza per effettuare un lavoro, ma deve altresì porre in essere tutte le accortezze che proteggano lo stesso lavoratore da un'eventuale caduta.

Altra questione cruciale, che ha da sempre sollevato numerosi dubbi interpretativi, è quella relativa alla distribuzione della responsabilità all'interno della catena gerarchica presente in azienda, perché se da un lato è vero che le responsabilità gravano su coloro che esercitano il potere direttivo e quindi versano in una condizione di sovraordinazione gerarchica, dall'altro lato è opportuno distinguere tra datore di lavoro o dirigente e preposti.

Prima del Testo Unico sulla sicurezza, il legislatore si limitava a circoscrivere la responsabilità di ciascuno dei soggetti suddetti con un generico riferimento alle "differenti attribuzioni e competenze". In concreto, perciò, i differenti tre profili di responsabilità (datori di lavoro, dirigenti o preposti) erano definiti a livello dottrinale o giurisprudenziale, mediante le massime dei giudici.

Con il decreto legislativo n. 81 del 2008, novellato dal decreto legislativo n. 106 del 2009, ritengo che ci siano state notevoli innovazioni, anche in senso chiarificatorio, su questo punto.

In primo luogo è stato definito il profilo tipico del preposto come soggetto non dotato di autonomia decisionale, ma vincolato da obblighi di attuazione di quanto deciso ai livelli superiori, ossia dal dirigente per il datore di lavoro. Da tali indicazioni si evince che il preposto è, nella catena gerarchica, colui che ha la responsabilità di vigilanza, di sorveglianza e di informazione verso gli alti livelli, in ordine a qualsiasi pericolo di cui venga a conoscenza, o che possa rilevare secondo la formazione ricevuta.

Il preposto è ora, quindi, una figura ben definita ed è finalmente superata la visione del decreto legislativo n. 626 del 1994 che aveva sollevato non poche perplessità in passato, attribuendo ai preposti una serie di fattispecie penali e contravvenzionali che avevano creato

confusione con le figure dei datori di lavoro e dei dirigenti.

Analizziamo ora le principali novità in ordine agli obblighi giuridici dei datori di lavoro e dei dirigenti e alle relative modalità di adempimento, introdotte dal decreto legislativo n. 81 del 2008, novellato dal decreto legislativo n. 106 del 2009.

Per quanto riguarda la differenza tra datore di lavoro e dirigente, viene confermato il principio generale secondo cui il dirigente è l'*alter ego* del datore di lavoro, con il quale condivide una tipologia di potere direttivo analogo quanto ad autonomia, forza costringente e forza di conformazione dei comportamenti dei lavoratori, ad esclusione di un paio di obblighi che rimangono di esclusiva pertinenza del datore di lavoro, ossia l'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi e l'obbligo di nominare il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP). Sono sempre stato fortemente critico nei confronti di questa esclusività a carico del datore di lavoro degli obblighi suddetti, specie in relazione al potere di nomina del RSPP, e lo sono ora più che mai dato che oggi il RSPP deve essere qualificato, deve aver fatto dei corsi di formazione precisi e pertanto, da un punto di vista giuridico formale, non sussiste più alcuna differenza tra RSPP parimenti titolati.

Non c'è più una differenza valutativa fra un RSPP e un altro, poiché come nella vita accade, ci sono professori più bravi e professori meno bravi, ispettori capaci e meno capaci, dirigenti più validi e dirigenti meno validi, e così ci saranno anche RSPP migliori e peggiori, ma da un punto di vista legale, giuridico, un RSPP equivale a tutti gli altri RSPP perché è sufficiente che abbia il titolo.

Una volta si poteva riconoscere al datore una *culpa in vigilando* qualora avesse scelto un RSPP poco capace.

Oggi, in concreto, il magistrato potrà solo limitarsi a verificare se il soggetto scelto sia o meno in possesso del titolo necessario per l'esercizio della funzione affidatagli.

Tale obbligo esclusivo del datore, seppur ora privo di reale contenu-

to, è tuttavia rimasto perché, come spesso accade, è facilissimo aggiungere qualcosa a una legge ma è pressoché impossibile levare qualcosa, anche se *ictu oculi* appare inadeguata o superflua; non resta pertanto che bilanciare quell'aspetto con l'aggiunta di altri accorgimenti.

Passando oltre è utile ricordare l'introduzione, peraltro importantissima, dell'obbligo di vigilanza del datore di lavoro sui dirigenti delegati, prima non disciplinato dalla legge ed oggetto di dispute giurisprudenziali.

Obbligo che crea non pochi problemi: provate a immaginare - sono solito fare questo esempio - un datore di lavoro delle Ferrovie di una data unità produttiva che ha sotto di sé, a titolo esemplificativo, cinque dirigenti. Se il datore di lavoro, entrando tutte le mattine, dovesse cominciare, prima di fare il suo lavoro, a vigilare su tutto quello che hanno fatto e che devono fare i suoi dirigenti che senso avrebbe allora delegare? Che ho delegato a fare se, entrando in azienda, devo cominciare a vigilare sul comportamento di ognuno di loro? Questo era il motivo per cui la giurisprudenza più accorta riteneva che a fronte di una delega legittima, efficace, chiara, incontrovertibile, firmata e siglata, il datore di lavoro non fosse tenuto ad una vigilanza quotidiana, ma potesse limitarsi ad una vigilanza sui risultati dell'attività del dirigente delegato, considerato anche che quest'ultimo è da ritenersi come l'*alter ego* del datore di lavoro.

Oggi tuttavia, tale obbligo di vigilanza da parte del datore di lavoro sul dirigente delegato è stato disciplinato puntualmente e bisogna prenderne atto.

Risulta necessario, piuttosto, concentrarsi sulle modalità di vigilanza che possono mandare esente da responsabilità il datore di lavoro.

Accade che a seguito di un infortunio sul lavoro (che, com'è noto, si traduce con il possibile reato di lesioni personali colpose o di omicidio colposo, commesse in violazione della normativa antinfortunisti-

ca o di igiene), il magistrato debba fare, allo stato della normativa, due indagini: una su chi aveva la delega, cioè sul soggetto che doveva operare attivamente in un dato modo, e l'altra su chi aveva dato la delega, che doveva vigilare sull'operato del delegato.

Il problema è capire se e come il datore di lavoro possa essere sicuro di avere adempiuto il suo obbligo di vigilanza in maniera tale che, anche a seguito di indagine da parte del magistrato, non venga rinviato a giudizio per non aver vigilato insieme al dirigente, colpevole invece di non aver agito come doveva.

Sul punto è intervenuto il legislatore.

Credo che siano state due mani diverse: una mano che ha introdotto l'obbligo di vigilanza e un'altra che ha fornito la possibilità di trovare una scappatoia a questo obbligo stringente, prevedendo le modalità attraverso le quali l'obbligo di vigilanza deve esplicitarsi, al fine di essere esonerato da responsabilità. Questo è avvenuto in primo luogo con il decreto legislativo n. 81 del 2008 che, all'ultimo comma dell'articolo 16 stabiliva: "Il datore di lavoro può dimostrare di aver vigilato o può dare attuazione all'obbligo di vigilanza attuando i modelli di organizzazione e di gestione di cui all'articolo 30, comma 4". Il "può" denotava una mera possibilità del datore di lavoro che, pertanto, poteva decidere di non utilizzare i modelli previsti dal suddetto articolo 30, comma 4.

Con il decreto legislativo n. 106 del 2009 il legislatore è andato oltre, perché parla di un obbligo di vigilanza, che s'intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione di verifica e controllo, di cui all'articolo 30, comma 4.

E' stata introdotta l'inversione dell'onere della prova a carico del giudice; è il giudice che dovrà verificare se effettivamente il modello di organizzazione e di gestione sia stato adottato e sia stato efficacemente attuato, anche con l'ausilio di un consulente tecnico d'ufficio. Il datore di lavoro si limiterà ad esibire la documentazione che dimo-

stri l'adozione del modello di cui all'articolo 30, comma 4, e la sua efficace attuazione.

Questa è una novità importantissima, direi che è una delle novità più importanti di questo nuovo impianto legislativo.

Ritengo, come datore di lavoro - essendo amministratore unico della mia società - che il legislatore abbia sì introdotto un obbligo decisamente pesante ma che abbia fornito anche gli strumenti per adempierlo compiutamente.

Credo che questa previsione rappresenti anche un'opportunità per migliorare le attività antinfortunistiche delle aziende poiché avere introdotto un modello di organizzazione e di gestione significa aver introdotto un sistema lavorativo che da un lato protegge il datore di lavoro - e non solo - ma dall'altro protegge anche i lavoratori perché garantisce l'effettiva applicazione di tutta una serie di misure di sicurezza che probabilmente fino ad oggi non sono state implementate. Indirettamente il legislatore ha poi introdotto altri importanti epifenomeni, cioè ulteriori effetti collaterali positivi, perché se è vero che il modello di organizzazione e di gestione rende esente il datore di lavoro per quanto riguarda il suo obbligo di vigilanza, non v'è dubbio che, anche se il legislatore non l'ha detto esplicitamente, lo stesso modello è in grado di mandare assolto, e quindi fornire un esimente potente, anche gli stessi dirigenti che hanno avuto la delega, perché il fatto che ci sia un modello di organizzazione e di gestione, permetterà a tali soggetti di dimostrare di aver agito in conformità dello stesso.

In definitiva, lo stesso modello serve al datore di lavoro per dimostrare che ha vigilato ed al dirigente per provare che ha agito in conformità di quanto disposto. Ciò è da ritenersi valido anche per la figura del preposto.

Il legislatore, in un colpo solo per così dire, ha indicato le modalità di attuazione che mandano assolti tutti coloro che sono destinatari

dell'obbligo giuridico di impedire infortuni sul lavoro.

Una volta che il modello di organizzazione e di gestione ha funzionato e c'è una traccia di tutto quello che è avvenuto e che è stato fatto, i datori di lavoro, ma anche i dirigenti ed i preposti, hanno dalla loro un'importante arma di difesa.

Spetterà al giudice, come ho detto poc'anzi, dimostrare che il modello organizzativo e di gestione non era operativo ed effettivo e laddove, invece, risulti in maniera trasparente il suo utilizzo e la sua implementazione, tale circostanza sarà utilissima non solo per fare sicurezza, ma anche per dimostrare l'innocenza dei soggetti che sono destinatari degli obblighi.

Accenniamo, ora, brevemente al tema della subdelega.

Come voi sapete, il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha introdotto il comma *3bis* all'articolo 16, in cui si dispone che “il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa col datore di lavoro, delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ecc. (...). Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può a sua volta delegare le funzioni delegate”.

La norma in esame è particolarmente complessa e fa riferimento almeno a due principi generali dell'ordinamento giuridico: il primo relativo al tema della sicurezza sul lavoro e della prevenzione degli infortuni sul lavoro; il secondo riguardante il tema della delega in generale.

Il primo, quello attinente alla sicurezza sul lavoro, è un principio generale dell'ordinamento giuridico, fortemente sentito dalla magistratura negli ultimi cinquant'anni, secondo il quale le responsabilità relative all'impedimento di infortuni sul lavoro e di malattie professionali gravano su coloro ai quali, secondo l'organigramma aziendale, sono stati assegnati i poteri di gestione e di spesa.

Se in azienda un soggetto ricopre una posizione di potere, ai fini dell'esercizio e ai fini della produzione di un bene e di un servizio, a

quella stessa identica posizione sono correlate responsabilità in ordine alla sicurezza sul lavoro.

La magistratura, fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008 come modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009, ha sempre applicato il principio della cosiddetta effettività: in assenza di deleghe o in assenza di un organigramma aziendale attraverso il quale risalire ai soggetti che ricoprono posizioni di potere, è necessario fare riferimento alla concreta operatività aziendale, per cui se un soggetto ha ricoperto nei fatti una posizione di comando è quello stesso soggetto che è responsabile ai fini anche della sicurezza, a prescindere dalla presenza o meno di una delega formale o dall'organigramma aziendale.

Il secondo principio invece, quello relativo alla delega, stabilisce che un soggetto delegato non può a sua volta delegare.

Tale affermazione si giustifica se si pensa che la delega è un istituto basato sulla fiducia, sull'*intuitu personae*, e in quest'ottica tra delegante e delegato intercorre uno stretto rapporto di fiducia; ciò, tuttavia, non preclude a prescindere la possibilità che il delegato deleghi a sua volta ad un terzo soggetto, subordinando però tale operazione al previo benessere del primo delegante.

La magistratura ha sempre interpretato restrittivamente questo principio, una concezione errata anche perché se è vero il primo principio generale dell'ordinamento giuridico di cui ho innanzi detto, e cioè che la sicurezza e le responsabilità di sicurezza seguono di pari passo l'organizzazione effettiva del potere esercitato in azienda, è ovvio che anche in questa materia ci saranno più deleghe che riflettano l'effettiva organizzazione in termini di esercizio.

Il legislatore, con il decreto legislativo n. 106 del 2009 in materia di salute e sicurezza, ha riconosciuto al delegato la possibilità di delegare a sua volta, però non è andato oltre.

Purtroppo lo strumento della delega non è visto di buon grado, in

quanto è ritenuto più un mezzo per sottrarsi dalle responsabilità che uno strumento di efficienza dell'azienda, pensiero che contrasta con lo stesso impianto del codice civile.

Se l'imprenditore è colui che organizza uomini, macchine e attrezzature per la produzione di beni o servizi, maggiori saranno le dimensioni dell'azienda e maggiore sarà l'organizzazione del lavoro al suo interno e come corollario la necessità di delegare.

Allora se ciò vale per la produzione, non è chiaro perché in materia di salute e sicurezza tale strumento debba essere limitato.

Supponiamo che un imprenditore deleghi per la produzione fino a tre livelli sotto di sé: in materia di sicurezza dovrà fermarsi alla seconda delega?

La risposta è curiosa e mi riporta ad un convegno che organizzai qualche tempo fa insieme al giudice Giuseppe De Falco.

In realtà, qualora il datore di lavoro decida di conferire la terza delega in materia di salute e sicurezza non incorrerà in nessuna sanzione poiché non prevista.

Concludo dicendo che non sussiste alcun impedimento al conferimento di una terza delega ed anzi, in caso contrario, si potrebbe essere responsabili di mancata organizzazione ai fini della sicurezza, avendo provveduto solo ai fini dell'esercizio.

Credo di aver esaurito le principali considerazioni sui temi a me affidati e resto, comunque, a disposizione per rispondere ad eventuali domande.

Coordinatore - Dott. Domenico Braccialarghe

Ritengo che le Sue argomentazioni in merito alla subdelega siano molto suggestive, soprattutto sotto il profilo della *ratio* che dovrebbe accompagnare le deleghe organizzative ed operative con quelle effettive in materia di sicurezza, specie in un'azienda a carattere industriale e in un sistema a rete.

Proseguiamo gli interventi con il Dottor Pennesi sulle modifiche introdotte del decreto in materia di vigilanza.

Le novità in materia di vigilanza

*di Paolo Pennesi**

Ringrazio, innanzitutto, per l'invito formulatomi e per avermi dato la possibilità di trattare un tema a me particolarmente caro, come Ministero del Lavoro, come quello della vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Vorrei partire dalla considerazione che le novità apportate dal decreto legislativo n. 81 del 2008 in questa materia sono assolutamente modeste.

Il legislatore non ha sfruttato a pieno la delega affidatagli dalla legge n. 123 del 2007 che avrebbe consentito grandi operazioni di razionalizzazione e semplificazione, nonché la creazione di un sistema strutturale ben articolato, a fronte dell'attuale situazione di Babele nella quale ci troviamo.

Tale operazione non è stata realizzata né dal precedente Governo, autore del decreto legislativo n. 81 del 2008, né dal legislatore che ha dato vita al decreto legislativo n. 106 del 2009, il quale forse poteva avere un pochino di coraggio in più.

La situazione sotto questi punti di vista è rimasta immutata.

Essendo di fronte ad una platea di tecnici delle Ferrovie dello Stato, mi preme fare qualche considerazione proprio sulla situazione ancora abbastanza complicata, sia dal punto di vista normativo sia dal punto di vista della vigilanza, che riguarda questa realtà, poiché, come spiegherò meglio più avanti, oggi in questo ambito continua a vigere

* Direttore Generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro

un regime transitorio.

Il regime transitorio riguarda proprio la disciplina delle regole sulla sicurezza. Considerando le disposizioni del titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008 come sicuramente applicabili, dubbi sorgono invece in merito alle disposizioni di cui al titolo II e XII (definite come disposizioni tecniche), per le quali è necessaria un'opera di armonizzazione entro 24 mesi, attraverso decreti ministeriali, con la disciplina contenuta nella legge n. 191 del 1974.

Fa *pendant* con questa disposizione quella che chiarisce i riferimenti normativi sicuramente applicabili fino alla scadenza dei 24 mesi, ossia le disposizioni tecniche contenute nel d.p.r. n. 547 del 1955 e nel d.p.r. n. 164 del 1956, peraltro richiamati dalla legge n. 191 del 1974, come a fare salvo tutto quello che è il contenuto precettivo precedente al decreto legislativo n. 81 del 2008.

Qualcuno, sul punto, ha sollevato dubbi sulla liceità di affidare importanti operazioni di modifica e di riscrittura della disciplina valide per l'ambito ferroviario a semplici atti regolamentari, quali i d.p.r.. Si deve ritenere che il quadro di riferimento che legittima questa scelta è proprio quello che citavo poc'anzi, e cioè l'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008; ci dovremmo trovare, infatti, di fronte ai cosiddetti "regolamenti autorizzati", cioè quella specie di atti regolamentari che possono derogare anche alla legge in quanto è la stessa legge - nel caso specifico l'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 - che consente ad un regolamento di riscrivere le regole armonizzate per il trasporto ferroviario, in relazione alle specificità di questo ambito.

Quello che è più interessante capire, e che stiamo approfondendo anche con l'ausilio dell'Ing. Giuseppe Piegari che è un mio collaboratore per le problematiche tecniche presso il Ministero dei Trasporti, è se questo regolamento troverà applicazione solo per il mondo delle Ferrovie dello Stato o per tutto il trasporto ferroviario.

La soluzione più ragionevole dovrebbe essere quella di considerare un panorama decisamente mutato rispetto al passato: oggi siamo in un mondo caratterizzato da una pluralità di soggetti che gestiscono le infrastrutture ed operano nel mondo ferroviario, del quale Ferrovie dello Stato è una porzione importante, ma non l'unico soggetto.

Il problema si pone in relazione al fatto che la legge n. 191 del 1974 non contemplava più attori nel settore, ma le sole Ferrovie dello Stato, cui fa specifico riferimento.

Questo problema, a mio avviso, è facilmente superabile se ci si pone nell'ottica di riscrivere un qualcosa che abbia una logica nel presente in termini di valenza e di trasversalità; quello che è più interessante capire, invece, è se oggi, nelle more di questa riscrittura, trovi applicazione il solo titolo I o si possa applicare anche qualche altra disposizione.

Questo tema è strettamente correlato all'oggetto della mia relazione non tanto per l'aspetto inerente l'individuazione e l'organizzazione dell'organo di vigilanza, ma soprattutto per quanto concerne i poteri e le prerogative del personale ispettivo, le cui principali novità sono contenute nel titolo XII.

Da una lettura formale dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 sembrerebbe esclusa l'applicazione delle disposizioni contenute nel titolo suddetto; una chiave di lettura più attenta però consente di notare che la norma in realtà fa riferimento solo alle "disposizioni tecniche", che mi sentirei di ravvisare in quelle aventi ad oggetto ad esempio le attrezzature o i luoghi di lavoro - disciplinate per questo mondo dal d.p.r. n. 547 del 1955 - e non riferendosi a quelle di mero carattere regolatorio.

In quest'ottica, ad esempio, le norme relative alla prescrizione obbligatoria e alla diffida, sebbene contenute nel titolo XII, troverebbero comunque applicazione in quanto non si possono considerare norme di carattere strettamente tecnico, bensì norme di carattere ordinamen-

tale complessivo, riguardanti le prerogative e i poteri del personale che effettua vigilanza.

Passando ora alla vigilanza, bisogna subito evidenziare le specificità del settore ferroviario, anche qui numerose ed evidenti.

Il legislatore afferma che “restano ferme le competenze in materia di vigilanza attribuite dalla legislazione sociale al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, ivi comprese quelle in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, di cui all’articolo 35 della legge n. 191 del 1974”.

Qui si crea un po’ di confusione in quanto, in realtà, la legge n. 191 del 1974 fa riferimento alla competenza degli ispettori del Ministero del Lavoro per la materia della prevenzione degli infortuni e non per quella della salute e sicurezza sul lavoro.

Questo è uno spunto di riflessione da non sottovalutare, che sta coinvolgendo il Ministero del Lavoro ed il mondo ASL, e che palesa quanto sia difficile tracciare una linea di confine tra la materia della salute e sicurezza e quella della prevenzione degli infortuni.

Forse in passato una linea di demarcazione era più semplice se si pensa che s’intendeva per “salute” il complesso dei servizi sanitari delle Ferrovie dello Stato, ossia tutto quello che era il mantenimento di tali servizi nelle Ferrovie.

Oggi, pressoché spariti i servizi sanitari o fortemente ridotti, risulta molto più complesso tracciare questa linea di confine tra i due ambiti. Proprio su Roma si è affrontata la questione del VACMA: è un sistema che riguarda la materia di prevenzione degli infortuni o la materia della salute del personale dell’esercizio ferroviario?

Credo che neppure il più abile dei sofisti sarebbe in grado di tracciare una linea di demarcazione; è chiaro che rientra in entrambe le materie, perché è un dispositivo che incide sulla salute del lavoratore che conduce, ma anche nell’ottica di prevenzione degli infortuni.

Tracciare questa linea di demarcazione netta è assolutamente impos-

sibile, com'è assolutamente impossibile stabilire a chi spetti visionare il Documento di Valutazione dei Rischi, considerato che il documento suddetto è funzionale sia alla logica della salute e sicurezza sia alla logica della prevenzione degli infortuni.

A fronte di un'ipotetica divaricazione, la materia della salute sarà affidata alle ASL mentre la protezione degli infortuni spetterà al Ministero del Lavoro? Ad oggi, sebbene non in maniera definitiva e formale, e devo dire con qualche preoccupazione a fronte della complessità della materia ed anche in relazione agli ultimi drammatici eventi di cronaca, sembra prevalere l'idea che la competenza di visionare il Documento di Valutazione dei Rischi spetti solo al Ministero del Lavoro.

Certo che il quadro complessivo della vigilanza congiunta non mi pare essere al momento inficiato.

Diciamo che il coordinamento della vigilanza è contenuta nel titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008, fatto salvo però quando disposto dalla legge speciale n. 191 del 1974.

Credo che, tanto per essere chiari, l'articolo 13 e i Comitati regionali di controllo che presiedono la funzione di coordinamento per il mondo delle Ferrovie dello Stato non sono oggi operativi e cioè la logica del Consiglio di Stato affermata con il parere dell'ottobre 1995 sia ancora vigente.

Se a presidio di quel pronunciamento c'era il problema di unicità, peculiarità tecnica ed organizzativa del sistema ferroviario che aveva legittimato l'emanazione di una legge speciale quale la 191, che non veniva meno, addirittura, con la privatizzazione, con il mantenimento dell'esercizio della funzione pubblicistica da parte del personale FS, mi pare che ci siamo compiutamente con la tessa impostazione, quindi mantenimento della vigilanza congiunta Ministero del Lavoro e ispettori del lavoro-funzionari delle Ferrovie e, quindi, logica di coordinamento al di fuori di quella del Comitato regionale, *ex artico-*

lo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Sarà pertanto necessario, in ogni caso, riscrivere in maniera migliore le regole che disciplinano questo tipo di vigilanza.

Tipico problema di questa vigilanza congiunta è rappresentato dall'imbarazzo del personale delle Ferrovie che partecipa all'ispezione che spesso si conclude, come suggerito dal Ministero del Lavoro, con disposizioni anziché con prescrizione obbligatoria.

Dove invece risulti necessario adottare quest'ultimo provvedimento, lo stesso viene sottoscritto dal solo funzionario ispettore del Ministero.

Altra questione rilevante è quella che attiene all'organizzazione della vigilanza stessa che, specie tenuto conto della rete, non può che essere subordinata ad una preventiva informativa alle Ferrovie, annullando il tipico "effetto sorpresa" su cui gli ispettori puntano molto.

Andiamo ora ad analizzare gli elementi di novità che, proprio in virtù del fatto che non sono contenuti in norme tecniche, a mio avviso trovano immediata applicazione anche per il mondo delle Ferrovie dello Stato.

Una prima questione attiene all'utilizzo dello strumento della sospensione dell'attività imprenditoriale, potere che trova la sua ragione d'essere nel contenimento del lavoro irregolare e del lavoro insicuro.

Se riguarda marginalmente il Gruppo FS, può però colpire aziende appaltatrici o subappaltatrici di attività, specie nell'ambito dell'armamento ferroviario, e la principale novità in materia riguarda l'adozione di tale provvedimento nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni in materia di prevenzione e sicurezza.

Il legislatore ha circoscritto l'esercizio di questo potere alla singola attività produttiva, senz'altro di difficile identificazione da un punto di vista logico-spaziale nel caso delle Ferrovie.

Il provvedimento scatta qualora si commettano tre violazioni nel corso di un quinquennio e questo, indipendentemente da sentenze passate in giudicato o da accertate violazioni, ancorché sanate col mecca-

nismo della prescrizione obbligatoria, scelta dovuta alla circostanza che in una realtà quale quella attuale in cui l'estinzione delle violazioni prevenzionistiche avviene per il 92-93% con la prescrizione obbligatoria, se si fosse parlato di sentenze passate in giudicato il potere di sospensione sarebbe stato pressoché inutilizzabile.

Questa scelta ha creato però qualche malumore nel mondo datoriale. La questione sarà da affrontare senz'altro in prospettiva, considerando che nella realtà, allo stato attuale, gli ispettori non sono tecnicamente in grado di procedere a sospensioni dell'attività imprenditoriale, data l'impossibilità di monitorare la reiterazione delle violazioni commesse negli ultimi cinque anni e quindi di avere un panorama delle violazioni compiute dalle aziende.

Non esiste ancora, infatti, una banca dati che contenga queste attestazioni e non vi è la possibilità per l'ispettore di consultare questo tipo di supporto informatico in sede di verifica.

Il problema per il momento è quindi da rimandare a quando saranno forniti tutti gli strumenti necessari per l'effettività di questo potere.

Per quanto attiene strettamente il mondo ferroviario, il Ministero del Lavoro è in procinto di emanare, entro la fine di novembre, una circolare avente ad oggetto proprio la sospensione dell'attività imprenditoriale, con alcune precisazioni circa i limiti d'utilizzo del suddetto strumento.

Si tratta, infatti, di un potere assolutamente ingestibile quando parliamo di attività che sono legate all'esercizio di diritti essenziali della cittadinanza.

Qualora venga riscontrata una reiterazione di violazioni al Policlinico Umberto I, ad esempio, sarà assolutamente impossibile utilizzare il potere di sospensione, poiché ne deriverebbe, evidentemente, una lesione dei diritti della collettività e dei terzi. Stesso discorso vale per il trasporto pubblico.

Si è consapevoli, quindi, che lo strumento in questione non trova ap-

plicazione in alcuni mondi come quello della sanità, quello del trasporto pubblico, quello della cura di persone e animali. Il potere di sospensione senz'altro è previsto ed esiste, ma la sua utilizzazione è fortemente condizionata da quanto detto finora. Importanti novità riguardano, invece, il potere di disposizione ed il potere di diffida e di prescrizione obbligatoria.

Partendo dalla prescrizione obbligatoria finalmente trova chiarezza un punto lungamente discusso in passato in merito alle ipotesi in cui deve considerarsi ammissibile l'estinzione agevolata, mediante prescrizione obbligatoria.

Il legislatore del decreto legislativo n. 626 del 1994 richiamava la prescrizione obbligatoria solo per le violazioni sanzionate con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda e ci si domandava se, data la suddetta dizione, tale strumento non fosse invece utilizzabile anche per quelle punite con la sola ammenda.

Il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha finalmente precisato che, passaggio sfuggito al legislatore del decreto legislativo n. 81 del 2008, la prescrizione obbligatoria vale per tutte le violazioni, anche quelle punite con la sola ammenda, fatta esclusione per l'ipotesi di mancata o carente redazione del Documento di Valutazione del Rischio (DVR) nelle cosiddette "imprese ad alto rischio" (Direttiva Seveso sui rischi industriali).

Altro elemento importante è quello dell'estinzione agevolata delle violazioni punite con sanzione amministrativa mediante un istituto affine alla diffida.

Nel quadro del decreto legislativo n. 626 del 1994 le violazioni amministrative, non erano più di tre o quattro mentre oggi si è saliti a circa una cinquantina di ipotesi.

In materia di violazioni di diritto del lavoro opera un istituto chiamato diffida che si sostanzia in un invito a regolarizzare. Una volta che il datore ha effettuato la regolarizzazione intimata, questi è ammesso

al pagamento della sanzione con il beneficio della quantificazione di un importo pari al minimo previsto (ovvero nella misura di un quarto della sanzione stabilita in misura fissa), vale a dire pari alla metà dell'importo della sanzione stabilita in misura ridotta dall'articolo 16 della legge n. 689 del 1989.

L'istituto della diffida era una prerogativa del personale ispettivo del Ministero del Lavoro e non anche delle ASL, e ciò creava non pochi problemi se si pensa che, ad esempio, se in un cantiere si fosse recato il personale ASL non avrebbe potuto utilizzare lo strumento della diffida, mentre se si fosse trattato di ispettori del Ministero del Lavoro questa si sarebbe potuta effettuare.

Oggi è stata prevista la procedura di estinzione agevolata delle violazioni punite con sanzione amministrativa che consente un meccanismo estintivo delle violazioni amministrative a 360 gradi per tutti i soggetti e riguarda indistintamente tutti gli organi di vigilanza e di controllo.

Altro importante potere del personale ispettivo è quello di disposizione.

In genere, come prima accennato, le verifiche congiunte, al di fuori di casi eclatanti, si concludono con l'emanazione di disposizioni, uno strumento del personale ispettivo alternativo rispetto alla sanzione, che trova applicazione quando non si è concretata una vera e propria violazione ma si è in presenza di una normativa che necessita di essere specificata o resa maggiormente chiara, fine a cui è preposta la disposizione stessa.

Fino all'emanazione del decreto legislativo n. 106 del 2009 le disposizioni in materia di prevenzione degli infortuni erano immediatamente esecutive, come previsto dalla legge n. 520 del 1955 e contro queste disposizioni era ammesso un ricorso al Ministero, che normalmente non aveva effetto sospensivo, ma qualora fosse stata prevista la sospensione dell'esecutività del provvedimento, tutto veniva

rimandato alla decisione del ricorso.

Quindi si aveva una disposizione che imponeva termini per regolarizzare, addirittura ricorribile al Ministero e, in caso di inottemperanza della stessa, si rischiava una sanzione penale.

Oggi il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha introdotto l'articolo 302*bis* che, alla luce di quanto detto in precedenza in merito all'applicabilità anche delle norme contenute nel titolo XII purché non di carattere tecnico, si applica anche al mondo del trasporto ferroviario.

L'articolo 302*bis* recita che “gli organi di vigilanza impartiscono disposizioni esecutive, ai fini dell'applicazione di norme tecniche e delle buone prassi, laddove volontariamente adottate dal datore di lavoro, e da questi espressamente richiamate in sede ispettiva, qualora ne riscontrino una non corretta adozione, e salvo che il fatto non costituisca reato”.

Si prevede, quindi, una disposizione per il mancato rispetto delle norme tecniche e delle buone prassi, norme che spesso vengono in qualche modo richiamate dallo stesso datore di lavoro.

Le disposizioni in questione sono ricorribili all'organo che le adotta che, per quello che riguarda gli ispettori del lavoro, è la Direzione provinciale: non si ha più quindi un ricorso a livello centralizzato di Ministero, ma un ricorso all'organismo territoriale.

A questo punto si deve desumere che la vecchia disposizione contenuta nella legge n. 520 del 1955 non è più operativa?

La risposta è senz'altro negativa: se l'articolo 302*bis* avesse voluto superare la legge n. 520 del 1955, avrebbe previsto al suo interno una disposizione sanzionatoria che invece manca, questione che contrasta anche con la previsione di un sistema di ricorso.

Ne discende che quanto contenuto nell'articolo 302*bis* è una specificazione di quanto previsto dalla legge n. 520 del 1955 in materia di “disposizioni”, con particolare riguardo alle norme tecniche e alle

buone prassi.

Probabilmente l'intento iniziale era quello di prevedere una disciplina *ex novo* in materia, passo che comunque non è stato compiuto e non si può far altro che considerare il contenuto dell'articolo 302*bis* come un sottoinsieme della disciplina prevista dalla legge n. 520 del 1955.

Qualcuno potrebbe obiettare che a questo punto il datore di lavoro sia orientato a non applicare nessuna norma tecnica e nessuna buona prassi e si rimetta alla disciplina prevista dalla legge n. 520 del 1955. È innegabile che la reale fonte del potere di disposizione risieda a tutt'oggi nella vecchia disciplina, così come il sistema sanzionatorio previsto dall'articolo 11 della legge suddetta.

Analizzate queste tematiche credo non ci sia nessun'altra rilevante innovazione; ritengo, però, che notizie interessanti per il mondo delle Ferrovie non tarderanno ad arrivare dal tavolo tecnico del Ministero dei Trasporti, specie in relazione al superamento della legge n. 191 del 1974 e alla possibilità di riscrivere un decreto che contenga la disciplina di tutta la materia, che sia applicabile a tutto il settore del trasporto ferroviario e non solo alle Ferrovie dello Stato, e che riesca ad implementare l'organizzazione ed il funzionamento degli organismi di vigilanza, anche mediante l'aumento di personale tecnico qualificato.

Coordinatore - Dott. Domenico Braccialarghe

Riprendiamo i lavori con il Dottor Fantini sulle novità del decreto correttivo in materia di valutazione del rischio e sui temi della sorveglianza sanitaria e della formazione.

L'impatto delle nuove disposizioni

*di Lorenzo Fantini**

I temi che mi sono stati affidati sono alcuni dei temi sui quali ci sono state maggiori innovazioni nel Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, per effetto dell'intervento del decreto legislativo n. 106 del 2009.

Partirò dalla valutazione dei rischi per dirvi che non c'è dubbio che le modifiche ci sono state, ma nessun tipo di modifica ci può essere in ordine alla filosofia del testo di legge.

Non è, infatti, in discussione che la valutazione dei rischi sia un'attività fondamentale in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in quanto, da un punto di vista logico e sistematico, questa è la prima delle attività che deve essere realizzata per mettere in sicurezza un qualsiasi ambiente di lavoro.

Ma ciò che le modifiche del decreto legislativo n. 106 del 2009 hanno inteso realizzare è, a mio avviso, una distinzione tra l'aspetto sostanziale e quello formale della valutazione del rischio, anche se non tutte le modifiche vanno in questo senso.

Da un punto di vista strettamente generale, l'inquadramento di queste novità porta a riflettere su alcune previsioni che hanno un valore certamente emblematico.

Va precisato innanzitutto che, dall'analisi letterale dell'articolo 2, si evince come la valutazione del rischio si innesti all'interno di un processo dinamico.

* Responsabile Promozione Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro del Ministero del Lavoro

Tale valutazione e le modalità secondo le quali la stessa deve essere realizzata sono stabilite con molta puntualità e precisione agli articoli 28 e 29 del Testo Unico, come modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009.

La prima di tali previsioni, a mio avviso, esemplificativa della logica delle modifiche apportate dal correttivo, non ha un impatto operativo molto importante, ma dal punto di vista filosofico è relevantissima. L'articolo 28, comma 2, lettera a), difatti, prevede che la scelta dei criteri di redazione del documento è rimessa al datore di lavoro che vi provvede ispirandosi a semplicità, brevità e comprensibilità in modo da garantirne la completezza e l'idoneità quale strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali.

Tale disposizione non ha un impatto particolarmente rilevante in quanto, data l'assenza di una formula sacramentale in materia, il datore di lavoro è libero di redigere a suo piacimento il documento di valutazione del rischio; pone però in evidenza la finalità di tale documento, esprimendo un concetto che, a mio avviso, non è ancora molto diffuso tra gli operatori: ciò che conta non è la forma in cui il documento viene redatto, bensì la circostanza che questo risulti completo di tutti i rischi.

Il problema è l'apparente dicotomia tra la completezza dei rischi e la semplicità del documento.

Invero, dal punto di vista logico, è giusto distinguere l'aspetto sostanziale da quello formale. L'obiettivo della valutazione del rischio, in altre parole, non è la redazione del documento in sé ma, come si può evincere anche dalla direttiva n. 391 del 1989, è quello di effettuare una valutazione di tutti i rischi; attività, questa, che il datore di lavoro deve realizzare guardandosi intorno, facendo una "foto" dinamica dell'azienda che sia in grado di evidenziare i fattori di rischio presenti e quelle che sono le misure idonee per eliminarli o quantomeno ridurli.

L'articolo 28 vuol dire esattamente questo. Non è certo una liberalizzazione del documento di valutazione del rischio o una sua semplificazione, stante, peraltro, il richiamo preciso al requisito della completezza cui lo stesso deve rispondere.

Partendo da tale norma è possibile inquadrare tutte le altre novità che hanno un rilevante impatto pratico nella valutazione del rischio.

Bisogna, tra l'altro, premettere che la direttiva n. 391 del 1989 si limita a richiedere l'effettuazione da parte del datore di lavoro della valutazione di tutti i rischi inerenti l'esercizio dell'impresa e che, dunque, l'incorporazione di tale valutazione all'interno di un apposito documento va ricondotta ad una libera scelta del legislatore italiano in sede di attuazione della suddetta direttiva. Ora, il decreto legislativo n. 81 del 2008, così come modificato nell'agosto di quest'anno, prevede, al comma 2 dell'articolo 28, che tale documento può essere tenuto anche su supporto informatico, nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 53.

Ciò dimostra che tale norma è sovrabbondante, in quanto già l'articolo 53 prevedeva una procedura per tenere tutti i documenti in materia di salute e sicurezza su supporto informatico e, pertanto, la possibilità di ricorrere a tale strumento per la tenuta dei documenti in materia di salute e sicurezza era già contemplata ed operava sin dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008. Ovviamente il ricorso alla procedura informatica richiederà l'adozione di sistemi che garantiscano l'immodificabilità dei dati ivi inseriti, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 53 del Testo Unico.

Tale norma evidenzia ancora una volta la tendenza a distinguere tra l'aspetto sostanziale della valutazione del rischio e quello formale attinente alla redazione del documento.

Allo stesso modo si spiega quanto disposto dalla seconda parte

dell'articolo 28, laddove si prevede che, in alternativa agli originali mezzi di certificazione della data certa, è possibile ricorrere alla redazione di un “verbalino” sottoscritto dal datore di lavoro, dal medico competente se esistente, dal responsabile dei lavoratori per la sicurezza e dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

Per capire l'origine di tale previsione è necessario fare un breve *excursus* storico. In sede di stesura di tale articolo si è discusso molto con i colleghi del Ministero della Giustizia in ordine alla necessità che il Documento di Valutazione dei Rischio, il c.d. DVR, dovesse o meno avere la “data certa”.

Sottese a tale aspetto vi sono due esigenze che apparentemente confliggono tra loro: da una parte la necessità che il documento abbia una data certa non significa meramente, come si potrebbe pensare, che il documento deve avere una data, altrimenti la norma non avrebbe senso. Esprime, invece, l'esigenza che il documento abbia un contenuto certo e che quel contenuto, pagina per pagina, sia stato redatto in quella determinata data. Questa certezza si può avere solo con alcuni specifici mezzi come, per esempio, la firma digitale, il kit di posta certificata, la sottoscrizione del documento, pagina per pagina, da parte di un notaio o ancora mediante l'apposizione, sempre pagina per pagina, del timbro postale.

La necessità che il documento abbia data certa è una necessità che si ricollega a un'esigenza reale, cioè quella di evitare che il documento venga costruito in un secondo momento e precisamente in sede di successiva esibizione.

L'altra esigenza è quella di non gravare eccessivamente sulle piccole aziende che ad esempio possono essere sprovviste di firma digitale. Ma la vera criticità è che tale previsione, dal punto di vista teorico, risultava corretta, ma da quello pratico non lo era. Da qui la previsione del percorso alternativo di certificazione che il decreto correttivo in-

troduce.

Bisogna chiarire che la disposizione in parola non riguarda il documento nella sua completezza, ma concerne esclusivamente la data in cui lo stesso viene redatto. Ciò si evince chiaramente dal testo letterale della norma laddove si precisa che la firma del documento da parte degli altri soggetti - che non sono il datore di lavoro - vale solo per la certificazione della data, con questo volendo ribadire che l'unico soggetto responsabile per la valutazione del rischio è il datore di lavoro. La valutazione del rischio è, difatti, uno dei due obblighi inderogabili che sono a carico del datore di lavoro ed è, pertanto, questi l'unico soggetto che si assume la responsabilità della completezza del documento di valutazione, direttamente ed immediatamente, ed è esclusivamente nei confronti dello stesso che trovano applicazione le relative sanzioni penali in caso di mancanza o incompletezza del documento.

Queste, a mio avviso, sono previsioni piuttosto positive in quanto, chiarendo che il documento può essere tenuto con delle modalità libere, lasciano spazio alla capacità organizzativa del datore di lavoro o dei suoi consulenti, *in primis* dei responsabili del servizio protezione e prevenzione.

Altro elemento positivo, sempre in funzione delle difficoltà operative in cui si imbattono le aziende a riguardo, è quello relativo allo stress lavoro-correlato. Nel testo originario del decreto legislativo n. 81 del 2008, era prevista, al comma 1 dell'articolo 28, la necessità di valutare, tra tutti i fattori di rischio, anche quello relativo al cosiddetto stress lavoro-correlato.

Al riguardo va anzitutto premesso che, sebbene la richiesta di una valutazione specifica dei rischi inerenti lo stress lavoro-correlato all'interno di una previsione normativa in cui si richiede una valutazione ad ampio spettro di tutti i rischi d'impresa potrebbe sembrare un assurdo giuridico, in realtà così non è. La ragione di tale previsio-

ne è di natura politico-sindacale e deriva dalla constatazione che nei documenti di valutazione del rischio c'era una scarsa attenzione nei confronti di questi altri fattori che, ora, vengono invece evidenziati. Bisogna, pertanto, chiarire che tali fattori di rischio rientravano già nel sistema normativo del 1994.

A questo punto occorre fare qualche cenno sullo stress in generale.

Anzitutto va ribadito che lo stress non è il *mobbing* e non è nemmeno lo stress della vita moderna, ma è lo stress correlato all'organizzazione del lavoro, che non è quella che decide l'imprenditore liberamente, ma è quel tipo di organizzazione che il datore deve tenere sotto controllo per evitare che si evolva in maniera patologica.

Quindi il problema dello stress lavoro-correlato non è capire in cosa questo si sostanzia, ma è quello di comprendere come individuare i fattori di rischio ad esso connessi e la metodologia da seguire nella loro valutazione, scegliendo al riguardo quella che risulti più idonea tra le varie esistenti.

Un esempio per tutti: ho potuto vedere a luglio, quando sono stato a Bruxelles in rappresentanza del Governo italiano, come gli altri Paesi europei hanno recepito l'Accordo europeo sullo stress, che è citato all'articolo 28 del Testo Unico. Per capire cosa sia lo stress lavoro-correlato, quali siano i fattori di rischio e come questi debbano essere valutati, è necessario proprio rifarsi all'Accordo europeo del 2004, che è stato recepito in Italia dall'Accordo Interconfederale del 9 giugno 2008. Questo Accordo sindacale, sebbene non esaustivo, fornisce però qualche indicazione in merito.

Negli altri Paesi europei si dibatte sulla valutazione dello stress come fattore individuale ovvero come fattore collettivo. In altre parole una delle questioni più discusse consiste nel considerare lo stress in riferimento al singolo individuo o a gruppi omogenei di soggetti. A mio avviso, la posizione ideale è la seconda, perché se c'è una responsabilità dell'organizzazione del lavoro non può essere riferita alla parti-

colare sensibilità dell'individuo, ma deve essere riferita a un gruppo di lavoratori soggetti ad una situazione di pressione psicologica.

In qualche caso, operativamente parlando, questa operazione risulta facile. Ciò vale, ad esempio, nel caso dei lavoratori notturni. Questo è sicuramente un tipo di lavoro che possiamo definire stressante, così come nel caso di lavoratori che hanno a che fare costantemente con l'utenza, o ancora nel caso delle maestre d'asilo.

Questi sono tutti fattori di rischio di stress lavoro-correlato abbastanza semplici da individuare. Ci sono però altre situazioni di dubbia classificazione per le quali la metodologia di valutazione di rischio non è univoca a livello internazionale. Questo, a mio avviso, è il motivo per cui il legislatore italiano ha deciso di temporeggiare e di posticipare l'obbligatorietà della norma relativa alla valutazione dello stress lavoro-correlato al 1° agosto 2010. Se prima di tale termine la Commissione consultiva di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 81 del 2008 dovesse emanare linee metodologiche per la valutazione dello stress lavoro-correlato, queste saranno il parametro di riferimento dei datori di lavoro per la valutazione di tale categoria di rischi.

Tra i documenti che, in qualità di Presidente della Commissione consultiva, ho avuto modo di visionare, ritengo che ve ne siano alcuni di particolare interesse, ma spetterà alla Commissione la formulazione delle linee guida.

Sebbene ci sia chi ritiene opportuno sottoporre alla valutazione dello stress lavoro-correlato tutti i lavoratori, ritengo più utile procedere ad un doppio *screening* relativo allo *stress*, lasciando alla discrezionalità e alla responsabilità dei singoli datori di lavoro l'individuazione delle mansioni e delle attività a rischio e rinviando ad una fase successiva la sottoposizione dei gruppi e delle categorie di lavoratori, così individuate, ad un relativo approfondimento secondo le metodologie scientifiche più idonee.

Questa sembra essere anche la posizione degli istituti pubblici che si stanno occupando delle linee guida, la mia affermazione va considerata come una sorta di anticipazione, dal momento che i lavori in seno alla Commissione devono ancora essere avviati.

Altra innovazione contenuta nell'articolo 28, comma 1, è rappresentata dall'obbligo di tener conto, nella valutazione del rischio, dei rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro, previsione fortemente criticata dalle imprese.

Appare contraddittorio il fatto che, se da un lato il datore di lavoro è libero di scegliere le tipologie contrattuali da utilizzare, dall'altro in caso di ricorso a forme contrattuali atipiche, sia vincolato a tenerne conto specificatamente in sede di valutazione dei rischi.

In realtà la norma nasce da un dato statistico europeo che vede la percentuale degli infortuni dei lavoratori atipici - sebbene il termine "atipico" non sia tecnicamente corretto - più elevata rispetto a quella relativa ai lavoratori "standard".

Secondo i dati europei, il lavoratore interinale, oppure il contrattista a tempo determinato o, ancora, un qualunque lavoratore che non ha un inserimento stabile in un'organizzazione di lavoro, è più soggetto agli infortuni sul lavoro.

La previsione di tale norma trova la sua giustificazione nel fatto che il lavoratore che non viene inserito stabilmente nell'organizzazione di un'impresa non è in condizioni di conoscere bene la procedura di lavoro caratterizzante l'impresa stessa ed è, pertanto, più esposto a rischio di infortunio. Lo scopo è quello di mettere questa categoria di lavoratori nelle condizioni di conoscere le procedure di lavoro delle imprese presso cui prestano la loro attività lavorativa mediante affiancamenti o, se necessario, un processo di adeguata formazione.

A mio avviso questo intento era già presente nei principi generali della valutazione del rischio. Credo che le aziende più accorte e re-

sponsabili già si stessero muovendo in questo senso, a prescindere da una disposizione di legge specifica che crei l'obbligo di predisporre corsi di formazione.

La norma chiarisce che è necessario inserire nel DUVRI le procedure da seguire nel caso di utilizzo di queste tipologie di lavoratori.

Dal punto di vista operativo, nel DUVRI va previsto un percorso più articolato per questi soggetti in termini di formazione, addestramento ed inserimento.

Osservazione Prof. Michele Lepore

Il rischio, a mio avviso, non può dipendere dalla particolare forma del contratto, ma al più da una clausola, che è quella del tempo. Se una persona, cioè, viene assunta a termine o se addirittura viene impiegata per due o tre giorni, allora si pone il problema della temporaneità e della ristrettezza del tempo che male si coniuga con il presupposto obbligo per il datore di lavoro di dedicare comunque una parte di quei due o tre giorni alla formazione. Si deve, peraltro, tener conto che si dovrebbe dare per scontato che questo lavoratore, come può essere l'elettricista, il carpentiere del ferro o quello del legno, dovrebbe comunque conoscere a priori i rischi normali del suo mestiere e che, dopo tutto, la formazione di base su tale categoria di rischi non dovrebbe gravare sull'impresa utilizzatrice ma su altri soggetti quali, ad esempio, l'agenzia di somministrazione, in caso di somministrazione.

Prosegue Dott. Lorenzo Fantini

Ritengo, come già ho avuto modo di dire, che la norma in questione non introduce nulla d'innovativo in materia rispetto alla previgente normativa e che, da un punto di vista operativo, sia utile evidenziare le procedure che già le aziende applicano nei confronti di soggetti che si inseriscono non stabilmente in un ambiente di lavoro.

La norma chiarisce semplicemente che, in sede di redazione del DUVRI, bisogna dare evidenza a questo tipo di misure.

L'articolo 28, comma 2, lettera d), riguarda l'individuazione dei ruoli dell'organizzazione aziendale e dei soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri che devono provvedere all'attuazione delle misure di prevenzione.

Questa disposizione evidenzia la necessità di predisporre una sorta di organigramma per la sicurezza. In particolare, tale norma prevede che nel documento di valutazione del rischio occorre individuare l'organigramma dell'azienda specificatamente finalizzato alla salute e sicurezza sul lavoro, che potrebbe non coincidere con l'organigramma generale dell'azienda stessa, o meglio quell'organigramma va rivisto per capire se i soggetti che hanno responsabilità in materia di salute e sicurezza hanno adeguato le loro competenze e se hanno sufficienti poteri per espletare appieno le relative funzioni; in caso contrario si renderà necessario un intervento di adeguamento.

Ove il soggetto responsabile in materia di salute e sicurezza non abbia sufficienti ed adeguate competenze ovvero non disponga di idonei poteri e nulla venga attuato per consentire tale adeguamento, si applicherà il principio di effettività della normativa infortunistica con l'esercizio di fatto dei poteri direttivi di cui all'articolo 299, a norma del quale non è tanto importante il conferimento formale dell'incarico, quanto l'effettivo esercizio dei poteri che risultano funzionali all'assolvimento dell'incarico stesso.

La responsabilità, dunque, non opera in funzione dell'aspetto formale del conferimento dell'incarico, ma in relazione all'esercizio di fatto dei poteri allo stesso sottesi.

Tra l'altro, il conferimento di un incarico in materia di salute e sicurezza ad un soggetto che non risulti in possesso delle competenze ovvero dei poteri necessari al pieno assolvimento dei relativi doveri non vale ad esimere da responsabilità di legge anche colui che tale incarico

ha conferito. L'organigramma, pertanto, va rivisto in modo da far corrispondere il conferimento formale dell'incarico ad un esercizio di fatto competente ed esauriente da parte dell'incaricato accettante.

Il comma *3bis* dell'articolo 28 è operativamente più interessante, in quanto prevede che, nel caso in cui un'azienda nasca, questa non debba redigere subito il documento di valutazione del rischio, avendo 90 giorni di tempo per farlo. Tale termine decorre dal momento dell'inizio dell'attività. Attenzione: la norma non è formulata come quella corrispondente contenuta nel decreto legislativo n. 626 del 1994. In realtà, infatti, prevede che la valutazione del rischio debba essere effettuata immediatamente e che il solo documento vada redatto entro 90 giorni.

Anche qui è chiaro il tentativo del legislatore di scindere l'aspetto sostanziale da quello formale. Una cosa è certa: non c'è organo di vigilanza che possa sanzionare l'impresa di nuova costituzione nei 90 giorni dall'inizio dell'attività perché non ha redatto il documento, ma rimane l'obbligo generale di valutare i rischi, obbligo che opera sin dal primo giorno.

D'altronde questo è scontato se si pensa che sarebbe assurdo che un'impresa di nuova costituzione, solo perché gli viene riconosciuto un termine di 90 giorni per redigere il documento di valutazione dei rischi, ometta di valutare ed intervenire immediatamente su fattori di rischio oggettivi ed evidenti.

Osservazione Prof. Michele Lepore

Sembra che la novella contenuta nella lettera a) del comma 2 dell'articolo 28 in materia di scelta dei criteri di redazione del documento incorra in un contrasto ideologico e applicativo che si genera tra i principi di semplicità e brevità e quello di completezza ai quali il datore di lavoro deve rifarsi nell'attività di redazione di tale documento. Appare difficile coniugare tra loro questi tre principi.

Vi faccio solo un esempio banale, che però si riferisce ad un caso che è avvenuto recentemente in un'azienda che, tra l'altro, ha un numero abbastanza elevato di macchine, di strumenti, di attrezzature, ecc., tra cui una piccola macchina che serve per fare delle cuciture. Una lavoratrice mentre stava utilizzando questa macchina ha subito la perdita di una parte della falange di un dito. Il magistrato ha chiesto tutta una serie di documenti ed in nessuno di questi si parlava della suddetta macchina. Ecco, quindi, che completezza del documento significa riportare tutto. E di quella macchina dovevano essere riportate tutte le misure di prevenzione e protezione. Perciò non sembra esserci un modo univoco di redigere il documento. Questo sarà più o meno lungo a seconda degli elementi di rischio da inserirvi.

Dopo di che il magistrato ha chiesto, ovviamente, il corso di formazione da cui risultava l'utilizzo di quella macchina da parte di quella lavoratrice.

Ritengo che queste norme inducano il destinatario in errore. Quando si legge che il documento di valutazione dei rischi deve essere redatto secondo criteri di brevità e semplicità si può essere facilmente portati a ritenere legittima la non inclusione, nello stesso, di macchinari apparentemente irrilevanti, come quello dell'esempio sopra richiamato. Poi, però, se così si agisce, in caso d'infortunio avvenuto a seguito dell'utilizzo di quegli stessi macchinari, ne derivano conseguenze sanzionatorie a carico del datore.

Il documento, dunque, deve essere completo di tutte le macchine, di tutte le attività di lavoro e di tutte le misure di prevenzione e protezione e questo a prescindere dai criteri di brevità e semplicità, fatta salva, ovviamente, la comprensibilità dello stesso.

Che questa sia una norma manifesto, ossia che esprima un monito a non fare documenti pieni di dati inutili, non ci sono dubbi, ma resta il fatto che il documento di valutazione dei rischi è uno strumento di pianificazione degli interventi aziendali e di prevenzione e, come ta-

le, deve essere completo in tutti i suoi aspetti, al di là dei criteri di semplicità e brevità.

Prosegue Dott. Lorenzo Fantini

Anche se la norma, in tale punto, sembra contraddittoria in realtà non lo è. Non è assolutamente facile coniugare tra loro questi tre principi, ma la norma esprime un concetto, forse impossibile da realizzare, secondo il quale un documento di valutazione deve tendere alla brevità, ma, al contempo, deve risultare completo di tutti i rischi. Ritengo che ciò, per quanto complicato, sia realizzabile.

In realtà questa norma fu scritta durante il primo tavolo di lavoro presieduto da Marco Biagi per una ragione, e cioè quella di lasciare il datore di lavoro libero nella scelta delle modalità di redazione del documento, a condizione che la valutazione dei rischi da questi operata risulti completa. Questa è, perciò, una norma manifesto che non può avere una ricaduta se non nei termini in cui la Commissione consultiva dovesse indicare quelle che sono le forme di valutazione semplificata del rischio. Ma è chiaro che ciò va ad incidere sull'aspetto formale del documento e non sull'obbligo di completezza, perché non si può certo dubitare sul fatto che esso debba individuare tutti i rischi.

Probabilmente si tratta, quindi, di una norma inapplicabile ma che sicuramente ha una sua finalità.

L'errore che non bisogna commettere è quello di pensare di dover pianificare la sicurezza. La sicurezza va realizzata. Quello che si deve pianificare sono le misure di miglioramento. Questa è la giusta lettura da dare alla norma. Non c'è dubbio che nel DUVRI si devono indicare le misure che sono state adottate e non certo quelle che si adotteranno per adempiere ad un obbligo di legge.

Correlato alla necessità di una formalizzazione non immediata del rischio nel documento vi è anche l'articolo 29, comma 2, il quale pre-

vede che, nel caso in cui un'azienda già operi, la valutazione del rischio va rielaborata in occasione di modifiche significative del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro, di infortuni significativi ovvero di altre ipotesi, entro trenta giorni decorrenti dalle rispettive causali.

Questo termine crea alcuni problemi operativi poiché, sebbene in certi casi sia facile individuare il momento a partire dal quale iniziano a decorrere i trenta giorni - come nell'ipotesi in cui si introduce una nuova macchina, nel qual caso si farà riferimento al momento in cui questa viene installata nel luogo di lavoro - in altri l'individuazione del suddetto *dies a quo* è più complicata. Così avviene nell'ipotesi in cui si attua una modifica dell'organizzazione del lavoro in un arco temporale di due anni. E' ovvio che l'individuazione del momento a partire dal quale decorrono i 30 giorni crea un problema, in special modo per l'attività ispettiva.

Le aziende, a quanto mi risulta, avrebbero preferito un termine più lungo, ma il vero problema riguarda le rispettive causali.

Passando, poi, all'analisi dell'articolo 26, qualche *flash* va fatto in ordine alla modifica degli obblighi in materia di lavori in appalto o di prestazioni d'opera.

In primo luogo va specificato il campo di applicazione della suddetta norma. L'articolo 26 è un "nipotino" dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994 e prevede l'operatività di una serie di misure particolari quando il datore di lavoro, mediante un contratto di appalto ed eventualmente di subappalto, commissiona una determinata attività ad un soggetto appaltatore.

La ragione per la quale si richiede l'applicazione di tali misure particolari risiede nel fatto che chi entra in un ambiente di lavoro determina un rischio non solo per i propri lavoratori, ma anche per quelli del soggetto committente. In altre parole, i rischi ai quali normalmente sono esposti i dipendenti del committente risultano amplificati a

causa della presenza di altri lavoratori non dipendenti e di altre attività che operano e si svolgono nella medesima area lavorativa.

Da un punto di vista strettamente giuridico si potrebbe dire ancora molto, però ritengo più utile soffermarmi su due o tre aspetti dell'articolo 26.

Il primo riguarda il campo di applicazione che, a mio avviso, viene esteso rispetto alla normativa previgente, in quanto non si applica più soltanto ai "lavori" ma anche ai "servizi" e alle "forniture".

Il secondo aspetto da sottolineare concerne la modifica dell'articolo 26, comma 3, in materia di DUVRI.

Tale documento risponde ad un obbligo introdotto con la legge n. 123 del 2007. In realtà, non è altro che la formalizzazione di quegli obblighi, di cui ai commi 1 e 2, che gravano sul soggetto committente. Nello specifico si prevede che, in tale documento, vengano inserite le misure adottate per eliminare o ridurre l'interferenza tra le lavorazioni del soggetto committente e quelle dell'impresa appaltatrice o del lavoratore autonomo.

Su precisa richiesta delle parti sociali in un'azione di avviso comune, si è individuata un'area in cui non è necessario redigere il DUVRI. Quest'area è delimitata da tre "paletti".

Anzitutto il DUVRI non va redatto nel caso in cui la prestazione del soggetto o dell'impresa sia una prestazione di natura intellettuale. Al riguardo, escluderei che la natura intellettuale sia civilisticamente individuata con l'iscrizione agli albi, dovendosi, invece, ritenere che una prestazione è di natura intellettuale quando si sostanzia in un'attività che, dal punto di vista strettamente ontologico, e quindi contenutistico, si svolge con le modalità tipiche del lavoro intellettuale. Ciò avviene, ad esempio, nel caso in cui un lavoratore o un gruppo di lavoratori entrano in un'azienda committente per risolvere un problema alla rete informatica semplicemente apportando le loro conoscenze tecnico-professionali, ma senza portare con sé strumenti

che possano interferire con quelli in uso presso l'azienda medesima. In questo caso, per una scelta legislativa, si ritiene che il rischio sia talmente basso che non è necessario scrivere un documento.

Vengono comunque fatti salvi gli obblighi di cui ai commi 1 e 2: l'obbligo di scegliere un'impresa oppure un soggetto professionalmente qualificato e l'obbligo di cooperazione e coordinamento tra il soggetto committente e l'appaltatore. In tali casi, non è necessario redigere il DUVRI, e su questo sono pienamente d'accordo, poiché si tratta di un documento in cui si formalizza un rischio che è giusto formalizzare quando c'è la necessità di farlo in relazione ad un rischio imminente e concreto, ma non quando tale necessità non sussiste perché il lavoro è palesemente poco rischioso. Tale previsione, peraltro, recepisce quanto disposto dalla circolare ministeriale del novembre 2007.

L'altro caso concerne la mera fornitura di materiali e attrezzature. Ritengo che la norma non sia perfetta, dal momento che sia il concetto di "prestazione di natura intellettuale", sia quello di "fornitura di materiali e attrezzature" risultano vaghi.

Vi porto, al riguardo, un paio di esempi per spiegarmi. La mera consegna della carta ad un ufficio può non comportare rischio da interferenza laddove il vettore che la porta si limiti a depositarla nel magazzino, mentre fa sorgere rischio da interferenza nel caso in cui venga, dallo stesso vettore, movimentata e portata ai piani per la distribuzione. Ciò porta, dunque, ad effettuare una gestione oculata delle forniture.

Lo stesso dicasi per il caso di fornitura delle cialde di caffè che, qualora non includa la relativa movimentazione da parte del vettore all'interno dei locali dell'azienda, non comporta l'obbligo di redazione del DUVRI.

Infine il DUVRI non va redatto nel caso di lavori di durata inferiore ai due giorni. Al riguardo si discute se si tratta di due giorni consecuti-

tivi ovvero cumulativi. La norma vuole evitare che anche per i lavori saltuari sorga la necessità di redigere tale documento.

Spesso mi viene chiesto se è necessario o meno redigere il DUVRI in particolari ipotesi di contratto, ad esempio quello di manutenzione degli impianti, in cui i singoli interventi presso i locali dell'impresa committente si realizzano in un arco temporale che non supera i due giorni consecutivi ma che, nel complesso, richiedono una pluralità di interventi. A mio avviso sì, perché, in tali ipotesi, si realizza quell'inserimento nell'organizzazione del lavoro di una portata tale da giustificare l'obbligo del DUVRI.

Questa è la mia opinione e la posizione della struttura che rappresento, ma non è detto che coincida con quella del Ministero del Lavoro il quale, fino ad oggi, non ha ritenuto di chiarire con apposita circolare tale aspetto.

Vorrei fornire gli ultimi due spunti sui contratti d'appalto.

Il primo riguarda i costi della sicurezza. Adesso viene chiarito quali sono i costi della sicurezza che devono essere indicati nei contratti, che non sono quelli generali per la sicurezza delle singole imprese, ma sono i costi che le imprese sostengono (articolo 26, comma 5) per eliminare o ridurre il rischio da interferenze delle lavorazioni. In tal modo si realizza, dunque, un collegamento tra il comma 3 e il comma 5. Viene così dissolto il dubbio di inserire nel contratto tutti i costi della formazione per i lavoratori dipendenti ovvero solo quelli specifici della formazione per l'appalto e, più precisamente, quelli necessari per eliminare o ridurre l'interferenza di lavorazione dello specifico appalto. Ritengo che tale chiarimento sia utile.

Si è, in tal modo, seguita la linea adottata dall'Autorità garante per gli appalti pubblici con la delibera n. 5 del 2008, in materia di contratto rischioso e di costi della sicurezza.

Il quadro di riferimento è completato con l'articolo 96, comma 3, in materia di cantieri temporanei e mobili. In merito, il comma 2

dell'articolo 97 esprime un principio molto interessante, peraltro già enunciato nel decreto legislativo n. 494 del 1996, ma che viene completato con un riferimento specifico, nel DUVRI, ai costi della sicurezza laddove si prevede che l'accettazione da parte di ciascun datore di lavoro del piano di sicurezza e coordinamento e la redazione del piano operativo di sicurezza, limitatamente al singolo cantiere interessato, costituiscono adempimento non solo degli obblighi per la valutazione del rischio, come già appunto sancito nel suddetto decreto del 1996, ma anche degli obblighi relativi alla valutazione dei rischi d'interferenza e dei costi della sicurezza.

Ciò significa che se si redigono il Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) e il Piano Operativo Sicurezza (POS) non si deve fare anche il DUVRI e non si devono indicare i costi della sicurezza nel contratto di appalto. Questo, a mio avviso, è un circolo che forse non è perfetto, ma che, sicuramente, aiuta l'interprete a dissolvere i numerosi problemi e dubbi che finora erano presenti in materia.

Sulla formazione affronto solo due questioni. La prima riguarda l'articolo 37 che, nel richiedere che i dirigenti ed i preposti vengano adeguatamente formati, non fornisce alcuna indicazione su come effettuare tale "adeguata" formazione. Tenendo conto di quanto stabilisce in generale il Testo Unico, e cioè che i soggetti che ricoprono posti di potere devono avere competenze e professionalità adeguate alle funzioni cui sono preposti, s'impone alle organizzazioni del lavoro di fare un attento *screening* delle posizioni per capire se il soggetto ha un'adeguata formazione oppure no. Ciò non toglie che sarebbe stato opportuno stabilire il *quantum* in termini di ore in cui si sostanzia tale formazione, nonché il percorso formativo da attuare. L'eccessiva vaghezza della disposizione può comportare problemi applicativi. Resta però il fatto che il principio è vigente e bisogna osservarlo.

In materia sempre di formazione, rendo noto che interverrà l'accordo tra lo Stato e la Conferenza delle Regioni sui requisiti formativi dei

lavoratori e dei RLS la cui votazione, inizialmente fissata per il 29 ottobre è stata rinviata di una decina di giorni. Questo è un dato molto positivo perché testimonia che è ripreso il dialogo tra lo Stato e le Regioni, fondamentale per consentire anche l'attuazione delle politiche in materia di salute e sicurezza attraverso il ricorso ai fondi europei.

Sulla sorveglianza sanitaria due *flash*: il primo concerne la novità forse più importante, e cioè la possibilità per il medico competente di effettuare delle visite preventive in fase preassuntiva. Si risolve in tal modo una lunga diatriba in merito al presunto divieto di tali visite ai sensi dell'articolo 5 dello Statuto dei Lavoratori. Ora la norma prevede con chiarezza, per una precisa posizione politica del Ministro Sacconi che condivido anche tecnicamente, che il medico competente può effettuare visite mediche preventive in fase preassuntiva.

Condivido tale norma perché consente al datore di lavoro di verificare l'idoneità del soggetto che s'intende assumere rispetto alla specifica attività lavorativa cui dovrà adempiere. Attenzione, non si tratta di visite selettive, perché altrimenti sarebbero vietate e continuerebbero ad esserlo ai sensi dello Statuto dei Lavoratori, ma, lo ribadisco, sono visite finalizzate a valutare l'idoneità del soggetto alla specifica mansione. Se, ad esempio, si deve assumere un lavoratore per movimentare i carichi è legittimo verificare se quel dato lavoratore è in salute oppure se ha una scoliosi che gli impedisce l'assolvimento di quella data mansione. Ritengo, dunque, che la norma fornisca una buona risposta a tale esigenza. Peraltro per evitare abusi si prevede che, avverso il giudizio del medico competente, sia possibile ricorrere.

L'altro profilo di novità che interessa moltissimo le aziende riguarda la previsione che, entro quest'anno, verranno rivisti gli accordi sulla tossicodipendenza e sull'alcoldipendenza. Anche questa è una norma che, dal punto di vista tecnico, non ha molto senso perché i soggetti stipulanti possono sempre rivedere l'accordo, a prescindere da una

specifiche previsioni in merito.

Pertanto si può dire che la norma ha una valenza sollecitatoria, sebbene sia opportuno, a fronte dei diversi profili di criticità che caratterizzano la materia, rivedere con assoluta urgenza questi accordi.

Coordinatore - Dott. Domenico Braccialarghe

Riprendiamo i lavori con il Dottor Fantini sulle novità del decreto correttivo in materia di valutazione del rischio e sui temi della sorveglianza sanitaria e della formazione.

Il sistema sanzionatorio e le novità delle disposizioni in materia penale e di procedura penale

*di Giuseppe De Falco**

Data l'ora tarda, vorrei procedere fornendo una serie di indicazioni *flash*, soffermandomi su ciò che maggiormente interessa a chi opera nel settore della sicurezza, e cioè conoscere le norme precettive e applicarle, in modo da non incorrere in quelle sanzionatorie.

In linea generale possiamo dire che il decreto correttivo n. 106 del 2009 ha operato una buona risistemazione del Testo Unico, non soltanto con riferimento alle disposizioni sanzionatorie.

Con riguardo, ad esempio, al fondamentale titolo IV, in tema di sicurezza nei cantieri, sono state opportunamente riviste delle norme di incerta, se non impossibile, interpretazione, come l'articolo 93, ora rimodulato in termini sostanzialmente analoghi a quelli che erano propri dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 494 del 1996.

Ma il legislatore ha inserito nelle norme una serie di precisazioni che, sebbene opportune, possono creare dei problemi.

Cito, a titolo esemplificativo, l'articolo 96, secondo il quale l'accettazione da parte di ciascun datore di lavoro del piano di sicurezza e coordinamento, nonché la redazione del Piano Operativo Sicurezza (POS), costituisce, limitatamente al singolo cantiere, adempimento della disposizione relativa all'obbligo di redazione del Do-

* Sostituto Procuratore presso la Procura della Repubblica di Roma

cumento di Valutazione dei Rischi da Interferenza (DUVRI).

Innanzitutto, questa precisazione è sbagliata sotto il profilo giuridico, perché il datore di lavoro dell'impresa esecutrice, e dunque appaltatrice, non dovrebbe mai redigere il DUVRI.

Inoltre, tale disposizione può dare adito a dubbi, perché da un lato precisa correttamente che il DUVRI non ha spazio in caso di redazione del Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) e del POS, e ciò in quanto il PSC è più ampio del DUVRI, ma dall'altro può far sorgere dubbi interpretativi rispetto al passato.

L'introduzione di tale norma potrebbe infatti essere interpretata nel senso che per il passato valeva il contrario, e cioè vigeva anche un obbligo di redazione del DUVRI.

Ma a bene vedere non è così, in quanto la non necessità di redigere il DUVRI in casi del genere si evinceva già da una corretta interpretazione delle norme precedenti.

Pertanto, vi sono precisazioni che a volte possono dar luogo a delle difficoltà interpretative per ciò che attiene al passato, ma ciò che molto spesso si verifica è che la precisazione altro non è se non la corretta interpretazione giuridica della norma preesistente.

Tuttavia, bisogna fare attenzione poiché vi sono altri casi in cui la precisazione mira ad introdurre qualcosa di effettivamente nuovo rispetto al passato.

Per quanto concerne il sistema sanzionatorio, va innanzitutto segnalato come ci sia stata una spinta verso un leggero ridimensionamento delle sanzioni rispetto al testo originario del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Mi rendo conto che, sotto il profilo psicologico, per chi lavora in questo settore è rilevante sapere che se si pone in essere una certa condotta si è puniti con la pena detentiva dell'arresto fino a quattro mesi e non più fino a sei mesi, ma, sotto il profilo giuridico e alla luce della struttura del nostro sistema penale, tale riduzione della pena

non ha alcun rilievo applicativo.

Il nostro sistema penale in materia di salute e sicurezza sul lavoro si poggia su due cardini.

Il primo è il procedimento di cui al decreto legislativo n. 758 del 1994, in tema di prescrizioni e conseguente regolarizzazione; tale procedimento è stato opportunamente esteso dal decreto correttivo (che ha riformulato l'articolo 301 del Testo Unico), anche ai reati puniti con la sola pena dell'ammenda; opportuno è stato inoltre introdurre una sostanziale procedura di definizione per gli illeciti amministrativi, modellata in termini sostanzialmente analoghi a quanto previsto dal decreto legislativo n. 758 del 1994. E' quanto ha ora fatto il nuovo articolo 301*bis*.

Il procedimento in questione, da un lato, mira a spingere il contravventore, e cioè il soggetto che ha violato le norme, a regolarizzare la situazione e quindi ad eliminare quella situazione di rischio che si è verificata; dall'altro, mira ad evitare il peso di miriadi di processi che, essendo relativi a reati contravvenzionali, sarebbero necessariamente destinati, stante il sovraccarico del sistema processuale penale, alla prescrizione, intesa non come provvedimento dell'organo di vigilanza, ma come estinzione del reato.

Quindi il procedimento di cui al decreto legislativo n. 758 del 1994, incentivato dalle modifiche del decreto correttivo, è un procedimento utilissimo, perché mira a regolarizzare la situazione, a evitare il prodursi di migliaia e migliaia di processi per reati contravvenzionali che il nostro sistema penale non sarebbe in grado di affrontare e di esaurire ed a consentire al contravventore di eliminare eventuali pendenze di carattere penale.

L'altro cardine su cui si fonda il nostro sistema penale è quello dei delitti relativi agli infortuni o alle malattie professionali, rispetto ai quali vi sono differenti sanzioni e differenti termini di prescrizione del reato.

In queste ipotesi, si incorre in delitti, non in contravvenzioni, e di solito si giunge ad un giudizio di Cassazione nel quale immancabilmente viene dichiarato prescritto il reato contravvenzionale, che integra il parametro di colpa da cui è derivato l'evento lesivo, e ci si limita a giudicare il delitto.

Tornando alla mia iniziale osservazione, dunque, il fatto di aver rimodulato le sanzioni, riducendo da sei a quattro mesi di arresto la pena detentiva massima o l'aver rimodulato l'ammenda, non ha giuridicamente e sistemicamente, nell'ambito del sistema processuale penale, alcun rilievo, in quanto non incide sui due ricordati cardini del sistema penale in materia. Le modifiche legislative in tema di rimodulazione dell'entità delle sanzioni sono solo andate incontro alle esigenze di chi giudicava queste sanzioni troppo gravi.

A parte questo, i dati positivi del decreto correttivo sotto il profilo sanzionatorio sono stati, come ho già accennato, innanzitutto quello di aver esteso la procedura di definizione prevista dal decreto legislativo n. 758 del 1994 ai reati contravvenzionali puniti con la sola pena dell'ammenda e poi quello di avere previsto una procedura di regolarizzazione, anche se modulata in termini diversi rispetto a quella di cui al decreto legislativo n. 758 del 1994, anche per gli illeciti amministrativi.

Con particolare riferimento a quest'ultima ipotesi, in tutti i casi in cui l'inosservanza degli obblighi di legge è punita con sanzione amministrativa, e cioè non costituisce reato ma illecito amministrativo, il trasgressore, al fine di estinguere il proprio illecito, può pagare una somma pari alla misura minima prevista dalla legge, purché provveda a regolarizzare la propria posizione non oltre il termine assegnato dall'organo di vigilanza mediante verbale di primo accesso ispettivo. Pertanto, non va impartita una prescrizione, ma all'atto del primo accesso va redatto un verbale, nel quale si dia conto della violazione constatata, che è una violazione di natura esclusivamente ammini-

strativa, e venga fissato un termine per la regolarizzazione.

Un'altra novità da salutare positivamente è quella relativa all'abrogazione del complesso sistema di attenuante speciale, previsto originariamente dall'articolo 303 del Testo Unico, per quei reati puniti con la sola pena dell'arresto, che sono reati ovviamente più gravi, relativi alla omessa valutazione del rischio nelle cosiddette imprese a rischio immanente, e cioè in quelle attività lavorative con rischi più gravi, quelle che espongono i lavoratori ai rischi biologici, di cui all'articolo 268, alle atmosfere esplosive, oppure a rischi cancerogeni e mutageni, di rimozione, manutenzione, smaltimento e bonifica di amianto, nelle aziende di cui all'articolo 31, comma 6, e nelle attività di cantiere di entità presunta di lavoro non inferiore a 200 uomini/giorno.

In questi casi non è ammesso un procedimento di definizione vero e proprio, ma è introdotto, con il nuovo articolo 302, un procedimento che comporta, all'esito del giudizio penale, in caso di condanna, la possibilità di sostituire la pena detentiva irrogata con una pena pecuniaria, ragguagliata secondo le modalità dell'articolo 135 del codice penale, e cioè 250 euro per ogni giorno di detenzione disposto dal giudice.

Tale sostituzione è possibile, tuttavia, solo quando siano state eliminate tutte le fonti di rischio, quindi sostanzialmente quando sia stata regolarizzata la situazione e quando siano state eliminate anche le conseguenze dannose del reato. E questo inciso, a mio giudizio, dà luogo a delle difficoltà interpretative.

Quando si può dire che sono state eliminate le conseguenze dannose del reato?

Le conseguenze dannose, cioè non il rischio ma il danno prodotto da un reato, di solito emergono, nella materia che ci occupa, quando dalla consumazione del reato è derivato un evento, infortunio o malattia professionale. Ora, la procedura di sostituzione della pena di cui

all'articolo 302 non è consentita quando la violazione in questione ha avuto un contributo causale nel verificarsi di un infortunio sul lavoro mortale o ha comportato una malattia superiore a 40 giorni.

Pertanto, in questo caso non ci si deve neppure porre il problema di quali siano le conseguenze dannose del reato, e se esse siano eliminabili o meno, perché non è consentita la sostituzione della sanzione detentiva.

Ma si pensi al caso della mancata valutazione del rischio in un'azienda dove ci sono lavorazioni esposte a rischi particolarmente gravi, per cui si versa nell'ipotesi di applicazione della sola pena detentiva, qualora ne sia derivato il mancato approntamento delle conseguenti misure di sicurezza, che ha cagionato, a sua volta, un infortunio sul lavoro non mortale per un periodo inferiore a 40 giorni, per poter beneficiare della sostituzione della pena bisognerebbe dimostrare non solo di aver regolarizzato la situazione contraria alle norme, quindi di aver integrato il documento di valutazione del rischio o di averlo redatto se mancava totalmente, ma bisognerebbe anche dimostrare di aver eliminato le conseguenze dannose del reato.

E quindi l'interpretazione a mio avviso corretta è quella secondo la quale bisogna comunque aver risarcito il lavoratore per la parte corrispondente del danno derivante dalla malattia che gli è stata provocata. Tuttavia, dubito che tale procedimento di sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria sia completamente appetibile da parte delle imprese, e ciò sia per l'entità della pena pecuniaria che deriva dalla sostituzione - che però può formare oggetto di sospensione condizionale della pena - sia perché bisogna comunque dimostrare l'avvenuta eliminazione della conseguenza dannosa attraverso il risarcimento del danno.

Il beneficio di questo sistema è non solo e non tanto quello di consentire il passaggio dalla condanna a pena detentiva alla condanna a pena pecuniaria, quanto l'ulteriore conseguenza, prevista dall'artico-

lo 302, comma 3, secondo cui il reato si estingue decorso un periodo di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza che ha operato la sostituzione della pena, a condizione che l'imputato non abbia commesso ulteriori reati tra quelli previsti dal Testo Unico, ovvero reati di omicidio o lesioni personali colpose o violazioni delle norme di sicurezza.

La condanna, dunque, viene meno anche nel certificato del casellario, che spesso è fondamentale per chi deve partecipare a gare pubbliche o a procedimenti analoghi.

Sempre con riferimento al sistema sanzionatorio, è stata opportunamente mantenuta la sanzione penale per le violazioni sostanziali ed è stata, in via generale, applicata la sanzione amministrativa alle violazioni di carattere più strettamente formale; inoltre, è stata unificata la sanzione per la mancata redazione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) al caso di mancata redazione del POS, che è il documento che nei cantieri viene redatto al posto del DVR.

Per quanto riguarda le sanzioni in tema di valutazione del rischio, il sistema sanzionatorio è stato ricondotto ad un complesso più organico, prevedendo quindi la pena pecuniaria alternativa a quella detentiva nei casi di omessa redazione del DVR, la pena detentiva soltanto per i casi di omessa redazione del DVR per quelle imprese dove è maggiore il pericolo per i lavoratori e una sanzione esclusivamente pecuniaria per i casi di irregolarità nella redazione del DVR.

Questo sistema di individuazione delle sanzioni connesse alla mancata redazione o inesatta redazione del DVR può portare a ritenere, a mio giudizio, non punibile di per sé quella condotta che consista nella redazione di un DVR nel quale è stata omessa la valutazione di uno o più rischi. Alla stregua di questa interpretazione, secondo me, si verificherebbe una carenza del sistema normativo. Un'interpretazione diversa può invece condurre a ritenere che siccome l'articolo 55, comma 4, sanziona, seppur con la sola pena dell'ammenda, la

mancata predisposizione, in seno al DVR, di una “relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l’attività lavorativa” (articolo 28, comma 2, lett. *a*), l’omessa valutazione di uno o più rischi rileverebbe sotto il profilo dell’incompletezza della relazione e sarebbe pertanto sanzionabile.

E comunque in un caso del genere dell’esempio appena fatto il datore di lavoro cui è imputabile la condotta che ha cagionato l’infortunio non andrebbe mai esente da responsabilità rispetto all’infortunio stesso, in quanto il profilo di colpa rilevante per l’imputazione delle responsabilità rispetto all’evento lesivo infortunio va individuato non solo con riferimento alle violazioni di quelle norme che siano già di per sé sanzionate, ma anche con riferimento alla violazione di norme che di per sé non trovino una sanzione diretta, e cioè che non siano sanzionabili in quanto tali.

Quindi, anche a voler ritenere che redigere un DVR in cui si omette di valutare un certo rischio non sia condotta di per sé sanzionabile, è indubbio che se da questa condotta deriva il mancato approntamento delle misure di sicurezza conseguenti a quel rischio e, di conseguenza, si verificano un infortunio mortale o lesioni personali, sicuramente sarà configurabile un profilo di colpa da parte del datore di lavoro per aver redatto un DVR che, in quanto incompleto, sicuramente viola la disciplina di cui all’articolo 28 del Testo Unico.

Per concludere il discorso sul sistema sanzionatorio, è necessario precisare che, per quanto riguarda le figure del preposto e del lavoratore, sono state espunte sanzioni specifiche da quasi tutti i titoli del Testo Unico, e ciò perché si sono opportunamente ricondotte le violazioni del preposto e del lavoratore alla violazione di quegli obblighi di natura generale che sono contemplati nell’articolo 19 per il preposto e nell’articolo 20 per il lavoratore.

Gli obblighi previsti dalle disposizioni dei singoli titoli sono una specificazione degli obblighi di natura generale, quindi ogni violazione a

carico del preposto e del lavoratore è stata opportunamente espunta dai titoli in questione, salvo alcuni casi in cui vengono contemplate e sanzionate condotte più gravi e specifiche.

Per quanto riguarda invece i modelli di organizzazione, che rilevano in tema di responsabilità delle società e degli enti da reato, non v'è stata alcuna sostanziale modifica da parte del decreto n. 106 del 2009. Mi limito pertanto a fornire delle interpretazioni di carattere sistematico per poi magari rispondere ai vostri quesiti.

Come sapete, i modelli organizzativi sono stati previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2001 e solo con la legge delega n. 123 del 2007 si è introdotta la configurazione di un illecito per le società a seguito dei reati di omicidio o lesioni personali colpose in tema di sicurezza.

Con detta legge la redazione del modello organizzativo, dunque, è venuta in rilievo anche in riferimento alle problematiche di sicurezza. Una prima importante riflessione riguardo alla redazione dei modelli organizzativi: non c'è nessuna norma che obbliga a redigerli e che sanziona il caso di mancata redazione.

Il sistema normativo è costruito nel senso che, qualora si verifichi un infortunio sul lavoro relativo alla violazione di una norma sulla sicurezza, rispetto alla quale sia configurabile, oltre al reato a carico della persona fisica, anche un illecito a carico dell'ente per cui la persona ha operato - e per ente intendo ente pubblico economico o società - allora in quel caso, se l'ente vuole andare esente da responsabilità è suo onere dimostrare, almeno per i reati commessi dai soggetti in cosiddetta posizione apicale, l'adozione e l'efficace attuazione di questo modello.

Quindi non esiste un formale obbligo di redazione, ma un onere che, tuttavia, è, nei fatti, un obbligo, in quanto la società deve dimostrare di avere adottato il cosiddetto *compliance program* se vuole andare esente da eventuali responsabilità in caso di reato.

Passiamo alla seconda notazione.

L'articolo 30 del Testo Unico ha sostanzialmente introdotto dei criteri di specificazione del contenuto dei modelli organizzativi, ma non è una norma speciale rispetto alle norme di cui agli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 231 del 2001, che hanno delineato i criteri e i contenuti di carattere generale di questi modelli.

La disciplina di cui all'articolo 30 non si sostituisce a quelle norme di carattere generale, e quindi al contenuto dei modelli che quelle norme indicano, ma comporta soltanto una specificazione del contenuto dei modelli organizzativi nella parte in cui essi mirano a prevenire la commissione di reati specifici in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Si può discutere se, sotto il profilo pratico, la società possa avere uno o più modelli - uno che valga a prevenire reati infortunistici, uno che valga a prevenire reati di corruzione, uno che valga a prevenire altri reati - oppure ne possa avere uno solo; ritengo che, nella sostanza, ogni società si determini come crede.

Ciò che giuridicamente si tende a osservare è che questi modelli devono avere regole specifiche e strutturarsi in maniera specifica, con riferimento alle diverse tipologie di reato che mirano a prevenire.

L'articolo 30, oltre a specificare le norme di carattere generale, rappresenta una sorta di canone interpretativo, anche qui di carattere generale, dei modelli, volto ad evitare problematiche applicative che portino a far sì che il modello di gestione sia una sostanziale duplicazione del DVR.

Il modello di organizzazione, per quanto riguarda il tema della sicurezza sul lavoro, è infatti aggiuntivo e non sostitutivo rispetto al sistema di cautele previsto dalle norme di prevenzione.

Queste ultime delineano un sistema che mira a neutralizzare i rischi afferenti l'attività lavorativa o le modalità con cui questa viene svolta, mentre il modello organizzativo mira a delineare moduli comportamentali e procedurali in grado di assicurare l'attuazione di quel

sistema di cautele.

L'ente si struttura, si dà dei protocolli operativi di gestione che consentano di fare in modo che venga attuato quel sistema normativo, che già di per sé pone obblighi pianificatori e documentali per la tutela e la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Questa è concettualmente la differenza ed è opportuno che nella redazione di questi modelli non si attui un'inutile duplicazione di scelte, concetti, disposizioni e contenuti che sono propri del DVR o di altre direttive aziendali in tema di sicurezza.

L'ultima notazione da fare si ricollega alla disposizione di carattere transitorio prevista dall'articolo 30, comma 5, che risponde al problema di come introdurre il sistema basato sull'adozione di modelli organizzativi nell'ambito di enti e imprese non abituate a ragionare in questi termini.

Tale articolo prevede un periodo di tolleranza, stabilendo che in sede di prima applicazione i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro del 28 settembre 2001 o al British Standard Ohsas 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti richiesti dal Testo Unico.

Questa norma transitoria è formulata male, in modo troppo generico, e quindi dà luogo a una serie di problematiche applicative.

Innanzitutto mi chiedo se questo periodo di prima applicazione si debba considerare trascorso o meno.

In secondo luogo, mi preme sottolineare che questi modelli o protocolli standard non sono in tutto e per tutto assimilabili al concetto di modello organizzativo delineato dal decreto legislativo n. 231 del 2001, perché, come ho già detto, l'articolo 30 è una specificazione del decreto legislativo n. 231 del 2001 e non qualcosa di autonomo.

I sistemi di gestione della sicurezza, e cioè il British Standard Ohsas ed il sistema UNI-INAIL, sono cosa diversa rispetto al modello or-

ganizzativo.

I sistemi indicati dall'articolo 30, comma 5, possono essere quindi applicati solo per la parte corrispondente, e cioè nella misura in cui consentono, così come sono formulati e quindi recepiti, di adempiere a quelli che devono essere i contenuti propri del modello organizzativo.

Il che significa che vanno comunque integrati sotto due profili: il primo è quello di carattere generale, perché in concreto il protocollo British Standard Ohsas o quello UNI-INAIL non rispondono a tutti i requisiti previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2001 e dall'articolo 30 (per esempio, non prevedono un organismo di vigilanza, un codice etico, un sistema sanzionatorio); relativamente al secondo profilo, i modelli di cui all'articolo 30, comma 5, vanno integrati con riferimento alla specifica realtà aziendale.

Pertanto, nonostante questa norma preveda una presunzione di conformità, le Linee guida UNI-INAIL ed il British Standard Ohsas non sono di per sé sufficienti per escludere la responsabilità dell'ente, nei casi previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2001, se non adeguati ed integrati secondo le specificità del singolo ente o della singola impresa che li ha adottati.

Dibattito e chiusura dei lavori

*Coordinatore Vincenzo Panico**

DOMANDA - Dott. Martino Antonio Rizzo - Direzione Risorse Umane e Organizzazione Trenitalia

Voglio approfittare della presenza del Prof. Michele Lepore per approfondire il concetto di preposto.

Di norma, è semplice individuare il preposto: normalmente nella squadra c'è un caposquadra, nella catena di montaggio c'è il capotecnico.

In Trenitalia, tuttavia, tale individuazione risulta più complessa quando la vigilanza riguarda il personale viaggiante e, in particolare, il capotreno che opera su turni di lavoro che possono iniziare a qualsiasi ora del giorno e della notte.

Per essere più chiaro descrivo velocemente l'organizzazione di un nostro impianto del personale di bordo.

C'è un Capo Impianto che gestisce circa 200-300 persone ed il suo orario giornaliero di lavoro si estrinseca di norma dalle 8 alle 17.

C'è il Quadro-Distributore che è colui che su turni h24 assegna il lavoro al singolo capotreno e rappresenta per lui un punto di contatto costante. Vi è poi il Tutor, un altro Quadro che segue la formazione del capotreno e per un certo numero di giorni all'anno gli eroga formazione e lo affianca almeno per due viaggi in treno, scortandolo e verificando sul campo come opera.

In un'organizzazione così fatta per il capotreno è quindi difficilissi-

* Responsabile Sicurezza del Lavoro, Relazioni Industriali e Politiche del Lavoro Ferrovie dello Stato

mo avere rapporti con il Capo Impianto, mentre ha rapporti frequenti con il Distributore - un Quadro - ed ha rapporti costanti formativi ed informativi con il Tutor.

In questo modello organizzativo, chi è il preposto? Come individuarlo? Sarà il Distributore, il Tutor o il Capo Impianto?

RISPOSTA - Prof. Michele Lepore

Premesso il dovuto approfondimento delle specificità organizzative di ogni impresa, dagli elementi esposti non si tratta di un problema di individuazione di chi sia il preposto, ma semmai di come possa fare vigilanza questo preposto.

Ci sono pochi dubbi in merito al fatto che il preposto sia il Capo Impianto. D'altra parte, non può essere né chi gli fa formazione, cioè il Tutor, né chi distribuisce gli incarichi, ma solo il suo Capo Impianto, cioè colui che gli è sovraordinato gerarchicamente può impartirgli disposizioni anche in ordine alla sicurezza e può anche applicare nei suoi confronti provvedimenti disciplinari o segnalarlo per l'applicazione degli stessi.

Il problema è semmai come fa questo Capo Impianto a fare vigilanza a dei capotreno che viaggiano soli sul treno.

Questo problema, a mio avviso, si può risolvere tenendo conto della modernità e della complessità della lavorazione di cui si tratta.

È ovvio che un magistrato non potrà pretendere che venga assunta un'altra persona per ogni capotreno con il compito di vigilare che il capotreno non si infortuni.

Dando per scontato che non ci può essere un obbligo della doppia figura all'interno, perché obbligo di vigilanza non significa obbligo di presenza continua, è chiaro che una soluzione a questo problema potrebbe essere quella che il capotreno sia a conoscenza delle misure di sicurezza, abbia fatto formazione, abbia il documento di valutazione dei rischi, ecc., e il Capo Impianto, personalmente o demandando a

qualcun altro, faccia una visita in treno. Tale visita potrebbe avvenire anche una volta al mese, purché non vi sia preavviso e purché, a fronte di questa visita, non si tollerino eventuali violazioni della normativa sulla sicurezza. D'altro canto, il medesimo problema si pone anche per i lavoratori che fanno rimozione dei rifiuti oppure per gli autisti dell'autobus.

Nei confronti di questi soggetti non può che esserci una vigilanza "spot", che è molto più complessa, ad esempio, rispetto alla vigilanza nei confronti di una squadra di elettricisti.

RISPOSTA - Dott. Lorenzo Fantini

Sono d'accordo. È una vigilanza sicuramente meno tradizionale. Sarebbe un errore pensare alla vigilanza in termini personali.

Il Testo Unico lo chiarisce bene in alcune sue parti, come ad esempio nell'articolo 18, comma 7, in cui si parla di vigilanza del datore di lavoro e del dirigente relativamente alla responsabilità.

Il Testo Unico ci dice che l'organizzazione del lavoro deve strutturarsi in maniera tale che, tramite un soggetto o comunque mediante una procedura, si riesca a garantire una sorta di controllo sul soggetto.

Quindi la Sua domanda presuppone una risposta che non sta nel personale, ma sta nell'organizzazione, che poi sta anche nello spunto del modello di organizzazione e gestione; con riferimento al modello di organizzazione e gestione, difatti, non si dice che bisogna individuare sempre un soggetto che vigila, ma che ci devono essere delle procedure.

Bisogna ragionare in termini organizzativi, ma non necessariamente personali, perché altrimenti arriviamo all'assurdo di dover dire che la norma impone scelte organizzative che spettano solo all'azienda.

Ciò che la norma vuole garantire è che non ci si disinteressi totalmente della vigilanza su questi soggetti.

DOMANDA - Dott. Antonio Tabacchi - Direzione Risorse Umane - FS

Il Prof. Michele Lepore ha sottolineato che la legge consente la delega e la subdelega, fermandosi lì ed ha inoltre sostenuto che questo meccanismo non è coerente con l'effettiva organizzazione dell'esercizio, e quindi non lo rispetta.

E' stato chiarito che anche la subdelega deve avvenire previa intesa col datore di lavoro.

La domanda è la seguente: la disciplina delle deleghe può essere interpretata nel senso che non vi è un divieto di terza delega, ma nel senso che è necessaria l'intesa con il datore di lavoro?

Possiamo pensare a dei meccanismi attraverso i quali il datore di lavoro comunque condivida anche la sub-subdelega?

RISPOSTA - Dott. Giuseppe De Falco

Ci sono delle norme come questa che, introdotte con finalità lodevoli di chiarificazione, comportano delle difficoltà applicative nel momento in cui si scontrano con realtà concrete.

Rigiro il problema.

Fermo restando che l'articolo 16 prevede solo un secondo grado di delega, una sola subdelega, se in concreto ci si trova di fronte ad un'azienda nella quale concretamente il subdelegato, previa intesa o senza intesa, ha delegato un altro soggetto, ritenete o no che quest'ultimo sia comunque tenuto ad adempiere alle norme in materia di salute e sicurezza e, se non lo fa, ne risponde unitamente a colui che lo ha delegato? A mio avviso, la risposta è affermativa.

La norma di cui all'articolo 16, comma *3bis*, che formalmente impedisce una subdelega di secondo grado non può, di fatto, impedire che si verificano situazioni di questo tipo, che vengono a maturare nelle concrete realtà aziendali. Queste situazioni devono essere valutate in punto di individuazione delle responsabilità, tenendo presente che,

nel momento in cui si accetta un certo tipo di incarico, si ha a che fare con la regolamentazione in tema di sicurezza e si è garanti dell'osservanza delle norme.

Pertanto, profili di responsabilità ci possono essere anche in capo al sub-subdelegato, il quale se vorrà andare esente da responsabilità, basandosi su questa disposizione normativa che impedisce la sub-subdelega, non dovrà accettare la delega.

DOMANDA - Dott. Federico Berchi - Direzione Risorse Umane e Organizzazione RFI

Avrei piacere di conoscere il punto di vista del Prof. Michele Lepore e del Sostituto Procuratore Giuseppe De Falco su una linea interpretativa condivisa dalla mia struttura riguardante la necessità, non tanto l'opportunità, che il subdelegato sia un dirigente.

A parer vostro, questo requisito è necessario?

RISPOSTA - Prof. Michele Lepore

Quando si parla di delega, ci si riferisce ad uno dei due strumenti a disposizione del datore di lavoro che organizza uomini e mezzi.

Il primo è il potere dispositivo secco; il secondo è la delega di funzioni, che costituisce un modo di gestire l'azienda delegando un proprio *alter ego* a impartire le singole disposizioni.

È chiaro che la delega deve essere fatta ad un soggetto che poi esercita un potere autonomo e non semplicemente di vigilanza, e quindi non può che essere un dirigente.

Non può delegarsi un semplice preposto, perché nel momento in cui il datore di lavoro delega un preposto a svolgere le sue funzioni lo ha di fatto nominato dirigente, e gli dovrà trasferire tutti i poteri necessari all'esercizio delle funzioni delegate quali, ad esempio, l'autonomia decisionale e quella finanziaria.

RISPOSTA - Dott. Lorenzo Fantini

Faccio una precisazione. Quando si parla di dirigente, deve essere chiaro a tutti che ci si riferisce al dirigente ai fini della sicurezza. Non vorrei che si confondesse il dirigente sotto il profilo civilistico, cioè colui che non è un impiegato, un quadro, un operaio, con il dirigente in senso non civilistico.

Quando parliamo di dirigente, lo facciamo solo in termini di sicurezza e l'aspetto formale è superato da quello sostanziale. Quindi quando Lei dice dirigente, deve essere chiaro che parliamo la stessa lingua, quella della sicurezza. Anche se molto spesso il dirigente in senso civilistico ha gli stessi poteri previsti dalla normativa su salute e sicurezza, bisogna vedere se il soggetto in questione ha effettivamente i poteri del dirigente ai fini della sicurezza.

Lo sforzo mentale che dobbiamo fare tutti è quello di non considerare automatica l'equiparazione degli aspetti contrattuali a quelli sostanziali, ma di fare un'operazione per capire se il dirigente aveva veramente quel potere di gestione e di spesa.

Se nella nostra contrattazione, come mi sembra di ricordare, solo il dirigente ha questi poteri, solo lui è dirigente ai fini della sicurezza.

Questa operazione va fatta se ci troviamo di fronte a delle situazioni di non corrispondenza tra il dato formale e quello sostanziale.

DOMANDA - Avv. Giuliana Sasseti - Direzione Centrale Legale FS

Volevo conferma di un ragionamento logico desumibile dal vostro intervento sull'interpretazione della normativa.

Si è detto che il delegante ha l'obbligo di vigilare tanto che la *culpa in vigilando* e la *culpa in eligendo* sono il corollario di un principio generale in base al quale il delegante trae responsabilità.

Oggi mi pare di aver capito, che l'unica novità sul punto è data dal fatto che se c'è un sistema organizzativo idoneo anche ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001, si ritiene adempiuto l'obbligo di vigilanza. Ciò premesso, in che termini residua la *culpa in vigilando* nell'ipotesi della delega di funzioni?

Volevo inoltre conferma sulla possibilità della "terza delega". Mi pare che in base al sistema organizzativo interno dell'azienda o al sistema delle deleghe di funzioni prevedere una terza, quarta o quinta subdelega, seppur giuridicamente possibile, possa far incorrere nel rischio che la delega non scrimini, cioè non escluda la responsabilità del delegante per trasferirla sul delegato. Cioè, se il delegante legittimamente si circonda di controllori e preposti subdelegati al rispetto delle norme, la delega in questione potrebbe avere l'effetto di non scriminare il delegante stesso?

RISPOSTA – Prof. Michele Lepore

Proviamo a immaginare un'area organizzativa molto ampia, formata da tanti segmenti organizzativi, anche geografici. Il primo datore di lavoro ha questa grande area sotto di sé e delega una persona per tutta l'area; questa persona, a sua volta, delega altre persone e così via, fino a coprire tutta l'area.

A mio parere non vi è alcun problema, anzi, dovrebbe essere previsto un vero e proprio obbligo di subdeleghe successive.

Chi ha sotto di sé un segmento, se ha la delega e poteri autonomi, vigilerà meglio rispetto ad una persona che è molto distante dal medesimo segmento organizzativo. Quanto più si è lontani da un segmento organizzativo di un'intera area, tanto minore è il potere di fare sicurezza così come di fare esercizio.

È una questione logica che, a mio avviso, dovrebbe diventare logico-giuridica.

RISPOSTA - Dott. Giuseppe De Falco

La disciplina in materia di delega è molto importante e, come dicevo prima, ha un duplice risvolto: da un lato fa chiarezza, ma dall'altro crea dubbi interpretativi, e ciò perché quando una norma mira a essere precisa lascia aperto il campo a che cosa accade in tutte le ipotesi che non sono in essa direttamente contemplate.

Un dubbio che ci si potrebbe porre è il seguente: se l'esercizio della delega è stato disciplinato solo nell'aprile 2008, vuol dire che antecedentemente la delega non si poteva rilasciare?

Tale interpretazione non è corretta, in quanto i connotati della delega e quindi i requisiti cui essa deve rispondere per poter avere funzione scriminante, scriminante vuol dire escludere la responsabilità del delegante per trasferirla sul delegato, sono stati delineati per decenni dalla giurisprudenza e adesso l'articolo 16 non ha fatto altro che disciplinare dei presupposti che la giurisprudenza aveva già delineato.

Una norma, per quanto precisa e circoscritta, non può escludere che nella realtà aziendale si formino delle situazioni di segno contrario. Nelle imprese di grandi o grandissime dimensioni, ad esempio, non si può vietare la subdelega, considerando poi che la norma non vieta, né preclude, né limita, né elide la potestà di autorganizzazione dell'imprenditore.

Due puntualizzazioni.

La prima: nell'individuare queste presunte subdeleghe, dobbiamo riferirci direttamente solo al caso in cui il delegato abbia per effetto della delega gli stessi poteri del delegante.

Se, nell'ambito di questa ripartizione dei compiti a cascata, vi è un terzo soggetto al quale vengono delegati dei compiti diversi, che per esempio ne fanno un preposto alla luce di quelli che sono i compiti propri del preposto delineati dall'articolo 19, in quel caso saremo fuori dalle problematiche in tema di subsubdelega.

Quel preposto potrà pure rinvenire la fonte delle proprie funzioni in

un atto di delega da parte del soggetto sovraordinato, ma giuridicamente non vi è una delega, ma un'attribuzione di compiti autonomi, di un incarico.

Per chiarire, questa è un'ipotesi che non ha nulla a che fare con l'articolo 16.

Seconda puntualizzazione: ritengo che la norma in questione non possa elidere la concreta potestà organizzativa interaziendale e pertanto sarebbe comunque ammissibile il caso del subsubdelegato cui vengano conferiti gli stessi poteri del subsubdelegante.

Voglio farvi un'ulteriore precisazione. Se così dovesse essere per il futuro, ritengo che anche le subsubdeleghe debbano essere riguardate con riferimento a quelli che sono i requisiti che ogni delega e subdelega deve possedere, fra i quali vi è l'obbligo di vigilanza da parte del delegante.

Qualora il delegante assolva compiutamente all'obbligo di vigilanza e abbia individuato nel delegato una persona che abbia tutti quei requisiti previsti dalla norma, credo che l'efficacia scriminante di quell'atto sia innegabile.

In caso contrario, ci troveremmo di fronte a un'ipotesi di responsabilità oggettiva, non prevista dal nostro ordinamento penale in materia di sicurezza, fondata sulla considerazione per cui esiste un divieto di subsubdelega, quindi il subsubdelegante in quanto tale è comunque oggettivamente responsabile.

L'ultima precisazione, con cui mi riallaccio un po' a tutte le vostre domande a partire da quella su chi è il preposto, riguarda il metro di valutazione che la giurisprudenza adotta quando si tratta di andare a individuare le responsabilità.

Il parametro di valutazione muove dalla considerazione degli obblighi normativi. Per quanto riguarda l'indicazione del preposto, ad esempio, si valuta chi svolge in quel particolare contesto i compiti propri del preposto, e cioè sorveglianza, vigilanza, segnalazione delle

carenze.

Lo stesso discorso vale per il dirigente. Per tale motivo non bisogna confondere la qualifica di dirigente sotto il profilo contrattualistico con la qualifica di dirigente ai fini delle funzioni di sicurezza, ma individuare il soggetto che ha in quel contesto le attribuzioni alle quali la norma connette la figura dirigenziale, altrimenti si rischia di attribuire delle responsabilità sulla base di mere qualifiche formali, mentre le responsabilità di carattere penale vanno attribuite sulla base di ciò che in concreto un soggetto ha fatto o non ha fatto.

RISPOSTA - Dott. Lorenzo Fantini

Volevo aggiungere che questa è la prima volta che affrontiamo questi temi con questo livello di approfondimento e di aggancio con la realtà, quindi trovo questa discussione positiva.

Mi è venuta in mente una provocazione: il terzo livello di delega non è un livello normato e, pertanto, chi fa la delega di terzo livello non è teoricamente tenuto a rispettare i principi dell'articolo 16 dal punto di vista formale.

Quella delega dovrà quindi essere valutata in base ai principi generali, che di fatto sono gli stessi.

Per valutare se la delega è scriminante o meno, la si deve valutare dal punto di vista sostanziale.

Paradossalmente il terzo livello di delega è più conveniente poiché consente di aggirare alcuni elementi formali.

Ciò che conta, d'altra parte, è la sostanza del trasferimento dei poteri. Anche con riferimento all'eventuale accettazione, non ritengo debba essere fatta necessariamente per iscritto, perché al terzo livello non si dovrebbe applicare l'articolo 16, se non per analogia.

OSSERVAZIONE - Ing. Vincenzo Panico

Il quadro normativo ci mette a disposizione degli strumenti che sono

l'individuazione delle unità produttive, cioè l'individuazione di più datori di lavoro, la possibilità che il datore di lavoro possa utilizzare lo strumento della delega, la possibilità di dare gli incarichi e individuare i dirigenti preposti.

Pertanto, sono strumenti che vanno utilizzati in funzione delle caratteristiche del *business*, dei rischi e dell'organizzazione dell'impresa.

L'elemento chiave è realizzare una chiara organizzazione di ruoli e responsabilità che sia funzionale alle politiche di prevenzione.

La conoscenza degli strumenti giuridici a disposizione del datore di lavoro è la premessa per determinare un preciso organigramma di sicurezza del lavoro rispetto alla complessità organizzativa che si incontra.

DOMANDA - Dott. Sergio Bini - FS Logistica

Desideravo un chiarimento riguardante la legge n. 191 del 1974 che si applicava a tutte le attività gestite dall'allora Azienda Autonoma delle FS.

Oggi il Gruppo FS ha declinato la gestione delle attività alle società e quindi chiedo se - sia per la vigilanza che per il campo di applicazione - la legge 191 vale per tutte le attività del Gruppo o solo per il trasporto ferroviario.

RISPOSTA - Ing. Giuseppe Piegari

Tra il Ministero dei Trasporti, la Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e la Direzione Generale della tutela delle condizioni di lavoro, si sono svolti solo due incontri per l'armonizzazione delle disposizioni tecniche di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008 con la legge n. 191 del 1974 e uno dei temi sul quale si sta discutendo come gruppo tecnico è proprio il campo di applicazione della legge n. 191 del 1974.

Le nostre prime indicazioni tecniche passeranno al vaglio dei rispet-

tivi uffici legislativi e faremo sicuramente un passaggio con il coordinamento tecnico delle Regioni, perché chiaramente questo decreto deve passare anche al vaglio della Conferenza.

DOMANDA - Dott. Sergio Bini - FS Logistica

Oggetto delle mie preoccupazioni è la linea di confine tra l'esercizio ferroviario e la logistica, per esempio negli scali ferroviari.

RISPOSTA - Prof. Michele Lepore

A mio avviso, un qualsiasi deposito, che sia un deposito di ferrovie, un *docks* di un porto o un deposito di un'altra azienda che produce macchine, non giustifica una legge speciale.

Credo vi sia un orientamento verso il compromesso: le ASL avranno competenza su tutto ciò che non è esercizio ferroviario e l'ispettore del lavoro avrà competenza sull'esercizio ferroviario.

RISPOSTA - Ing. Giuseppe Piegari

Per concludere, stiamo ragionando come gruppo tecnico proprio sulle definizioni, tra le quali c'è quella di impianto ferroviario. Cercheremo di fissare dei limiti già con le definizioni.

CHIUSURA DEI LAVORI - Ing. Vincenzo Panico

Ringrazio tutti i presenti per la fattiva partecipazione a questa giornata di approfondimento sul tema della salute e sicurezza sul lavoro; un forte ringraziamento va rivolto ai relatori per la loro ampia ed esauritiva esposizione, completata da importanti precisazioni e chiarimenti, ed allo *staff* della Direzione Risorse Umane che ha curato gli aspetti organizzativi del convegno.

Mi auguro che in un prossimo futuro possano essere programmate sul tema altre occasioni come questa.

Vi ricordo che Federtrasporto pubblicherà sul seminario un Quaderno

contenente i contributi di tutti i relatori, quelli scaturiti dal dibattito, ulteriori relazioni di approfondimento ed un'appendice.

Parte Seconda

L'evoluzione storica della normativa di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori

di Michele Lepore

Sommario: 1. La nascita dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali - 2. I primi regolamenti di prevenzione - 3. Il codice penale - 4. Il codice civile - 5. La Costituzione - 6. I decreti degli anni 50 - 7. Lo Statuto dei Lavoratori - 8. Il D.Lgs. n. 626 del 1994 e la successiva normativa speciale in materia di sicurezza sul lavoro.

1. La nascita dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali

In Italia, la «previdenza» e, quindi, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, è nata prima della «prevenzione».

Il ritardo della nascita di un complessivo ordinamento normativo volto alla tutela prevenzionistica dei lavoratori, ritardo grave se valutato in relazione al corrispondente stato di avanzamento del processo di industrializzazione e, di conseguenza, all'elevato grado di nocività e pericolosità del lavoro, va ascritto, in buona parte, al tipo di teoria del fenomeno infortunistico dominante in ambiente istituzionale e largamente diffuso nella cultura della società italiana fino ai primi anni del dopoguerra.

I suoi tratti essenziali consistevano nell'idea che il principale riferimento eziologico degli infortuni sul lavoro era costituito dai fattori di tipo soggettivo, legati alla mera imprudenza o negligenza comportamentale dei lavoratori stessi.

Venivano, infatti, esclusi dall'indagine di causazione, sia tutti i fattori soggettivi connessi al tipo di organizzazione del lavoro (fatica fisica, *stress*, carenze formativo-informative ecc.), sia gran parte dei fattori oggettivi presenti nell'ambiente di lavoro (condizioni di nocività, pericolosità di macchine e infrastrutture, ecc.), con l'ovvio risultato di ricondurre a motivazioni di colposo autolesionismo operaio la maggioranza dei casi di infortunio.

Inoltre, a questa teoria, cosiddetta «del fattore umano», principale postulato dell'ideologia della fatalità o imprevedibilità dell'infortunio sul lavoro, si affiancava il principio, imperante negli anni della prima industrializzazione, dell'assoluta libertà dell'iniziativa privata, in nome della quale non veniva tollerata l'apposizione di limitazioni esterne, di carattere normativo, al potere gerarchico e di organizzazione del lavoro dell'imprenditore.

E' in questo quadro culturale che trova giustificazione il peculiare *iter* legislativo, in materia di infortuni e malattie professionali, tracciato, alle origini, dal legislatore italiano, il quale individuò nella politica di prevenzione uno strumento secondario ed ausiliario rispetto ad una politica di tipo riparatorio.

Infatti, il problema della tutela dell'integrità fisica dei lavoratori diviene oggetto di attenzione sociale sul finire del XIX secolo, a seguito dell'espandersi della grande industria e del progressivo e preoccupante incremento del fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali.

Ma per molti anni il legislatore, ritenendo la maggior parte degli infortuni un prodotto ineluttabile della negligenza o disattenzione dei lavoratori e considerando inconcepibile la violazione dei confini

dell'autonomia imprenditoriale, non trovò altra soluzione che quella di privilegiare la disposizione di strumenti di risarcimento dei danni sofferti dai lavoratori, facendo registrare una pesante marginalizzazione delle finalità prevenzionistiche.

Per questo, appunto, il primo intervento in materia, la legge n. 80 del 1898 (modificata con la legge n. 243 del 1990, successivamente ordinata nel R.D. n. 51 del 1904, che approvò il Testo Unico per gli infortuni degli operai sul lavoro), sancì l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro degli operai addetti in alcuni settori industriali specificati.

L'obbligo assicurativo fu posto a carico degli imprenditori a copertura dei danni subiti dai lavoratori in tutti i casi di infortunio ritenuti fortuiti o dovuti a forza maggiore, in quelli riconducibili a colpa del lavoratore e, infine, in tutte le ipotesi di colpa dell'imprenditore, purché perseguibili dietro querela dell'infortunato.

La responsabilità civile dei datori di lavoro rimane solo nei casi di una sua colpa, accertata da sentenza penale, per fatti perseguibili d'ufficio o per fatti imputabili a preposti alla sorveglianza o alla direzione del lavoro.

In tal modo, si dispose una parziale deroga al principio di diritto comune della concatenazione tra responsabilità soggettiva e imputabilità dell'agente.

Ciò in quanto, in quegli anni, solo una ridottissima quota di operai infortunati riusciva ad ottenere il risarcimento dei danni, data la difficoltà di dimostrare la responsabilità colposa dell'imprenditore; circostanza, questa, che aggiungeva al danno fisico un grave pregiudizio, sotto il profilo economico, alla stessa possibilità di sopravvivenza del lavoratore e della sua famiglia.

Pertanto, dopo alcuni tentativi falliti, da parte di dottrina e giurisprudenza, di introdurre una teoria dell'inversione dell'onere della prova, in base alla quale lo stesso imprenditore avrebbe dovuto dimostrare

l'assenza di ogni sua responsabilità in ordine all'incidente, vennero sanciti, da un lato, l'esonero parziale della responsabilità civile dei datori di lavoro e, dall'altro, l'assicurazione obbligatoria a loro carico per la riparazione anche di danni di cui non fossero ritenuti colpevoli. Il particolare istituto venne giustificato con il ricorso al concetto di «*rischio professionale*»; vale a dire, da un lato, con l'assunzione del principio della casualità della maggior parte degli infortuni sul lavoro e, dall'altro, con il riconoscimento che il rischio di tali infortuni dovesse essere posto a carico dell'imprenditore, il quale vi doveva far fronte con la conclusione obbligatoria di un'assicurazione contro i danni.

Quest'ultimo assunto fu spiegato con il principio secondo il quale se l'attività imprenditoriale comporta guadagni, da questa devono anche essere sopportate le eventuali perdite, così materiali come umane.

Se però, in tal modo, fu data una parziale soluzione economica al notevole sovracosto sociale e individuale legato alla gravosa entità del fenomeno infortunistico e alla fragilità del tradizionale istituto della responsabilità civile, si finì, comunque, per consolidare l'ideologia della fatalità e imprevedibilità dell'infortunio sul lavoro, con notevole pregiudizio per lo sviluppo di una coscienza sociale e giuridica tesa alla prevenzione.

Infatti, con l'introduzione del concetto di responsabilità oggettiva dell'imprenditore (rischio professionale), limitata alla copertura del premio assicurativo, venne implicitamente messo in ombra il concetto di responsabilità soggettiva di quest'ultimo, non solo in ordine al risarcimento dei danni, ma anche alla predisposizione preventiva di condizioni di lavoro più sicure.

Tanto ciò è vero che, ancora nel 1934, nella relazione governativa al Senato del disegno di legge di delegazione per la riforma delle norme nell'assicurazione obbligatoria (R.D. n. 1765 del 1935), si ribadisce che la principale finalità dello Stato, per quanto riguarda il settore in-

fortunistico, consiste nell'introdurre «*il principio del carattere pubblico dell'assicurazione quale difesa contro la sventura del lavoro e come necessità di ricostituire le energie dell'infortunio menomate*»¹.

2. I primi regolamenti di prevenzione

Con la citata legge n. 80 del 1898, oltre all'introduzione dell'assicurazione obbligatoria, venne stabilito, contestualmente, il principio dell'obbligatorietà dell'adozione di determinate misure tecniche atte a prevenire gli infortuni, delegando il governo all'attuazione successiva di regolamenti specifici contenenti tali misure.

A seguito della promulgazione di questa legge venne quindi emanato il primo regolamento generale di prevenzione con R.D. n. 230 del 1899, a cui si aggiunsero altri regolamenti speciali, relativi ad alcune lavorazioni particolarmente pericolose.

Vennero in particolare emanati, nell'ambito della delega, il regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave (R.D. n. 231 del 1899), il regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle imprese che trattano o applicano materie esplosive (R.D. n. 232 del 1899), il regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle costruzioni (R.D. n. 205 del 1900), il regolamento per la prevenzione degli infortuni nell'esercizio delle ferrovie (R.D. n. 209 del 1903), il regolamento per la prevenzione nell'esercizio delle tramvie extraurbane (R.D. n. 1306 del 1911)².

Le principali caratteristiche di tale disciplina testimoniano il ruolo di strumento accessorio, privo di reale autonomia, assegnatole dal legislatore.

La sua *ratio* non fu mai informata ad un vero e proprio apprestamento di mezzi atti a tutelare preventivamente la personalità fisica e mo-

¹ On. Bonardi, *Relazione al Senato di presentazione della legge n. 333 del 1934*, in "Le Leggi" Società editrice del periodico Il Foro italiano, 1934.

² M. Lepore, A. Medina, *Il diritto alla sicurezza sul lavoro*, Edizioni Lavoro, Roma 1984, p. 17.

rale del lavoratore ma rispondeva, in ultima istanza, a finalità di sostegno e razionalizzazione dello stesso istituto dell'assicurazione obbligatoria.

Lo scopo principale delle misure cautelative imposte non era altro che quello di mantenere il fenomeno infortunistico entro i limiti del rischio preventivato dagli istituti assicuratori sulla base di un calcolo medio degli incidenti sul lavoro, ritenuti per la gran parte fortuiti.

In altri termini, veniva richiesto al datore di lavoro un minimo di diligenza prevenzionistica affinché non contribuisse a far lievitare la quota prevista e «fisiologica» di infortuni e non aggravasse, quindi, i costi di gestione³.

Ciò è deducibile da vari elementi. In primo luogo, dall'iniziale abbinamento delle due discipline, quella assicurativa e quella di prevenzione, in unico provvedimento; sia la legge n. 80 del 1898 che il successivo Testo Unico n. 51 del 1904 (legge di coordinamento), oltre a regolare in maniera compiuta le questioni assicurative, dedicavano un titolo (3 soli articoli) ai regolamenti preventivi, stabilendo pochi principi generali e delegando il governo per la loro attuazione.

Una delega per l'emanazione di nuove norme per la prevenzione fu, tra l'altro, prevista anche successivamente dal R.D. n. 1765 del 1935, recante «*Disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*». In secondo luogo, dall'ambito di applicazione degli stessi regolamenti di prevenzione.

Difatti, il regolamento generale del 1899 n. 230 e gli altri regolamenti speciali dettavano norme per la prevenzione infortuni da applicarsi nelle stesse industrie alle quali si applicava la legge n. 80 del 1898.

Erano, quindi, tenute all'osservanza delle misure preventive solo le aziende per le quali sussisteva l'obbligo di assicurazione, vale a dire

³ C. Smuraglia, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Giuffrè Editore, Milano 1974, p. 102.

le imprese industriali con più di cinque dipendenti e quelle appartenenti a settori contraddistinti da lavorazioni particolarmente esposte al rischio, con la conseguente esclusione dell'ambito applicativo di tutte le piccole imprese, del settore del commercio e di quello dell'agricoltura.

Oltretutto per quest'ultimo settore, cui fu esteso il principio dell'assicurazione obbligatoria solo successivamente, con R.D. n. 1450 del 1917, non fu mai emanato un regolamento di prevenzione *ad hoc*, nonostante l'espressa delega.

In terzo luogo, dalla genericità delle misure preventive prescritte (il regolamento generale, ad esempio, era costituito da soli 15 articoli) e dalla quasi totale assenza previsiva di organici strumenti di intervento pubblico, finalizzati a rendere efficace l'osservanza di dette misure.

Infatti, per quel che concerneva le disposizioni sulla vigilanza all'osservanza delle norme, affidata al Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, erano previste ispezioni volte ad accertare l'applicazione dei regolamenti preventivi oltre che ad opera dei funzionari dipendenti dello Stato, anche del personale tecnico per la prevenzione degli infortuni e dei sindacati di assicurazione mutua, ovvero da personale privato di provenienza industriale che, nella migliore delle ipotesi, vigilava nell'adempimento degli obblighi assicurativi.

Sotto il profilo sanzionatorio, infine, non furono previste misure penali serie e specifiche; in base all'articolo 3 della legge n. 80 del 1898 (fedelmente riprodotto nell'articolo 3 del Testo Unico n. 51 del 1904), veniva stabilito che gli imprenditori inadempienti erano puniti a norma dell'articolo 434 c.p. allora vigente (il codice Zanardelli del 1865), il quale disponeva, per la trasgressione ad un ordine legalmente dato dall'autorità competente o ad un provvedimento della stessa finalizzato a ragioni di pubblica sicurezza, l'arresto sino ad un mese e l'ammenda da lire 20 a lire 300.

3. Il codice penale

Una prima innovazione nel campo della sicurezza sul lavoro, si ebbe con l’inserimento nel codice penale (R.D. n. 1398 del 1930) di alcune disposizioni, che tuttora conservano un ruolo di primaria importanza nel panorama giuridico nazionale in materia di sicurezza sul lavoro.

Le norme cui ci si riferisce sono gli articoli 437, 451, 589 e 590 c.p., i quali disciplinano i delitti in materia antinfortunistica.

Al riguardo, rileva preliminarmente che, mentre gli articoli 437 e 451 c.p. hanno una finalità *«prevenzionistica»*, - in quanto sanzionano penalmente condotte da cui potrebbero originarsi situazioni di pericolo, a prescindere dal verificarsi dell’evento infortunistico in sé - , gli articoli 589 e 590 c.p. hanno, invece, carattere *«repressivo/punitivo»* di eventi gravi (omicidio e lesioni colpose), che si sono già verificati e che sono stati la diretta conseguenza della violazione di norme antinfortunistiche⁴.

L’articolo 437 c.p., relativo alla *«rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro»*, statuisce che *«chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni»*.

L’articolo 451 c.p., concernente la *«omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro»*, prevede che *«chiunque, per colpa omette di collocare, ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati alla estinzione di un incendio, o al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da 103 euro a 516 euro»*.

⁴ G. Natullo, *La tutela dell’ambiente di lavoro*, in “Dottrina e giurisprudenza di diritto del lavoro” (a cura di Gino Giugni), UTET, Torino 1995, p. 131.

Come si evince dal testo letterale delle due norme, gli articoli 437 e 451 c.p. fanno sorgere responsabilità penale legata a comportamenti, attivi o passivi, che predispongano ad eventi infortunistici (articolo 437) o pregiudichino la possibilità di ridurre le conseguenze (articolo 451), a prescindere dall'effettiva realizzazione dell'evento dannoso. In altre parole, ciò che è in rilievo è la minaccia stessa del bene sicurezza, poiché viene sanzionata penalmente la condotta che abbia dato luogo a situazioni di pericolo, senza che siano tenute in conto le effettive conseguenze materiali di questo.

L'eventuale danno derivante dalla violazione dell'obbligo prevenzionistico descritto costituisce una circostanza aggravante e non un elemento costitutivo dello stesso (Cass. Pen., Sez. I, 11 settembre 2003, n. 35422; Cass. Pen., Sez. VI, 14 marzo 1996, n. 2720; Cass. Pen., Sez. VI, 12 dicembre 1995, n. 2720; Cass. Pen., Sez. I, 10 settembre 1992, n. 9479).

Per quanto riguarda la differenza tra i due articoli, la dottrina prevalente e la giurisprudenza sono concordi nell'individuare sia nell'elemento soggettivo (il dolo per l'articolo 437 e la colpa per l'articolo 451), sia nell'elemento oggettivo: nel caso dell'articolo 437, questo si sostanzia nella destinazione direttamente antinfortunistica degli impianti, degli apparecchi o dei segnali; mentre, nel caso dell'articolo 451, la finalità dei mezzi di prevenzione dedotti è quella di contenere le conseguenze di incidenti già verificatisi (Cass. Pen., Sez. I, 9 maggio 1990, n. 6714; Cass. Pen., Sez. II, 18 ottobre 1979, Ric. Stopa).

Gli articoli 437 e 451 non si sono, tuttavia, tradotti, come era nelle intenzioni del legislatore, in un efficace potenziamento delle disposizioni concernenti la sicurezza del lavoro, allora vigenti; ne è conferma il fatto che sono state nel passato, e lo sono tuttora, oggetto di applicazione più che limitata, da parte della magistratura, e le ragioni sono varie.

La prima è senza dubbio legata alla scarsa sensibilità istituzionale in

tema di prevenzione, connessa ad un basso grado di volontà repressiva dimostrato da parte della magistratura, almeno fino agli anni 70, in materia di delitti o contravvenzioni commessi con violazione di norme antinfortunistiche.

A ciò va aggiunta la severità delle pene previste per i due delitti, in marcata contraddizione con l'eccessiva esiguità delle pene stabilite, di contro, nei casi dei reati contravvenzionali, sanzionati dalle leggi speciali di prevenzione. Motivo, quest'ultimo, determinante per far sì che agli imprenditori fossero regolarmente contestati i reati contravvenzionali di cui alle leggi speciali di prevenzione e non gli articoli del codice penale.

Con specifico riferimento al rapporto tra le contravvenzioni antinfortunistiche e il delitto di cui all'articolo 437, si rileva che la giurisprudenza è sostanzialmente concorde nel ritenere che le differenze fondamentali siano da individuarsi nell' *«elemento del pericolo per la pubblica incolumità»*, richiesto per il reato di cui all' articolo 437 e non ai fini delle contravvenzioni, nonché nell' *«elemento soggettivo»*, essendo sufficiente, per le contravvenzioni antinfortunistiche, la colpa (Cass. Pen., Sez. VI, 8 marzo 1995, n. 368; Cass. Pen., Sez. I, 18 aprile 1990, Ric. Panella).

La suddetta differenza strutturale tra il delitto di cui all'articolo 437 e le contravvenzioni antinfortunistiche ha indotto i giudici ad escludere il *«concorso apparente di norme»*.

Ciononostante, alcuni orientamenti giurisprudenziali ammettono la possibilità del *«concorso formale»* dei delitti in oggetto con le ipotesi contravvenzionali dei regolamenti speciali di prevenzione, nel caso di unica condotta antigiuridica (Cass. Pen., Sez. IV, 2 marzo 1999, n. 2756; Cass. Pen., Sez. I, 20 novembre 1998, n. 350).

Un secondo importante motivo, cui far risalire le cause della scarsa applicazione degli articoli 437 e 451, è legato alle difficoltà di interpretazione suscitate dal loro stesso dettato normativo.

Infatti, con specifico riferimento all'articolo 437, le difficoltà riguardano sia la «*natura del bene protetto*» (ossia l'elemento oggettivo del reato) sia la «*situazione psicologica*» dell'autore della violazione (ossia l'elemento soggettivo del reato).

Per quel che concerne il primo punto, ossia la «*natura del bene protetto*» dalla norma, è particolarmente controverso se la condotta incriminata debba aver posto in essere una minaccia per una indefinita massa di persone anche estranee all'ambiente di lavoro o, al contrario, soltanto per i lavoratori e, all'interno di quest'ultima fattispecie, se sia sufficiente la minaccia anche di un solo lavoratore.

Nella prima ipotesi, è minoritario, ma da condividere, l'orientamento secondo cui la norma in esame rientra nel titolo dei delitti contro l'incolumità pubblica, e, quindi, sebbene il suo dettato sia riferito, in maniera specifica, all'ambiente di lavoro è, comunque, da considerarsi rilevante, ai fini dell'integrazione degli estremi del reato, il fatto che il pericolo possa interessare anche l'ambiente esterno e non solo l'ambiente di lavoro.

Nella seconda ipotesi, al contrario, la questione verte sulla necessità o meno della cosiddetta diffusibilità del danno.

In proposito, la casistica delle sentenze della Suprema Corte fa registrare numerosi esempi di difformità delle interpretazioni.

Alla posizione di chi ritiene che la condotta, omissiva o di rimozione, debba provocare un pericolo riguardante un numero rilevante di lavoratori, si oppone l'interpretazione, maggioritaria, secondo cui la norma abbia per oggetto apparecchiature predisposte per evitare anche un singolo infortunio sul lavoro (Cass. Pen., Sez. I, 21 febbraio 2007, n. 12464; Cass. Pen., Sez. I, 2 dicembre 2005, n. 6393; Cass. Pen., Sez. I, 8 ottobre 2002, n. 37116; Cass. Pen., Sez. I, 11 marzo 1998, n. 8054; Cass. Pen., Sez. IV, 28 marzo 1996, n. 7175).

In riferimento all'elemento soggettivo, infine, la principale difficoltà consiste nella identificazione della natura del dolo richiesto per l'in-

criminatione ai sensi dell'articolo 437; si è discusso, al riguardo, se sia necessaria, per la configurabilità del dolo, oltre alla consapevolezza della destinazione antinfortunistica dei mezzi omessi o rimossi, e, quindi, alla consapevolezza del pericolo, anche l'intenzione di recar danno alle persone.

L'orientamento giurisprudenziale maggioritario, pur se con eterogenee formulazioni, è concorde sull'occorrenza, ai fini della configurabilità del dolo, della sola rappresentazione consapevole della destinazione antinfortunistica dei mezzi, nonché dalla rappresentazione del pericolo derivante dalla condotta delittuosa (Cass. Pen., Sez. I, 1° aprile 2008, n. 17214; Cass. Pen., Sez. I, 11 marzo 1998, n. 8054; Cass. Pen., Sez. I, 20 novembre 1996, n. 1285).

L'articolo 589, relativo all'«omicidio colposo», statuisce che *«chiunque cagiona per colpa la morte di una persona è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da due a sette anni. Si applica la pena della reclusione da tre a dieci anni se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale da: 1), soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell'articolo 186, co. 2°, lettera c), del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni; 2) soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope»*. Al riguardo v. anche Cass. Pen., Sez. VI, 7 febbraio 2008, n. 10842.

L'articolo 590, relativo alle «lesioni personali colpose», statuisce che *«chiunque cagiona ad altri per colpa una lesione personale è punito con la reclusione fino a tre mesi o con la multa fino a 309 euro. Se la lesione è grave la pena è della reclusione da uno a sei mesi o della multa da 123 euro a 619 euro; se è gravissima, della reclusione da tre mesi a due anni o della multa da 309 euro a 1239 euro. Se i fatti di cui al secondo comma sono commessi con violazione delle norme*

sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena per le lesioni gravi è della reclusione da tre mesi a un anno o della multa da euro 500 a euro 2.000 e la pena per lesioni gravissime è della reclusione da uno a tre anni. Nei casi di violazione delle norme sulla circolazione stradale, se il fatto è commesso da soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell'articolo 186, co. 2°, lettera c), del D.Lgs. n. 285 del 1992, e successive modificazioni, ovvero da soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope, la pena per le lesioni gravi è della reclusione da sei mesi a due anni e la pena per le lesioni gravissime è della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni. Nel caso di lesioni di più persone si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse, aumentata fino al triplo; ma la pena della reclusione non può superare gli anni cinque. Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo nei casi previsti nel primo e secondo capoverso, limitatamente ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale».

Come si evince dai citati dettati normativi, il legislatore ha punito con maggiore severità, rispetto agli altri, i reati commessi in violazione della normativa antinfortunistica e della circolazione stradale.

Di recente, le pene di cui agli articoli 589 e 590 previste per la commissione dei suddetti reati sono state ulteriormente inasprite dalla legge n. 125 del 2008.

Sempre con riferimento alle disposizioni del codice penale, rileva, infine, che ha una grande importanza l'articolo 40, comma. 2 in considerazione del fatto che le contravvenzioni e quasi tutti i delitti in materia di sicurezza e tutela della salute sul lavoro (tutti tranne, come visto, quello di cui all'articolo 451) sono di natura «colposa» ed «omissiva». Nella maggior parte dei casi, infatti, l'infortunio sul lavoro è un reato

che viene commesso *«per non averlo impedito»*.

L'articolo 40, comma 2, del codice penale statuisce proprio che «non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo».

La chiave interpretativa del suddetto dettato legislativo sta nella locuzione *«che si ha obbligo giuridico di impedire»*, in quanto, altrimenti, tutti i reati che non vengono impediti da qualche soggetto comporterebbero la consapevolezza e la responsabilità penale di quel soggetto (ad esempio: io sono un turista in visita alla cupola di San Pietro e mentre salgo le scale vedo un bambino abbandonato che scavalca una transenna e precipita. Io non sono colpevole per non aver impedito la caduta del bambino, perché non ho nessun obbligo giuridico di tutela e vigilanza nei confronti del bambino).

Deve, invece, sussistere un obbligo giuridico di impedire l'evento in capo a dei soggetti ben determinati.

La fonte di tale obbligo può essere o la legge (ad esempio, nel caso dell'esempio citato, l'obbligo giuridico e, quindi, la responsabilità penale dell'incidente è dei genitori, in qualità di tutori legali), o un contratto (ad esempio, sempre con riferimento al caso in esame, qualora i genitori portino i figli minorenni a scuola e li affidino alla suddetta struttura, in virtù di questo contratto di affidamento, l'obbligo giuridico di vigilanza si trasferisce dal genitore sulle figure dell'insegnante, del preside o delle altre figure coinvolte, a vario titolo, nella gestione operativa della scuola).

L'obbligo giuridico di impedire un evento può nascere, infine, anche da un comportamento concludente di un soggetto che pone in essere una situazione di pericolo (situazione di fatto). Infatti, nel momento stesso in cui un soggetto, per qualsiasi finalità, pone in essere un pericolo, è obbligato giuridicamente a tutelare i terzi da quel pericolo (ad esempio, se il proprietario di un terreno fa realizzare un pozzo, deve fare anche in modo che nessuno cada in quel pozzo).

In forza delle leggi di prevenzione e di igiene, l'obbligo giuridico di impedire gli infortuni sul lavoro è a carico di tutti i destinatari della normativa antinfortunistica, ossia datori di lavoro, dirigenti, preposti, costruttori, venditori, installatori, progettisti, gli stessi lavoratori, ecc.

4. Il codice civile

Il codice civile disciplina, in maniera diretta, il tema della sicurezza dei lavoratori in due articoli, estremamente importanti per la prevenzione degli infortuni e delle malattie negli ambienti di lavoro: gli articoli 2050 e 2087 c.c..

L'articolo 2050 c.c., rubricato come «responsabilità per l'esercizio di attività pericolose», statuisce che «chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno».

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, sono da ritenersi «*pericolose*» ai sensi del suddetto articolo 2050 c.c. le attività:

- previste dagli articoli 46 e ss. del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza;
- previste da particolari norme antinfortunistiche;
- che abbiano una pericolosità intrinseca o comunque dipendente dalla modalità di esercizio o dai mezzi di lavoro impiegati (attività edili, commercio di farmaci contenenti gammaglobuline umane, ecc.).

È da escludersi l'automatica assimilazione delle attività ricomprese nell'articolo 1 del D.P.R. n. 1124 del 1965 ai fini dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni con quelle intrinsecamente pericolose, sul presupposto che la «*pericolosità*» dipende soltanto dalle modalità d'esercizio delle attività e dei mezzi impiegati, da valutarsi nei singoli casi concreti (Cass. Civ., Sez. Lav., 25 giugno 1994, n. 6125).

L'articolo 2087 c.c. rubricato come «tutela delle condizioni di lavoro», prevede che «l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio

dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro».

Con l'inserimento nelle norme del codice civile del 1942 dell'articolo 2087 furono, da un lato, gettate le basi di un diverso modo di concepire la prevenzione e, dall'altro, venne sancito il principio di diritto comune del «*dovere di sicurezza del lavoro*» a carico dell'imprenditore e, quindi, il corrispettivo «*diritto dei lavoratori alla tutela dell'integrità psicofisica*».

Siffatto dovere è senza dubbio ricollegabile al principio generale dettato dall'articolo 1176, comma 2, c.c., sulla diligenza qualificata dovuta dal debitore nell'adempimento delle obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale, in quanto impone all'imprenditore un'accortezza generale, previsiva e preveniente nei confronti del pericolo connesso all'attività lavorativa intrapresa, paragonabile all'accortezza necessaria e trasfusa nella gestione economica e produttiva dell'impresa stessa.

L'articolo 2087 c.c., però, va oltre tale dettato, poiché inquadra questa diligenza qualificata in precise coordinate che fanno ricomprendere nel suo oggetto non generiche misure, bensì tutte le misure dettate dalla «*particolarità del lavoro*», dall' «*esperienza*» e dalla «*tecnica*». Per «*particolarità del lavoro*» deve intendersi la conoscenza specifica che l'imprenditore deve avere o comunque deve ricercare, anche mediante il supporto di collaboratori esperti, dell'attività lavorativa che vuole intraprendere.

Per «*esperienza*» va intesa, l'attenzione, da parte dell'imprenditore e dei suoi collaboratori, ai fatti che accadono nell'esercizio dell'attività lavorativa e nel proprio settore merceologico, con particolare riferimento agli incidenti, agli infortuni ed alle malattie professionali.

Per «*tecnica*» si intende che il datore di lavoro ed i suoi ausiliari, secondo criteri di prudenza diligenza e perizia, oltre ad adottare ini-

zionalmente ogni accorgimento per garantire l'incolumità dei lavoratori, devono anche seguire l'evoluzione tecnico-scientifica del settore, per garantire la sicurezza.

Secondo un orientamento giurisprudenziale abbastanza diffuso, il datore di lavoro avrebbe l'obbligo di adeguarsi alla migliore tecnologia e ai più sofisticati presidi antinfortunistici.

Tuttavia, simile massima non risolve il problema di quale sia il limite ragionevole da apporre alla migliore tecnologia e alla sofisticatezza dei presidi antinfortunistici.

A tal fine, è di ausilio l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale in merito all'articolo 41, comma 1, del D.Lgs. n. 277 del 1991, dove parla di obbligatorie misure «concretamente attuabili», che costituiscono un altro modo di definire l'obbligo di conformità tecnica dell'articolo 2087 c.c..

Infatti, con tale orientamento - tradotto in massima - la Corte Costituzionale ha affermato che tali «misure concretamente attuabili sono quelle che, nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti...» (Corte Cost. n. 312 del 1996).

Sempre sul contenuto dell'obbligazione di sicurezza di cui all'articolo 2087 c.c., merita attenzione l'orientamento secondo cui tra le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro, vanno annoverate anche le misure organizzative e gestionali in generale (Cass. Civ., Sez. Lav., 3 luglio 2008, n. 18376; Cass. Civ., Sez. Lav., 13 marzo 2008, n. 1954; Cass. Pen., Sez. VI, 6 marzo 2008, n. 16466; Cass. Civ., Sez. Lav., 18 maggio 2007, n. 11622; Cass. Pen., Sez. IV, 29 gennaio 2007, n. 16422).

Con riferimento alla «*natura*» della responsabilità *ex* articolo 2087 c.c., rileva che la giurisprudenza prevalente esclude qualsiasi ipotesi

di responsabilità oggettiva, dovendosi ogni volta integrare gli estremi della colpa (ad esempio, una misura precauzionale omessa) (Cass. Civ., Sez. Lav., 14 aprile 2008, n. 9817).

Giova, infine, evidenziare che l'articolo 2087 c.c. è una «*norma aperta*» e non una «*norma di chiusura del sistema infortunistico*», espressione da intendersi nel senso che, data la generalità della sua formulazione, essa impone obblighi tecnici al datore di lavoro anche ove manchi una misura preventiva legislativamente individuata (Cfr. Cass. Civ., Sez. Lav., 30 luglio 2003, n. 11704; Cass. Civ., Sez. Lav., 22 marzo 2002, n. 4129).

In mancanza di una legislazione specifica, l'articolo 2087 c.c. è, infatti, attualmente la norma cardine di riferimento in materia di tutela dallo *stress* organizzativo, dal *mobbing* e dai rischi psico-sociali (cfr. Capitolo 5, § 5.1 e 5.1-*bis*) e lo è stata anche in tema di tutela dal fumo passivo nei luoghi di lavoro, fino all'emanazione della c.d. «legge Sirchia» (articolo 51 della legge n. 3 del 2003)⁵.

Con riferimento a quest'ultima tematica, la pronuncia che cronologicamente ha aperto la strada all'applicazione dell'articolo 2087 in materia, è la decisione del Pretore di Santhià dell'11 aprile 1986, la quale, pur riconoscendo ai lavoratori la libertà di fumare in assenza di disposizioni contrarie, ha affermato che «il datore di lavoro può imporre il divieto di fumare, in applicazione dell'articolo 2087 c.c. e del generalissimo principio del *neminem laedere* di cui all'articolo 2043 c.c., al fine di preservare la salute psico-fisica dei propri dipendenti e soprattutto dei non fumatori». Ciò sul presupposto che «l'obbligo

⁵ Tale disposizione legislativa prevede il divieto generalizzato di fumare nei locali chiusi con due sole eccezioni: - si può fumare nei luoghi «privati non aperti ad utenti o al pubblico»; - si può fumare nei luoghi «riservati ai fumatori e come tali contrassegnati» e dotati di impianti di ventilazione che devono rispettare precisi requisiti, che sono stati tassativamente definiti dal D.P.C.M. del 23 dicembre 2003, ossia la messa in opera di impianti per la ventilazione ed il ricambio dell'aria e la separazione degli ambienti da quelli adiacenti, con pareti a tutta altezza lungo l'intero perimetro e porta d'ingresso a chiusura automatica.

consacrato nell'articolo 2087 c.c.⁶ ricomprende la prevenzione, non solo delle malattie professionali, ma in genere di tutte quelle patologie comunque ricollegabili all'ambiente di lavoro».

In linea con tale pronuncia, qualche anno dopo, la Pretura di Torino, con sentenza dell'8 febbraio 1993, ha stabilito che «l'articolo 2087 c.c., in correlazione con l'articolo 32 della Costituzione, legittima un'indagine processuale sugli effetti per la salute del fumo assorbito in forma passiva e in ambienti di lavoro confinati, nonché, ove del caso, l'adozione dei conseguenti provvedimenti giudiziari, ivi compreso l'ordine al datore di lavoro di vietare il fumo».

Sempre il Pretore di Torino, pur lasciando al datore di lavoro la massima libertà nell'operare le scelte che ritiene più opportune e conformi con la sua organizzazione aziendale, ha statuito che questi, *ex* articolo 2087 c.c. ha l'obbligo di tutelare i lavoratori dai rischi connessi al fumo passivo, utilizzando gli strumenti all'uopo ritenuti più

⁶ Si veda, per quanto riguarda le sentenze in materia: Cass. Civ., Sez. Lav. 17 febbraio 2009, n. 3785, secondo cui in tema di responsabilità del datore di lavoro per mancato rispetto dell'obbligo di prevenzione di cui all'art. 2087 c.c. è necessario che l'evento dannoso sia riferibile a sua colpa, non potendo esso essere ascritto al datore medesimo a titolo di responsabilità oggettiva. Il relativo accertamento costituisce un giudizio di fatto riservato al giudice di merito, non sindacabile in sede di legittimità se logicamente e congruamente motivato; Cass. Civ. Sez. Lav., 14 aprile 2008, n. 9817, secondo cui la responsabilità del datore di lavoro *ex* articolo 2087 c.c. è di carattere contrattuale, perché il contenuto del contratto individuale di lavoro risulta integrato per legge (ai sensi dell'articolo 1374 c.c.) dalla disposizione che impone l'obbligo di sicurezza e lo inserisce nel sinallagma contrattuale. Pertanto, nella domanda di danni da infortunio sul lavoro, la ripartizione dell'onere probatorio segue lo schema dell'articolo 1218 c.c. sull'inadempimento delle obbligazioni. Il lavoratore che agisce per il riconoscimento del danno differenziale deve, quindi, dimostrare: l'esistenza dell'obbligazione lavorativa, la sussistenza del danno e il nesso causale fra la prestazione e l'infortunio occorsogli; al datore spetta provare che il danno è dipeso da una causa non imputabile a lui e che sono state predisposte tutte le misure di sicurezza per evitare il danno; Cass. Pen. Sez. IV, 19 ottobre 2006, n. 41944, in tema di tutela della sicurezza dei lavoratori, qualora la ricerca e lo sviluppo delle conoscenze portino alla individuazione di tecnologie più idonee a garantire la sicurezza, non è possibile pretendere che l'imprenditore proceda ad un'immediata sostituzione delle tecniche precedentemente adottate con quelle più recenti ed innovative, dovendosi pur sempre procedere ad una complessiva valutazione sui tempi, modalità e costi dell'innovazione, purché, ovviamente, i sistemi già adottati siano comunque idonei a garantire un livello elevato di sicurezza.

idonei (Pretura di Torino, 7 marzo 1995).

Le sentenze più recenti, uniformandosi alle pronunce degli anni 80-90 del Pretore di Santhià e del Pretore di Torino, hanno invocato l'articolo 2087 c.c. quale norma posta a tutela della salute dei lavoratori dal fumo passivo (in tal senso: Tribunale di Roma, ordinanza collegiale del 4 ottobre 2001; Tribunale di Roma, Sez. Lav., sentenza del 16 settembre 2000).

Negli ultimi anni, la problematica della tutela dal fumo passivo è tornata alla ribalta anche nei tribunali penali.

Infatti, la sentenza del Tribunale di Milano del 1° marzo 2002, GUP W. Saresella, ha condannato un dirigente ed un capo-ufficio della sede milanese della banca Paribas per omicidio colposo, per non aver evitato il decesso di una dipendente malata di asma, decesso causato, anche se solo in parte, dal fumo emesso dalle sigarette dei colleghi e dei clienti della banca.

La Corte di Appello di Milano ha, però, ribaltato la sentenza emessa in primo grado dal Tribunale ed ha assolto il dirigente ed il preposto. A seguito di tale pronuncia, la vicenda giudiziale in questione si è, infine, conclusa con una conciliazione giudiziale della causa civile davanti la sezione lavoro del Tribunale di Milano (Cfr. Trib. Milano, 1° marzo 2002, GUP W. Saresella).

5. La Costituzione

Come tutte le altre norme, anche quelle relative alla sicurezza e la salute sul lavoro trovano il loro fondamento nella carta costituzionale, che tratta la materia, prevalentemente, ai sensi degli articoli 32, 35 e 41.

Più precisamente, la Costituzione enuncia, tra i «*principi fondamentali*» dello Stato, la tutela della salute (articolo 32), quella del lavoro «*in tutte le sue forme ed applicazioni*» (articolo 35) e quella relativa alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, cui non si può, in

particolare, recare danno anche nell'ambito della riconosciuta libertà dell'iniziativa privata (articolo 41).

L'articolo 32 statuisce che «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti».

Dall'esame del predetto articolo si evince che la salute è un interesse non solo dell'individuo, ma dell'intera collettività.

Si tratta, quindi, di un diritto non disponibile ed inalienabile (diritto soggettivo «perfetto»).

In tale quadro, trovano fondamento il diritto/dovere del lavoratore di sottoporsi alle visite periodiche obbligatorie e l'obbligo del lavoratore di usare i dispositivi di protezione individuale.

Particolare importanza riveste anche il richiamo, contenuto nell'articolo 35 (tutela del lavoro), per quanto attiene alla «formazione» ed «elevazione professionale» dei lavoratori, considerata l'importanza della stessa anche ai fini di una migliore tutela della loro sicurezza e salute.

Si richiama, infine, l'attenzione sul limite imposto dall'articolo 41 alla libertà di iniziativa privata che, nel suo svolgimento, «non deve, tra l'altro, recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Da quanto rilevato emerge che, con la Costituzione, per la prima volta, la salute viene vista come bene strumentale necessario allo sviluppo della personalità e, quindi, come diritto individuale, fondamentale, intangibile, nell'ambito dei diritti della libertà, limitabili solo per particolari esigenze eccezionali.

6. I decreti degli anni 50

Per l'emanazione di un organico ed autonomo *corpus* legislativo volto alla tutela preventiva della salute dei lavoratori, si è dovuto attendere la seconda metà degli anni 50.

Infatti, la legge delega n. 51 del 1955 autorizzò il Governo ad emanare norme generali e speciali per la prevenzione degli infortuni e per l'igiene del lavoro, da applicarsi in quasi tutti i settori produttivi.

Dei decreti che furono emanati dal legislatore del 1955 e del 1956 vanno citati, per la rilevanza che hanno avuto sino all'emanazione del D.Lgs. n. 81 del 2008, ora modificato dal D.Lgs. n. 106 del 2009, il D.P.R. n. 547 del 1955, recante norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, il D.P.R. n. 164 del 1956, recante norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni e, in materia di igiene del lavoro, il D.P.R. n. 303 del 1956.

Tali provvedimenti segnarono un radicale mutamento di ottica rispetto alle premesse ideologiche che avevano caratterizzato fino ad allora la legislazione nazionale, poiché portarono allo sviluppo della tutela preventiva dell'integrità psico-fisica dei lavoratori, riconoscendo a questo tipo di tutela una propria autonomia rispetto a quella riparatoria/assicurativa.

Invero, i criteri direttivi che sottendono tali leggi e che costituiscono la principale novità rispetto al precedente assetto si possono riassumere:

- a) nella estensione delle norme di prevenzione a tutte le attività industriali, agricole e commerciali, alle quali siano addetti lavoratori subordinati o ad essi equiparati (articoli 1 e 3 del D.P.R. n. 547 del 1955);
- b) nella individuazione del datore di lavoro come principale destinatario delle norme di prevenzione in un quadro, però, più complesso di obblighi di sicurezza, estesi anche ai dirigenti, ai preposti, ai costruttori e commercianti di macchine e, infine, ai lavoratori stessi, i quali vanno però intesi come i principali beneficiari della tutela (articoli 4, 5 e 6 del D.P.R. n. 547 del 1955);
- c) nella creazione sia di una struttura pubblica di intervento con compiti di controllo, dispositivi e promozionali, sia di un apparato san-

zionatorio specifico (articoli 389, 390, 391, 392 del D.P.R. n. 547 del 1955).

Le ricadute del nuovo approccio sui problemi della sicurezza e della salute furono notevoli: si ebbe il passaggio da un concetto di infortunio inteso come evento individuale a quello di infortunio inteso quale problema sociale, riguardante non più solo il singolo individuo, ma il gruppo di lavoro, l'azienda e l'intera società.

La principale peculiarità dei decreti degli anni 50 era l'accoglimento di un concetto di «prevenzione di tipo *tecnologico*».

Con l'espressione «prevenzione di tipo *tecnologico*» si voleva, invece, sottolineare il fatto che i decreti degli anni 50 si basavano, oltre che su alcune «disposizioni stabilenti principi generali», anche su «norme specifiche di natura tecnica», le quali disponevano, nella maggioranza dei casi, l'adozione tassativa di determinati accorgimenti tecnici oggettivi (dispositivi, particolari condizioni ambientali, mezzi personali di protezione, ecc.) e, solo in ipotesi limitate, il rispetto di comportamenti informati a criteri di prudenza e cautela.

Tuttavia, norme come quelle in oggetto, che contengono cioè misure tecniche rigide e particolareggiate, presentano il limite di essere legate al momento storico in cui vengono emanate e di non essere in grado di regolare convenientemente i nuovi processi produttivi e lavorativi, che sono introdotti di pari passo con lo sviluppo tecnologico.

Anche per tale ragione, i precetti contenuti nei decreti degli anni 50 sono stati abrogati, prima, in maniera parziale, dal D.Lgs. n. 626 del 1994 e successivamente dal recente D.Lgs. n. 81 del 2008 (articolo 304, comma 1, lettera *a*) integrato dal D.Lgs. n. 106 del 2009).

7. Lo Statuto dei Lavoratori

Un altro punto saliente dell'evoluzione del sistema normativo in materia di sicurezza ed igiene del lavoro è rappresentato dalla legge n. 300 del 1970, più conosciuta come «Statuto dei Lavoratori», che re-

sta ancora oggi il caposaldo del sistema di tutele e di garanzia che la Carta Costituzionale aveva delineato, per sommi capi e in linea generale.

In particolare, lo Statuto dei Lavoratori è intervenuto nella materia della tutela psicofisica dei prestatori d'opera con gli articoli 5 e 9.

L'articolo 5 è rubricato «accertamenti sanitari» e statuisce che «sono vietati accertamenti da parte del datore di lavoro sulla idoneità e sulla infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente. Il controllo delle assenze per infermità può essere effettuato soltanto attraverso i servizi ispettivi degli istituti previdenziali competenti, i quali sono tenuti a compierlo quando il datore di lavoro lo chieda. Il datore di lavoro ha facoltà di far controllare l'idoneità fisica del lavoratore da parte di enti pubblici ed istituti specializzati di diritto pubblico».

Il primo comma sancisce un divieto generalizzato di sottoporre il dipendente, in costanza di rapporto di lavoro, a visite sull'idoneità e sull'infermità per malattia o per infortunio da parte di un proprio medico, ancorché nominato medico competente o medico autorizzato.

Il secondo comma chiarisce che il datore di lavoro, cui è vietato far compiere direttamente accertamenti, ha il diritto di chiedere il controllo sulla infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente, rispettivamente all'INPS o all'INAIL, i quali sono tenuti ad effettuarlo.

Il terzo comma detta le regole per poter far sottoporre i lavoratori a visita di idoneità alla mansione specifica da parte di enti pubblici ed istituti specializzati di diritto pubblico, quali ASL e cliniche universitarie di medicina del lavoro o istituti simili.

L'articolo 9, rubricato come «tutela della salute e dell'integrità fisica» statuisce che «i lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la

loro salute e la loro integrità fisica».

Questa è una norma di grande peso, perché al di là dell'applicazione che se ne è fatta in concreto, attribuisce alla facoltà di controllo dei lavoratori i connotati di un vero e proprio diritto, e ha introdotto, per la prima volta, la visione di una partecipazione effettiva all'individuazione e all'attuazione delle misure di sicurezza da parte dei lavoratori, sia pure per mezzo di loro rappresentanze.

Questo articolo ha consentito alle rappresentanze sindacali, legittimamente costituite, di svolgere un ruolo diretto di tutela dei lavoratori, permettendo loro di costituirsi in giudizio in rappresentanza dei lavoratori iscritti, in caso di violazione di norme prevenzionistiche.

Ha, altresì, permesso di sviluppare una corposa contrattazione che ha introdotto, in forme più o meno pregnanti, il diritto delle rappresentanze sindacali di proporre l'effettuazione di indagini ambientali e biologiche, anche al fine della compilazione di registri di dati biostatistici e ambientali.

Inoltre, negli ultimi anni, si è assistito ad una rivitalizzazione dell'articolo 9 dello Statuto dei Lavoratori, in particolar modo con riferimento alla tematica della tutela dei lavoratori dai rischi psicosociali, quali *stress* e *mobbing* (Cfr. Capitolo 5, § 5.1) ed alla promozione della salute nei luoghi di lavoro.

8. Il D.Lgs. n. 626 del 1994 e la successiva normativa speciale in materia di sicurezza sul lavoro

Con l'emanazione del D.Lgs. n. 626 del 1994, il legislatore delegato ha provveduto a recepire importanti direttive comunitarie da tempo in attesa di attuazione, nello specifico la direttiva-quadro 89/391/CEE e numerose direttive particolari, ed ha introdotto, così, una rigenerata mentalità nell'approccio della prevenzione.

L'emanazione del D.Lgs. n. 626 del 1994 ha segnato una vera e propria «rivoluzione copernicana» nel sistema della sicurezza del lavoro.

ro⁷.

Con tale decreto, infatti, si è affermata nel nostro Paese una nuova tutela prevenzionistica, cosiddetta di tipo «soggettivo», in cui la prevenzione è strutturata in maniera programmatica e organizzata.

Più precisamente, la materia della sicurezza del lavoro non è stata più impostata sull'«occasionalità», come in passato, ma sono stati posti precisi obblighi in capo a datori di lavoro, dirigenti e preposti e si è iniziato a programmare la produzione in funzione delle esigenze della sicurezza.

Tra i «nuovi» obblighi generali che il D.Lgs. n. 626 del 1994 ha posto in capo al datore di lavoro merita particolare rilevanza la valutazione dei rischi.

In verità, tale obbligo, era già previsto dal D.Lgs. n. 277 del 1991, ma con il D.Lgs. n. 626 del 1994 esso assume una portata generale.

Un'altra delle innovazioni più importanti introdotte dal D.Lgs. n. 626 del 1994 è stata l'istituzione del servizio di prevenzione e protezione e del suo responsabile.

Con riferimento a tale istituto, va precisato che il legislatore ha dettato una disciplina conforme e più dettagliata rispetto a quella comunitaria.

In particolare, le variazioni più importanti apportate dal D.Lgs. n. 626 del 1994 alla disciplina comunitaria sono che i servizi di prevenzione e protezione devono avere un responsabile, anch'esso nominato dal datore di lavoro previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e che nel D.Lgs. n. 626 del 1994 sono e-

⁷ M. Lepore, *Aspetti generali del decreto legislativo n. 626*, in "Ambiente & Sicurezza sul lavoro", EPC Editore, Roma 1995, n. 2, p. 22 afferma: «Con una similitudine storica potremmo definire questa nuova concezione personalistica o questi principi innovatori, la "rivoluzione copernicana" della sicurezza, cioè il passaggio dalla cosmologia aristotelica alla cosmologia eliocentrica. Non più la macchina da sola, bensì il lavoratore formato e addestrato e attivamente interessato alla sicurezza, posto al centro del micro-organismo aziendale. Cade, quindi, la concezione gerarchico-autoritaria in materia di sicurezza all'interno dell'azienda».

spressamente specificati i casi in cui la costituzione di servizi “interni” è obbligatoria.

Un'altra importante novità contenuta nel D.Lgs. n. 626 del 1994 deve rinvenirsi nella previsione dell'obbligatorietà della figura del rappresentante per la sicurezza (RLS).

Al contrario, come ampiamente rilevato, fino all'emanazione del D.Lgs. n. 626 del 1994, l'ordinamento era dominato dall'impostazione dei decreti prevenzionistici degli anni 50 (D.P.R. n. 547 del 1955 e D.P.R. n. 303 del 1956), che si fondavano, come rilevato nel paragrafo precedente, su una prevenzione di tipo «oggettivo».

Vi era, infatti, la convinzione che solo misure e dispositivi tecnici potessero garantire la tutela della sicurezza e della salute. Il datore di lavoro era così gravato da un obbligo in un certo senso unilaterale, di adoperarsi per raggiungere il massimo livello di sicurezza tecnologicamente realizzabile, scontando anche le prevedibili manovre scorrette, atipiche, imprudenti dei prestatori d'opera subordinati, la cui posizione è stata sostanzialmente assimilata, sulla falsariga dello schema contrattuale debito-pretesa, a quella di semplici «creditori di sicurezza».

Invece, con l'emanazione del D.Lgs. n. 626 del 1994 la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori non è stata più affidata solo al potere gerarchico dell'imprenditore, ma sono stati delineati dei precisi ruoli di partecipazione, collaborazione, assistenza e controllo da parte dei lavoratori, dei loro rappresentanti e organi di vigilanza.

Infatti, nel D.Lgs. n. 626 del 1994 il lavoratore non ha un ruolo passivo, non subisce più la prevenzione ma, grazie all'affermazione del «principio dell'autotutela» - di derivazione comunitaria -, ha obblighi e diritti ben precisi statuiti *ex lege* e deve prendersi cura della propria sicurezza e di quella dei suoi colleghi di lavoro (articolo 5).

Va, altresì, rilevato che il lavoratore ha acquistato, nel D.Lgs. n. 626 del 1994, un ruolo importante grazie anche alla figura del rappresen-

tante della sicurezza dei lavoratori (RLS), che partecipa concretamente all'attività di prevenzione.

Per quanto concerne i principi generali di prevenzione, a seguito dell'emanazione del D.Lgs. n. 626 del 1994 i riflessi dell'impianto comunitario nell'ordinamento italiano sono stati sostanzialmente i seguenti: a) una maggiore e meglio definita articolazione degli obblighi e dei diritti dei soggetti coinvolti; b) il riconoscimento della indispensabilità della partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti.

Con riferimento al primo punto, va rilevato che nel D.Lgs. n. 626 del 1994 le disposizioni della direttiva-quadro 89/391/CEE sono state notevolmente ampliate nella parte relativa ai soggetti destinatari degli obblighi di sicurezza.

La *ratio* di ciò si rinviene nel fatto che il legislatore nazionale ha innestato la normativa comunitaria sulla intelaiatura dei decreti degli anni 50, ridefinendo il quadro normativo dei destinatari degli obblighi di sicurezza ed i contenuti degli obblighi stessi stabiliti dal D.P.R. n. 547 del 1955 e dal D.P.R. n. 303 del 1956.

In particolare, gli articoli 4-6 del D.Lgs. n. 626 del 1994 statuivano espressamente gli obblighi dei principali destinatari della normativa antinfortunistica, cioè datori di lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori, progettisti, fabbricanti, fornitori e installatori.

Dunque, il D.Lgs. n. 626 del 1994 ha introdotto un'importante integrazione alla normativa preesistente, includendo espressamente anche i progettisti tra i soggetti gravati dall'obbligo di garantire il rispetto degli *standards* di sicurezza dei macchinari e degli impianti.

Infatti, l'articolo 9 dello Statuto dei Lavoratori disponeva solo la mera possibilità per i lavoratori di costituzione di apposite rappresentanze o comunque di farsi rappresentare dando mandato alle esistenti strutture rappresentative sindacali.

Il D.Lgs. n. 626 del 1994 ha, però, dato indicazioni più precise e ri-

gorose sugli obblighi e doveri che spettano ai lavoratori, primi fra tutti il diritto di ricevere una formazione adeguata (articolo 22) e di avere ampie e dettagliate informazioni (articolo 21) riguardanti i rischi relativi alla sicurezza e salute sul lavoro e di eleggere un rappresentante per la sicurezza (articolo 18), cui la legge riconosce importanti prerogative (articolo 19).

A seguito del D.Lgs. n. 626 del 1994, sono state emanate numerose normative speciali in materia di sicurezza sul lavoro, tra cui principalmente il D.Lgs. n. 645 del 1996 ed il D.Lgs. n. 151 del 2001, per il lavoro notturno ed il lavoro delle gestanti e delle lavoratrici madri, il D.Lgs. n. 345 del 1999, per il lavoro minorile; il decreto 2 ottobre 2000, per il lavoro ai videoterminali; il D.Lgs. n. 23 del 2003, per le attrezzature di lavoro in quota; il D.Lgs. n. 257 del 2006, per l'amianto; il D.Lgs. n. 25 del 2002, per gli agenti chimici; il D.Lgs. n. 233 del 2003, per le atmosfere esplosive; il D.Lgs. n. 19 del 2006, per il rumore; il D.Lgs. n. 241 del 2000, per le radiazioni ionizzanti; il D.Lgs. n. 187 del 2005, per le vibrazioni; il decreto 28 ottobre 2005, per il lavoro nelle gallerie ferroviarie; il decreto n. 388 del 2003, per il pronto soccorso aziendale; l'articolo 51 della legge n. 3 del 2003 e il D.P.C.M. 23 dicembre 2003, per il fumo passivo nei luoghi di lavoro e la legge n. 12 del 2001, per l'etilismo.

Il D.Lgs. n. 626 del 1994 è stato abrogato espressamente dal D.Lgs. n. 81 del 2008 (articolo 304, comma 1, lett. *a*).

Per quanto concerne le citate normative speciali emanate a seguito del D.Lgs. n. 626 del 1994, alcune restano in vigore, altre sono state tacitamente abrogate dal nuovo decreto ai sensi dell'articolo 15 delle preleggi, altre sono state recepite dai novellati precetti antinfortunistici (il D.Lgs. n. 233 del 2003, per le atmosfere esplosive; il D.Lgs. n. 19 del 2006, per il rumore; il D.Lgs. n. 241 del 2000, per le radiazioni ionizzanti) e altre, infine, come nel caso del decreto 2 ottobre 2000, per il lavoro ai videoterminali, non sono state abrogate né e-

spressamente né tacitamente e restano in vigore come buone prassi comportamentali.

Il Testo Unico: dalla legge delega alle prospettive dopo il D.Lgs. n. 106 del 2009

di Lorenzo Fantini e Michele Lepore

Sommario: 1. La legge delega n. 123 del 2007 - 2. La riforma della normativa antinfortunistica: il D.Lgs. n. 81 del 2008 riformato dal D.Lgs. n. 106 del 2009 - 3. Le prospettive evolutive della normativa di salute e sicurezza sul lavoro dopo il D. Lgs. n. 106 del 2009.

1. La legge delega n. 123 del 2007

Il 10 agosto 2007 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 la legge n. 123 del 2007, recante «*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto della normativa in materia*»¹.

¹ Sulla legge delega n. 123 del 2007 e sulle norme immediatamente precettive della stessa, si veda B. Deidda, *Un nuovo Testo Unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori?*, in "Questione Giustizia", 2007 n. 5, p. 993 e ss.; B. Deidda, *La sicurezza nei luoghi di lavoro e il nuovo Testo Unico: un passo avanti e due indietro*, in "Questione Giustizia" 2005 n. 2, p. 349 e ss.; C. Smuraglia, *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di sicurezza ed igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in "RGL" 2007 suppl. al n. 2, p. 18 e ss.; B. Deidda, *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, in "Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega", Roma 2007, p. 81 e ss.; A. Guardavilla, R. Ravanello, *Lo schema di legge delega per il Testo Unico sulla salute e sicurezza del lavoro: le novità e gli aspetti più significativi*, in [www.amblav.it.]; M. Lai, *Il nuovo codice sulla sicurezza del lavoro: spunti di riflessione*, in "DRI", 2003 n. 2, p. 200 e ss.; B. Deidda, *L. 123/07: una legge attesa, con qualche ombra*, in "Amb. e Lav.", agosto-settembre 2007, p.11; M. Lepore, *La legge delega sulla sicurezza: prime riflessioni*, in "LG", 2007 n. 11, pp.1079-85; M. Cinelli, *Sul disegno di "testo unico" per la tutela della salute e della si-*

Tale legge ha gettato le basi per l'abrogazione del D.Lgs. n. 626 del 1994 e la riforma dell'intero apparato normativo in materia di sicurezza e tutela della salute sul lavoro.

Si tratta, infatti, di un provvedimento dalla natura composita: da un lato, ha individuato i principi di delega ed i criteri direttivi, ai quali il Governo si è dovuto attenere per l'emanazione del D.Lgs. n. 81 del 2008 (art. 1) e, dall'altro, ha dettato una serie di norme immediatamente precettive e cogenti, entrate in vigore il 25 agosto 2007, che hanno apportato delle modifiche al *corpus iuris* esistente ed hanno introdotto nuovi obblighi ed istituti giuridici, rispetto a quelli introdotti e regolamentati dal D.Lgs. n. 626 del 1994 (artt. 2-12).

Tra questi ultimi si annoverano, principalmente: l'introduzione dell'obbligo a carico del committente di elaborare il documento di valutazione dei rischi da interferenze tra i vari appaltatori (DUVRI); la previsione dell'obbligo di specificare i costi relativi alla sicurezza sul lavoro nei contratti di somministrazione, di appalto e di subappalto, di cui agli artt. 1559, 1655 e 1656 c.c.; l'estensione a tutti i settori di attività dell'obbligo datoriale, già introdotto in edilizia *ex art.* 36-*bis*, co. 3° del D.L. n. 223 del 2006, convertito con modifiche dalla

curezza sul lavoro nella legge n. 123 del 2007, in "RDSS", 2007 n. 2, pp. 423-40; F. Corso, *La legge 3 agosto 2007 n. 123: vecchi problemi e nuove esigenze in materia di sicurezza sul lavoro*, in "DLM", 2007 n. 2, pp. 261-86; S. Doghetti, *Novità legislative*, in "Studium iuris", 2007 n. 6, pp. 744-6; M. Badellino, *Alcune ulteriori riflessioni sulla Legge n. 123 del 10 agosto 2007*, in "Europa e diritto", 2007 n. 4, p. 57; G. Nicolini, *Approfondimenti - Speciale legge n. 123/2007 - Principi della delega: impostazione e contenuti del futuro TU*, in "ISL", 2007 n. 10, p. 538; O. Bonardi, *Considerazioni "a caldo" sul disegno di legge per l'emanazione di un testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, in "RGL", 2007 supplemento, p.33; M. Tiraboschi, *Testo Unico sicurezza a rischio Consiglio di stato*, in "Boll. Adapt", 2007 dossier n. 2, p.1, in [www.fmb.unimore.it]; M. Tiraboschi, *Le morti bianche, i limiti e le ipocrisie di una proposta normativa*, A. Antonucci, P. De Vita, *Morti sul lavoro: nuove norme, formalismi vecchi*, in "Boll. Adapt", 2007 dossier n. 17, p.2, in [www.fmb.unimore.it]; G. M. De Francesco, *Con troppa burocrazia non si crea sicurezza sul lavoro*, A. Antonucci, P. De Vita (a cura di), *Morti sul lavoro: nuove norme, formalismi vecchi*, in "Dossier Adapt", 2007 n. 17, p. 2, in [www.fmb.unimore.it]; P. Soprani, *La sicurezza sul lavoro nella Legge finanziaria 2007* in "ISL", 2007, p.57; C. Frascheri, *Non solo efficienza, ma anche efficacia per il riordino delle norme di sicurezza*, in "A&S", 2007 n. 16, p.57 e ss..

legge n. 248 del 2006, di munire i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento, nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto e subappalto; l'estensione del provvedimento di sospensione dei lavori previsto dall'art. 36*bis*, del D.L. n. 223 del 2006, convertito con modifiche dalla legge n. 248 del 2006, in caso di accertato lavoro sommerso e reiterate violazioni in materia di tempi di lavoro e di riposo, anche nel caso di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di sicurezza sul lavoro; la specifica previsione dell'obbligo di consegna al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) di copia del documento di valutazione dei rischi (DVR) e del registro infortuni (RI); l'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ex D.Lgs. n. 231 del 2001 agli enti forniti di personalità giuridica, alle società e alle associazioni anche prive di personalità giuridica, nei casi in cui dei loro dipendenti aventi funzioni di rappresentanza o di direzione o di gestione e controllo (legali rappresentanti, datori di lavoro, dirigenti o preposti), commettano il delitto di omicidio colposo (art. 589, co. 2° c.p.) o di lesioni personali colpose gravi e gravissime (art. 590, co. 3° c.p.), con violazione delle norme antinfortunistiche e di tutela della salute dei lavoratori; la previsione dell'obbligo in capo agli enti aggiudicatori, nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione delle anomalie delle offerte, nelle gare di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, di valutare che il valore economico sia adeguato al costo del lavoro ed al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità ed alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture.

Il D.Lgs. n. 81 del 2008 (ora modificato dal D.Lgs. n. 106 del 2009) ha abrogato espressamente gli artt. 2, 3, 5, 6 e 7 della legge n. 123 del 2007 (art. 304, co. 1°, lett. c). Tuttavia, i precetti contenuti nei suddetti articoli, talora parzialmente modificati o integrati, sono stati ripresi da articoli del nuovo testo normativo.

2. La riforma della normativa antinfortunistica: il D.Lgs. n. 81 del 2008 riformato dal D.Lgs. n. 106 del 2009

Il D.Lgs. n. 81 del 2008, chiamato «*Testo Unico di sicurezza*», è il provvedimento con cui è stata data attuazione all'art. 1 della legge delega n. 123 del 2007 ed ai principi e criteri direttivi in esso contenuti.

La finalità per cui è stato emanato il suddetto decreto è quella di razionalizzare, semplificare ed innovare, ove necessario, la legislazione previgente.

E, infatti, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del D.Lgs. n. 81 del 2008 (Supplemento n. 108/L alla Gazzetta Ufficiale n. 101 del 30 aprile 2008) e la conseguente entrata in vigore delle nuove disposizioni, sono state abrogate – salvo poche eccezioni – le principali normative fino ad allora esistenti, tra cui anche il D.Lgs. n. 626 del 1994, il D.Lgs. n. 494 del 1996 e i decreti degli anni 50 e l'intera materia della sicurezza e tutela della salute sul lavoro è stata ridisciplinata.

La prospettiva di emanare un Testo Unico di sicurezza non era, però, del tutto nuova; nelle precedenti legislature, infatti, si erano susseguiti numerosi tentativi di operare un'organica razionalizzazione e rivisitazione della materia, ma non si era mai riusciti a pervenire all'approvazione di un testo legislativo definitivo².

² Per un approfondimento sul tema delle prospettive di razionalizzazione del sistema prevenzionistico, si veda M. Biagi, L. Alberti, A.M. Faventi, M. Lepore, L.M. Mariani, G. Natullo, G. Rocca, M. Rossi, M. Tiraboschi, *Per un testo unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro*, in "DRI", 1998, p. 77 e ss.; M. Lai, *Il nuovo «codice» sulla sicurezza del lavoro: spunti di riflessione*, in "DRI", 2003, n. 2, p. 200 e ss.; B. Deidda, *Testo Unico sulla sicurezza del lavoro: i profili penalistici*, in "DRI", 2003, n. 2, p. 217 e ss.; L. Montuschi, *Aspettando la riforma: riflessioni sulla legge n. 229 del 2003 per il riassetto in materia di sicurezza sul lavoro*, in "ADL", 2004, n. 3, p. 749; Sul riparto di competenze legislative in materia, L. Fantini, *Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla salute e sicurezza sul lavoro nell'attuale assetto costituzionale*, in "DRI", 2005, n. 3, p. 880; L. Montuschi, *La Corte Costituzionale e gli standard di sicurezza del lavoro*, in "ADL", 2006, n. 1, p. 3; M. Cinelli, *Sul disegno di "testo unico" per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nella legge n. 123 del 2007*, in "RDSS", 2007, n. 2, pp. 423-40; S. Dovere, *Il progetto di riassetto e ri-*

Nello specifico, una prima previsione in tal senso era stata introdotta nella legge n. 833 del 1978; nel 1997 sono stati, poi, presentati, presso la Commissione Lavoro del Senato, due disegni di legge delega: il D.L. n. 2389, d'iniziativa del Sen. Smuraglia e il D.L. n. 2852, d'iniziativa del Sen. Mulas.

A sua volta il Governo, nel corso del 1998, si era mosso da un'ipotesi di delega minimale ed ha elaborato un testo di razionalizzazione e coordinamento della normativa esistente, testo predisposto da un

forma delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro: l'estinzione delle contravvenzioni, in "Diritto penale e processo", 2007, n. 5, pp. 661-70; C. Smuraglia, *Promemoria per una delega valida ed efficace per la redazione di un testo unico della sicurezza e igiene del lavoro*, in "RGL", 2007, n. 1, pp. 277-81; F. Bacchini, *La sicurezza sul lavoro tra kermesse mondane e proposte (vaghe) di Testo Unico*, in "ISL", 2007, n. 3, pp. 116-24; S. Guibboni, *Vecchie e nuove questioni in tema di responsabilità civile del datore di lavoro per infortunio e malattia professionale*, in "Previdenza e assistenza pubblica e privata", 2006, n. 2, pt. 3, pp. 361-79; M. Zalin, *In tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 2006, n. 3, pp. 851-3; L. Montuschi, *La Corte costituzionale e gli standard di sicurezza del lavoro*, in "ADL", 2006, n. 1, pp. 3-14; L. Fantini, *Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla salute e sicurezza sul lavoro nell'attuale assetto costituzionale*, in "DRI", 2005, n. 3, pp. 880-5; M. Del Nevo, *La sorveglianza sanitaria nella prospettiva del Testo unico*, in "ISL", 2005, n. 4, pp. 185-91; P. Soprani, *A che punto è arrivato il Testo unico sulla sicurezza?*, in "ISL", 2005, n. 3, pp. 125-30; M. Niccolini, *Il testo unico sulla sicurezza e l'equivoco raccordo tra legislazioni statale e regionale*, in "ISL", 2004, n. 2, pp. 82-9; A. Antonucci, M. Lepore, *Le prospettive di un Testo Unico di sicurezza alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, in "DRI", 2003, n. 2, pp. 191-9; L. Montuschi, *Aspettando la riforma: riflessioni sulla legge n. 229 del 2003 per il riassetto in materia di sicurezza sul lavoro*, in "ADL", 2004, n. 3, pp. 749-78; M. Napoli, *Tutela e sicurezza del lavoro nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in "Jus", 2002, n. 3, pp. 343-51; C. Smuraglia, *Sicurezza e igiene del lavoro. Quadro normativo. Esperienze attuative e prospettive*, in "RGL", 2001, n. 4, pp. 465-99; G. Marando, *Sicurezza del lavoro comunitaria: censurato dalla Corte europea, lo Stato italiano corre ai ripari*, in "Responsabilità civile e previdenza", 2002, n. 3, pp. 663-8; B. Pierpaoli, *Obblighi di sicurezza: nuova condanna per l'Italia*, in "DL", 2002, n. 3 pt. 2, pp. 212-21; M. Giudici, *Bocciati dall'Europa in sicurezza sul lavoro*, in "Notiziario del lavoro e Previdenza", 2001, n. 35, pp. 2888-92; L. Montuschi, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in "RGL", 2001, n. 4, pp. 501-27; M. Lai, *Sicurezza del lavoro: aspettando il testo unico*, in "ISL", 1999, n. 7, pp. 381-4; P. Magno, *Prospettive della sicurezza del lavoro in Europa e in Italia*, in "DL", 1997, n. 4 pt. 1, pp. 227-38; C. Smuraglia, *La tutela della salute del lavoratore tra principi costituzionali, norme vigenti e prospettive di riforma*, in "RIDL", 1988, n. 4, pp. 414-40; M. Ronca, *Notazioni sulla sicurezza del lavoro e la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 1981, n. 19, pp. 1881-84.

gruppo di esperti presso il Ministero del Lavoro, coordinato dal Prof. Marco Biagi.

Da ultimo, nella legislatura precedente, in attuazione della delega conferita *ex art.* 3 della legge n. 229 del 2003³, era stato elaborato uno schema di Testo Unico, che era stato approvato dal Consiglio dei Ministri nel novembre del 2004, ma, poi, era stato ritirato dal Governo nel maggio successivo.

Anche il provvedimento di attuazione della legge delega n. 123 del 2007, alla stregua dei precedenti, era destinato a cadere nel dimenticatoio, soprattutto dopo la fine anticipata della XV legislatura.

Invece, hanno giocato un ruolo determinante per l'improvvisa accelerazione dell'*iter* governativo del testo di legge gli insistenti appelli del Capo dello Stato, nonché la campagna mediatica che ha fatto seguito alle morti bianche di Torino e di Molfetta; tragedie strumentalizzate per puntare di nuovo i riflettori sulla problematica degli infortuni sul lavoro nel nostro Paese e far apparire quanto mai urgente ed improcrastinabile l'approvazione di un testo di riforma dell'intera normativa antinfortunistica⁴.

Tra le principali novità introdotte dal D.Lgs. n. 81 del 2008, rispetto alla normativa previgente, si segnalano l'istituzione di una cabina di regia a livello istituzionale, l'ampliamento del campo di applicazione - oggettivo e soggettivo - della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute sul lavoro, una più puntuale ripartizione degli obblighi di prevenzione e protezione tra i diversi destinatari della normativa antinfortunistica (datori di lavoro, dirigenti e preposti), il rafforzamento del ruolo svolto dal medico competente e delle prerogative dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza in azienda, in particolare quelle dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali (RLST), la va-

³ La L. n. 306 del 2004 aveva prorogato il termine per l'attuazione della delega di cui all'art. 3 della legge n. 229 del 2003 al 30 giugno 2005.

⁴ F. Carinci, *Habemus il Testo Unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori: il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, in "ADL Argomenti di diritto del lavoro", 2008, n. 4-5., p. 971.

lorizzazione degli organismi paritetici, la creazione di un sistema informativo (art. 8), il finanziamento di azioni promozionali, private e pubbliche, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese (PMI), l'inserimento nei programmi scolastici e universitari della materia della salute e sicurezza sul lavoro, la revisione, nonché l'inasprimento, dell'intero sistema sanzionatorio e la riformulazione di alcune delle disposizioni "tecniche" di cui ai decreti degli anni 50 ed alla restante previgente normativa, che sono state abrogate e sostituite dalle disposizioni di cui ai titoli II-XII del D.Lgs. n. 81 del 2008.

Nei mesi di prima applicazione del decreto, tuttavia, sono sorti alcuni dubbi di concreta applicabilità riguardo ad alcuni dei nuovi istituti o precetti introdotti *ex novo* dal D.Lgs. n. 81 del 2008, quali quello del «valore settimanale massimo ricorrente» con riferimento al valore di esposizione al rumore, o la definizione troppo tautologica, concetto di «rischio basso per la sicurezza ed irrilevante per la salute», che sostituisce quello del «rischio moderato» contemplato dall'art. 72 *quinquies* del D.Lgs. n. 626 del 1994.

Destano, inoltre, qualche perplessità anche alcune riforme, quali l'eliminazione dell'obbligo di tenuta del registro infortuni a decorrere dal settimo mese successivo all'adozione del decreto ministeriale di cui all'art. 8, comma 4, del D.Lgs. n. 81 del 2008, che dovrebbe essere sostituito con l'istituzione del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP) di cui al citato art. 8, nonché l'introduzione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, ai fini della partecipazione a gare, appalti e subappalti pubblici, agevolazioni e finanziamenti, senza, peraltro, che ciò fosse previsto dalla legge delega.

3. Le prospettive evolutive della normativa di salute e sicurezza sul lavoro dopo il D.Lgs. n. 106 del 2009

Il D.Lgs. n. 81 del 2008, anche noto come "Testo Unico" di salute e

sicurezza sul lavoro, non costituisce un corpo normativo unitario quanto alla sua vigenza la quale, per motivi diversi, in molte sue parti è rinviata a momenti successivi alla entrata in vigore del Testo Unico, quale infine modificato dal D.Lgs. n. 106 del 2009. Ciò vale non solo con riferimento alle ipotesi di entrata in vigore differita di talune parti della normativa (si pensi, ad esempio, alla operatività delle disposizioni in materia di campi elettromagnetici, prevista – come disposto dall’articolo 306, comma 3, del D.Lgs. n. 81 del 2008 – solo a far data dal 30 aprile 2012), quanto soprattutto in relazione alla necessità di emanare provvedimenti di attuazione delle disposizioni di “Testo Unico”, nella forma di decreti, accordi in Conferenza Stato Regioni o di accordi sindacali. Dunque, il consolidamento del quadro giuridico in materia di salute e sicurezza sul lavoro avverrà per gradi, tanto che non è sbagliato pensare che un giudizio di massima sulla riforma della materia possa essere correttamente e compiutamente formulato solo una volta completata l’entrata in vigore di tutte le disposizioni o dei provvedimenti attuativi di riferimento.

Non essendo possibile, per ovvie ragioni, trattare nel dettaglio dei singoli provvedimenti in preparazione o dei quali si è in attesa, appare utile rimarcare come molti di essi siano devoluti, almeno in parte, alla Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro (articolo 6 del “Testo Unico”). Tale Commissione, ricostituita con D.M. 3 dicembre 2008 (B.U. Ministero del lavoro n. 12 del 22 dicembre 2008), si è insediata in data 17 marzo 2009 e ha svolto numerose riunioni (l’ultima delle quali in data 21 dicembre 2009), pianificando la realizzazione delle proprie attività, tra le quali mi limito a citare la elaborazione delle procedure standardizzate per la valutazione del rischio nelle piccole e medie imprese e quella delle linee metodologiche per la valutazione del rischio da stress lavoro-correlato.

Nel frattempo, nella piena consapevolezza che una efficace strategia di contrasto al fenomeno infortunistico non passa solo attraverso

l'ammodernamento del quadro giuridico di riferimento, quale realizzato per mezzo del "Testo Unico" di salute e sicurezza sul lavoro, quanto anche per mezzo della realizzazione di una serie di azioni pubbliche e private dirette a migliorare la prevenzione e i livelli di tutela in tutti gli ambienti di lavoro, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali sta attivando ogni possibile sinergia con soggetti pubblici e privati, per migliorare l'impatto delle rispettive attività in termini di efficacia.

In tale ottica si colloca, ad esempio, la definizione, con Accordo in Conferenza Stato Regioni del 20 novembre 2008, dei criteri di impiego e l'attivazione delle somme (pari a 50 milioni di euro) di cui all'articolo 11, comma 7, del "Testo unico", da destinare per attività promozionali della salute e sicurezza, tra le quali una campagna di comunicazione (per l'importo complessivo di 20 milioni di euro) sulla salute e sicurezza sul lavoro ed attività di formazione su base regionale (per complessivi 30 milioni di euro). Tali somme sono state regolarmente impegnate e sono a disposizione per le relative attività; in particolare, a ciascuna Regione è stato chiesto – per ottenere l'erogazione del dovuto – da parte del Ministero del Lavoro la presentazione di un programma di attività formative coerenti con i contenuti dell'Accordo e si è già provveduto, sempre da parte del Ministero del Lavoro, a erogare le somme alle Regioni che abbiano presentato programmi coerenti con l'accordo citato. Quanto alla campagna di comunicazione, il Ministero ha pubblicato un provvedimento per raccogliere le manifestazioni di interesse relativamente allo svolgimento della campagna che verrà attivata in tempi brevi.

Con riferimento alle risorse stanziare per l'anno 2009, è stato predisposto il decreto interministeriale (articolo 11, citato, comma 2) con il quale verranno ripartiti i finanziamenti per attività promozionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro tra i seguenti tre temi: a) progetti di investimento in materia di salute e sicurezza per le piccole e

medie imprese; b) finanziamento di progetti formativi in materia; c) finanziamento di attività di istituti scolastici, universitari e di formazione dirette a inserire nei rispettivi programmi il tema della salute e sicurezza sul lavoro. Il relativo documento è stato oggetto di discussione con Regioni e parti sociali nell'ambito della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro nelle riunioni di giugno e luglio 2009 ed ha ottenuto formalmente il parere favorevole da parte dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze e della Pubblica Istruzione. All'esito, il documento è stato inoltrato alla Conferenza Stato-Regioni per il prescritto parere, reso in forma positiva in data 5 novembre u.s. e, infine, è stato firmato dai Ministri concertanti.

Le prospettive di sviluppo della salute e sicurezza in Italia possono essere sinteticamente individuate secondo le seguenti linee di attività, alle quali tende il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:

- garantire la razionalizzazione ed il coordinamento degli interventi ispettivi su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo è rendere maggiormente valida la vigilanza, al fine di evitare che vi siano sovrapposizioni e duplicazioni tra i soggetti istituzionalmente a ciò deputati e di consentire a ciascuno di operare al meglio;
- assicurare la pronta e piena attivazione del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP), di cui all'articolo 8 del "Testo Unico", per una efficace organizzazione e circolazione di informazioni e, quindi, una migliore finalizzazione degli interventi pubblici di prevenzione e vigilanza nonché per la diffusione di dati certi e condivisi in materia di infortuni sul lavoro. Al riguardo, si segnala come negli ultimi tre mesi si sia perfezionata, ai fini della sua pubblicazione, la bozza di decreto nel quale individuare le modalità di funzionamento del SINP. Al momento, in particolare, è in fase finale il confronto con il Garante per la *privacy*;
- procedere alla ulteriore valorizzazione degli accordi aziendali, territoriali e nazionali nonché dei codici di condotta ed etici e delle

buone prassi in materia;

ERROR: undefined
OFFENDING COMMAND: NIRSFT+Garamond*1

STACK: