



Società Nazionale Operatori della Prevenzione

IL D.LGS. 81/08 INTEGRATO CON IL D.LGS. 106/09: LUCI ED OMBRE

(Approfondimenti raccolti a cura di Annamaria Di Giammarco)

Con la pubblicazione del D.Lgs. 106, che ha posto fine ad un periodo piuttosto lungo di attesa e di incertezza iniziato subito dopo la pubblicazione del D.Lgs. 81/08, sono state apportate modifiche significative al testo precedentemente in vigore, con l'intento dichiarato di migliorarne l'efficacia ai fini antinfortunistici, di risolvere criticità emerse e favorire la chiarezza normativa, superando un approccio "meramente formalistico e burocratico al tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro".

Il tempo trascorso dell'entrata in vigore del nuovo testo risultante dalle modifiche ed integrazioni non è ancora sufficiente per cogliere a pieno tutte le potenzialità e tutti i limiti e le criticità che solo l'applicazione sul campo potrà, nel tempo, evidenziare.

E' innegabile che il testo del "nuovo" Decreto risultante dalle modifiche risenta positivamente di una serie di correzioni di errori materiali e di interventi di sistematizzazione (come nel caso delle modifiche delle procedure e dei criteri per la sospensione dell'attività imprenditoriale contenuti nell'articolo 14), oltre che dell'introduzione di novità positive che riguardano, fra l'altro, la valutazione dell'idoneità delle imprese attraverso un sistema di "patente a punti" e l'obbligo di nuova valutazione dei rischi a seguito di infortuni o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenziano la necessità.

Tuttavia, a fianco di questi aspetti positivi, se ne rilevano altri che ne riducono la portata a causa, di volta in volta, del rinvio a una futura regolamentazione degli elementi innovativi introdotti o del permanere di incertezze interpretative. Restano tuttora ancora non affrontate le materie oggetto di rinvio a successiva decretazione già nel Decreto del 2008, come l'applicazione della nuova normativa alla lunga serie di settori elencati al comma 2 dell'articolo 3, fra i quali le scuole e le università.

Restano, in alcuni punti più accentuati, elementi di incertezza nei termini e nelle definizioni, che non facilitano il lavoro degli organi di vigilanza, né agevolano un'armonica applicazione delle norme (anche in considerazione della pluralità di soggetti impegnati sui vari versanti e nei vari settori di attività). In molti di questi casi (ne è esempio l'art. 14, riguardante la sospensione dell'attività imprenditoriale) la disponibilità degli strumenti necessari all'applicazione è di fatto rimandata al momento in cui sarà perfezionato e funzionante il SINP; in altri casi sarà necessario attendere l'emanazione della decretazione di rinvio o gli eventuali chiarimenti e le interpretazioni fornite dalla Commissione per gli interpellati.

Non sono state risolte incertezze applicative derivanti dalla nuova organizzazione delle norme: dall'approccio "per problemi" caratteristico dei DPR degli anni 1955-1956 (adattabili, in carenza di specifiche previsioni, a tutte le situazioni di lavoro: era questo il caso della protezione dei posti di lavoro dalle cadute e dall'investimento di materiali prevista dall'art. 11 del DPR 547/55) a quello di derivazione europea, che affronta in modo separato gli ambienti di lavoro, i cantieri mobili, le attrezzature di lavoro, i fattori di rischio specifici, e che quindi penalizza le situazioni lavorative non ben classificabili (ad esempio, non è possibile applicare le norme per gli ambienti di lavoro ai cantieri stradali).

In un ambito particolarmente critico per il numero e la gravità degli infortuni sul lavoro registrati su tutto il territorio nazionale quale quello delle cadute dall'alto, resta fissato a 2 metri il limite per la tutela delle situazioni di lavoro in quota, con la conseguenza che la variazione anche di pochi centimetri più in alto o più in basso condiziona gli obblighi di protezione in situazioni di rischio spesso sovrapponibili.



Infine, le modifiche apportate all'insieme degli strumenti a disposizione degli organi di vigilanza per la correzione delle situazioni di "irregolarità" (procedure sanzionatorie, prescrizioni, disposizioni e diffide) introducono nell'operatività quotidiana non pochi dubbi sia in merito alla possibilità di applicazione, sia in merito alle concrete modalità nei singoli specifici casi concreti.

Poste queste premesse generali, si riporta di seguito un'analisi dell'articolato che si sofferma con maggiore attenzione ai contenuti dei Principi Comuni contenuti nel Titolo I e delle disposizioni in materia penale e di procedura penale oggetto del Titolo XII, segnalando le prime osservazioni derivanti dalla lettura e dall'applicazione del Titolo IV (relativo ai cantieri temporanei o mobili).

ARTICOLO 3 (campo di applicazione) e articolo 13 (vigilanza):

Si è già accennato in premessa del permanere del rinvio a successiva decretazione (da emanarsi entro il 20 agosto 2011) delle modalità di applicazione delle nuove norme ad una nutrita serie di settori (e nei confronti di un grande numero di lavoratori e di lavoratrici). Se in alcuni casi (fra i quali le Forze Armate e di Polizia, e le strutture giudiziarie e penitenziarie) le particolari esigenze del servizio espletato o le peculiarità organizzative che rendono complessa l'implementazione delle misure a tutela della salute e della sicurezza appaiono chiare, non altrettanto si può affermare per quanto riguarda le scuole e le università.

Ancora irrisolto (almeno fino al 15 maggio 2010) il nodo del coordinamento della normativa riferita alla salute e alla sicurezza sul lavoro a bordo delle navi, nei porti e nel trasporto ferroviario, mentre sorprende la riaffermazione (al comma 2 del successivo articolo 13) dell'esclusiva competenza del personale ispettivo delle Direzioni Provinciali del Lavoro in materia di salute e sicurezza sul lavoro nell'ambito dei servizi e degli impianti ferroviari. La perplessità è legata a varie motivazioni, connesse in gran parte alla vetustà della Legge richiamata (che è stata peraltro più volte oggetto di interventi critici – anche da parte del Coordinamento delle Regioni – e di ricorsi) e da almeno tre elementi oggettivi: il primo riguarda il riferimento esclusivo della Legge 191 del 1974 all'ambito della prevenzione degli infortuni e non, come recita il comma 2 dell'articolo 13 del Decreto in esame, alla materia complessiva della salute e sicurezza; il secondo riguarda le competenze del personale operante nelle Direzioni Provinciali del Lavoro (nel cui ambito non opera personale sanitario); il terzo riguarda la liberalizzazione intervenuta negli anni recenti nel settore del trasporto ferroviario, che ha visto l'ingresso nell'erogazione di servizi e nella gestione di impianti prima esclusivi del Gruppo Ferrovie dello Stato di altri soggetti: questo terzo aspetto, visto il riferimento specifico alla Legge del 1974, pone il problema della disparità di trattamento delle aziende rispetto alla vigilanza (sia dal punto di vista degli organi pubblici coinvolti, sia dal punto di vista delle modalità che, nel caso del Gruppo Ferrovie dello Stato, continuerebbero a vedere la partecipazione di rappresentanti dell'azienda) e della tutela disomogenea dei rispettivi lavoratori.

Il rinvio ad un ulteriore decreto (almeno fino al 31 dicembre 2010) delle modalità di applicazione del D.Lgs. 81 alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato della protezione civile porta ad interrogarsi in merito a quale normativa debba essere applicata fino a quella scadenza e se, in mancanza del decreto di rinvio entro la data fissata, si applichino automaticamente le norme contenute nel D.Lgs. 81.

L'inclusione degli artigiani tra i soggetti per i quali il comma 12 dell'art. 3 prevede l'applicazione dell'art. 21, senza distinzioni rispetto alla loro condizione eventuale di datori di lavoro, rischia di generare confusioni interpretative per quanto riguarda la formazione specifica in materia di salute e sicurezza sul lavoro: se cioè tale formazione sia una facoltà o se, come nel caso in cui l'artigiano assuma la condizione di datore di lavoro (ed eventualmente anche di RSPP), divenga un obbligo e sia caratterizzata da contenuti ben più specifici e regolamentati. L'ambiguità



relativa ai piccoli artigiani rispetto alla condizione di datori di lavoro permane anche per la certezza degli obblighi generali di prevenzione in presenza di lavoratori subordinati eventuali.

Il comma 12-bis estende l'applicazione dell'art. 21 ai volontari operanti nelle organizzazioni di volontariato regolamentate dalla specifica legge-quadro e a quelli che effettuano servizio civile (che non sono più inseriti, come nella originaria versione del D.Lgs. 81, nella definizione di lavoratori). La natura volontaria della prestazioni rese dai primi, peraltro nell'ambito di organizzazioni che possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo (anche se entro precisi limiti) rende poco verosimile il rispetto degli obblighi e – soprattutto – delle facoltà previste dall'art. 21. L'accordo tra le parti per le modalità di attuazione della tutela, se visto alla luce della possibilità di rimborso delle spese effettivamente sostenute per l'attività prestata (“entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni” di appartenenza) previsto dalla Legge 266, delinea l'affidamento della tutela della salute e della sicurezza di questi soggetti ad accordi bilaterali che sembrano escludere controlli esterni e lasciano comunque la responsabilità del rispetto degli obblighi sanzionati dall'art. 21 ai singoli volontari.

ARTICOLO 4 (computo dei lavoratori):

Tra i lavoratori non computati ai fini di obblighi particolari vengono aggiunti i lavoratori in prova; vengono computati come frazioni di unità lavorative anno in agricoltura non solo i lavoratori impiegati per l'intensificazione dell'attività in determinati periodi dell'anno, ma tutti coloro che sono assunti a tempo determinato, anche stagionali, a differenza di quanto previsto per altri settori produttivi al comma precedente. Si tratta di una modifica rilevante, se si tiene conto del fatto che in moltissime aziende agricole i lavoratori stagionali sono gli unici addetti, in ragione della stagionalità delle coltivazioni.

ARTICOLO 8 (SINP):

Al comma 6 si segnalano positivamente la previsione di un'ottica di genere nella costruzione del quadro dei rischi e l'inserimento degli infortuni con assenza dal lavoro inferiore ai tre giorni tra i contenuti dei flussi informativi esplicitamente previsti.

ARTICOLO 9 (Enti pubblici con compiti in materia di SSL) e articolo 11 (attività promozionali):

Il comma 4 dell'art. 9 prevede la possibilità (previo accordo-quadro Stato-Regioni) per l'INAIL di erogare prestazioni di riabilitazione non ospedaliera, non esplicitamente rivolte solo ai lavoratori “tecnopatici”, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica; al comma 5-bis dell'art. 11 è inoltre prevista la possibilità per l'Istituto assicuratore di utilizzare servizi sanitari pubblici e privati (previa intesa con le regioni interessate) per garantire il diritto alle cure agli infortunati e ai tecnopatici. Viene così delineato un rapporto di reciproca complementarietà tra l'INAIL e il sistema sanitario, con l'esclusione di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e per le imprese.

Il comma 6 dell'art. 9 rappresenta un parziale ritorno indietro sul ruolo di vigilanza dell'ISPESL sulle strutture sanitarie del Servizio Sanitario Nazionale, con la previsione della mera possibilità di svolgimento. Non chiarisce inoltre se con il termine “congiuntamente” si intenda il supporto agli interventi di vigilanza o lo svolgimento di interventi autonomi (nel rispetto del coordinamento territoriale di cui all'art. 7).

ARTICOLO 14 (Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori):



Il primo comma dell'articolo è stato completamente riscritto, limitando la portata del provvedimento di sospensione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni, introducendo la definizione di reiterazione e la graduazione della durata dell'interdizione in rapporto alla gravità della violazione, estendendo i poteri e gli obblighi in materia al Corpo nazionale dei vigili del fuoco nei casi in cui la reiterazione riguarda violazioni in materia di prevenzione incendi, regolamentando in maniera dettagliata gli aspetti procedurali.

L'impostazione complessiva dell'intero articolo si differenzia in modo sostanziale dal quella del testo originario, che metteva sullo stesso piano, dal punto di vista delle conseguenze per il datore di lavoro, tutte le violazioni più gravi in materia di irregolarità del lavoro e di tutela della salute e della sicurezza, collegandole così dal punto di vista "culturale" e sottintendendone il ruolo complementare nella determinazione di condizioni di rischio più elevato. Si veda a questo proposito la differenziazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto del provvedimento di sospensione, con l'alternativa arresto – ammenda nel caso di sospensione per lavoro irregolare, rispetto al solo arresto nel caso di sospensione per violazioni in materia di salute e sicurezza.

La previsione dettagliata delle diversificate procedure (quelle da adottare in caso di lavoro irregolare rispetto a quelle indicate per i casi in cui risultino violazioni di norme a tutela della salute e sicurezza sul lavoro) non si traduce in una semplificazione della loro applicazione.

Come accennato in premessa, la concreta applicabilità della procedura di sospensione prevista dalla norma (la cui applicazione è comunque lasciata alla discrezionalità dell'organo di vigilanza) dovrà attendere la piena disponibilità di sistemi informativi funzionanti (a partire dal SINP), estesa all'intera rete nazionale degli organi di vigilanza, e richiederà una loro "lettura" secondo criteri omogenei. L'omogeneità di giudizio sarà naturalmente la base per una omogenea applicazione della norma, particolarmente auspicabile nel caso di un settore, come quello della cantieristica, caratterizzato da una notevole mobilità nel territorio. Particolarmente complessa appare, ad oggi, la questione dell'accesso ai dati relativi alle sentenze definitive.

Il riferimento, per i casi di sospensione dell'attività di competenza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, agli art. 16 (certificato di prevenzione incendi), 19 (vigilanza) e 20 (sanzioni penali e sospensione dell'attività) del D.Lgs. n. 139 del 2006, introduce una procedura diversificata rispetto ai casi di competenza degli altri organi di vigilanza. Infatti il D.Lgs. 139, per quanto riguarda la vigilanza, prevede da parte del Corpo nazionale dei vigili del fuoco - in caso di condizioni di rischio o violazioni della normativa di prevenzione incendi - la messa in sicurezza delle opere e la comunicazione dell'esito degli accertamenti al sindaco, al prefetto e alle altre autorità competenti "ai fini degli atti e delle determinazioni da assumere nei rispettivi ambiti di competenza". Le sanzioni penali e la sospensione dell'attività riguardano le carenze relative alla certificazione incendi e quest'ultima (come stabilito dall'art. 20 del D.Lgs. 139/2006) è disposta dal prefetto fino ad adempimento degli obblighi evasi.

ARTICOLO 16 (delega di funzioni):

L'articolo è stato modificato mantenendo l'obbligo di data certa sull'atto scritto di delega ed introducendo (come misura esimente dall'obbligo di vigilanza del delegante sul delegato) l'adozione e l'efficace attuazione di un idoneo sistema di controllo sull'attuazione di un modello di organizzazione e di gestione con i requisiti previsti dal successivo art. 30. E' stata inoltre introdotta e regolamentata la facoltà di subdelega in capo al delegato.

L'eliminazione dell'obbligo di data certa (originariamente ipotizzato), con la conseguente possibilità di apporre sul documento una data "qualsiasi" avrebbe certamente ridotto l'affidabilità del documento, implicando il rischio concreto di trasferimento arbitrario "a posteriori" di responsabilità su soggetti più deboli all'interno dell'organizzazione, oltre che di contestazioni



nell'ambito della ricerca di responsabilità individuali nel caso di lesioni personali. La possibilità di subdelega avrebbe amplificato il rischio.

L'adozione di un sistema di controllo come quello richiamato al comma 3 presuppone un'organizzazione complessa, (difficilmente attuabile nella quasi totalità dei luoghi di lavoro, con l'eccezione delle medie e grandi imprese). Va messa in evidenza però la genericità dei termini "efficace attuazione", "idoneo sistema di controllo", "idoneità delle misure adottate", genericità che non semplifica le attività di vigilanza e controllo in condizioni ordinarie. Ovviamente, il verificarsi di un infortunio potrebbe essere già considerato di per sé conseguenza di una inidoneità del sistema di controllo o delle misure adottate; lo stesso non può dirsi nel caso in cui venga alla luce una malattia correlabile al lavoro, con tutto ciò che consegue in termini di ricerca delle responsabilità. Vanno emergendo, proprio in merito alla ricerca delle responsabilità nell'ambito di indagini per infortuni gravi o mortali, problemi legati al mancato rispetto di obblighi dettati dal D.Lgs. 81 da parte di datori di lavoro di aziende con sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro certificati. Si tratta di riscontri che pongono in dubbio la validità e l'efficacia dei sistemi di gestione certificati come garanzia, di per sé, del "corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite"; potrebbero suggerire inoltre eventuali responsabilità professionali dei certificatori. Ulteriori incertezze riguardano la sussistenza o meno dell'obbligo di certificazione dei sistemi di gestione di cui all'art. 30, l'individuazione dei soggetti abilitati alla certificazione e il ruolo stesso dell'organo di vigilanza in rapporto a tali soggetti.

ARTICOLO 18 (obblighi del datore di lavoro e del dirigente):

Al comma 1 è stato, positivamente, portato in capo al datore di lavoro e al dirigente l'obbligo di gestire la periodicità della sorveglianza sanitaria, ivi compresa la tempestiva comunicazione al medico competente della cessazione del rapporto di lavoro dei lavoratori ad essa sottoposti. La modifica assume un significato particolarmente positivo nel caso di rapporti di lavoro di breve durata, compresi i casi di somministrazione di manodopera, nei quali sarebbe altrimenti molto difficile per il medico competente rispettare la tempistica prevista per gli accertamenti.

Non è immediatamente comprensibile il senso delle modifiche apportate alle modalità di accesso del RLS al documento di valutazione dei rischi. La possibilità di fornire tale documento (come il DUVRI) su supporto informatico ne riduce l'accessibilità (specie in alcune aree geografiche e in alcuni comparti). L'obbligo di consultazione del Documento in azienda rappresenta una costrittività "paralizzante" se si pensa al caso delle piccole e microimprese, e a comparti in cui il lavoro si svolge ordinariamente al di fuori della sede legale dell'impresa (sprovvista, appunto, di una sede produttiva vera e propria), come nel caso dell'edilizia o dei servizi di pulimento. Non sembra credibilmente invocabile, fra l'altro, la tutela del segreto industriale, anche alla luce dei nuovi contenuti dell'art. 28, comma 2, lettera a), che rimette al datore di lavoro la scelta dei criteri per la redazione, con l'unico vincolo dell'adozione di criteri di "semplicità, brevità, comprensibilità" perchè sia strumento di pianificazione della prevenzione in azienda. È sicuramente possibile redigere un tale tipo di documento senza dovervi inserire contenuti oggetto di "segreto industriale". La norma è inoltre di ostacolo all'azione degli RLST, che dovrebbero soffermarsi all'interno di ogni singola azienda per la consultazione del documento. Peraltro, la consuetudine diffusa di produrre ponderosi documenti di valutazione, che richiedono attente e defatiganti letture alla ricerca dei contenuti che riguardano specificamente l'azienda alla quale si riferiscono (il che non è stato fra l'altro mai previsto da alcuna norma) non fa ben sperare nell'immediato e automatico perseguimento degli obiettivi di semplicità e, soprattutto, brevità dei documenti in questione.



La modifica delle procedure di comunicazione all'INAIL del nominativo del RLS, comunicazione ora prevista solo nei casi di nuova elezione (o designazione), consente di essere del tutto certi della presenza di un RLS in azienda solo per l'anno di riferimento della comunicazione; si potrebbe infatti verificare, nell'anno successivo, la cessazione dell'incarico o del rapporto di lavoro del RLS, non seguita da una rielezione. La procedura prevista in precedenza appariva più efficace, “marcando” con ragionevole affidabilità la mancanza del RLS e la conseguente necessità di designazione di un RLST.

Non sembra procedere nel senso di una semplificazione l'introduzione esplicita al comma 3-bis dell'obbligo di vigilanza da parte del datore di lavoro e del dirigente sull'adempimento degli obblighi che sono in capo a una pluralità di soggetti, tra i quali i progettisti, i fabbricanti, i fornitori e gli installatori, sui quali non può che applicarsi una vigilanza fondata su aspetti documentali di tipo certificativo. Per gli organi di vigilanza si pongono interrogativi che riguardano le modalità (presumibilmente complesse) di riscontro di un “difetto di vigilanza”, specie nell'ambito di indagini sulle cause e le responsabilità in caso di lesioni personali ai danni di lavoratori, e le modalità di individuazione dell'eventuale “esclusiva responsabilità” dei soggetti “vigilati”.

ARTICOLO 26 (obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione):

E' da vedere positivamente l'estensione degli obblighi previsti da questo articolo al datore di lavoro che affidi servizi e forniture, oltre che l'obbligo di adeguamento del DUVRI in funzione dell'evoluzione dei lavori.

È stato inoltre inserito il vincolo della disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo come condizione per il sussistere degli obblighi del datore di lavoro appaltante.

Sono state introdotte precisazioni in merito alle responsabilità di redazione del DUVRI nell'ambito di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Il numero dei casi in cui è stato eliminato l'obbligo di redazione del DUVRI è a prima vista limitato (la portata della limitazione sarà comunque messa alla prova dei fatti), in ragione del mantenimento di tale obbligo in tutti i casi che comportino rischi da agenti cancerogeni e biologici, da atmosfere esplosive e i rischi particolari elencati in Allegato XI.

L'obbligo di indicare nei contratti i costi (non soggetti a ribasso) delle misure finalizzate per la riduzione dei rischi da interferenze e non più “i costi relativi alla sicurezza del lavoro, con particolare riferimento a quelli propri connessi allo specifico appalto” è una modifica che riduce l'impatto positivo della norma.

ARTICOLO 27 (sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi):

Il sistema di qualificazione delle imprese, con la positiva previsione di un sistema di “patente a punti” per l'edilizia (potenzialmente estendibile ad altri settori di attività), viene ridotto da strumento vincolante ai fini della partecipazione a gare per appalti pubblici o l'accesso a finanziamenti pubblici, a elemento “preferenziale”, sminuendone così la portata deterrente.

Anche per la “patente a punti”, per la cui regolamentazione si rimanda ad un momento successivo senza stabilire termini almeno apparentemente vincolanti, l'efficacia dello strumento sarà subordinata alla realizzazione di un sistema informativo nazionale cui abbiano accesso corrente tutti gli organi di vigilanza.



ARTICOLO 28 (oggetto della valutazione dei rischi):

Tra i rischi da valutare vengono previsti in modo specifico quelli connessi alla tipologia contrattuale, ma viene ulteriormente rimandata (questa volta inderogabilmente) al 1° agosto 2010 la decorrenza dell'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato, subordinata all'elaborazione delle indicazioni che dovranno essere fornite entro il 31 dicembre 2009 dalla Commissione consultiva permanente.

La modalità di attestazione della data, alternativa alla “data certa” prevista nella precedente versione del Decreto, potrebbe essere poco credibile nei casi in cui il datore di lavoro sia anche RSPP e non sia stato nominato il medico competente, vista la condizione (di non raro riscontro) di facile condizionabilità del RLS.

Elemento positivo introdotto all'ultimo comma è l'obbligo di valutazione immediata dei rischi alla costituzione di una nuova impresa (si tratta forse di un obbligo vago, ma si possono ipotizzare le sue ricadute sui contenuti della notifica di nuovi insediamenti produttivi di cui all'art. 67, che al comma 2 recita: “la notifica ... deve indicare gli aspetti considerati nella valutazione...”), cui segue l'obbligo di redazione del documento entro novanta giorni dalla data di inizio dell'attività.

ARTICOLO 29 (modalità di effettuazione della valutazione dei rischi):

E' certamente una novità positiva l'introduzione di termini per la rivalutazione dei rischi (che deve essere immediata nei casi individuati al comma 3) e per la conseguente rielaborazione del documento (che deve avvenire entro il termine di trenta giorni). Non è stata risolta l'ambiguità del termine “significativi” (per gravità? per dinamica? per numero di lavoratori coinvolti?...) riferito agli infortuni a seguito dei quali diventa obbligatoria la rivalutazione dei rischi.

La violazione dell'art. 29, comma 1 assume una particolare gravità (prevedendo la pena del solo arresto) per le attività edili, nei casi di compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro sia superiore a 200 uomini-giorno. Non è chiaro se la carenza si riferisca al POS o alla valutazione dei rischi dell'impresa; non è chiaro inoltre il motivo per cui si applichi a cantieri sopra-soglia in cui sono presenti più imprese, caratterizzati da rischi di interferenza oggetto non del POS, ma del PSC.

ARTICOLO 34 (svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione dai rischi):

Non si intuiscono le motivazioni per le quali è stata eliminata la sanzione per la violazione dell'obbligo di aggiornamento per i datori di lavoro che svolgono le funzioni di RSPP: nel contempo, il contenuto dei corsi di formazione per i datori di lavoro che intendano svolgere tale funzione viene rimandato ad un futuro accordo Stato – Regioni.

È stata positivamente introdotta la possibilità, per i datori di lavoro di imprese che occupino fino a cinque lavoratori, di assumere direttamente i compiti di primo soccorso, prevenzione incendi ed evacuazione (purchè frequentino i corsi di formazione specifici).

Tuttavia, la lettura congiunta del comma 1-bis e del preesistente comma 1 introduce incertezze interpretative per l'apparente contraddizione legata alla coesistenza di due criteri sovrapposti per la svolgimento diretto dei compiti di primo soccorso, di prevenzione incendi e di evacuazione: quello indicato nel comma 1 (i limiti dimensionali delle aziende stabiliti nell'allegato 2) e quello indicato nel comma 1-bis (imprese o unità produttive fino a cinque lavoratori). La contraddizione non sussisterebbe nel caso in cui la possibilità indicata al comma 1 si riferisse allo svolgimento “in blocco” dei compiti propri del servizio di prevenzione e protezione, di quelli di primo soccorso e di quelli di prevenzione incendi ed evacuazione.



ARTICOLO 37 (Formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti):

Va considerata con favore l'estensione dell'obbligo di formazione ai dirigenti (oltre che ai preposti), in particolare per l'edilizia, settore in cui (anche alla luce dei contenuti del Titolo IV) i capi-cantiere delle imprese affidatarie devono essere in grado di verificare le condizioni di sicurezza dei lavori affidati e l'applicazione dei piani di sicurezza e di coordinamento, coordinare le condizioni generali di tutela, verificare le congruenze dei POS delle imprese esecutrici rispetto al proprio. A questo fine sarà essenziale la qualità della formazione, i cui contenuti dovranno essere congruenti rispetto ai compiti affidati a questi soggetti.

Qualche ambiguità deriva forse dall'inserimento di questo specifico obbligo del datore di lavoro nei confronti dei dirigenti in un articolo rubricato “formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti” e in un comma la cui violazione prevede sanzioni anche per i dirigenti. Ci si potrebbe chiedere comunque se, fino al completamento della formazione, un dirigente possa essere considerato responsabile della violazione degli obblighi dei quali è destinatario, e quali conseguenze potrebbe avere in proposito la constatata inadeguatezza / inefficacia della formazione stessa.

La precedente versione del D.Lgs. 81 prevedeva che la formazione dei preposti avvenisse in azienda, collocazione fisica condivisibile, visto che si tratta di una formazione i cui contenuti devono essere specifici rispetto all'impresa di appartenenza (i fattori di rischio specifici, la valutazione dei rischi specifici, l'individuazione delle misure tecniche – organizzative – procedurali specifiche per quel ciclo produttivo o per quella organizzazione). Con il decreto correttivo si elimina l'obbligo della collocazione “in azienda” e si introduce la possibilità di effettuare tale formazione “anche” presso (si tratta di una collocazione, anche qui, fisica?) organismi paritetici o associazioni sindacali. La parola “anche” ha un significato aggiuntivo: rispetto a quali altre sedi formative? Ci sono sedi formative non consentite? Oppure: finora non era consentito effettuare la formazione presso gli organismi paritetici o le organizzazioni sindacali?

Resta il fatto che il nuovo comma (7-bis), non ha una sanzione corrispondente in caso di violazione. Ugualmente non sanzionato è il comma 12, che, oltre a prevedere che la formazione avvenga in collaborazione con la bilateralità, stabilisce che essa si svolga durante l'orario di lavoro e senza oneri economici a carico dei lavoratori.

ARTICOLO 40 (rapporti del medico competente con il SSN):

La revisione dell'articolo mantiene l'obbligo della relazione annuale del medico competente ai Servizi PSAL e prevede una revisione delle modalità di trasmissione e dei contenuti (la revisione prevista si estende anche ai contenuti della cartella sanitaria individuale).

L'ultimo periodo del comma 2-bis sembra assumere valenza retroattiva (“Gli obblighi di redazione e trasmissione ... decorrono dall'entrata in vigore del decreto” la cui emanazione è prevista entro il 31 dicembre 2009).

ARTICOLO 41 (Sorveglianza sanitaria):

L'introduzione dell'obbligo di visita medica “preventiva” preassuntiva, introduce il rischio di una distorsione della sorveglianza sanitaria in direzione della “selezione” del personale. Il principio contenuto nel primo comma dell'articolo 40, per il quale l'attività di medico competente deve uniformarsi ai principi del codice etico della Commissione Internazionale di salute occupazionale è appunto un principio etico, e come tale non sempre ispira i comportamenti umani. Il rischio è solo in parte temperato dalla possibilità, per il datore di lavoro, di affidare tale visita al Dipartimento di Prevenzione delle ASL, presso il quale dovrebbe essere comunque avviata una attività dedicata che, stando ad una possibile lettura parallela dei commi 2-bis e 9 dell'articolo, potrebbe anche essere



esterna all'organo di vigilanza. La previsione - al comma 9 - della possibilità di ricorso solo avverso i giudizi del medico competente “ivi compresi quelli formulati in fase preassuntiva” esclude la possibilità di esercizio del ricorso nel caso in cui il giudizio in tale fase sia espresso dai Dipartimenti di Prevenzione delle ASL, avvalorando così il coinvolgimento dei Servizi PSAL nell'esecuzione delle visite preassuntive.

ARTICOLO 87 (Sanzioni a carico del datore di lavoro, del dirigente, del noleggiatore e del concedente in uso):

Il comma 5 introduce problemi interpretativi in merito all'applicazione delle sanzioni per la violazione di più precetti riconducibili alla categoria omogenea di requisiti di sicurezza dei luoghi di lavoro contenuti nella parte II dell'Allegato V. Infatti, in caso di violazione di più precetti contenuti in una categoria omogenea che preveda sanzioni penali e sanzioni amministrative, la necessità di ricondurre le violazioni ad un'unica sanzione pone il quesito sulla natura della sanzione da applicare. È il caso, ad esempio, del punto 2.10 (unico precetto con sanzione penale nell'ambito del “gruppo omogeneo” 2), dei punti 3.1.8 e 3.1.11 (unici precetti con sanzione penale nell'ambito del “gruppo omogeneo” 3.1) e di diversi altri precetti, fra i quali quelli relativi alle mole abrasive, alle macchine utensili per legno, alle presse e alle cesoie.

Restano non chiariti i criteri di depenalizzazione di molte violazioni riguardanti le attrezzature di lavoro.

ARTICOLO 89 (definizioni):

E' da considerare positivo l'inserimento della definizione di impresa esecutrice

ARTICOLO 90 (obblighi del committente o del responsabile dei lavori):

E' rimasto, seppure modificato dalla legge 88/2009, il comma 11, che crea una differenza immotivata tra lavori pubblici e privati, lega la nomina del coordinatore per la progettazione ad un obbligo di tipo amministrativo (“permesso di costruire”) diverso da zona a zona, mal identificabile, che non ha nulla a che vedere con il livello di rischio.

È invece positiva la semplificazione operata al comma 9, in favore dei committenti, degli obblighi di trasmissione di documentazione all'amministrazione concedente.

ARTICOLO 97 (obblighi del datore di lavoro dell'impresa affidataria):

Come già segnalato sopra, l'articolo chiarisce (positivamente) che l'impresa affidataria deve possedere dirigenti e preposti adeguatamente formati a dirigere il cantiere.

ARTICOLO 100 (piano di sicurezza e di coordinamento):

E' stato inserito il comma 8-bis che, correttamente, affida al committente il compito di assicurarsi che l'impresa affidataria abbia il personale idoneo a gestire il cantiere e che trasferisca gli oneri della sicurezza alle impresa in subappalto.

Al comma 6 sono stati giustamente esclusi dall'obbligo del PSC alcuni lavori in emergenza relativi ai servizi essenziali.

ARTICOLO 103 (modalità di previsione dei livelli di emissione sonora):

E' stato abrogato perchè i suoi contenuti sono stati trasferiti, per omogeneità, all'interno del Titolo VIII.



ALLEGATO XIV (Contenuti minimi del corso di formazione per i coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori):

Nel capitolo “modalità di svolgimento dei corsi”, il numero massimo di partecipanti per la parte teorica è stato portato da 30 a 60, in contrasto con i contenuti del Decreto 195 e con le indicazioni del coordinamento delle regioni; inoltre, è previsto che l'aggiornamento possa essere svolto attraverso convegni con, al massimo, 100 partecipanti. Le modifiche apportate appaiono incidere in modo significativo sull'efficacia formativa.

ALLEGATO XV (contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili):

Le modifiche apportate all'allegato rappresentano un ritorno al passato, al Decreto 222, con l'obbligo per il coordinatore di analizzare e valutare tutti i rischi (anche quelli specifici dell'impresa, e non solo quelli aggiuntivi. Questo favorisce piani di sicurezza prolissi, riferiti all'intera gamma del possibile, a detrimento delle soluzioni di sicurezza e dell'usabilità pratica del documento da parte dei lavoratori.

ALLEGATO XVII (idoneità tecnico professionale):

I contenuti del punto 1 (idoneità tecnico professionale delle imprese esecutrici) sono stati notevolmente ridotti, forse ritenendo che nel “documento di valutazione dei rischi di cui all'art 17 ...” citato alla lettera a) debbano essere contenuti tutti gli elementi che erano nel vecchio allegato XVII; è ragionevole ritenere che non fosse pleonastico elencarli esplicitamente.

TITOLO XII (Disposizioni in materia penale e di procedura penale):

Le modifiche apportate al Titolo XII con il D.Lgs. 106, come accennato in premessa, incidono in modo sostanziale sulle procedure sanzionatorie e sugli strumenti a disposizione degli organi di vigilanza per indurre miglioramenti delle condizioni di sicurezza e salute dei lavoratori.

L'art. 301 estende la procedura prevista dall'art. 20 del D.Lgs. 758/94 alle contravvenzioni per le quali è prevista la pena della sola ammenda. Si tratta di una serie di contravvenzioni a carico del datore di lavoro e del dirigente per un numero esiguo di violazioni che, nella maggior parte dei casi, sono difficilmente riconducibili a quella procedura, se non attraverso generici “inviti” del tipo: “inviare i lavoratori a visita medica entro le scadenze stabilite dal programma di sorveglianza sanitaria” o “consentire ai lavoratori di verificare, mediante il RLS, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute” (casi nei quali la verifica dell'adempimento richiederebbe un monitoraggio più che un sopralluogo di verifica o un controllo documentale).

L'art. 301-bis introduce una nuova procedura per l'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi a seguito di regolarizzazione. La procedura delineata, chiaramente ispirata a quella utilizzata per l'estinzione delle sanzioni in caso di irregolarità nei rapporti di lavoro, appare alternativa a quella contenuta nella Legge 689/81 e pone una serie di dubbi interpretativi e di perplessità. Prima di tutto, la norma appare applicabile nei casi in cui è possibile “regolarizzare” la posizione. Quando questo non è possibile sembra ancora applicabile la procedura indicata dalla Legge 689. Non si hanno indicazioni per i casi in cui il trasgressore non regolarizzi la propria posizione o non paghi la sanzione ridotta (eventualità invece previste e regolamentate nel caso del D.Lgs. n. 758/94), né sono chiariti aspetti quali la possibilità e le modalità di eventuali ricorsi.

L'art. 302-bis disciplina le disposizioni nei casi di “mancata adozione” da parte del datore di lavoro di norme tecniche e buone prassi volontariamente e dichiaratamente adottate. La sua applicazione non appare né semplice né immediata, ma la sua formulazione pone interrogativi in



Società Nazionale Operatori della Prevenzione

merito alla applicabilità del potere di disposizione ad altri ambiti e con altre procedure rispetto a quelle contenute nel comma 2.