

## COMMISSIONI RIUNITE

### XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali)

#### S O M M A R I O

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Atto n. 79 ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	7
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalle Commissioni riunite</i> ) .....	11
ALLEGATO 2 ( <i>Proposta alternativa di parere dei deputati Damiano ed altri</i> ) .....	22
ALLEGATO 3 ( <i>Proposta alternativa di parere dei deputati Donadi ed altri</i> ) .....	29

#### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 24 giugno 2009. — Presidenza del presidente della XII Commissione Giuseppe PALUMBO. — Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro, la salute e le politiche sociali, Pasquale Viespoli.*

#### La seduta comincia alle 15.25.

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.**

**Atto n. 79.**

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).*

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, rinviato, da ultimo, nella seduta di ieri.

Giuseppe PALUMBO, presidente, ricorda che i relatori hanno presentato una proposta di parere favorevole con osser-

vazioni sul provvedimento in esame (*vedi allegato 1*) e che risultano altresì presentate due proposte di parere alternative a quella dei relatori, sottoscritte rispettivamente dai deputati Damiano ed altri (*vedi allegato 2*) e dai deputati Donadi ed altri (*vedi allegato 3*).

Avverte, quindi, che sarà posta in votazione per prima la proposta di parere dei relatori e che – in caso di sua approvazione – risulteranno conseguentemente precluse le proposte alternative di parere presentate.

Antonio BOCCUZZI (PD), nel prendere atto che le Commissioni riunite sono ormai giunte all'epilogo dell'iter dello schema di decreto, intende ancora una volta ringraziare la presidenza, i relatori e quanti hanno partecipato alle numerose audizioni svolte nel percorso di esame del provvedimento, rilevando polemicamente che, nella seduta odierna, vi è una sostenuta presenza di deputati dei gruppi di maggioranza, che ritiene, invece, siano stati fino ad oggi piuttosto assenti dai lavori delle Commissioni riunite stesse.

Fa presente, quindi, che il suo gruppo ha apprezzato l'attenzione dei relatori nel redigere la propria proposta di parere, che contiene numerosi elementi positivi, molti dei quali condivisi anche nella proposta alternativa presentata a prima firma del deputato Damiano. Ritiene, tuttavia, che esistano ancora troppe lacune, che non consentono di valutare la proposta dei relatori in termini positivi, a partire da una considerazione preliminare, relativa alla scelta di esprimere un parere favorevole con osservazioni e non subordinatamente a specifiche condizioni, che avrebbero sicuramente avuto valenza maggiore. Inoltre, rileva che il suo gruppo si attendeva una formulazione più chiara circa le indicazioni da fornire al Governo in ordine alle modifiche legate all'articolo 10-*bis*, che ha indotto addirittura il Presidente della Repubblica ad esprimere perplessità. In proposito, fa notare infatti che, laddove hanno inteso esprimere chiare indicazioni, i relatori si sono spinti a richiedere la soppressione di determinate norme (come ad esempio il riferimento alla soppressione dell'articolo 8-*bis*) ovvero, in alcuni casi, a suggerire addirittura la riformulazione di un intero comma, come nel caso dell'articolo 7 e dell'articolo 43.

Nell'esprimere perplessità sul giudizio complessivo in ordine alla rivisitazione delle sanzioni penali, nonché sull'assenza di riferimenti all'articolo 15, si sofferma sulla circostanza che i relatori non abbiano previsto alcun passaggio neanche sull'articolo 16, relativo ai novanta giorni di tempo per le imprese di nuova costituzione per redigere il documento di valutazione rischi, che diviene un adempimento quasi « personale » in luogo dell'attuale procedura standardizzata. Quanto, poi, alla proposta di riforma dell'articolo 10-*bis*, rileva che essa costituisce sicuramente un passo in avanti, laddove si richiama direttamente sia l'articolo 40 del Codice penale, che il Governo sembrava voler aggirare, sia l'esplicito riferimento alla direttiva europea in materia; peraltro, nonostante si chieda una riconsiderazione della norma nel suo complesso, i relatori

avrebbero, a suo avviso, dovuto richiamare l'esplicito riferimento alla soppressione della lettera *d*) – dato anche lo « scalpore » che essa ha suscitato nell'opinione pubblica, con le reazioni dei mezzi di informazione, dei sindacati e dei lavoratori – ed alla riformulazione della lettera *c*), con un più esplicito riferimento alla direttiva europea richiamata, in maniera tale che anche il richiamo all'articolo 2087 del Codice civile non possa venire meno.

Per i motivi esposti e per quelli che si possono evincere dalla proposta alternativa di parere presentata, preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere dei relatori, pur tornando a manifestare un apprezzamento per lo sforzo compiuto dai relatori.

Giovanni PALADINI (IdV) osserva che lo schema di decreto legislativo correttivo in esame opera un sostanziale ribaltamento dell'impianto complessivo del testo unico sulla sicurezza di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, mettendo in atto una vera e propria « controriforma » in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro. Con tale provvedimento, ad avviso del suo gruppo, rischia di configurarsi un vero e proprio eccesso di delega, in quanto vengono introdotte nell'ordinamento numerose norme di dubbia legittimità costituzionale. Tra gli elementi di illegittimità costituzionale, enumera anzitutto la forte riduzione dei casi in cui sussiste l'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi da interferenza correlati agli appalti, nonché la riduzione dei casi in cui è possibile procedere alla sospensione dei lavori per gravi violazioni in materia di sicurezza. Esprime poi talune perplessità sulla previsione contenuta nell'articolo 28, relativa al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nonché sull'abrogazione del comma 2 dell'articolo 42 del decreto legislativo n. 81.

Pone in risalto, quindi, gli evidenti pericoli sottesi all'intervento normativo del Governo, che favoriscono uno « scarico » di responsabilità da parte dei soggetti datoriali ed una riduzione dei poteri e delle funzioni degli organismi di vigilanza. Ri-

leva, inoltre, che sussistono serie possibilità di contrasto, su punti tutt'altro che secondari, della normativa italiana con le disposizioni comunitarie. Fa presente, poi, che lo schema di decreto in esame introduce una preoccupante norma sulle visite pre-assuntive da parte del medico di fiducia dell'impresa e dispone, con i nuovi articoli 2-*bis* e 15-*bis* del decreto n. 81, misure idonee ad applicare seri limiti alla responsabilità omissiva del datore di lavoro; con particolare riguardo al citato articolo 15-*bis*, osserva che il testo in questione presenta un contenuto assai pericoloso, in quanto, prevedendo una norma favorevole al reo, opera in via retroattiva e, dunque, incide anche sui processi in corso, imponendo l'assoluzione del datore di lavoro quando vi sia la teorica responsabilità anche di un altro soggetto preposto.

In conclusione, nel rilevare una generale diminuzione delle sanzioni a vantaggio del datore di lavoro, che ritiene vada in controtendenza rispetto agli orientamenti seguiti recentemente dall'Esecutivo nella disciplina di altri settori della vita pubblica, esprime un giudizio fortemente critico e negativo rispetto all'impianto dello schema di decreto correttivo del decreto legislativo n. 81, preannunciando il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dai relatori.

Teresio DELFINO (UdC) osserva come l'approvazione del parere sull'atto in esame rappresenti un passaggio estremamente delicato e significativo, per il quale vi è una forte attesa da parte dei lavoratori e degli operatori del settore. Ritiene, in proposito, che il lavoro svolto dalle Commissioni riunite sia stato molto approfondito ed utile, grazie anche alle audizioni informali effettuate, che hanno consentito di acquisire le richieste di modifica prospettate dalle parti sociali.

Dichiara, peraltro, di aver valutato con grande attenzione le considerazioni dei deputati dei gruppi di opposizione sui possibili rischi di depotenziamento e snaturamento del decreto legislativo n. 81 del

2008: alcune di queste considerazioni esprimono certamente preoccupazioni condivisibili, ma, a suo avviso, lo schema di decreto correttivo presenta anche aspetti positivi per ciò che riguarda, ad esempio, la revisione delle sanzioni e la semplificazione. Fa presente, pertanto, che i predetti aspetti positivi consentono di porre al centro dell'attenzione l'attività di prevenzione degli infortuni sul lavoro, rispetto a quella di repressione.

Entrando nel dettaglio della proposta di parere dei relatori, ritiene anzitutto di esprimere un elemento di critica, legato al fatto che alcune delle osservazioni in essa contenute – soprattutto quelle vertenti sui punti più delicati del testo – avrebbero meritato di essere trasformate in condizioni. Tuttavia, ritiene che l'invito formulato ieri dal rappresentante del Governo, nel senso di attendere la conclusione dell'*iter* di emanazione del decreto prima di esprimere giudizi complessivi, meriti di essere accolto, considerato anche che molti dei rilievi formulati dai relatori – ove recepiti dal Governo – potrebbero portare ad un sensibile miglioramento del testo in esame.

Annuncia, pertanto, l'astensione del suo gruppo sulla proposta di parere dei relatori, pur sottolineando la necessità di un ripensamento del Governo sui nuovi articoli 2-*bis* e 15-*bis* del decreto n. 81 – nonché sulla materia delle visite pre-assuntive – ed auspicando che esso tenga nella massima considerazione tutte le osservazioni contenute nella citata proposta, qualora approvata.

Antonino FOTI (PdL) intende anzitutto esprimere soddisfazione per il personale apprezzamento formulato dal rappresentante del gruppo dell'UDC, che ha compreso lo sforzo del lavoro sinora svolto. Al contempo, manifesta la propria delusione per le polemiche del rappresentante del gruppo del Partito Democratico sulle presunte assenze dei gruppi di maggioranza lungo il corso dell'esame del provvedimento, che non risultano – a suo avviso – fondate, tanto che le Commissioni riunite hanno intensamente lavorato

anche nei giorni a ridosso della campagna elettorale.

Preannuncia, quindi, il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere dei relatori, esprimendo la convinzione che le Commissioni abbiano fatto un buon lavoro, ispirato ad un confronto sul merito dei problemi. Ritiene, poi, che i relatori abbiano svolto un compito attento agli esiti delle consultazioni degli esperti e delle parti sociali: per tali ragioni, come affermato ieri dallo stesso relatore per la XI Commissione, fa presente che la maggioranza si assume la piena responsabilità delle osservazioni – molto ampie e politicamente significative – che la proposta di parere dei relatori enumera rispetto allo schema di decreto legislativo proposto dal Governo.

Nella convinzione che, se quelle osservazioni saranno accolte – come auspica – nella stesura del decreto correttivo, il decreto legislativo n. 81 del 2008 risulterà più equilibrato e più condiviso (e, quindi, meglio applicabile), esprime infine il rammarico per il fatto che l'opposizione abbia perso un'ottima occasione per mandare al Paese e ai lavoratori un segnale di comune impegno nella lotta quotidiana per la sicurezza del lavoro.

Massimiliano FEDRIGA (LNP) esprime un forte apprezzamento per il dibattito serio ed approfondito svolto presso le Commissioni riunite, che è stato possibile sviluppare anche attraverso le audizioni di numerosi soggetti competenti in materia, il cui contributo giudica essenziale. Ritiene, altresì, doveroso ringraziare, oltre che gli esponenti dei gruppi di maggioranza, anche i membri dei gruppi di opposizione,

che hanno fornito importanti suggerimenti, alcuni dei quali sono stati recepiti dai relatori nella loro proposta di parere, soprattutto laddove si invita il Governo a valutare l'opportunità di prevedere un abbassamento della misura delle sanzioni a carico dei lavoratori rispetto a quanto previsto dallo schema di decreto correttivo.

Entrando nel merito del provvedimento, giudica positivamente il suo impianto generale, che assicura una semplificazione degli oneri amministrativi a carico delle aziende, senza per questo determinare un affievolimento dei livelli di sicurezza per i lavoratori. Nel ritenere, pertanto, di non ravvisare alcun depotenziamento del sistema dei controlli in questo campo, fa notare che il provvedimento in esame mira a perseguire con forza obiettivi condivisi di sicurezza negli ambienti di lavoro, in un quadro di rinnovata collaborazione tra il datore e i suoi dipendenti.

In conclusione, rimarcando l'assoluta validità delle osservazioni espresse nel corso dell'*iter* del provvedimento, di per sé già positivo, preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dai relatori.

Nessun altro chiedendo di intervenire, le Commissioni approvano la proposta di parere favorevole con osservazioni dei relatori, risultando conseguentemente precluse le proposte alternative di parere dei deputati Damiano ed altri e dei deputati Donadi ed altri.

**La seduta termina alle 15.55.**

## ALLEGATO 1

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (Atto n. 79).****PARERE APPROVATO DALLE COMMISSIONI RIUNITE**

Le Commissioni riunite XI e XII,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (atto n. 79),

premessi che:

il comma 6 dell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007 (legge di delegazione) ha riservato al Governo la facoltà di adottare « disposizioni integrative e correttive » nel « rispetto dei principi e criteri direttivi » fissati dalla stessa legge di delegazione, tra cui, in particolare, « il rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia », entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008, attuativo della delega di cui alla citata legge n. 123 del 2007;

il termine per l'esercizio della delega scade il 16 agosto 2009;

il comma 3 del citato articolo 1 della legge di delegazione stabilisce il divieto per i decreti legislativi, da emanare in attuazione della delega, di introdurre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze;

lo schema di decreto in esame, rispettoso dei principi di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 206 del 2001, si limita a correggere e ad integrare, nei termini previsti, un provvedimento com-

plesso ed importante come il decreto legislativo n. 81 il cui impianto viene confermato;

nell'individuare taluni aspetti correttivi, il Governo ha sollecitato – in coerenza con i criteri direttivi della « legge delega » – le parti sociali ad esercitarsi per la definizione di un avviso comune che, se sottoscritto, sarebbe stato integralmente assunto all'interno dello schema;

anche se il confronto tra le parti non è giunto ad approdi formali, il Governo ha ugualmente inserito nel testo, come riconosciuto durante le audizioni informali svolte presso le Commissioni riunite, le norme condivise dalle parti in sede tecnica;

tra le principali novità dello schema in esame vi è la rivisitazione dell'apparato sanzionatorio, allo scopo di garantire l'effettività della sanzione e superare la « non trascurabile dicotomia tra rigore formale delle norme e pratica applicazione delle stesse nel sistema produttivo »;

nelle intenzioni del Governo, la principale finalità delle misure contenute nello schema in esame riguarda l'esigenza di rendere maggiormente effettiva la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro mediante una linea di azione volta a meglio equilibrare il necessario quadro normativo sanzionatorio, attraverso la promozione e il rafforzamento della prevenzione e della sicurezza, nonché la formazione e l'informazione, l'adozione e la certificazione dei modelli di organizza-



zione e di gestione, la qualificazione del sistema delle imprese, l'esigibilità delle norme e la semplificazione degli adempimenti;

la stessa lettera *f*) del comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007 prevede la riformulazione e la razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni alle disposizioni introdotte dai decreti legislativi emanati in attuazione della delega, tenendo conto delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, con particolare riguardo alla responsabilità del preposto e alla natura formale, o invece sostanziale, della violazione;

alla riformulazione e razionalizzazione del regime sanzionatorio il Governo è arrivato, pertanto, sulla base di precisi indirizzi, coerenti con i principi e i criteri direttivi della delega legislativa conferita dal Parlamento;

le sanzioni penali ed amministrative vengono rimodulate complessivamente sia con riferimento alla tipologia della pena (sia essa detentiva o pecuniaria) sia con riguardo alla entità delle sanzioni allo scopo di garantire una proporzionalità ed una progressività delle stesse;

non sono previste modifiche alle norme del codice penale disciplinanti la materia;

il provvedimento punisce più severamente gli inadempimenti commessi in contesti lavorativi caratterizzati da un particolare livello di pericolo, allo scopo di stabilire un legame coerente e proporzionato (perciò equo) tra sanzioni, rischio d'impresa e responsabilità del datore e/o dei preposti. Resta confermato l'aumento automatico delle sanzioni in ipotesi di rischio imminente, mentre sono previste sanzioni solo amministrative in caso di inadempienza di obblighi meramente formali (trasmissione della documentazione, notifiche, e simili). Viene mantenuto l'arresto per l'omessa « valutazione del rischio » nelle aziende a rischio di incidente

rilevante, in quanto condotta gravemente pericolosa per la sicurezza e la salute dei lavoratori. Quanto alla prescrizione essa viene estesa ai reati puniti con la sola ammenda, mentre un istituto analogo viene introdotto per le violazioni punite con sanzione pecuniaria amministrativa con la finalità di puntare all'effettività della reazione punitiva, previo ripristino delle condizioni di legalità;

è intervenuto tra il Ministero competente e le Regioni, nella sede della Conferenza unificata e nelle fasi preparatorie della stessa, un ampio confronto, che ha consentito di acquisire elementi di consenso, insieme al permanere di perplessità su talune disposizioni (in particolare, sui nuovi articoli 2-*bis* e 15-*bis*, da inserire nel decreto legislativo n. 81);

si ritengono condivisibili, anche se non vengono integralmente e nel dettaglio indicate nel presente parere, le ulteriori proposte formulate in sede tecnica da Governo, Regioni e parti sociali, che possano contribuire al miglioramento del testo e al conseguimento degli obiettivi di maggiore semplificazione e attenzione ai profili sostanziali della sicurezza, nell'ottica di garantire il bene primario della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in termini di effettività;

si giudica, pertanto, opportuno prestare, nella fase attuativa e conclusiva del provvedimento, la massima attenzione ai profili di coordinamento con il sistema delle Regioni;

considerato, inoltre, che, in aggiunta alle modifiche del sistema sanzionatorio, lo schema di decreto legislativo affronta i seguenti temi:

l'introduzione del principio della presunzione di conformità (nuovo articolo 2-*bis* del decreto);

la modifica dell'ambito soggettivo di riferimento per determinate tipologie di lavoratori (articolo 3);

l'introduzione, tra le categorie di lavoratori non computabili ai fini dell'osservanza della normativa, dei lavoratori in prova (articolo 4);

l'assegnazione di nuove competenze all'INAIL, quale soggetto chiamato ad erogare – previo accordo tra Stato, Regioni e Province autonome e lo stesso ente – prestazioni di assistenza riabilitativa non ospedaliera a favore di vittime di infortuni sul lavoro e in un'ottica di integrazione con il SSN (articolo 7);

l'individuazione delle condizioni nelle quali è configurabile la responsabilità penale dei titolari di « posizioni di garanzia » (il datore di lavoro, il dirigente ed il preposto) nei reati commessi mediante violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro (articolo 10-*bis*);

la modifica della disciplina relativa all'appalto, per cui si prevede in particolare che il documento di valutazione dei rischi da interferenze debba essere adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori (articolo 14);

nell'ambito della valutazione dei rischi, l'introduzione del principio secondo il quale il datore di lavoro deve considerare anche i rischi derivanti dall'utilizzo di una specifica tipologia contrattuale e facoltà, per il datore di lavoro, in ordine alla certezza della data del documento di valutazione dei rischi (che assume un valore essenziale e sostanziale nell'affermazione di una strategia imperniata sulla prevenzione), di attestare la data stessa, dietro sottoscrizione per presa visione dei rappresentanti della sicurezza (articolo 16);

l'efficacia vincolante delle indicazioni operative ottenute tramite interpello (articolo 8-*bis*);

il coordinamento delle funzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza contenute nel decreto legislativo n. 81 con i compiti in materia contenuti nello « Statuto dei lavoratori » (articolo 28), fermo restando il ruolo delle RSA per quanto riguarda la sicurezza del lavoro, anche laddove non siano istituiti gli RSLA (Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e l'ambiente);

le modifiche alle discipline concernenti l'uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale (articoli 42, 43 e 45) e dei cantieri temporanei o mobili (articoli 57 e 58);

una serie di interventi, contenuti in differenti articoli, volti a potenziare i compiti e le funzioni degli organismi paritetici, soprattutto in ordine al ruolo di supporto delle imprese;

valutato, poi, che l'articolo 2 dello schema in esame (che introduce un nuovo articolo 2-*bis* nel decreto n. 81) stabilisce il principio secondo cui costituiscono una presunzione di conformità alle disposizioni di corrispondente contenuto di cui al citato decreto n. 81:

la corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi;

la certificazione, da parte di apposite commissioni istituite presso gli enti bilaterali e le Università, dell'adozione e dell'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione idonei ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, nonché per l'utilizzo di macchine marcate CE; per l'Amministrazione della difesa, della pubblica sicurezza e della Guardia di Finanza, la richiamata certificazione è operata dalle competenti strutture tecnico-sanitarie istituite presso i rispettivi organi di vigilanza;

preso atto che le regioni e la sostanziale totalità delle parti sociali, nel corso delle audizioni informali svolte dalle Commissioni riunite, hanno espresso perplessità sulla certificazione attribuita alle apposite commissioni istituite presso gli enti bilaterali e le Università;

osservato che, per quanto riguarda, dunque, il nuovo articolo 2-*bis* e la presunzione di conformità, si giudica condivisibile ed opportuna l'esigenza, a cui è finalizzata la norma, di « mettere in sicurezza » le aziende intenzionate ad intraprendere ogni azione utile a garantire

condizioni di lavoro sicure ai propri dipendenti, sottoponendo a certificazione proprio i modelli organizzativi adottati. Sta, infatti, non solo nella conformità alle norme, ma anche nella predisposizione di adeguati modelli organizzativi l'espressione della disponibilità ad assumere, come guida e riferimento, il criterio della prevenzione incoraggiando le aziende a farsene carico ottenendo in cambio la certificazione di conformità. Quanto alla temuta inversione dell'onere della prova a carico del lavoratore « creditore di sicurezza », che deriverebbe dalla presunzione di conformità, è appena il caso di far notare che, allo stato, non esiste nell'ordinamento una presunzione di responsabilità del datore, al verificarsi dell'evento. La certificazione del modello organizzativo – ancorché non opponibile agli organi ispettivi e di vigilanza né all'autorità giudiziaria – potrebbe comunque servire alla migliore funzionalità del rapporto tra il sistema delle imprese e la pubblica amministrazione, i cui uffici sarebbero indirizzati a rivolgere prioritariamente la loro attività istituzionale di vigilanza e controllo nei confronti delle aziende che non hanno fatto ricorso alla certificazione; nel complesso non sembra, quindi, imputabile al nuovo articolo 2-*bis* di introdurre alcun abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela né una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze;

osservato altresì che la certificazione dei modelli organizzativi ad opera di apposite commissioni istituite da enti bilaterali e università rimane comunque una procedura a cui le imprese si sottopongono volontariamente;

considerato che, a tutela della sicurezza e della salute del lavoratore, è applicabile quanto previsto dall'articolo 2087 del codice civile;

ritenuto altresì che la marcatura CE non esoneri il datore di lavoro per i vizi palesi dell'attrezzatura e per la sua adeguatezza tecnologica ed operativa, dal momento che sia il macchinario che la

marcatura potrebbe risalire a molti anni addietro, essendo nel frattempo intervenute modifiche e innovazioni ritenute indispensabili;

osservato che il comma 5-bis dell'articolo 30 del decreto n. 81 stabilisce che le commissioni di certificazione, istituite presso gli enti bilaterali e le università, sono abilitate a certificare i modelli di organizzazione e di gestione « nel rispetto delle disposizioni contenute nel presente articolo » e sono perciò tenute al rispetto di criteri rigorosi;

considerato che l'obbligo di attenersi alle suddette disposizioni deve garantire la corrispondenza delle commissioni di certificazione agli essenziali requisiti di indipendenza, autonomia, imparzialità, terzietà e professionalità, anche avvalendosi di contributi e consulenze esterni, dal momento che le commissioni stesse rispondono in ogni sede delle certificazioni errate e scorrette;

rilevato, in relazione all'articolo 10-bis, che il nuovo articolo 15-*bis* del decreto legislativo n. 81 del 2008, introdotto dall'articolo citato, individua le condizioni nelle quali è configurabile la responsabilità penale di chiunque violi precetti in materia di salute e sicurezza, con specifico riguardo ai titolari di « posizioni di garanzia ». In particolare si prevede che il non impedire l'evento equivale a cagionarlo alle seguenti condizioni:

a) che sia stato violato un obbligo derivante da una posizione di garanzia nei confronti del bene giuridico tutelato;

b) che il titolare della posizione di garanzia sia in possesso dei poteri giuridici o di fatto idonei ad impedire l'evento;

c) che la posizione di garanzia sia tassativamente istituita dalla legge, salvo poter essere, nei limiti da essa determinati, specificata da regolamenti, provvedimenti della pubblica autorità, ordini o atti di autonomia privata;

d) che l'evento non sia imputabile ai soggetti di cui agli articoli 56 (preposti),



57 (progettisti, fabbricanti, fornitori, installatori), 58 (medico competente), 59 (lavoratori) e 60 (lavoratori autonomi, piccoli imprenditori, soci delle società semplici operanti nel settore agricolo) del decreto legislativo, per la violazione delle disposizioni ivi richiamate;

giudicato opportuno ricordare, altresì, che, oltre agli obblighi derivanti dallo svolgimento di specifici ruoli (quali il rappresentante della sicurezza per i lavoratori) il lavoratore non è un soggetto passivo, ma è sottoposto a precisi obblighi (di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 81), che lo coinvolgono nel sistema di sicurezza in una posizione di garanzia attiva rispetto alla tutela della propria e dell'altrui salute; l'ordinamento giuridico riconosce, infatti, al lavoratore alcuni strumenti di tutela quali: il diritto di resistenza consistente nella legittimazione del rifiuto della prestazione lavorativa svolta in condizioni non sicure; il diritto di ottenere – anche tramite la vigilanza e il controllo del medico competente – un altro posto di lavoro nell'ambito della stessa azienda in seguito all'allontanamento temporaneo del lavoratore per motivi sanitari inerenti alla sua persona connessi all'esposizione ad agenti chimici, fisici o biologici; il diritto al mutamento di mansioni a causa dell'insorgenza di eventi morbosi;

rilevato, tuttavia, che non sembra coerente con la revisione del complesso del sistema sanzionatorio l'incremento delle sanzioni a carico dei lavoratori, di cui all'articolo 35 dello schema di decreto;

esprimono

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) in relazione all'articolo 2 (che inserisce nel decreto n. 81 un nuovo articolo 2-bis), valuti il Governo di riconsiderare nel suo complesso la norma; in ogni caso, ove si ritenga opportuno il mantenimento del testo, occorre quanto meno chiarire, nel testo stesso, che la

certificazione ivi prevista prefiguri unicamente una presunzione relativa di conformità; si ritiene, altresì, opportuno – nel caso di conferma della norma – includere tra i soggetti abilitati alla certificazione anche gli enti pubblici preposti in materia di sicurezza del lavoro; si chiede infine di precisare che le commissioni di certificazione devono comunque rispondere ai requisiti di indipendenza, autonomia, imparzialità, terzietà e professionalità;

b) con riferimento all'articolo 7, si condivide l'assegnazione di nuove competenze all'INAIL, quale soggetto chiamato ad erogare – previo accordo tra Stato, Regioni e Province autonome e lo stesso ente – prestazioni di assistenza riabilitativa non ospedaliera a favore di vittime di infortuni sul lavoro e in un'ottica di integrazione con il SSN, richiamando tuttavia l'attenzione su quanto previsto dalla legge n. 247 del 2007 in tema di razionalizzazione degli enti previdenziali, un obiettivo a cui è legata una parte rilevante della copertura finanziaria prevista in quella sede. Si ricordano, in proposito, le conclusioni a cui era pervenuta l'indagine compiuta nella XV legislatura a proposito del cosiddetto « polo della sicurezza », aggregando intorno all'INAIL gli istituti preposti alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori; si segnala, infine, l'esigenza di confermare, anche migliorandola, l'apertura prevista dallo schema di decreto per un ruolo attivo dell'INAIL nell'erogazione di cure mediche e rieducative, a tal fine prevedendo al medesimo articolo 7 un comma del seguente tenore: « Al fine di garantire il diritto degli infortunati e tecnopatici a tutte le cure necessarie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, e successive modificazioni, l'INAIL può provvedere utilizzando servizi pubblici e privati, d'intesa con le regioni interessate »;

c) valuti il Governo l'opportunità di sopprimere l'articolo 8-bis, in modo da chiarire che le risposte agli interpelli, elaborate dall'organismo di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 81 del 2008, non sono vincolanti per gli organi di

vigilanza, costituendo, tuttavia, utili linee di orientamento e di operatività coerenti ed uniformi su tutto il territorio nazionale per i medesimi;

d) all'articolo 9 dello schema di decreto, modificativo dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 81, appare opportuno inserire un nuovo comma, che preveda che, per i luoghi di lavoro delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco, siano competenti esclusivamente i servizi sanitari e tecnici istituiti presso le stesse amministrazioni;

e) per quanto riguarda l'articolo 10-*bis*, che introduce un nuovo articolo 15-*bis* nel decreto legislativo n. 81 (posizione di garanzia e responsabilità dei preposti), pur comprendendo l'esigenza di dare applicazione, come ricordato in premessa e vista l'estrema delicatezza della materia, alla lettera f) del comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007, tenendo conto delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, con particolare riguardo alla responsabilità del preposto, si propone di riconsiderare la norma nel suo complesso; infatti, l'esigenza di escludere interpretazioni giudiziali che attribuiscono al soggetto obbligato responsabilità di ordine penale anche ove l'evento sia riferibile unicamente ad altro e diverso soggetto (ovvero avvenga in presenza della prova dell'adempimento degli obblighi), senza introdurre una disciplina eccezionale per i soli reati in materia di sicurezza sul lavoro, derogatoria rispetto alla regola generale di cui all'articolo 40, capoverso, del Codice penale, può essere cercata, ad avviso delle Commissioni, all'interno del perimetro tracciato dall'articolo 5 della Direttiva 89/391/CEE per quanto riguarda la responsabilità del datore di lavoro; in particolare, nell'articolo citato, il paragrafo 3 stabilisce che gli obblighi dei lavoratori nel settore della sicurezza e della salute durante il lavoro non intaccano il principio della responsabilità del datore di lavoro ed il successivo paragrafo 4 consente agli Stati membri di stabilire esclusioni o riduzioni della responsabilità dei datori « per fatti dovuti a circostanze

a loro estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le conseguenze dei quali sarebbero state comunque inevitabili, malgrado la diligenza osservata »;

f) all'articolo 14, comma 2 – poiché si introduce un nuovo comma 3-bis all'articolo 26 del decreto n. 81, per il quale gli obblighi dei datori di lavoro committenti non si applicano (oltre, come previsto nello stesso comma 3, ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi) alle mere forniture di materiali, ai servizi di natura intellettuale nonché ai lavori la cui durata non sia superiore a due giorni, tranne nel caso in cui sussistano rischi da interferenze derivanti dalla presenza di agenti cancerogeni, biologici ed atmosfere esplosive – si verifichi, con riguardo all'applicazione degli obblighi in materia di sicurezza ai lavori di durata non superiore a due giorni, l'opportunità di inserire la tutela per le interferenze derivanti da ulteriori situazioni, quali, ad esempio, agenti fisici, materiali tossici e nocivi; al medesimo articolo 14, inoltre, valuti il Governo l'opportunità di definire il campo di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in modo da chiarire che questo comprende, oltre ai lavori, anche i servizi e le forniture e che le citate disposizioni si debbano ritenere vincolanti a condizione che il datore di lavoro abbia la giuridica disponibilità dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo; valuti altresì il Governo l'opportunità di puntualizzare che il documento di valutazione dei rischi da interferenza della lavorazioni di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto n. 81 non sia richiesto in fattispecie a ridotto rischio infortunistico, quali le prestazioni di natura intellettuale o i lavori di breve durata, sempre che non vi siano comunque rischi elevati per le maestranze coinvolte nell'esecuzione dei lavori; infine, valuti il Governo l'opportunità di confermare quanto già disposto dal vigente comma 5 dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81, il quale prevede la nullità dei contratti di appalto, subappalto e sommini-

strazione di merci nei quali non siano puntualmente indicati i costi della sicurezza, chiarendo, al contempo, in modo da risolvere i dubbi interpretativi sorti al riguardo, che detti costi sono quelli necessari per eliminare (o, se impossibile, ridurre al minimo) i rischi derivanti dalle interferenze delle lavorazioni;

g) all'articolo 24 dello schema di decreto, che modifica l'articolo 41 del decreto legislativo n. 81, appare necessario che il Governo valuti l'opportunità di modificare – in coordinamento con l'articolo 9 dello « Statuto dei lavoratori » – l'attuale formulazione dei commi 2 e 3, in modo che si evidenzino con maggiore efficacia che la visita medica in fase antecedente alla assunzione è consentita in quanto diretta a valutare l'idoneità del lavoratore alla mansione per la quale dovrebbe essere assunto; occorre, peraltro, intervenire – anche attraverso una opportuna rivisitazione, entro l'anno in corso, del vigente accordo Stato-Regioni che disciplina la materia – per risolvere i numerosi dubbi applicativi connessi al comma 4 del citato articolo 41, in relazione all'opportuno mantenimento della sorveglianza medica per i rischi da alcool e droga, che non può essere limitata soltanto a casistiche specifiche; per analogia con quanto sopra indicato, peraltro, all'articolo 12 dello schema, andrebbe anche valutata l'opportunità di migliorare il testo della lettera g) dell'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo n. 81, in maniera tale che l'obbligo del datore di lavoro di inviare i lavoratori a visita medica venga collegato al programma di sorveglianza sanitaria e venga specificato che spetta al datore di lavoro comunicare tempestivamente le cessazioni dei rapporti di lavoro;

h) in tema di sanzioni, con riferimento anzitutto all'articolo 31 dello schema, che interviene sull'articolo 55 del decreto n. 81, si segnala che il nuovo comma 1, lettera c), di detto articolo sanziona a carico esclusivo del datore di lavoro l'obbligo di nominare il medico competente, mentre lo stesso schema di decreto non modifica l'articolo 18, comma

1, lettera a), del decreto n. 81, che pone l'obbligo di nomina del medico competente a carico del datore di lavoro e del dirigente; per assicurare un maggiore rispetto delle più rilevanti misure di sicurezza sui cantieri, inoltre, relativamente al medesimo articolo 55 del decreto n. 81, andrebbe previsto l'arresto da quattro a otto mesi (in luogo dell'alternativa tra l'arresto e l'ammenda) in caso di omessa valutazione dei rischi nelle imprese che operano nel settore dei cantieri temporanei e mobili, sempre che svolgano attività di rilievo non limitato, quali potrebbero essere individuate nell'utilizzo di una entità presunta di lavoro non inferiore ai 200 uomini-giorno; andrebbe altresì valutata l'opportunità di prevedere l'applicazione della sanzione penale (in luogo della sanzione amministrativa pecuniaria) per la violazione della disposizione che impone al datore di lavoro di fornire ai lavoratori i dispositivi di protezione individuale (lettera d) dell'articolo 18, comma 1); sempre in tema di sanzioni, all'articolo 35 dello schema di decreto, che modifica l'articolo 59 del decreto n. 81, si avverte la chiara esigenza di prevedere un abbassamento della misura delle sanzioni a carico dei lavoratori;

i) all'articolo 43, comma 1, che modifica l'articolo 71 del decreto legislativo n. 81 del 2008 – considerata l'opportunità di risolvere i potenziali rischi di incompatibilità nelle funzioni di certificazione e controllo dei soggetti pubblici, anche sulla base delle recenti segnalazioni dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato – si valuti l'opportunità di modificare parzialmente la lettera e), correttiva del comma 11 del citato articolo 71, nel senso di sostituire il secondo periodo con un periodo del seguente tenore: « Le verifiche sono effettuate dai soggetti preposti, che vi provvedono nel termine di trenta giorni dalla data di richiesta, decorso inutilmente il quale il datore di lavoro può avvalersi di soggetti pubblici o privati abilitati, con le modalità di cui al comma 13 »;

l) considerato che l'articolo 58 dello schema abroga, tra l'altro, il comma 11

dell'articolo 90, che prevede la non applicazione dell'obbligo, per il coordinatore della progettazione, di redigere il fascicolo per la prevenzione e la protezione dai rischi, in caso di lavori privati, ai lavori non soggetti a permesso di costruire, mentre il disegno di legge comunitaria per il 2008, attualmente all'esame del Senato, reca specifiche modifiche al citato comma 11 dell'articolo 90, al fine di dare esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia europea del 25 luglio 2008, occorre assolutamente coordinare i due interventi normativi; sempre con riguardo all'articolo 58, valuti il Governo l'opportunità di puntualizzare, nell'ambito del comma 1 dell'articolo 90 del decreto legislativo n. 81, che è compito del committente o del responsabile dei lavori attenersi, nelle fasi di progettazione dell'opera, ai principi generali di tutela di cui all'articolo 15 del « testo unico », specificando che nel settore dei lavori pubblici tali attività vanno svolte nel rispetto dei compiti che la normativa di specifico riferimento riserva al responsabile del procedimento e al progettista; valuti altresì il Governo l'opportunità di precisare che le disposizioni di cui al comma 4 dell'articolo 90 del decreto legislativo n. 81 operano a condizione che in cantiere vi siano più imprese chiamate ad eseguire lavori, anche non contemporaneamente; infine, valuti il Governo l'opportunità di eliminare il comma 5-bis, citato alla lettera c) dell'articolo 58 dello schema, il quale introduce un meccanismo macchinoso e sostanzialmente inutile per la redazione del piano di sicurezza;

*m)* in relazione all'articolo 93 del decreto legislativo n. 81 (per il quale l'articolo 61 dello schema prevede talune modifiche), pur ribadendo l'esigenza di non mitigare le misure per la tutela della sicurezza dei lavoratori, si fa notare l'onerosità delle procedure indicate per la responsabilità del committente in caso di lavori di modesta entità;

*n)* all'articolo 11, comma 3-bis, del decreto n. 81 del 2008, come inserito dall'articolo 8 dello schema di decreto in esame, valuti il Governo l'opportunità di

inserire il riferimento al finanziamento, non solo della diffusione di soluzioni tecnologiche per le imprese, ma anche di soluzioni organizzative (quali, ad esempio, i modelli di organizzazione e gestione della sicurezza), verificate dall'INAIL; allo stesso tempo, per garantire una ricognizione completa dei dati infortunistici, si raccomanda di introdurre una apposita integrazione all'articolo 8 del decreto legislativo n. 81 del 2008, diretta a prevedere anche la comunicazione al Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP) dei dati sugli infortuni sotto la soglia indennizzabile dell'INAIL;

*o)* per finalità di massima garanzia del rispetto della normativa sulla sicurezza del lavoro, si raccomanda di attribuire agli organismi paritetici di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *ee*), del decreto n. 81 del 2008, l'obbligo di monitorare periodicamente la costituzione e la funzionalità sul territorio dei RLSA (Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e l'ambiente), comunicando le relative risultanze ai competenti organismi nazionali;

*p)* per assicurare una più coerente applicazione delle norme del decreto legislativo n. 81 del 2008 alla realtà della cooperazione sociale, si prospetta l'opportunità di introdurre – all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo – una disposizione che preveda che la Commissione consultiva, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 81, individui apposite procedure semplificate – fermi restando gli obiettivi di tutela e sicurezza – per l'applicazione del decreto medesimo nei confronti dei soggetti che operano per conto di cooperative sociali ai sensi della legge n. 381 del 1991; analogo intervento di semplificazione andrebbe individuato in favore delle organizzazioni di volontariato della protezione civile (inclusi Croce Rossa Italiana, Vigili del fuoco, Soccorso alpino, e simili), per le quali sarebbe opportuno prevedere disposizioni in grado di agevolare l'operatività e l'attività, anche in ragione della particolarità dei servizi resi nelle situazioni di emergenza; al contempo, al citato articolo 6 del decreto



n. 81, valuti il Governo l'opportunità di riservare alla predetta Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro il compito di elaborare indicazioni utili alle imprese ai fini del corretto adempimento dell'obbligo di valutazione, di cui all'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, dello stress lavoro-correlato, nonché di ridurre il numero dei componenti della stessa Commissione;

q) prestando una particolare attenzione alle specifiche caratteristiche degli appalti pubblici e dei cantieri edili, all'articolo 10, con riferimento allo strumento della sospensione dell'attività imprenditoriale (articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81), valuti il Governo l'opportunità di sostituire il requisito delle « plurime » violazioni con quello delle « reiterate » violazioni, quali individuate dal decreto previsto dall'articolo 14, comma 1, del « testo unico » di salute e sicurezza sul lavoro o, nella fase transitoria antecedente l'adozione di tale provvedimento, dall'allegato I del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81; atteso, peraltro, che il concetto di « preventiva regolare occupazione », se riferito all'obbligo di denuncia di assunzione preventiva, non costituisce l'unico strumento valido ai fini della valutazione della regolarità del rapporto di lavoro, si consideri l'opportunità di prevedere – modificando il richiamato articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008 – l'adozione di provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale da parte degli organi di vigilanza del Ministero competente, qualora questi « riscontrino l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria »; valuti, altresì, il Governo l'opportunità di apportare ulteriori modifiche al testo dell'articolo 14, dirette a evidenziare le modalità di applicazione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale nell'ambito degli appalti pubblici disciplinato dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, con riferimento alla sicurezza antincendio e alla relativa competenza dei Vigili del fuoco;

r) al fine di risolvere un problema interpretativo fortemente avvertito dagli operatori, valuti il Governo l'opportunità di intervenire sull'articolo 16 del decreto n. 81 (che ha previsto l'istituto della subdelega), chiarendo in via definitiva se il delegato sia o meno legittimato a subdelegare alcune delle funzioni delegategli dal datore di lavoro e, in particolare, la delicata funzione della vigilanza; riguardo al citato articolo 16, peraltro, occorre che il Governo valuti l'opportunità, a fini di semplificazione del relativo adempimento, di prevedere che il requisito della « data certa » venga sostituito dalla semplice apposizione della data sulla delega di cui al medesimo articolo 16; inoltre, per incentivare l'utilizzo della diffusione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza, si dovrebbe prevedere che l'obbligo di vigilanza sul soggetto delegato da parte del soggetto delegante possa essere ritenuto osservato in caso di adozione di un modello di organizzazione e gestione da parte dell'azienda, senza che si debba procedere a valutarne l'efficace attuazione;

s) risulterebbe opportuno intervenire anche sull'articolo 29, comma 3, del decreto n. 81, stabilendo il termine entro il quale deve avvenire la rielaborazione della valutazione dei rischi e il relativo documento, nel momento in cui si verifica l'evento che impone tale rielaborazione;

t) all'articolo 30 dello schema di decreto (modificativo dell'articolo 52 del decreto n. 81), valuti il Governo l'opportunità di eliminare la previsione che riserva una percentuale pari almeno al 50 per cento delle disponibilità del Fondo di cui al citato articolo 52 al finanziamento degli organismi paritetici e di prevedere che il decreto di cui al comma 3 dello stesso articolo 52, oltre alle modalità di funzionamento del Fondo, regolamenti anche la articolazione sul territorio del fondo stesso;

u) quanto ai cantieri temporanei e mobili, all'articolo 56 dello schema di decreto, che modifica l'articolo 88 del decreto n. 81, si segnala che la formula-



zione della nuova lettera *g-bis*) sembra non corrispondere alle intenzioni dichiarate nella relazione di accompagnamento, laddove si precisa che « la modifica all'articolo 88 è diretta ad evidenziare come ove i lavori siano di ordinaria manutenzione non necessiti l'applicazione delle complesse disposizioni di cui al Titolo IV »; analoga mancata corrispondenza si registra in relazione all'articolo 57, comma 1, lettera *b*), dello schema di decreto legislativo;

v) si raccomanda, altresì, di approfondire le riflessioni sul delicato rapporto fra le normative recate rispettivamente dall'articolo 26 e dal Titolo I, Capo I, del decreto n. 81, in particolare disciplinando più in dettaglio tale rapporto e chiarendo i seguenti profili:

se si debba applicare l'articolo 26, nell'ambito di un cantiere temporaneo o mobile con più imprese, quando sia stato elaborato il PSC (Piano di sicurezza e di coordinamento);

quale disciplina vada applicata, nell'ambito del citato articolo 26, nel caso di committente che non sia anche datore di lavoro;

per quali ragioni nell'articolo 96, comma 2, del decreto n. 81 non si faccia riferimento anche al comma 2 del più volte citato articolo 26;

se non risulti opportuno modificare il nuovo comma *3-bis* del citato articolo 26 del decreto n. 81, che parla di « mere forniture di materiali », laddove il nuovo comma *1-bis* dell'articolo 96 del decreto n. 81, introdotto dall'articolo 63 dello schema di decreto, reca la dizione « mere forniture di materiali o attrezzature »;

z) si osserva, inoltre, che le modifiche apportate dallo schema di decreto all'allegato XI del decreto n. 81, contenente l'elenco dei lavori comportanti rischi particolari, potrebbero attenuare la portata garantistica di detto allegato, con particolare riferimento ai lavori che espongono a rischio di seppellimento, di sprofonamento e di caduta dall'alto: appare, per-

tanto, utile un approfondimento della materia, finalizzato a verificare l'eventuale ripristino della normativa previgente; in questo ambito, peraltro, appare opportuno che le norme tecniche prevedano l'adozione di ogni possibile mezzo e strumento idoneo a misurare la nocività dell'aria negli ambienti di lavoro particolarmente a rischio (pozzi, cisterne e simili), in modo da prevenire possibili incidenti in tali ambienti;

*aa)* si osserva che è stata segnalata l'opportunità di intervenire sulle disposizioni relative all'incompatibilità all'esercizio della funzione di medico competente, ad alcun titolo e in alcuna parte del territorio nazionale, per i medici afferenti ai servizi di vigilanza (articolo 39, comma 3, del decreto n. 81); a tal fine, si prospetta l'eventuale possibilità di prevedere che la suddetta incompatibilità venga spostata dall'attuale livello nazionale al livello provinciale;

*bb)* per quanto riguarda, poi, gli aspetti formali e di coordinamento normativo del testo, si segnala quanto segue:

nella numerazione degli articoli del provvedimento è stato omissa l'articolo 114;

all'articolo 7, comma 2 (articolo 9, comma 7 del decreto n. 81), la parola « rassegnate » deve intendersi sostituita dalla parola « riassegnate »;

all'articolo 24, comma 2 (che modifica l'articolo 41 del decreto n. 81), la parola « dal » andrebbe sostituita dalla parola « del »;

è necessario sopprimere l'articolo 27 dello schema di decreto correttivo (che modifica l'articolo 47 del decreto n. 81), in ragione del fatto che esso individua un meccanismo improprio, la cui operatività è rimessa ai lavoratori, per la comunicazione della mancata elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza;

all'articolo 40, comma 1 (articolo 68, comma 2, del decreto n. 81), dopo la parola « componenti » va soppressa la parola « e »;

all'articolo 83, comma 2 (articolo 158 del decreto n. 81 del 2008), le lettere *c)* e *d)* devono intendersi lettere *a)* e *b)*;

agli articoli 92 e 100 (rispettivamente, articoli 189 e 214 del decreto n. 81), le modifiche previste sono prive di contenuto innovativo, in quanto il testo proposto è identico a quello vigente;

all'allegato II, occorre eliminare sia la nota al punto 2 che il relativo riferimento a piè di pagina, in quanto il computo dei lavoratori è soggetto ad una specifica regolamentazione, individuata dall'articolo 4 del decreto n. 81, il quale dispone anche relativamente agli addetti in agricoltura (si vedano, in particolare, i commi 3 e 4 di tale articolo);

all'allegato IV, occorre apportare correzioni ai punti 1.6.4, 1.7.3, 1.14.4.5, e 4.3, recanti richiami erronei;

all'allegato V, ai punti 4 e seguenti, si rinviene una erronea numerazione;

all'allegato VI, sembra necessario eliminare il punto 1.8.2, in quanto già previsto al punto 4.5.1 dell'allegato IV, e modificare i richiami al punto 8.4, in quanto erronei;

all'allegato XVII, si propone di modificare il punto 01, in modo che la dizione «elenco del personale» venga sostituita da quella, maggiormente pertinente, di «nominativo della persona o dei soggetti incaricati dello svolgimento della attività riservate all'impresa affidataria»;

all'allegato XXVII, si raccomanda di modificare, in quanto erroneo, il riferimento contenuto al punto 4 relativamente all'allegato XXV, sostituendo il richiamo al punto 1 del citato allegato con quello al punto 3.5 del medesimo;

*cc)* valuti, peraltro, il Governo l'opportunità di apportare al testo tutti gli altri necessari correttivi, prevalentemente di natura tecnica, recependo le ulteriori proposte – per le quali si fa rinvio al materiale acquisito nel corso delle numerose audizioni informali svolte in sede

parlamentare – non indicate in modo dettagliato nel presente parere, tra cui quelle formulate in sede tecnica da Regioni e parti sociali, che possano contribuire al miglioramento del testo e al conseguimento degli obiettivi di maggiore semplificazione e attenzione ai profili sostanziali della sicurezza, nell'ottica di garantire il bene primario della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in termini di effettività, con particolare riferimento, tra l'altro, alle disposizioni di cui agli articoli 2, comma 1; 3; 9; 12; 13; 15; 16; 19; 20; 23; 24; 29; 42; 44; 48; 50; 52; 53; 54; 56; 60; 64; 66; 67; 69; 74; 78; 81; 106; 109; 111; 128 dello schema di decreto in esame, nonché alle disposizioni di cui agli articoli 34; 108; 119; 128; 242; 246; 249; 253; 260; 279; 280 e Allegati del decreto legislativo n. 81 del 2008;

*dd)* infine, prendendo atto che il decreto legislativo n. 81 del 2008 – pur disciplinando la materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro – investe in misura rilevante sui percorsi formativi (conformemente all'articolo 1, comma 2, lettere *g)*, *n)*, *m)* e *p)*, della legge n. 123 del 2007, recante la relativa delega) e considerata, in proposito, la strategicità della formazione per le nuove generazioni (atteso anche che le scuole primarie, soprattutto materna ed elementare, rappresentano delle vere e proprie «fabbriche del sapere», al cui interno occorre educare alla sicurezza e alla salute del lavoro, nonché preservare l'incolumità e la sicurezza degli studenti di più giovane età), si auspica che, nel testo del provvedimento correttivo del citato decreto n. 81 o in altro provvedimento normativo, si possa introdurre una norma dedicata alla sicurezza negli edifici scolastici, che consenta – anche utilizzando, a tal fine, parte delle dotazioni finanziarie riconosciute all'autonomia scolastica – l'introduzione, a partire dalle scuole materne ed elementari, di un meccanismo automatico di copertura assicurativa per gli incidenti che occorrono agli allievi, sollevando, in tutto o in parte, da tale onere le famiglie.

## ALLEGATO 2

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (Atto n. 79).**

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEI DEPUTATI  
DAMIANO ED ALTRI**

Le Commissioni riunite XI e XII,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante « Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 recante attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e delle sicurezza nei luoghi di lavoro »;

premessi che:

il decreto legislativo 81 del 2008, varato con un ampio consenso anche in sede di espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti, è stato il frutto di un lungo e laborioso lavoro, che ha visto un confronto serrato con le organizzazioni sindacali e datoriali, al fine di pervenire ad un testo il più possibile condiviso;

nel corso della precedente legislatura era stato sottoscritto il « Patto per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro » con le regioni e le province che aveva tra i punti qualificanti: la definizione di standard di attività di vigilanza definiti per i Servizi della Asl che prevedono complessivamente a livello nazionale la realizzazione di 250.000 interventi ispettivi/anno; il potenziamento operativo dei Servizi delle ASL, coerente e funzionale in rapporto ai LEA e alle esigenze territoriali riferite alla struttura produttiva/occupazionale, ai fattori di rischio, ai dati epidemiologici sui danni alla salute della popolazione lavorativa; l'aggiorna-

mento continuo degli operatori, al fine di adeguare l'attività di prevenzione alle esigenze di tutela della salute all'interno del mercato del lavoro in continua evoluzione.

il triste bollettino quotidiano delle morti sul lavoro è una vera e propria emergenza nazionale sulla quale, più volte, vi è stato l'illustre richiamo del Presidente della Repubblica;

solo nei primi mesi di quest'anno si sono registrati 250 lavoratori morti per cause di lavoro, un dato ancora allarmante e, nonostante si registri negli ultimi due anni un leggero calo di incidenti, – 1.342 decessi per cause di lavoro nel 2006 e 1207 nel 2008 – l'incidenza di infortuni gravi e gravissimi rimane ancora molto alta per un paese che vuol dirsi civile;

nel corso della presente legislatura il Governo ha portato avanti un preciso processo di depotenziamento delle tutele dei lavoratori e di sostanziale dequalificazione del fattore lavoro, con una concomitante deresponsabilizzazione dello Stato e del sistema delle imprese. Si è assistito, infatti, a un sistematico intervento sul decreto legislativo in oggetto volto a procrastinare l'entrata in vigore di norme importanti per la sicurezza ora con il pretesto dell'urgenza, – come in occasione della conversione in legge del decreto

emergenza rifiuti, — ora nel corso dell'esame del decreto-legge 112 e, infine, con il decreto cosiddetto « proroga termini »: tutti interventi volti a ridurre l'efficacia delle disposizioni miranti alla tutela, alla sicurezza, alla salute e all'integrità dei lavoratori, contenute nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, spesso giustificate dalla volontà di « semplificare » le procedure ivi contenute;

dal Documento di programmazione dell'Attività di Vigilanza nel 2009 predisposto dal Ministero del Lavoro della salute e delle Politiche Sociali si evince che nel 2009 l'attività ispettiva sarà complessivamente ridotta del 24 per cento con punte del 50 per cento nelle regioni meridionali e, secondo la direttiva emanata dal Ministro Sacconi il 18 settembre 2008, tale attività sarà programmata a livello territoriale sulla base delle direttive del Ministro medesimo;

lo schema di decreto legislativo in oggetto concerne la modifica di circa 136 articoli su un totale di 306 di cui si compone il decreto legislativo n. 81 del 2008; si tratta dunque non di una semplice correzione, ma di un intervento complessivo che, in alcuni casi, trasforma significativamente il testo vigente, incidendo sui principi generali della sicurezza nei luoghi di lavoro e sulla disciplina particolare applicabile ai singoli settori e alle diverse attività;

il testo di decreto correttivo proposto, inoltre, incide significativamente sul tema della valutazione dei rischi svilendone notevolmente la natura tramite una serie di interventi che ne limitano la portata. Le previsioni contenute all'articolo 14 e 16, solo per fare un esempio, derogano dall'obbligo di redigere il documento di valutazione dei rischi in determinate casi, il primo, mentre il secondo rimanda al datore di lavoro i criteri per la redazione del medesimo; anche le sanzioni in caso di omissione della valutazione dei rischi hanno subito una significativa riduzione;

il sistema sanzionatorio previsto, inoltre, viene ridefinito sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, attraverso la riduzione delle pene e delle ammende (rimodulandone il minimo e il massimo previsto) e tramite la reintroduzione dell'alternativa tra arresto e ammenda, in taluni casi, ritornando alle insufficienti previsioni previgenti il decreto legislativo 81; al contrario, l'attuale testo prevede la pena dell'arresto in via esclusiva nei casi di violazioni più gravi compiute dal datore di lavoro e dai dirigenti; mentre le violazioni della normativa antinfortunistica nelle aziende cosiddette ad alto rischio, viene punita oggi con l'arresto da sei mesi ad un anno e sei mesi, mentre nel testo correttivo le medesime violazioni sono sanzionate con la pena alternativa dell'arresto da quattro ad otto mesi ovvero con l'ammenda da quattromila a ottomila euro;

di contro la riduzione del sistema sanzionatorio non riguarda le ammende applicabili al lavoratore per le violazioni poste a suo carico, che viceversa registrano un aumento dei minimi e dei massimi; tali interventi sono la conseguenza dell'approccio che ispira l'azione del presente governo, volto a scaricare sui fattori soggettivi la responsabilità della sinistrosità sul lavoro, piuttosto che sull'organizzazione del ciclo produttivo;

si è voluto, in conclusione, rimettere mano all'impianto stesso che è alla base del sistema sanzionatorio del decreto legislativo 81, che era stato ispirato ai principi della modulazione delle sanzioni in relazione all'effettiva rischiosità della norma omessa;

relativamente al settore dei trasporti, marittimo, portuale e ferroviario, non vi è stata ancora da parte dell'esecutivo la volontà di affrontare il tema della vigilanza che vede più soggetti operanti nello stesso ambito lavorativo, anche in riferimento alla sorveglianza sanitaria che attualmente viene esercitata da soggetti

molteplici, cosa che spesso determina conflitti di competenze tra diversi medici; nessun riferimento, inoltre, alla necessità che valutazione dei rischi venga effettuata anche per i diversi mezzi di trasporto; il testo proposto reca in particolare due norme aggiuntive che modificano profondamente la natura e il senso del decreto legislativo n. 81 del 2008, compromettendone fortemente l'efficacia: l'articolo 2-bis e l'articolo 10-bis, che insiste sull'articolo 15 del decreto legislativo vigente; tali disposizioni, oltre alla scarsa chiarezza della formulazione proposta, determinano nei fatti una crescente difficoltà da parte del lavoratore per una chiara e determinata esigibilità in caso di infortunio grave o gravissimo per omissione delle norme sulla sicurezza da parte del datore del lavoro, oltre che una crescente deresponsabilizzazione di quest'ultimo in ordine agli obblighi in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro; peraltro, la direttiva 89/391/CE, con la quale le norme in esame si pongono chiaramente in contrasto, esclude esplicitamente sia il ricorso a competenze esterne, sia che gli obblighi posti a carico dei lavoratori possano escludere la responsabilità del datore di lavoro;

L'articolo aggiuntivo, articolo 2-bis, (*Presunzione di conformità*) – che richiama anche al comma 5-bis dell'articolo 18 – stabilisce il principio della presunzione di conformità alle disposizioni di corrispondente contenuto di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, sia per quanto riguarda la corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi, sia in riferimento alla certificazione della correttezza dei sistemi di gestione in materia di salute e sicurezza che vengono ora affidati agli enti bilaterali e alle università. A tale riguardo si osserva che la previsione in oggetto snatura il decreto legislativo attualmente vigente, in quanto gli enti bilaterali e le facoltà universitarie non hanno le competenze necessarie per svolgere tale tipo di certificazione con efficacia e contrasta con tutti i sistemi europei ed internazionali in materia che affidano ad

un ente terzo, specializzato, con elevate competenze tecniche la certificazione richiesta;

inoltre appare difficile che la presunzione di conformità possa riferirsi all'avvenuto rispetto di centinaia di norme che compongono il testo e, dunque, a tutta la normativa concernente la sicurezza e la salute dei lavoratori. La conformità non può essere presunta ma deve essere accertata caso per caso in relazione alle valutazioni che devono essere svolte per verificare la esatta corrispondenza alle norme;

particolarmente grave, infine, la presunzione di conformità alle prescrizioni del decreto legislativo 81, attribuita dallo schema di decreto correttivo, alle macchine marcate CE. Tale previsione contrasta con la giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione che ha più volte espresso il principio che il datore di lavoro, acquirente di macchine marcate CE, ha comunque l'obbligo di verificarne la sicurezza e, dunque, versa in colpa qualora non elimini vizi rilevabili con ordinaria diligenza, prudenza, perizia e vizi non occulti;

la presunzione di conformità, in conclusione, stabilita dal nuovo articolo 2-bis nei fatti solleva il datore di lavoro da responsabilità in caso di infortunio sul lavoro con una macchina marcata CE, pur se si tratti da vizi non occulti ma rilevabili con l'ordinaria diligenza, prudenza e perizia;

L'articolo 10-bis (*Obbligo di impedimento*), insiste sull'articolo 15 dell'attuale testo prevedendo un articolo aggiuntivo. Su tale norma si è levata anche la voce del Presidente della Repubblica che ne ha chiesto un'attenta revisione, nonché il parere negativo della Conferenza delle Regioni, che ha espresso la sua contrarietà alle correzioni proposte dal Governo;

L'articolo aggiuntivo, al comma 1, lettere c) e d), infatti, oltre ad agire al di fuori di quanto previsto dalla legge delega 123/2007, nei fatti deroga all'articolo 40



comma 2 del codice penale (in base al quale non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo) che costituisce oggetto di vasta giurisprudenza, anche nel settore della sicurezza del lavoro, delimitandone l'applicabilità ad esclusivo vantaggio dei datori di lavoro, dirigenti, operatori ed altri a scapito di altri soggetti tra i quali, in primo luogo, i lavoratori;

le disposizioni contenute alla lettera *c*), si presentano come estremamente insidiose, proprio perché incidono in maniera significativa anche sull'articolo 2087 del codice civile poiché, secondo quanto previsto dalla lettera in oggetto, gli obblighi la cui violazione determina la responsabilità penale, sono solo quelli previsti tassativamente dalla legge per le singole posizioni di garanzia; in tal modo la norma proposta deroga dagli obblighi generali di tutela delle condizioni di lavoro di cui all'articolo citato del codice civile;

nella norma, in oggetto, infine, si ravvisa anche un principio di incostituzionalità, laddove finisce per trattare in maniera diversa la salute nei luoghi di lavoro rispetto ad altri di eguale rilievo costituzionale, quale l'ambiente; il medesimo imprenditore risponderebbe di un reato ambientale, in riferimento all'articolo 40, comma 2, codice penale, mentre per quanto concerne i reati legati alla salute e sicurezza del lavoro, si gioverebbe di una legislazione, in base alla formulazione proposta dall'articolo 10-*bis* del testo correttivo, a lui più favorevole;

quanto previsto dalle lettera *d*), inoltre, deresponsabilizza, nei fatti, il datore di lavoro a scapito di altri soggetti tra i quali, i lavoratori; in tal modo si opera un ribaltamento dell'accertamento delle responsabilità, dato che comunque la giurisprudenza ha più volte affermato che il datore di lavoro non può essere chiamato a rispondere di infortuni di cui non ha colpa, cosa che non esclude che il datore medesimo debba essere chiamato alle sue responsabilità anche quando alla omissione di importanti

norme sul terreno della salute e della sicurezza abbiano concorso anche altri soggetti. La formulazione della norma così come proposta stravolge, invece, l'impianto stesso del decreto legislativo vigente, modificando nei fatti anche il codice penale in materia, laddove prevede che per processare il datore di lavoro o il responsabile della sicurezza, l'evento non deve essere imputabile a una serie di soggetti, tra i quali anche il lavoratore, « per le violazioni delle disposizioni ivi richiamate » esonerando, nei fatti, i datori di lavoro in caso di concorso di colpa; tale modifica, inoltre, rischia di compromettere i processi penali in corso, in quanto, trattandosi di norma favorevole al reo, al momento dell'entrata in vigore, opera in maniera retroattiva;

si rammenta, infine, che la direttiva 391/1989/CE, volta a stabilire le prescrizioni minime per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro, per garantire un più elevato livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, all'articolo 5, paragrafo 3, stabilisce che « gli obblighi dei lavoratori nel settore della sicurezza e della salute non intaccano il principio della responsabilità del datore di lavoro » specificando poi al paragrafo 4 che « La presente direttiva non esclude la facoltà degli Stati membri di prevedere l'esclusione o la diminuzione della responsabilità dei datori di lavoro per fatti dovuti a circostanze a loro estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le conseguenze delle quali sarebbero state comunque inevitabili, malgrado la diligenza osservata »;

osservato che:

all'articolo 4 la sostituzione del comma 4 reca modifiche nel settore agricolo in particolare sul computo dei lavoratori stagionali che in luogo di essere computati a prescindere dalla durata del contratto sulla base dell'orario di lavoro effettuato vengono adesso computati per frazioni di unità lavorative annue. Questo significa che, per la composizione tipica

della forza lavoro delle nostre aziende agricole, il computo dei lavoratori risulta estremamente ridotto e di conseguenza risultano ridotti particolari obblighi relativi alla salute e alla sicurezza;

le modifiche apportate all'articolo 9, mediante l'articolo 7 del decreto correttivo dovrebbe prevedere che l'erogazione di prestazioni di assistenza sanitaria devono essere sempre svolte in strutture abilitate secondo criteri prefissati dal sistema sanitario nazionale per le strutture equipollenti;

l'articolo 10 interviene sull'articolo 14 dell'attuale decreto legislativo con particolare riguardo al contrasto del lavoro irregolare. La sospensione dei lavori non avviene più in caso di « gravi e reiterate violazioni », ma solo nel caso di « plurime », stabilendo contestualmente che, per le violazioni plurime si intendono almeno 3 violazioni contestuali o la ripetizione nel biennio della stessa violazione; nel contesto della generale deresponsabilizzazione del datore di lavoro, inoltre, si prevede che la sanzione interdittiva viene ridotta al solo periodo di sospensione dei lavori nel caso in cui l'impresa sia sospesa perché occupi meno del 50 per cento dei lavoratori in modo irregolare;

l'articolo 12 modifica le disposizioni contenute all'articolo 18, ed in particolare al comma 1, lettera aa), cancellando la disposizione che attualmente obbliga il datore di lavoro a comunicare all'Inail il nominativo del Rls interno prevedendo, in mancanza, che la rappresentanza sia esercitata dal Rappresentante territoriale dei lavoratori; con la modifica introdotta si prevede che siano i lavoratori a dover comunicare al datore di lavoro di non aver eletto il proprio Rls interno all'impresa e che il datore di lavoro comunichi ciò non più all'Inail ma agli organismi paritetici, che ancora non sono stati costituiti su gran parte del territorio nazionale; tale misura, laddove accolta, determinerebbe, di fatto, l'esclusione di tanta parte dei lavoratori delle piccole e

medie imprese – ovvero della stragrande maggioranza del sistema produttivo nazionale – dall'applicazione delle norme in materia di Rls;

l'articolo 13 prevede la riformulazione della lettera c) e l'abolizione della lettera f) dell'articolo 25 del decreto 81/2008. La presunta semplificazione, in realtà, comporterà un onere maggiore per le imprese: il datore di lavoro avrà l'obbligo di mantenere la cartella sanitaria di rischio del lavoratore in busta chiusa per 10 anni, in luogo dell'attuale procedura che prevede l'invio all'Ispesl della cartella medesima. Il risultato sarà che le imprese dovranno conservare migliaia di cartelle sanitarie, dove saranno ripetute le stesse informazioni, cosa che aumenterà le difficoltà e i rischi, per quei lavoratori che cambiano diverse volte datore di lavoro nel corso dell'anno. Sarà dunque difficile ricostruire, per questi lavoratori, la storia personale e sanitaria cosa ora garantita dalla conservazione presso l'Ispesl dei dati in questione;

l'articolo 14 inserisce due nuovi commi all'articolo 26: il comma 3-bis stabilisce l'esonero per i datori di lavoro committenti del documento di valutazione del rischio per lavori riferiti alle mere forniture di materiali, ai servizi di natura intellettuale ed ai lavori la cui durata non sia superiore ai due giorni, ad eccezione delle esposizioni ad agenti cancerogeni, biologici e atmosfere esplosive. Da tali esposizioni, comunque, non è incluso l'amianto e la previsione di due giorni non esclude che in quel medesimo arco temporale possano verificarsi incidenti gravi o gravissimi;

la correzione apportata dall'articolo 15 al comma 2 all'articolo 27 del decreto legislativo, modifica l'obbligo per le imprese che partecipano a gare o appalti di possedere i requisiti per ottenere la qualificazione. Il possesso di tali requisiti, fino ad ora « vincolante » per la partecipazione a gare ed appalti, diviene adesso « elemento preferenziale », smi-

nuendo nei fatti, l'importanza dei requisiti medesimi;

la previsione inserita con l'articolo 16 che aggiunge il comma 3-*bis* all'articolo 28, stabilisce che le imprese di nuova costituzione sono tenute ad effettuare entro novanta giorni dalla data di inizio della propria attività l'elaborazione del documento di valutazione dei rischi, in luogo dell'attuale contestualità; correlata alla precedente disposizione, la riformulazione della lettera *a*) al comma 2 del medesimo articolo, laddove si rimanda al datore di lavoro la redazione del documento di valutazione di rischi « secondo criteri di semplicità, brevità e comprensibilità » stabiliti, dunque, secondo il testo correttivo, dalla personale valutazione del datore medesimo:

la visita medica preassuntiva è oggetto delle modifiche dell'articolo 24 che incide sull'articolo 41 del vigente decreto legislativo. L'abrogazione al comma 3 della lettera *a*) abolisce il divieto che la visita medica preassuntiva sia effettuata da un medico interno all'azienda. La norma attuale, infatti, prevede che la visita per l'accertamento dell'idoneità del lavoratore a particolari mansioni deve essere effettuata solo presso strutture pubbliche, e non dai medici privati dell'azienda medesima. Si rileva, inoltre, che tale disposizione contrasta con l'articolo 5 della legge 300/70;

l'articolo 20 reca modifiche all'articolo 37 del testo unico, ed in particolare al comma 14 ove inserisce una formulazione che nei fatti snatura il libretto formativo del lavoratore, stabilendo che le competenze acquisite a seguito delle attività di formazione sono registrate nel libretto formativo, se concretamente disponibile in quanto attivato nel rispetto delle vigenti disposizioni;

gli articoli 27 e 28, che modificano gli articoli 47 e 50 del decreto vigente, incidono in maniera significativa sulla rappresentatività dei lavoratori, anche in relazione a quanto stabilito dallo Statuto dei lavoratori. Il primo rimette agli organismi

paritetici l'assegnazione dei rappresentanti per la sicurezza territoriali laddove i lavoratori comunicano la mancata elezione del rappresentante al datore di lavoro; viene a mancare, in questo caso, la rappresentanza espressa dai lavoratori poiché gli organismi paritetici sono espressione anche delle organizzazioni datoriali, e come già detto al riguardo all'articolo 12, tali organismi non sono stati ancora costituiti su gran parte del territorio nazionale; con la modificazione introdotta dall'articolo 28, nei fatti gli RLS si sostituiscono agli RSU, precludendo alle rappresentanze sindacali la possibilità di intervenire su materie di loro stretta competenza quali ritmi, carichi di lavoro, turni, riposi eccetera;

con l'articolo 30 si interviene, invece, sull'articolo 52 snaturando il Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, spostando la maggior parte delle risorse dagli RLST (costituzione, formazione e attività) agli organismi paritetici e eliminando la quota di finanziamento proveniente dalle sanzioni; anche in questo caso la conseguenza di tali modifiche è la riduzione dell'incisività e della rappresentatività degli RLST;

particolare attenzione dovrebbe essere rivolta nei confronti dei lavoratori esposti all'amianto per i quali all'articolo 110, che incide sull'articolo 259, si dovrebbe prevedere una periodicità nei controlli, almeno annuale, mentre sempre in campo sanitario, l'articolo 111 che incide sull'articolo 261 del testo vigente, dovrebbe prevedere, oltre ai casi accertati di mesotelioma anche le patologie dell'apparato genitourinario per quei lavoratori che prestano la loro opera con sostanze nocive quali vernici tossiche, collanti, solventi eccetera sarebbe utile in questi casi la predisposizione di un elenco;

per quanto riguarda il sistema sanzionatorio si rileva una generale diminuzione delle sanzioni, laddove l'intervento modificativo pare veicolare l'idea che la sicurezza sul lavoro rimane un costo a carico delle imprese anziché un elemento

necessario ed integrante del processo produttivo medesimo;

in riferimento alle sanzioni previste a carico del datore di lavoro l'articolo 31, che sostituisce interamente all'articolo 55 del testo unico (*Sanzioni per il datore di lavoro e il dirigente*), contiene una generale diminuzione delle ammende originariamente contemplate nonché l'esclusione dell'arresto, laddove previsto;

al contrario, si registra un aumento delle sanzioni a carico del lavoratore di

cui all'articolo 35 che modifica l'articolo 59 del testo proposto,

esprimono

#### PARERE CONTRARIO

« Damiano, Livia Turco, Boccuzzi, Pedoto, Berretta, Bellanova, Bobba, Codurelli, Gatti, Gnechi, Letta, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru, Argentin, Binetti, Bossa, Buchino, Burtone, Calgaro, D'Incecco, Grassi, Lenzi, Miotto, Mosella, Murer, Sbroolini ».

## ALLEGATO 3

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (Atto n. 79).**

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEI DEPUTATI  
DONADI ED ALTRI**

Le Commissioni riunite XI e XII,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;

premesso che:

lo schema di decreto legislativo correttivo del decreto legislativo n. 81 del 2008 opera un sostanziale ribaltamento della « filosofia » del Testo Unico, dei contenuti fondamentali e delle prospettive essenziali dello stesso;

la stessa ampiezza del testo proposto (136 articoli), le modifiche talora assai rilevanti, la riformulazione di intere parti o settori, sotto un profilo sistematico, assumono in concreto l'aspetto di un provvedimento che corrisponde assai poco a ciò che intendeva il legislatore quando conferiva una delega anche per limitati interventi correttivi e integrativi ed ancora meno alla ratio ed alle finalità complessive desumibili dal testo del decreto legislativo n. 81;

le disposizioni che prevedono l'abbassamento di protezione rispetto alle previsioni della normativa precedente sono da ritenersi incostituzionali per eccesso di delega: la legge n. 123 del 2007 prevede infatti, all'articolo 1, comma 3, che i

decreti delegati non possano « disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze »;

tra le norme di più dubbia costituzionalità vanno segnalate:

a) la forte riduzione dei casi in cui sussiste l'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi da interferenza correlati agli appalti, già prevista dall'articolo 7, decreto legislativo 626 del 1994, come modificato dall'articolo 3 della legge n. 123 del 2007;

b) l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 42 fa scomparire il diritto del lavoratore divenuto inidoneo alla mansione per motivi sanitari alla conservazione della qualifica originaria, consentendo di fatto un demansionamento, in deroga all'articolo 13 della legge n. 300 del 1970 e oltretutto senza distinguere i casi di inidoneità temporanea da quelli di inidoneità permanente, con il rischio di compromettere gravemente la professionalità del lavoratore;

c) la previsione, per molti versi ambigua contenuta nell'articolo 28 (che modifica l'articolo 50 del decreto legislativo n. 81 del 2008), in base al quale il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Rls) « svolge le funzioni di cui all'articolo 9 della legge 30 maggio 1970, n. 300 », realizza una riduzione dei livelli di tutela



limitando così la possibilità riconosciuta da tale norma ai lavoratori di controllare, mediante proprie rappresentanze la sicurezza degli ambienti di lavoro;

d) la riduzione dei casi in cui è possibile procedere alla sospensione dei lavori per gravi violazioni in materia di sicurezza costituisce un abbassamento del livello di protezione: anche in questo caso si può configurare un eccesso di delega, essendo tale sospensione già prevista anche dalla disciplina antecedente alla legge n. 123 del 2007;

i rischi di una operazione come quella che emergerebbe dallo schema del decreto al nostro esame appaiono evidenti e possono essere così sintetizzati:

un abbassamento dei livelli di tutela;

una minor chiarezza ed efficacia del dettato complessivo;

lo svuotamento di alcune misure e di alcuni istituti essenziali;

la deresponsabilizzazione di alcuni dei principali responsabili della sicurezza;

la riduzione dei poteri e delle funzioni degli organismi di vigilanza;

alcuni messaggi negativi sotto il profilo della cultura della prevenzione;

serie possibilità di contrasto, su punti tutt'altro che secondari, con disposizioni e direttive comunitarie e con norme costituzionali;

con tali proposte di modifica:

si interviene a limitare i diritti individuali dei lavoratori mettendone in discussione strumenti fondamentali;

si interviene a limitare i diritti collettivi e di rappresentanza, si snatura la funzione di rappresentanza assegnandole compiti e funzioni improprie, si opera una sostanziale deresponsabilizzazione del datore di lavoro;

si svuota il sistema sanzionatorio;

infatti, sul piano dei diritti individuali, lo schema di decreto interviene su

tre principali strumenti di tutela preventiva ed assicurativa di cui dispone il singolo lavoratore:

il divieto di visita preassuntiva da parte del medico di fiducia dell'impresa;

la cartella sanitaria di rischio;

il libretto formativo che, con il Decreto 81 avevano trovato una loro sistematizzazione;

mettere in mora ed anzi svuotare questi strumenti della loro funzione significa privare il singolo lavoratore e l'organizzazione sindacale che dovrebbe tutelarli di strumenti fondamentali di conoscenza e di controllo su due diritti fondamentali tutelati dal TU: la tutela sanitaria e la formazione ed addestramento;

il testo si configura anche come un ridimensionamento dei diritti collettivi di tutela del lavoro attraverso norme che intervengono direttamente sui principali capitoli del controllo sociale del rischio. Il testo configura, infatti, un ridimensionamento del ruolo della rappresentanza e della contrattazione di secondo livello (aziendale e territoriale), dei diritti ed delle prerogative di tutte le rappresentanze dei lavoratori (Rls, Rsu/a, Rls territoriali) attraverso una serie di norme disseminate lungo numerosi articoli del Titolo I. In particolare quelli che vanno dall'articolo 47 al 52 del decreto legislativo 81;

con gli articoli 2-bis e 15-bis (articolo 10-bis dello schema di decreto legislativo) si deresponsabilizzano di fatto i datori di lavoro e i dirigenti, cioè i primi destinatari dell'obbligo di prevenzione per la salute e sicurezza nel lavoro;

pesa la mancata attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 che si è concretizzata con due procedure:

a) le proroghe per l'entrata in vigore di alcuni importanti obblighi (con l'articolo 4 del decreto legge n. 97 del 2008; con il decreto legge n. 112 del 2008 che ha

ridotto la possibilità di controllo e sanzioni; l'articolo 32 del decreto legge n. 207 del 2008);

b) i ritardi nell'emanazione dei decreti attuativi: per il coordinamento della nuova normativa con quella relativa a settori particolarmente pericolosi; per mettere in funzione il nuovo sistema istituzionale di prevenzione e vigilanza; per il sostegno alle PMI; eccetera;

il testo del Governo si configura, dunque, come una vera e propria contro-riforma;

in particolare:

non è condivisibile l'intero articolo 2-bis che conferisce presunzione di conformità alle prescrizioni contenute nel decreto legislativo (e quindi di legge), sia alla corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi, sia alla adozione dei modelli di organizzazione e di gestione delle imprese, addirittura certificabili dagli enti bilaterali. Si segnala al riguardo che le norme tecniche e le buone prassi a cui si riferisce la norma sono disposizioni diverse da quelle stabilite nel decreto legislativo 81/08. Per altro, mentre le norme tecniche hanno carattere specifico e ulteriore rispetto a quelle stabilite nel decreto legislativo 81/08, le buone prassi sono soluzioni organizzative o procedurali che devono essere coerenti con la normativa ma che possono essere adottate solo volontariamente;

il nuovo articolo 2-bis e, con esso, le modifiche introdotte all'articolo 30 del decreto legislativo 81 affievoliscono la responsabilità del datore di lavoro e delle persone giuridiche, società e associazioni anche prive di responsabilità giuridiche, introducendo non condivisibili sistemi di presunzioni e certificazioni;

la nuova stesura dell'articolo 4 del decreto legislativo 81 che contiene disposizioni volte a limitare il campo di applicazione della normativa, attraverso la riduzione del numero dei lavoratori da computare ai fini dell'applicazione del decreto stesso è di assai dubbia legittimità

sul piano comunitario, contraddicendone i principi di fondo. La Corte di giustizia ha infatti sempre affermato che le definizioni contenute nelle direttive devono essere interpretate in senso ampio e non restrittivo, per evitare che un numero significativo di lavoratori non possa beneficiare della protezione accordata;

l'articolo 14 del decreto legislativo 81 era già stato depotenziato con l'articolo 41 del decreto legge 112 del 2008, e non si possono condividere le ulteriori numerose modifiche tese alla riduzione delle ipotesi di sospensione dei lavori. Si riduce così ulteriormente un importante strumento di contrasto al lavoro irregolare e alle gravi irregolarità nel lavoro;

l'articolo 15-bis del decreto legislativo 81 (articolo 10-bis dello schema di decreto legislativo) nei fatti deroga ai principi generali del diritto penale, introducendo dei limiti alla responsabilità omisiva del datore di lavoro e dei dirigenti nell'ambito della salute e sicurezza nel lavoro. Con esso si dà una interpretazione di chiusura dell'articolo 2087 del codice civile, norma basilare nel diritto prevenzionistico. Con questa modifica verrebbe meno l'obbligo dell'imprenditore 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 psico-fisica dei lavoratori. Cioè vincolerebbe l'imprenditore alle sole norme di legge esonerandolo di fatto dall'adeguamento al progresso scientifico. Con la lettera d) dell'articolo 15-bis, si stabilisce che il datore o il dirigente non risponde della morte o dell'infortunio se l'evento è ascrivibile al fatto di un preposto, progettista, medica competente, lavoratore, lavoratore autonomo cioè al fatto di uno qualsiasi degli altri soggetti operanti nel contesto produttivo. In altri termini: se è intervenuto il fatto colposo di un altro soggetto subordinato, il vertice per definizione non ne risponde, anche se il datore o il dirigente abbiano contribuito causalmente all'infortunio. Si ravvisa qui un chiaro eccesso di delega che introduce nel sistema una norma che, per la sua

rilevanza sistematica, dovrebbe addirittura venire collocata nella parte generale del codice penale. Si opera in questo modo un vero e proprio ribaltamento nell'accertamento processuale: un conto infatti è affermare che il datore non può essere chiamato sempre a rispondere degli infortuni anche quando non ha colpa (principio mai negato dalla nostra giurisprudenza), altro è esentarlo da responsabilità anche quando è in colpa, solo perché con la sua concorrono altre responsabilità;

la modifica è ancora più grave, in quanto, trattandosi di norma favorevole al reo, opera in via retroattiva, e dunque incide anche sui processi in corso, imponendo l'assoluzione del datore quando vi sia la responsabilità anche di un altro soggetto. Si tratta in definitiva di una norma che contrasta radicalmente con le indicazioni provenienti dalle fonti normative comunitarie e con i principi da sempre affermati dalla nostra giurisprudenza;

emergono evidenti profili di incostituzionalità:

per eccesso di delega, visto che nella legge-delega non vi era alcun accenno a tale modifica;

per violazione della normativa comunitaria, che alla direttiva 391/89 limita l'esclusione della responsabilità del datore di lavoro all'intervento di fattori eccezionali ed imprevedibili;

nonché per violazione del principio di uguaglianza, posto che viene irragionevolmente istituito un regime di favore per il datore ed i dirigenti;

vengono modificate (nuova stesura dell'articolo 16 del decreto legislativo 81) le disposizioni relative alla valutazione dei rischi, che costituisce il principale e più delicato adempimento del datore di lavoro. Diversi decreti legge hanno posticipato l'entrata in vigore dei nuovi obblighi in materia e dalla valutazione dei rischi complessiva è stata, per così dire, scorporata quella relativa allo stress lavorocorrelato. Lo schema di decreto correttivo prevede ora che la valutazione di questo rischio

specifico ma tutt'altro che secondario debba avvenire « nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Commissione di cui all'articolo 6 entro 180 giorni dalla emanazione delle stesse. Si tratta di un rinvio inaccettabile, da un lato perché i tempi di emanazione delle indicazioni da parte della Commissione saranno necessariamente lunghi, data la quantità di adempimenti affidata dal decreto legislativo 81 del 2008 a tale organismo, dall'altro perché sia la direttiva 89/391/CE, sia il decreto legislativo 626 del 1994 impongono già da tempo di valutare tutti i rischi connessi al lavoro. La violazione di quest'obbligo tra l'altro è già costata all'Italia una condanna per inadempimento da parte della Corte di giustizia CE (C-49/00);

si introduce, inoltre, con l'articolo 16, una norma secondo la quale « la scelta dei criteri di redazione del documento è rimessa al datore di lavoro, che vi provvede con criteri di semplicità, brevità e comprensibilità, in modo da garantirne la completezza e l'idoneità quale strumento operativo di pianificazione degli interventi ». La norma genera confusione perché l'articolo 28 del decreto legislativo 81 del 2008 prevede invece, al preciso scopo di supportare le imprese nella difficile attività in questione, che siano elaborate procedure standardizzate di valutazione dei rischi da parte della Commissione consultiva; essa rischia di risolversi in un danno per le imprese anziché in una semplificazione, perché la mancanza di criteri certi le espone maggiormente al rischio di affidarsi a soggetti non sufficientemente qualificati.

con le modifiche all'articolo 18 del decreto legislativo 81, il Governo mette in discussione il diritto di milioni di lavoratori e lavoratrici delle piccole e piccolissime imprese (sotto i 15 dipendenti) ad avere una rappresentanza certa in materia di salute e sicurezza nel lavoro. Infatti, vengono messi in discussione due punti fondamentali del Decreto 81: la certezza della rappresentanza in tutti i luoghi di

lavoro ed il sostegno alla rappresentanza territoriale dei lavoratori delle piccole imprese. In particolare, viene soppressa la disposizione del Decreto 81 che sancisce l'obbligo del datore di lavoro (*articolo 18 c1 lettera aa*) a comunicare all'Inail il nominativo (ove presente) del Rls interno prevedendo, in mancanza di questa comunicazione, che la rappresentanza sia esercitata in questi casi dal Rappresentante territoriale dei lavoratori. A questo meccanismo, semplice ed efficace e per il quale l'Inail aveva già predisposto procedure e moduli, lo schema di decreto correttivo sostituisce un meccanismo che prevede che siano i lavoratori di queste realtà a dover comunicare al datore di lavoro di non aver eletto il proprio Rls interno all'impresa, prevedendo poi che il datore di lavoro comunichi ciò non più all'INAIL ma agli Organismi Paritetici, peraltro non ancora costituiti in larghissima parte del territorio nazionale;

con le modifiche e le cancellazione di commi dell'articolo 25, presentate sotto il segno della semplificazione di misure formali, il Governo attua il sostanziale svuotamento della cartella sanitaria di rischio del lavoratore;

nella nuova stesura dell'articolo 26 del decreto legislativo 81 relativo agli appalti non è condivisibile in primo luogo la riduzione delle ipotesi di redazione del Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze (DUVRI). Non è infatti possibile stabilire a priori se le interferenze delle lavorazioni sussistono o sono irrilevanti. Si sottolinea inoltre che le norme di cui agli articoli 2-*bis* e 15-*bis* hanno una potenziale incidenza anche nel campo degli appalti, in quanto hanno anche l'effetto di esonerare il committente dalle proprie responsabilità per gli infortuni avvenuti ai dipendenti dell'appaltatore, anche quando tali infortuni siano conseguenza dell'ambiente di lavoro predisposto dal committente e quando siano dovute al mancato coordinamento dei sistemi di sicurezza delle diverse aziende operanti nello stesso ciclo produttivo. In altri termini, si rischia di svuotare di

contenuto le disposizioni di cui all'articolo 26. Il fatto è ancora più grave se si considera che il sistema degli appalti e del decentramento produttivo costituiscono notoriamente uno dei principali fattori di rischio;

con la nuova versione dell'articolo 41 del decreto legislativo 81 si cancella il divieto della visita medica preassuntiva, violando lo Statuto dei lavoratori (Legge 300 del 1970). Inoltre, si istituisce l'obbligo della visita medica alla ripresa del lavoro, dopo una lunga malattia (almeno sessanta giorni continuativi), al fine di verificare l'idoneità alla mansioni. Non si può condividere l'abrogazione del divieto di visita preassuntiva (articolo 41 comma 3, lettera a)) da parte del medico di fiducia dell'azienda, poiché in contrasto con l'articolo 5 della legge n. 300 del 1970 (Statuto dei Lavoratori);

la modifica dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 81 esclude, attraverso una interpretazione riduttiva dell'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori, le rappresentanze aziendali (Rsu/a) dalla possibilità di intervenire su materie di loro stretta competenza (quali ritmi e carichi di lavoro, turni, riposi, riposi notturni e settimanali, ferie eccetera) e demanda questa funzione e responsabilità ai soli Rls. Con questo si nega ai lavoratori ed alle loro rappresentanze il diritto di contrattare l'organizzazione del lavoro, determinando nel contempo l'isolamento dell'Rls. Va ricordato, inoltre, che l'Organizzazione del Lavoro è esplicitamente richiamata tra le misure generali di tutela previste dall'articolo 15 del decreto legislativo 81;

lo schema di decreto legislativo interviene sull'articolo 52 spostando la maggioranza della risorse dagli Rlst (costituzione, formazione e attività) agli Organismi Paritetici e eliminando la quota di finanziamento proveniente da parte delle sanzioni: il rischio è quello di ridurre l'incisività degli Rlst e di snaturarne la funzione di rappresentanza;

è prevista in numerosi articoli la riduzione generalizzata delle sanzioni. Al

di là del merito, ciò che risulta inaccettabile è il significato simbolico della riforma: in un momento in cui la politica del governo in materia penale è tutta tesa ad un generalizzato inasprimento della reazione penale sulla scorta della invocazione di pene esemplari (tra i settori oggetto delle modifiche più recenti: immigrazione, circolazione stradale, molestie, eccetera) la sicurezza sul lavoro è l'unico settore in cui, invece, si ritiene preferibile diminuire il carico sanzionatorio. Il chiaro messaggio simbolico è che la sicurezza dei lavoratori non è dunque un interesse meritevole di tutela. Da notare inoltre che, in questo quadro di generalizzata diminuzione, solo per i lavoratori invece le sanzioni vengono aumentate (vedi il nuovo articolo 59 del decreto legislativo 81): anche qui il messaggio simbolico è chiaro, il vero responsabile degli incidenti sul lavoro è il lavoratore stesso e non chi organizza la produzione;

la riduzione delle sanzioni che si propone nello schema di decreto legislativo al nostro esame è stata realizzata non soltanto diminuendo alcune delle pene previste per singoli reati, ma anche incidendo, negativamente, sulla concreta praticabilità del sistema, sulla sua effettività, sui poteri degli organi di vigilanza; infine, intervenendo anche sul meccanismo di sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria nelle ipotesi di contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto (articolo 302 del decreto legislativo 81 del 2008), sostituzione che è oggi possibile pagando una somma più bassa rispetto a quanto previsto in precedenza, e anche nelle ipotesi di recidiva, prima escluse dall'applicabilità del beneficio,

esprimono

#### PARERE CONTRARIO

« Donadi, Evangelisti, borghesi, Paladini, Palagiano, Porcino, Mura ».