

LA NUOVA LEGGE SULLA SICUREZZA DEL LAVORO: L'APPROCCIO PARTECIPATIVO

(di Marco Lai, Centro Studi Cisl/Università di Firenze)

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** La delega per il Testo Unico. – **3.** I principi e criteri direttivi contenuti nella delega. – **4.** Le misure di immediata applicazione – **5.** Le disposizioni concernenti il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi paritetici.

1. La legge 3 agosto 2007, n.123, significativamente approvata anche con l'assenso dell'opposizione¹, opera su due piani paralleli: nell'art.1 si dettano in particolare i principi e criteri direttivi per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro, tramite l'adozione, entro nove mesi, di uno o più decreti legislativi (delega per il Testo Unico); negli articoli da 2 a 12 sono invece contemplate disposizioni immediatamente precettive, di modifica del quadro normativo esistente (d.lgs.n.626/1994) o di completamento dello stesso (misure per il contrasto del lavoro irregolare, per il coordinamento delle attività di vigilanza, norme premiali, sanzioni).

Fermo restando l'apprezzamento per il metodo utilizzato, di stretta collaborazione tra Ministero del lavoro e Ministero della salute, in raccordo con il sistema delle Regioni e con le altre istituzioni interessate, nonché di coinvolgimento delle parti sociali, si tratta in primo luogo di esaminare l'esatta portata delle innovazioni (che con riguardo alla figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e agli organismi paritetici vengono ad impattare con la disciplina nel frattempo posta dalla contrattazione collettiva); d'altro lato è da evidenziare il non sempre chiaro coordinamento tra la prima e la seconda parte del provvedimento, dal momento che istituti centrali della materia, quali l'appalto, gli organismi paritetici, le attività di vigilanza, figurano in entrambe, potendo così dar luogo ad una duplicazione di interventi, con il rischio "di riprodurre, prima ancora dell'emanazione del Testo Unico, lo stesso difetto della stratificazione normativa che pure si vuole eliminare"².

Di fronte allo stillicidio quotidiano delle morti sul lavoro non si può più, peraltro, indugiare a lungo; per questo si è ritenuto opportuno procedere anche con misure di immediata applicazione. Si è tuttavia fatto osservare come in materia non si debba cedere al dato emozionale del momento ma sia necessaria una riflessione seria, ponderata e razionale circa la migliore strategia perseguibile (il *presto* in tal caso va coniugato con il *bene*). In tale contesto il Testo Unico non può rappresentare da solo il rimedio ad ogni problema³.

¹ Il provvedimento in esame è stato approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati il 1° agosto 2007 con 284 voti a favore, 1 voto contrario e 210 astensioni.

² Così O.BONARDI, Ante litteram. *Considerazioni "a caldo" sul disegno di legge delega per l'emanazione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, in *Riv.giur.lav.*, 2007, suppl.al n.2, p.33.

³ Cfr. C.SMURAGLIA, *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di sicurezza e igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in *Riv.giur.lav.*, 2007, suppl. al n.2, specie pagg.18 ss.; cfr. anche il documento redatto da un gruppo di giuristi che si occupano di sicurezza ed igiene del lavoro nell'ambito del Comitato scientifico e Direttivo della *Rivista giuridica del lavoro*, coordinati dal prof. C.Smuraglia, *Promemoria per una delega valida ed efficace per la redazione di un Testo Unico della sicurezza e igiene del lavoro*, Roma 16 gennaio 2007, in *Riv.giur.lav.*, 2007, I, pp.277 ss. Mette in rilievo come il vero problema sia quello dell'effettiva applicazione delle norme esistenti, da affrontare mediante una tecnica legislativa per obiettivi più che per regole formali, in rapporto ai diversi contesti organizzativi, con il contributo delle parti sociali, M.TIRABOSCHI, *Le morti bianche, i limiti e le*

2. Alcune considerazioni di ordine preliminare. Tratto comune di molti punti della delega è il necessario coordinamento tra i diversi soggetti operanti in materia ed il consolidarsi di una cultura della prevenzione, attraverso un approccio di sistema basato sul c.d. “*tripartitismo*”, principio già affermato sul piano internazionale, in ambito O.I.L.⁴, e che la delega estende a tutti i livelli. Tale principio implica la definizione di un quadro possibilmente chiaro delle diverse responsabilità istituzionali, in un’ottica di integrazione e non di sovrapposizione di ruoli, e di confronto con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, su un piano di rappresentanza paritetica, con previsione di risorse appositamente dedicate. Si tratta di una significativa novità perché nel nostro Paese, a differenza di altre esperienze europee, scarse sono le pratiche di bilateralità e di relazioni (formalizzate) tra parti sociali ed istituzioni. La prospettiva indicata non fa peraltro venire meno, come si evince dagli stessi criteri di delega⁵, il ruolo della contrattazione collettiva che, specie a livello decentrato, dovrebbe farsi portatrice di proposte di merito⁶.

Particolare enfasi è posta sulla necessità di garantire, in conformità all’art.117, Cost., “*l’uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”⁷, dando specifico rilievo, nella versione definitiva del provvedimento, “*alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati*”(previsione che forse poteva trovare più propria collocazione tra i principi relativi al campo di applicazione soggettivo- art.1, comma 2, lett.c)⁸.

Di significativo rilievo è inoltre la “*clausola di salvaguardia*”, secondo cui i decreti di attuazione della delega “*non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di*

ipocrisie di una proposta normativa, in A.ANTONUCCI, P.DE VITA (a cura di), *Morti sul lavoro: nuove norme, formalismi vecchi*, in *Boll.Adapt*,2007, dossier, n.17, p.2, in www.fmb.unimore.it.

⁴ Cfr., da ultimo la convenzione n.187 – raccomandazione n.197-, del 2006, sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza del lavoro, che, in una prospettiva di miglioramento continuo, prevede l’impegno per gli Stati ratificanti a promuovere, in consultazione con le parti sociali, una politica, un sistema ed un programma nazionali in materia.

⁵ Cfr. art.1, comma 2°, lett.l), *infra*.

⁶ Cfr. il documento dell’Assemblea nazionale dei quadri e delegati Cgil-Cisl-Uil, Roma, 12 gennaio 2007.

⁷ Probabilmente è da intendersi la garanzia, attraverso le Regioni, della presenza e del rafforzamento dei dipartimenti per la prevenzione su tutto il territorio nazionale al fine, tra l’altro, di assicurare appropriati ed omogenei livelli di assistenza, a titolo gratuito, anche in materia di sicurezza del lavoro; ciò comporta la definizione di standard di spesa, non comprimibili, a livello territoriale. Cfr. al riguardo le proposte scaturite dai lavori della 1° conferenza nazionale del SSN (*Lavorare in salute e sicurezza*, Torino, 25-26 giugno 2007). Tale esigenza era già presente in “*Carta 2000- Sicurezza del lavoro*”, documento presentato dal Governo alla conferenza di Genova, del 3-5 dicembre 1999; cfr., anche per riferimenti, M.LAI, *La sicurezza del lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 329 ss. D’altro lato l’uniformità della tutela pare meglio assicurata dal ricondurre la disciplina del rapporto di lavoro, in quanto rapporto tra privati, ed in particolare degli obblighi di sicurezza, nella materia dell’ “*ordinamento civile*”, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell’art.117, comma secondo, lett.l), della Costituzione, secondo il costante indirizzo della Corte Cost.(cfr. in particolare la sentenza 10 dicembre 2003, n.359, sulla illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio (n.116/2002) in tema di *mobbing* nei luoghi di lavoro e la sentenza 28 gennaio 2005, n.50, con cui si sono respinte gran parte delle questioni di legittimità sollevate da alcune Regioni nei confronti della legge “*Biagi*”, di riforma del mercato del lavoro (l.n.30/2003) e delle relative norme di attuazione (d.lgs.n.276/2003-). Cfr. sul punto anche la sentenza 14 ottobre 2005, n.384, con cui la Corte, pur respingendo buona parte dei ricorsi presentati dalle Regioni contro le norme della “*Biagi*” sulla riforma dei servizi ispettivi (art.8, legge n.30/2003 e d.lgs. n.124/2004), ha ritenuto illegittima l’inclusione dei “*coordinatori delle Asl*” tra i componenti delle Commissioni nazionali e regionali di coordinamento delle attività ispettive, in quanto lesiva della competenza regionale in materia di organizzazione dei servizi sanitari; cfr., anche per riferimenti, in particolare G.NATULLO, *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in *Riv.giur.lav.*,2007, suppl. al n.2, pp.61 ss..

⁸ Sottolinea la genericità del richiamo nonché la totale assenza di qualsiasi riferimento ad altri soggetti, quali i minori, meritevoli di tutela, O.BONARDI, *cit.*, pp.41-42.

sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze”(art.1, comma 3°). La previsione, che pare ispirarsi alle *clausole di non regresso* contenute nelle direttive comunitarie in materia, dovrebbe valere come limite anche per i legislatori regionali.

Strettamente connessa all’elaborazione del Testo Unico sulla sicurezza del lavoro è d’altro lato la revisione della normativa sugli appalti, attualmente in fase di discussione⁹, nonché la riforma del sistema dell’assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali (d.p.r. n.1124/1965), non solo al fine della riduzione dei premi assicurativi e degli incentivi per le imprese che investano in sicurezza¹⁰, ma anche per migliorare le prestazioni dei lavoratori ed aggiornare la tabella delle malattie professionali, definendo procedure e periodicità più efficaci¹¹.

3. Primo tra i principi e criteri direttivi indicati è il *“riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, in ottemperanza a quanto disposto dall’art.117 della Costituzione”* (lett.a). Al riguardo è da menzionare in particolare il dovere di sicurezza di cui all’art.2087 del cod.civ. e la fondamentale direttiva quadro n.89/391/Ce, che è stata all’origine del sistema prevenzionale disposto dal d.lgs.n.626/1994. Si tratta di un primo e limitato obiettivo nell’ambito di una delega per una *“riforma”* complessiva in materia, la quale non potrà non contenere anche elementi innovativi rispetto al quadro normativo esistente.

I criteri contemplati alle lettere b) e c) hanno a che fare con il campo di applicazione, rispettivamente oggettivo e soggettivo, della normativa di sicurezza sul lavoro. L’estensione della tutela era peraltro una linea già presente nello schema di Testo unico del precedente esecutivo. La necessità di tener conto delle *“peculiarità o della particolare pericolosità”* delle attività e delle tipologie di rischio nonché *“della specificità di settori ed ambiti lavorativi”*, con esplicito riferimento alla pubblica amministrazione, poteva d’altro lato essere compresa nei più ampi parametri contenuti nell’art.2087 cod.civ. (appunto la *particolarità del lavoro*, ma anche *l’esperienza* e la *tecnica*), tramite un espresso richiamo a tale norma che, a nostro avviso, costituisce anche per il futuro riferimento prioritario per la determinazione dei *principi fondamentali*, riservati alla legislazione statale, nell’ambito dei quali esercitare la competenza concorrente delle Regioni¹². Da sottolineare come si debba operare *“assicurando il coordinamento,ove necessario, con la normativa in materia ambientale”*.

⁹ Per le norme del Codice degli appalti inerenti la sicurezza del lavoro si rinvia a P.SOPRANI, in *ISL*, inserto n.9, 2006.

¹⁰ La legge Finanziaria 2007 (l.n.296/2006) ha previsto, tra l’altro, per il settore artigiano una riduzione dei premi INAIL per il 2007, nei limiti di 100 milioni di euro (art.1, comma 779); tale riduzione diventerà strutturale a partire dal 1 gennaio 2008, con priorità per le imprese in regola con tutti gli obblighi previsti dal d.lgs.n.626/1994 e dalle specifiche normative di settore, le quali: abbiano adottato piani pluriennali di prevenzione per l’eliminazione delle fonti di rischio e per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro, concordati con le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e territoriale, anche all’interno di enti bilaterali, e trasmessi agli Ispettorati del lavoro; non abbiano registrato infortuni nel biennio precedente alla data di richiesta di ammissione al beneficio (art.1, commi 780-781). Più in generale per le novità contenute nella legge Finanziaria 2007 su salute e sicurezza del lavoro, cfr. P.SOPRANI, *La sicurezza sul lavoro nella Legge finanziaria 2007*, in *ISL*, 2007, pp.57 ss.

¹¹ Cfr. le osservazioni di Cgil-Cisl-Uil allo schema di ddl delega sul Testo Unico, Roma, 21 dicembre 2006.

¹² Un esplicito riferimento all’art. 2087 cod.civ. ed al principio della *“massima sicurezza tecnologicamente possibile”* è contenuto nella relazione di accompagnamento al disegno di legge delega- n.1507 Senato- (in riferimento al criterio di cui alla lett.a). Tale principio va inteso, anche- e nonostante- la sentenza della Corte Cost. n.312/1996, come obbligo per l’imprenditore di adottare *“ogni misura possibile, secondo la tecnologia di quel momento storico, utile a evitare (o ridurre al minimo) ogni rischio in ambiente di lavoro”*.

Se positivo è l'ampliamento "*a tutti i lavoratori e lavoratrici*"¹³, *autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati*"¹⁴, prevedendo una tutela mirata per determinate categorie e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività, prospettiva che si pone nell'ottica delle indicazioni comunitarie, peraltro espressamente richiamate¹⁵, nondimeno opportuna poteva risultare l'esplicitazione di attività difficilmente riconducibili al lavoro autonomo o subordinato (si pensi al lavoro dell'impresa familiare)¹⁶.

La "*semplificazione degli adempimenti meramente formali... con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese*", nonché la "*previsione di forme di unificazione documentale*", (lett.d) lascia più di un dubbio interpretativo¹⁷.

L'indicazione relativa al riordino della normativa tecnica "*al fine di operare il necessario coordinamento tra le direttive di prodotto e quello di utilizzo concernenti la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro e di razionalizzare il sistema pubblico di controllo*"(lett.e) implica d'altro lato il necessario coinvolgimento di altri soggetti, oltre alle Asl e agli Ispettorati del lavoro (ad es. il Ministero dello sviluppo economico) aventi funzioni di vigilanza.

Le previsioni relative alla "*riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio*", amministrativo e penale, (lett.f) figurano tra i punti qualificanti ed innovativi della delega (sul punto si ricorda peraltro che la l.Finanziaria 2007,art.1,commi 1177/1179, ha quintuplicato gli importi delle sanzioni amministrative previste per violazione di norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro entrate in vigore prima del 1° gennaio 1999, ad eccezione di quelli relativi alla violazione derivante dalla omessa istituzione o esibizione dei libri matricola e paga).

Si dovrà innanzitutto tener conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, con particolare riguardo alla responsabilità del preposto, nonché della natura sostanziale o formale della violazione. Nello specifico si prevede "*la modulazione delle sanzioni in funzione del rischio...confermando e valorizzando il sistema del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n.758*", basato sul principio del c.d. "*invito ad adempiere*", nonché la determinazione delle sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda solo nei casi in cui le infrazioni ledano "*interessi generali dell'ordinamento*"¹⁸, individuati in base ai criteri ispiratori degli articoli 34 e 35 della legge n.689/1981, da comminare in via esclusiva ovvero alternativa, stabilendosi limiti massimi di sanzione a seconda della tipologia di infrazione¹⁹. E' inoltre previsto il pagamento di una somma di denaro fino a 100.000 euro per le infrazioni non punite con sanzione penale (sanzione amministrativa pecuniaria) nonché la graduazione delle misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate.

Di particolare significato è "*il riconoscimento ad organizzazioni sindacali ed associazioni dei familiari delle vittime della possibilità di esercitare, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 91 e*

¹³ Evidenzia, dai termini utilizzati, la centralità delle differenze di genere ai fini della tutela C.FRASCHERI, *Commenti a ventiquattro ore dal varo ufficiale della Delega al Governo per l'emanazione di un Testo unico per il riassetto normativo e la riforma della salute e sicurezza sul lavoro*, Cisl, pubblicazione interna.

¹⁴ E' forse da intendere quelli indicati nell'art.2, comma 1, lett.a), secondo e terzo periodo, d.lgs.n.626/1994 ?.

¹⁵ Cfr. la raccomandazione del Consiglio europeo del 18 febbraio 2003, n.2003/134/Ce, relativa al miglioramento della protezione della salute e della sicurezza sul lavoro dei lavoratori autonomi (in *GUCE* del 28. Febbraio 2003), per un commento P.SOPRANI, *Lavoratori autonomi: prospettive di sicurezza sul lavoro*, in *DPL*,2003, pp.1367 ss.

¹⁶ Cfr. sul punto M.LAI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Giappichelli, Torino,2006 ,p.46.

¹⁷ Cfr. sul punto C.FRASCHERI, *cit.*, secondo la quale la previsione non dovrebbe riguardare le sanzioni poste per la mancata "redazione del documento di valutazione dei rischi o autocertificazione; la tenuta del registro degli infortuni; la convocazione della riunione periodica...unica forse reale disposizione che andrà eliminata: la comunicazione ai servizi di vigilanza del nominativo del RSPP". Si tratta peraltro di precisare cosa debba intendersi, sotto il profilo della consistenza numerica, per piccola, media e soprattutto micro impresa, espressioni alquanto indeterminate.

¹⁸ Espressione alquanto indeterminata; per ulteriori rilievi critici cfr. O.BONARDI, *cit.*, pp. 46-47.Per il problematico raccordo del nuovo regime sanzionatorio con i principi posti dal d.lgs.n.758/1994, cfr. A.ANTONUCCI-M.LEPORE, *Il Testo Unico di sicurezza: dalla campagna mediatica alle aule del Parlamento*, in A.ANTONUCCI-P.DE VITA, *Morti sul lavoro: norme nuove, formalismi vecchi*, *cit.*, p.4.

¹⁹ Ammenda fino a 20.000 euro per le infrazioni formali; arresto fino a tre anni per le infrazioni di particolare gravità; arresto fino a tre anni (attualmente sei mesi) o ammenda fino a 100.000 euro (oggi 4.000 euro) negli altri casi.

92 del codice di procedura penale, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa..” nei procedimenti penali per reati commessi con violazione delle norme di prevenzione o igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale. Tale intervento si differenzia dalla tradizionale costituzione di parte civile, ex artt.74 ss, del cod.proc.pen., in quanto non è finalizzato a pretese risarcitorie bensì all’iniziativa ed al contributo probatorio che tali associazioni possono produrre, essendo titolari della facoltà di presentare memorie e di indicare elementi di prova in ogni stato e grado del procedimento²⁰.

Gli introiti derivanti dall’applicazione delle sanzioni pecuniarie dovranno peraltro essere destinati per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione ed alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle Asl.

L’elemento di maggiore novità, come si vedrà più avanti, è tuttavia rappresentato dall’applicazione delle disposizioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs.n.231/2001, ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell’igiene e della salute sul lavoro. Il rilievo della previsione è notevolmente accentuato dal fatto che la stessa è stata inserita (all’art.9) tra quelle di immediata operatività²¹. Si tratta di un regime sanzionatorio già introdotto per contrastare la criminalità economica e finanziaria, e che ora si estende anche alla materia della sicurezza sul lavoro.

In merito alla “*revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale.*”(lett.g), rinviando oltre nel testo per un approfondimento della figura del Rls, è da sottolineare che mentre per gli Addetti ed i Responsabili dei servizi di prevenzione e protezione positivi sviluppi nella direzione di una maggiore professionalità si sono avuti con l’emanazione del d.lgs. n.195/2003, non altrettanto può affermarsi per la figura del datore di lavoro in caso di esercizio diretto delle funzioni di Rspg, per il quale è attualmente previsto un obbligo formativo di sole 16 ore (ai sensi del d.m. 16 gennaio 1997)²², né per il medico competente. Per quest’ultimo invece di intraprendere percorsi volti ad una maggiore qualificazione si è preferita la scorciatoia dell’ampliamento delle specializzazioni utilizzabili. Forti perplessità, proprio in relazione alle necessarie competenze in materia di prevenzione e sicurezza, ha suscitato infatti l’allargamento, operato dall’art.1 bis, della legge 8 gennaio 2002, n.1, agli specializzati in “*medicina legale e delle assicurazioni*”²³ della possibilità di svolgere le funzioni di medico competente, attraverso peraltro un provvedimento avente un oggetto ben diverso (conversione di decreto legge recante disposizioni urgenti per il personale sanitario)²⁴.

Connessa al ruolo del medico competente è la tematica della tutela del lavoratore in caso di inidoneità sopravvenuta, rispetto alla quale un fugace richiamo è contenuto nel criterio direttivo di cui alla lett.u) – “*rafforzare e garantire le tutele previste dall’articolo 8, del decreto legislativo 15 agosto 1991, n.277*”-; al riguardo è da segnalare che la tutela andrebbe assicurata anche per i casi di inidoneità sopravvenuta di carattere permanente, in cui il lavoratore non potrà più essere utilizzato per le mansioni svolte in precedenza, applicandosi la normativa citata ai casi di allontanamento temporaneo²⁵.

I criteri posti nelle lettere che vanno dalla h) alla p) sono volti a consolidare le sedi e gli strumenti della bilateralità e del tripartitismo in diverse aree della sicurezza del lavoro.

²⁰ Cfr. al riguardo più ampiamente M.LAI, *La sicurezza del lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, cit.pp.85 ss.

²¹ Cfr.infra

²² Il che può dar luogo a profili di non completa conformità del nostro ordinamento alla normativa comunitaria; cfr. sul punto l’ordine del giorno presentato in sede di approvazione definitiva del provvedimento in esame volto a prevedere un obbligo formativo per i datori di lavoro in caso di esercizio diretto (ex art.10, d.lgs.n.626/1994) non inferiore a quello previsto per il Rls (32 ore), con aggiornamento minimo quinquennale.

²³ Oltre che agli specializzati in “igiene e medicina preventiva”.

²⁴ Per rilievi critici sul punto cfr. C.SMURAGLIA, *Sicurezza del lavoro e obblighi comunitari. I ritardi dell’Italia nell’adempimento e le vie per uscirne*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2002, I, p.203, nota n.13.

²⁵ Sul punto si rinvia a M.LAI, *La sicurezza del lavor tra legge e contrattazione collettiva*, cit.,pp.30 ss.

In primo luogo è prevista la *“rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, anche quali strumento di aiuto alle imprese nella individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro”* (lett.h). Come noto gli organismi paritetici territoriali, ai sensi dell’art.20, d.lgs.n.626/1994, sono chiamati a svolgere due rilevanti funzioni: quella di promozione e orientamento di iniziative formative e quella di prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull’applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, compiti meglio specificati dalla contrattazione collettiva. Si tratta dunque di un’attribuzione ulteriore, che non sostituisce quelle appena menzionate (come si desume dalla congiunzione *anche*), di un ruolo di assistenza di merito alle imprese che, ad esempio sul modello dei CPT dell’edilizia, richiede competenze professionali e risorse a tal fine dedicate. Si vedrà come non del tutto congrue rispetto a tale funzione promozionale risultino le previsioni di cui all’art.7, di immediata operatività²⁶.

L’affermazione più avanzata del c.d. *tripartitismo* la si trova peraltro alla lett.i), là dove si prospetta, in raccordo con il necessario coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche di prevenzione, la *“...ridefinizione dei compiti e della composizione, da prevedere su base tripartita e di norma paritetica...”* non solo della Commissione consultiva permanente, a livello nazionale, ex art.26, d.lgs.n.626/1994, che già vede tra i suoi componenti esperti designati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma anche, e soprattutto, dei Comitati Regionali di Coordinamento, di cui all’art.27, d.lgs.n.626/1994, che nell’attuale previsione sono organismi esclusivamente interistituzionali, disponendosi solo a carico delle Regioni *“forme di consultazione delle parti sociali”* circa la loro attività²⁷. Si pongono così le basi per l’attuazione della convenzione O.I.L. n.187/2006 (non ancora entrata in vigore), che impegna gli Stati ratificanti alla predisposizione di un vero e proprio sistema integrato e condiviso per la promozione della sicurezza e della salute sul lavoro.

Nella stessa direzione è orientato il criterio successivo relativo alla *“valorizzazione, anche mediante rinvio legislativo”²⁸, di accordi aziendali, territoriali e nazionali, nonché, su base volontaria, dei codici di condotta ed etici e delle buone prassi”* che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, *“anche secondo i principi della responsabilità sociale”²⁹* e di tutti i soggetti interessati (lett.l), in funzione migliorativa rispetto ai livelli di tutela definiti legislativamente. Anch’esso coinvolge il ruolo della bilateralità/trilateralità, dal momento che necessaria sarà la validazione ed il monitoraggio degli stessi ad opera dei soggetti con competenza specifica al riguardo (Regioni, Inail, Ispesl, parti sociali). Strettamente connessa è poi la *“definizione di un assetto istituzionale fondato sulla organizzazione e circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone pratiche”*, anche attraverso la predisposizione di un *“sistema informativo nazionale per la prevenzione”* (lett.n), costituito dalle diverse istituzioni interessate, con la partecipazione delle parti sociali, e a cui sono chiamati a concorrere gli organismi paritetici e le associazioni e gli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne (lett.o).

Di particolare rilevanza è la *“previsione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati”* (lett.m). Si potrebbe così prevedere per chi voglia intraprendere un’attività di impresa un

²⁶ Cfr. *infra*

²⁷ Cfr. art.1, comma 3, d.p.c.m. 5 dicembre 1997, *Atto di indirizzo e coordinamento recante criteri generali per l’individuazione degli organi operanti nella materia della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro.*

²⁸ Il senso dell’inciso non è del tutto chiaro. Se l’intento è quello di rafforzare l’efficacia di tali accordi si è tuttavia fatto osservare come gli accordi aziendali migliorativi in materia di sicurezza del lavoro siano *“da considerarsi veri e propri accordi di “procedimentalizzazione” dei poteri datoriali, quindi, nei fatti applicabili erga omnes”*; cfr. in tal senso P.CAMPANELLA, *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza: disciplina legislativa, bilancio applicativo, prospettive di riforma*, in *Riv.giur.lav.*, 2007, suppl. al n.2, p.176, nota 79.

²⁹ Si è evidenziato come alla base della validità di un’azione di responsabilità sociale d’impresa debba sempre esserci il pieno rispetto degli obblighi di sicurezza; cfr. C.FRASCHERI, *cit.*

obbligo formativo preventivo alla sicurezza, che tenga conto delle caratteristiche di pericolosità delle attività che si intendano avviare, dell'esperienza e dei livelli di istruzione³⁰. Si è proposta anche una sorta di “*patente a punti*”, tramite ad esempio un meccanismo di penalità che escluda la possibilità di esercitare attività imprenditoriale e di partecipare a gare di appalto in caso di violazione delle norme sociali³¹. Il principio in esame, non considerato nello schema di ddl delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 febbraio 2007, si ritrova nella versione finale, qualificando così, su un punto sostanziale, la portata innovativa del provvedimento.

Di rilievo è anche il punto relativo alla “*promozione della cultura e delle azioni di prevenzione*” da finanziare, a decorrere dall'anno 2008, per buona parte, con risorse INAIL (lett.p).

Al riguardo si prevede in primo luogo “*la realizzazione di un sistema di governo per la definizione, tramite forme di partecipazione tripartita, di progetti formativi, con particolare riferimento alle piccole, medie e micro imprese, da indirizzare, anche attraverso il sistema della bilateralità, nei confronti di tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale*”. Si distingue dunque la fase della scelta, in sede tripartita, delle iniziative formative, da quella della gestione delle stesse, anche attraverso gli organismi paritetici. Si potrebbe ad esempio pensare, a livello territoriale, a sessioni specializzate, sul versante formativo, dei Comitati Regionali di Coordinamento. Di fondamentale rilievo, anche se non esplicitato nel ddl delega, è il tema della *certificazione* della formazione. Numerose sono state infatti in questi anni le iniziative informative e formative realizzate da enti pubblici e privati, quasi mai coordinate tra loro. Urgente sembra dunque la predisposizione di un sistema di certificazione condiviso (da annotare ad esempio sul libretto formativo del cittadino³²), garantito dal servizio pubblico, al fine di una verifica e controllo sulla qualità della formazione erogata, evitando che l'obbligo formativo scada in un mero adempimento burocratico.

Sempre collegato alla promozione della cultura e delle azioni per la prevenzione è il prospettato finanziamento, a carico dell'INAIL, nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto, degli investimenti in materia di salute e sicurezza a favore delle piccole, medie e micro imprese, linea già espressa negli ultimi anni e ribadita nella L.Finanziaria 2007, che peraltro, in maniera più puntuale, contempla, tra l'altro, forme di controllo sociale circa l'utilizzo di benefici ed incentivi pubblici³³. Opportunamente si precisa che per tali finanziamenti deve essere garantita la semplicità delle procedure.

Si prospetta infine, secondo quanto più volte affermato³⁴, “*la promozione e la divulgazione della cultura della salute e sicurezza sul lavoro all'interno dell'attività scolastica ed universitaria e nei percorsi di formazione*”³⁵. Tale principio è reso di immediata applicazione dalla previsione, di cui all'art.4, comma 7, dell'avvio³⁶, a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, di “*progetti sperimentali in ambito scolastico e nei percorsi di formazione professionale volti a favorire la conoscenza delle tematiche in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro*”.

Altro elemento strategico è la “*razionalizzazione e coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza*” al fine di rendere più efficaci gli interventi³⁷ (lett.q). La prospettiva è quella di sviluppare una *programmazione integrata* delle attività. Ciò stante anche il sempre più forte legame tra vigilanza in materia di salute e sicurezza e contrasto del lavoro sommerso ed irregolare, minorile ed extracomunitario in particolare. Non vi è dubbio infatti che un maggior raccordo tra le

³⁰ Questo è uno dei punti qualificanti del documento conclusivo dell'Assemblea dei quadri e delegati Cgil-Cisl-Uil, Roma, 12 gennaio 2007.

³¹ Cfr., tra le altre, le proposte dei sindacati di categoria del settore edile, Filca-Cisl, Fillea-Cgil, Feneal-Uil, in *Conquiste del lavoro*, del 25 gennaio 2007, p.11.

³² D cui all'art.2, comma 1, lett.i), dlgs.n.276/2003; cfr. al riguardo il decreto interministeriale 10 ottobre 2005).

³³ Cfr. *supra*, nota n.10.

³⁴ Anche in tal caso vedi *Carta 2000-sicurezza del lavoro*.

³⁵ “*Nel rispetto delle disposizioni vigenti e in considerazione dei relativi principi di autonomia didattica e finanziaria*”.

³⁶ Da parte del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale e del Ministero della Pubblica istruzione, nell'ambito delle dotazioni finanziarie e di personale disponibili e dei Programmi operativi nazionali (Pon) obiettivo 1 e obiettivo 2.

³⁷ “*Anche riordinando il sistema delle amministrazioni e degli enti statali aventi compiti di prevenzione, formazione e controllo in materia e prevedendo criteri uniformi ed idonei strumenti di coordinamento*”.

molteplici figure ispettive oggi presenti (Ispettorato del lavoro, Asl, Inail, Inps, Ispettorato in materia fiscale) appaia quanto mai necessario. Vi è inoltre un'esigenza di certezza da parte dei destinatari degli obblighi di sicurezza in merito alle indicazioni provenienti dagli organismi di vigilanza sì da evitare il rischio di valutazioni contrastanti. Anche in tal caso determinante è il coordinamento soprattutto a livello territoriale, da realizzare in raccordo con i nuovi compiti prospettati per i Comitati Regionali di coordinamento³⁸. Il coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza trova uno sviluppo operativo nell'art.4³⁹.

“L'esclusione di qualsiasi onere finanziario” a carico del lavoratore e della lavoratrice in relazione all'adozione delle misure di sicurezza (lett.r), potrebbe sembrare una mera ripetizione di principi già espressamente stabiliti⁴⁰, se non fosse per l'aggiunta dell'aggettivo “subordinati” che qualifica la previsione in esame in senso peggiorativo rispetto al quadro normativo vigente, in contraddizione peraltro con l'affermato principio di estensione della tutela⁴¹.

Di rilevante attualità è il criterio indicato della “revisione della normativa in materia di appalti”, da un lato prevedendo misure volte a “migliorare l'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l'adozione di meccanismi che consentano di valutare la idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica”, dall'altro a “modificare il sistema di assegnazione degli appalti pubblici al massimo ribasso, al fine di garantire che l'assegnazione non determini la diminuzione del livello di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori”, nonché a rivedere la disciplina del Codice dei contratti pubblici (d.lgs.n.163/2006) “prevedendo che i costi relativi alla sicurezza debbano essere specificatamente indicati nei bandi di gara e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture oggetto di appalto” (lett.s). In relazione a quest'ultimo principio si veda l'art.8, di modifica dell'art.86, comma 3-bis, del d.lgs.n.163/2006.

L'indicazione si inserisce nella linea dei provvedimenti adottati nell'ultimo periodo per contrastare il lavoro nero ed irregolare: a partire dalle norme di attuazione della c.d.”legge Biagi” (art.86, comma 10, d.lgs.n.276/2003 e successive modifiche ed integrazioni), che per il settore dell'edilizia, riprendendo un'indicazione già contenuta nella disciplina contrattuale di categoria, hanno istituito il documento unico di regolarità contributiva (Durc), che può essere rilasciato, oltre che da Inps ed Inail, anche dalle Casse edili⁴², indirizzo poi sviluppato dall'art.36-bis del d.l. n.223/2006 (c.d. “decreto Bersani”), convertito in l.n.248/2006, e dalle misure per l'emersione e la regolarizzazione dei rapporti di lavoro contenute nella l.Finanziaria 2007 (per la responsabilità in solido del committente per il pagamento delle retribuzioni e dei contributi dovuti ai dipendenti dell'appaltatore, cfr. già l'art.29, comma 2, del d.lgs.n.276/2003, modificato dal d.lgs.n.251/2004 e, da ultimo, dall'art.1, comma 911, della l.Finanziaria 2007, che ha, tra l'altro, esteso la responsabilità solidale anche ai casi di subappalto). E' da sottolineare, quale elemento centrale di tale strategia, la riserva di benefici ed incentivi pubblici alle imprese che non solo rispettino le norme di sicurezza,

³⁸ E' da vedere con favore l'ulteriore incremento di organico degli ispettori del lavoro, di 300 unità, operato dall'art.12, confidando in un analogo rafforzamento dell'azione di vigilanza svolta dalle Asl. Per il potenziamento del Comando dei carabinieri per la tutela del lavoro, cfr. i commi 571/573, (art.1), della legge Finanziaria 2007. Cfr. sul punto, anche per considerazioni critiche, O.BONARDI, cit., p.57.

³⁹ Cfr. *infra*.

⁴⁰ Cfr. art.3, comma 2, d.lgs.n.626/1994.

⁴¹ Cfr. *supra*

⁴² Cfr. al riguardo il protocollo d'intesa sottoscritto il 15 aprile 2004 tra le associazioni di categoria delle parti sociali e gli enti previdenziali per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (Durc). Con le circolari INPS 26 luglio 2005, n.92 ed INAIL 25 luglio 2005, n.38, dal testo unificato approvato dal Ministero del lavoro, si è data attuazione a tale convenzione; per i tratti essenziali della disciplina cfr. P.PENNESI-D.PAPA, *Documento unico di regolarità contributiva: le regole per il rilascio*, in *DPL*, 2005, pp.1793 ss.

ma anche applichino i contratti collettivi e siano in grado di dimostrare il corretto adempimento degli obblighi contributivi ed assicurativi.

E' poi disposta la *“rivisitazione delle modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria”*, dovendosi essa adeguare *“alle differenti modalità organizzative del lavoro, ai particolari tipi di lavorazioni ed esposizioni, nonché ai criteri ed alle linee guida scientifiche più avanzate, anche con riferimento al prevedibile momento di insorgenza della malattia”* (lett.t), formulazione non priva di elementi di ambiguità.

Forti perplessità suscita infine la previsione relativa all'introduzione dello strumento dell'interpello, di cui all'art.9, d.lgs.n.124/2004, *“relativamente a quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, individuando il soggetto titolare competente a fornire tempestivamente la risposta”* (lett.v). Il rafforzamento di tale istituto (operato dall'art.2, comma 113, della legge n.286/2006, specie là dove si stabilisce che *“l'adeguamento alle indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti...esclude l'applicazione delle relative sanzioni penali, amministrative e civili”*) appare infatti non esente da profili di criticità. Si tratta infatti di affidare ad un soggetto non meglio precisato (per i quesiti in materia di lavoro alle Direzioni generali del Ministero del Lavoro *“d'intesa”* tra loro) un potere sostanzialmente di interpretazione vincolante di norme di legge, con esiti limitanti nei confronti dei poteri attribuiti agli organi di vigilanza ed al potere giudiziario⁴³. L'esclusione dall'applicazione delle sanzioni, specie sul piano penale, non può invece essere prevista per le violazioni di norme che incidono sulla salute, l'igiene e la sicurezza del lavoro^{44/45}.

4. Passiamo ora rapidamente in rassegna le norme contenute nella seconda parte della legge n.123/2007 (artt.2/12), soffermandoci in particolare su quelle inerenti il rafforzamento dei poteri del Rls e degli organismi paritetici.

Ai sensi dell'**art. 2** *“In caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbia determinato una malattia professionale, il pubblico ministero ne dà immediata notizia all'Inail ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso”*.

Si tratta di un significativo **consolidamento dei poteri dell'Istituto assicuratore sul piano processuale**, dal momento che da un lato vi è un esplicito riconoscimento della possibilità di costituirsi parte civile nei processi penali in materia, dall'altro, in presenza di accertata violazione delle norme di prevenzione ed igiene del lavoro o di malattia professionale, si sancisce la proponibilità dell'azione di regresso ex articoli 10 e 11, d.p.r. n.1124/1965, non solo a seguito di condanna ma anche di esercizio dell'azione penale⁴⁶. E' da ritenere che, in base al comma 3-bis, dell'art.7, d.lgs.n.626/1994, introdotto dal comma 910, della legge n.296/2006 (legge Finanziaria 2007), l'azione di regresso sia ipotizzabile anche nei confronti del datore di lavoro committente, in caso di lavori in appalto, per i danni subiti dal dipendente dell'appaltatore o del subappaltatore, con violazione della normativa prevenzionistica⁴⁷.

⁴³ Più ampiamente in senso critico sullo strumento dell' "interpello rafforzato" in materia di lavoro cfr. M.MISCIONE, *Interpelli come fonte del diritto*, in *DPL*, 2007, pp.342 ss.

⁴⁴ E' da sottolineare che la legge in esame abroga analoghe esclusioni (cfr. art.11, di modifica del comma 1198, dell'art.1, della legge n.296/2006 -Legge Finanziaria 2007-); cfr. *infra*.

⁴⁵ Sul punto un o.d.g. presentato alla Camera dei Deputati, in sede di approvazione definitiva della legge in esame, è indirizzato a prevedere l'utilizzo dello strumento dell'interpello in materia di sicurezza del lavoro con solo riferimento al comma 1, dell'art.9, d.lgs. n.124/2004.

⁴⁶ Cfr. sul punto già Corte Cost. n.102/1981.

Con l'**art.3, comma 1, lett. a) , b)** si apportano **modifiche alla disciplina del lavoro in appalto**, di cui all'art.7, d.lgs.n.626/1994, oggetto peraltro negli ultimi mesi di ripetuti interventi normativi, al di fuori tuttavia di un quadro unitario di riferimento come invece richiederebbe la rilevanza della materia.

La lett.a), dell'art.3, di sostituzione del comma 3, dell'art.7, prevede che il datore di lavoro committente promuova la cooperazione ed il coordinamento degli interventi di prevenzione e protezione, *“elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze. Tale documento è allegato al contratto di appalto o d'opera..”*. Ferma restando l'importanza di una più chiara esplicitazione delle procedure e degli strumenti utilizzati per assicurare la cooperazione ed il coordinamento (es. direttive specifiche, designazione di personale appositamente incaricato, coordinamento dei Rls delle diverse imprese), l'espressione utilizzata non è esente da ambiguità. Tale documento non è innanzitutto da ritenersi sostitutivo bensì integrativo del generale documento di valutazione dei rischi che sia il datore di lavoro committente che i singoli appaltatori (e subappaltatori) sono tenuti ad elaborare ai sensi dell'art.4, comma 2, d.lgs.n.626/1994 ⁴⁸(più chiara poteva risultare la formulazione: *“integrando il documento di valutazione dei rischi con l'indicazione delle misure adottate per eliminare le interferenze...”*). E' poi da domandarsi se sia opportuno che allegato al contratto d'appalto o d'opera figurì l'intero documento di valutazione dei rischi del datore di lavoro committente (spesso voluminoso, di non facile lettura e per molte parti inutile per l'appaltatore) oppure solo quelle parti che abbiano a che fare, così come affermato dalla giurisprudenza⁴⁹, con i “rischi comuni” che devono essere oggetto delle misure di coordinamento.

Altra innovativa previsione (lett.b) dell'art.3) è l'aggiunta all'art.7, d.lgs.n.626/1994, del comma 3-ter, relativa all'obbligo di indicare specificatamente nei contratti di somministrazione, di appalto e di subappalto, di cui agli articoli 1559 (quindi non espressamente ai contratti di somministrazione di manodopera di cui agli articoli 20 ss., d.lgs.n.276/2003), 1655 e 1656 del codice civile⁵⁰, i costi relativi alla sicurezza del lavoro; con diritto di accesso a tali dati da parte del Rls e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Anche in tal caso non mancano profili di incertezza, a partire dall'individuazione del destinatario dell'obbligo in esame (è da ritenere, contrariamente alla prassi, il datore di lavoro committente) nonché dei soggetti legittimati ad accedere ai dati (il Rls del datore di lavoro committente, quello dell'appaltatore, entrambi ? quali organizzazioni sindacali ?)⁵¹.

Per le modifiche al d.lgs.n.626/1994 relative alla figura del Rls (art.3, lett. c),d),e),f) si veda oltre nel testo.

Al coordinamento delle attività di prevenzione e di vigilanza è dedicato l'art.4.

Per la disciplina di tale coordinamento, affidato ai Comitati regionali di cui all'art.27, d.lgs.n.626/1994, snodo strategico in materia, è prevista l'emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri volto, in particolare, ad individuare i settori prioritari di intervento nonché l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inadempimento da parte di amministratori ed enti pubblici. In via transitoria le funzioni di coordinamento sono affidate al Presidente della Provincia o ad un assessore da lui delegato. Si dubita dell'efficacia della previsione stante la scarsa (a quanto risulta) esperienza di tale livello istituzionale in materia. E' inoltre disposta l'integrazione degli archivi informativi delle diverse amministrazioni competenti, anche attraverso la creazione di banche dati unificate relative ai singoli settori o comparti produttivi. Sono,

⁴⁷ Tenuto conto, più che del tenore letterale, delle finalità perseguite, di maggior coinvolgimento del datore di lavoro committente circa il rispetto degli obblighi prevenzionali. Esclude che tale possibilità possa ricavarsi dalla norma citata O.BONARDI, cit., p.44.

⁴⁸ Cfr. in tal senso O.BONARDI, cit., p.43-44.

⁴⁹ Per il significato ed i limiti della cooperazione tra appaltante e appaltatore, cfr. in particolare Cass. pen., 20 settembre 2002, in c. Zanini e altro, in *ISL*, 2004, p.75, con nota di P.SOPRANI.

⁵⁰ Ferma restando la disciplina vigente per gli appalti pubblici.

⁵¹ Cfr. O. BONARDI, cit., p.45.

tra l'altro, individuate le risorse per il potenziamento dell'attività ispettiva, la costituzione di appositi nuclei di pronto intervento e per l'incremento delle dotazioni strumentali.

Si è visto peraltro come la *“razionalizzazione e coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza..”* figuri tra i criteri di delega di cui alla prima parte (art.1, comma 2, lett.q).

Sempre l'art.4 (comma 6) estende al personale amministrativo degli istituti previdenziali il potere di diffidare i datori di lavoro ad adempiere a violazioni amministrative sanabili relative alla disciplina in materia previdenziale, ammettendoli così al pagamento della sanzione nella misura minima di cui all'art.13, d.lgs.n.124/2004.

In raccordo con la disciplina in esame è da richiamare quanto disposto dall' **art.12**, che al fine di fronteggiare il fenomeno degli infortuni mortali sul lavoro e di rendere più incisiva la politica di contrasto del lavoro sommerso, autorizza **l'immissione in servizio**, a decorrere dal gennaio 2008, **di ulteriori 300 ispettori del lavoro**.

L'**art.5** (da ultimo precisato con la circolare 22 agosto 2007, n.25/I/0010797 del Ministero del Lavoro) estende le previsioni già contenute nell'art.36 bis, del d.l. n.223/2006 –c.d. “decreto Bersani”-, convertito in legge n.248/2006, ai fini **del contrasto del lavoro nero ed irregolare e della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori**.

Si prevede infatti che il personale ispettivo del Ministero del Lavoro, nonché delle Asl, limitatamente all'accertamento di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, possa, a fini cautelari, adottare *“provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale”*, oltre che nel caso in cui venga riscontrato l'impiego di personale in nero in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati, ovvero di reiterate violazioni della normativa sui tempi di lavoro (d.lgs. n.66/2003), anche nella terza ipotesi di *“gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro”*.

La sospensione d'altro lato non riguarda più il solo settore dell'edilizia (citato art.36 bis) ma è ora applicabile a tutti i settori⁵². Anche in tal caso l'adozione della sospensione è comunicata alle amministrazioni competenti, al fine dell'emanazione da parte di queste ultime di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche⁵³. Condizione per la revoca del provvedimento di sospensione nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina prevenzionistica è l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro, oltre al pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate⁵⁴. La disciplina in esame, che non è possibile approfondire in questa sede, presenta numerosi profili di ambiguità; in particolare circa il problematico raccordo con quella posta dal d.lgs.n.758/1994, basata sul diverso principio del c.d. “invito ad adempiere”⁵⁵, attribuendo d'altro lato all'ispettorato del lavoro, a cui di norma non competono funzioni di vigilanza per la tutela della salute e sicurezza del lavoro, se non riguardo a specifiche attività, un potere di intervento generale in materia.

⁵² La circolare n.25/I/0010797 del 2007 precisa che la disciplina in esame fa riferimento ai soli datori di lavoro imprenditori e pertanto non trova applicazione che confronti dei soggetti che non esercitano attività di impresa. E' da ritenere, come ha opportunamente precisato il sottosegretario al Lavoro, Antonio Montagnino, che la possibilità di sospensioni per gravi e reiterate violazioni della normativa di prevenzione debba operare anche per il settore edile stante le generali finalità di tutela dell'art.5, legge n.123/2007.

⁵³ Di durata pari alla citata sospensione nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni.

⁵⁴ La circolare n.25/I/0010797 del 2007 chiarisce sul punto, per non allungare troppo i tempi degli accertamenti ai fini della revoca, che *“la quantificazione dell'importo sanzionatorio dovrà avvenire con riferimento alle sole sanzioni immediatamente accertate”*. Si prevede peraltro che qualora la sospensione sia avvenuta per violazione della normativa antinfortunistica, la revoca della stessa può aversi *“con la verifica della regolarizzazione delle violazioni accertate, senza necessariamente attendere anche il pagamento dell'importo della somma dovuta a seguito di prescrizione obbligatoria ai sensi della legge(ndr d.lgs) n.758/1994 in quanto ciò che rileva è la mera reintegrazione dell'ordine giuridico violato”*. Dalla lettura della circolare non risulta del tutto chiaro, come invece si desume dalla legge, se debba in tal caso pagarsi la sanzione amministrativa aggiuntiva.

⁵⁵ Cfr. nota precedente.

La circolare n.25/I/0010797 del 2007 del resto ha teso a precisare aspetti controversi quali ad esempio l'esatto significato del termine "*gravi e reiterate*"⁵⁶ violazioni della normativa antinfortunistica nonché i possibili rimedi esperibili nei confronti del provvedimento di sospensione⁵⁷.

Sempre nella linea della estensione delle misure adottate per i cantieri edili l'**art.6** prevede che nell'ambito dello svolgimento di **attività in regime appalto o subappalto**, a partire dal 1°settembre 2007, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice debba essere munito di apposita **tessera di riconoscimento** corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro, documento che i lavoratori sono tenuti ad esporre. Analogo obbligo è fatto carico ai lavoratori autonomi, i quali sono tenuti a provvedervi per conto proprio.

I datori di lavoro con meno di 10 dipendenti possono assolvere il suddetto obbligo mediante annotazione su apposito registro, vidimato dalla Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente, da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori.

In caso di violazione sono previste sanzioni amministrative sia a carico del datore di lavoro (da 100 a 500 euro per ciascun lavoratore) che per il lavoratore (da 50 a 300 euro).

E' da sottolineare, un po' a sorpresa rispetto all'indirizzo legislativo dell'ultimo periodo, che gli obblighi in questione sono posti ad esclusivo carico del datore di lavoro (impresa appaltatrice o subappaltatrice) e non anche del committente⁵⁸.

L'**art.8** sostituisce **l'art.86, comma 3 bis, del Codice degli appalti pubblici** (d.lgs.n.163/2006), aggiunto recentemente dal comma 909, della legge Finanziaria 2007.

Si stabilisce che nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti pubblici, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare l'adeguatezza e sufficienza del valore economico non solo rispetto al costo del lavoro ma anche "*al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificatamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture*". Rispetto al criterio di delega di cui all'art.1, comma 2, lett.s), punto 3, di cui si riprende la formulazione quasi alla lettera, si aggiunge la significativa previsione, già peraltro posta dall'art.131, terzo comma, d.lgs.n.163/2006, secondo la quale "*il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta*".

L'**art.9 estende**, come accennato, ai reati **di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime**, di cui agli articoli 589 e 590, 3°comma, cod.pen., commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, le **disposizioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, di cui al d.lgs. n.231/2001**.

E' da ricordare come il decreto n.231/2001 abbia introdotto il principio della responsabilità amministrativa degli enti per i reati commessi, per loro interesse, da persone che rivestano funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa, o se il reato sia stato commesso da persone soggette alla loro direzione o controllo. Le sanzioni applicabili alle società sono essenzialmente di ordine pecuniario e interdittivo⁵⁹.

Si tratta in tal caso del superamento del tradizionale principio "*societas delinquere et puniri non potest*", stabilendosi sanzioni di natura pecuniaria e di carattere interdittivo che si vanno ad

⁵⁶ Sono da ritenere "*gravi*" le violazioni a carico dei soli datori di lavoro e dirigenti punite con le sanzioni maggiori (sia di carattere detentivo che pecuniario). La reiterazione dell'illecito è inoltre da intendersi come "*recidiva aggravata*" e cioè riferita ad una violazione grave commessa nei cinque anni precedenti all'ultima condotta oggetto di prescrizione obbligatoria ovvero di giudicato penale.

⁵⁷ Al riguardo, stante la natura di provvedimento amministrativo, si ammette il ricorso di natura gerarchica alle Direzioni regionali del lavoro territorialmente competenti.

⁵⁸ Cfr. invece il citato art.36 bis, comma terzo, ultimo periodo.

⁵⁹ L'ente può essere esonerato dalla responsabilità qualora sia in grado di dimostrare l'adozione di misure organizzative e gestionali idonee a prevenire la commissione degli illeciti; cfr. più ampiamente G.FAVA, *Aggiornamento per i modelli organizzativi*, in *il Sole-24 Ore*, sabato 25 agosto 2007, p.19.

aggiungere alla responsabilità personale dei soggetti coinvolti (non venendo dunque ad intaccare il principio contenuto nell'art.27, Cost.)⁶⁰.

Il tipo di reati per i quali può scattare la responsabilità amministrativa è stato esteso nel corso degli anni dal legislatore (reati societari, delitti con finalità di terrorismo, abusi di mercato).

Attraverso l'inserzione nel testo del decreto 231/2001 dell'art.25-septies si aggiunge la menzionata ipotesi di *“omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro”*. Gli enti sono puniti con una sanzione pecuniaria non inferiore a 1.000 quote nonché, nel caso di condanna per uno di questi delitti, ad una sanzione interdittiva non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno.

Ai sensi **dell'art.10** a decorrere dal 2008, ai datori di lavoro è concesso per il biennio 2008-2009, in via sperimentale⁶¹, un **credito d'imposta** nella misura massima del 50% delle spese sostenute per la partecipazione dei lavoratori a programmi e percorsi certificati di carattere formativo in materia di tutela e sicurezza sul lavoro. Tramite decreto saranno stabiliti, ai soli fini del beneficio suddetto, i criteri e le modalità della certificazione della formazione. Può essere questa l'occasione per un controllo di qualità della formazione erogata, da affidare alle sedi della bilateralità/trilateralità, al fine, tra l'altro, di un accertamento “spendibile” delle conoscenze e competenze possedute dal lavoratore.

L'**art.11, sostituendo integralmente il comma 1198, della legge Finanziaria 2007**, viene a correggere una norma che, come a suo tempo evidenziato⁶², aveva suscitato forti perplessità, dal momento che in connessione con le procedure per l'emersione del lavoro nero prevedeva, per la durata di un anno dalla presentazione dell'istanza di regolarizzazione, la sospensione delle eventuali ispezioni e verifiche da parte degli organi di vigilanza nelle materie oggetto della regolarizzazione, *“anche con riferimento a quelle concernenti la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori”*. Ora invece la sospensiva dei controlli in tale specifica area è espressamente esclusa. E' altresì eliminata la possibilità di avvalersi della sospensiva di 12 mesi per completare, ove necessario, gli adeguamenti organizzativi e strutturali previsti dalla vigente legislazione antinfortunistica. L'efficacia estintiva dei reati in materia contributiva e delle altre sanzioni connesse (di cui al comma 1197, della legge Finanziaria 2007) resta peraltro condizionata al completo adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

Per l'**art.12 (assunzione di ispettori del lavoro)** si rinvia a *supra*.

5. I criteri di delega per l'emanazione del Testo Unico, di cui all'art.1, comma 2, legge n.123/2007, riconoscono ampiamente il ruolo partecipativo delle parti sociali in quasi tutte le aree considerate (coordinamento delle attività di prevenzione, sistema informativo, formazione, intervento nel processo penale), valorizzando al contempo la contrattazione collettiva ad ogni livello, ai fini del miglioramento del grado di tutela definito legislativamente.

Sempre tra i criteri di delega è prevista la *“revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale...con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale”* e l' *“introduzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo”*(lett.g); nonché la *“rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi*

⁶⁰ Cfr. in tal senso A.GUARDAVILLA e R.PAVANELLO, *Lo schema di legge delega per il testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro: le novità e gli aspetti più significativi*, in www.amblav.it.

⁶¹ Entro un limite di spesa pari a 20 milioni di euro annui.

⁶² Cfr. M.LAI, *Flessibilità, emersione e regolarizzazione*, in *DPL*, 2007, p.458.

paritetici, anche quali strumento di aiuto alle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro"(lett.h).

Le disposizioni della seconda parte, di modifica del d.lgs.n.626/1994, immediatamente operative, perseguono auspicabilmente le stesse finalità, ma con un indirizzo che, a giudizio di chi scrive, mal si raccorda per taluni aspetti con il dato normativo desumibile dal d.lgs.n.626/1994⁶³.

Le modifiche introdotte vengono peraltro ad impattare su nodi teorici rilevanti quali in particolare il carattere legale-necessario oppure privatistico-volontario di tale forma di rappresentanza e il rapporto tra rappresentanze specifiche per la sicurezza e rappresentanze sindacali⁶⁴.

Sulla prima questione il modello di rappresentanza per la sicurezza delineato dal d.lgs.n.626/1994 mostra profili di compromesso.

Da un lato stabilendo che il Rls è "eletto o designato" "in tutte le aziende, o unità produttive..."(art.18, comma 1) sembra propendere per il carattere obbligatorio e generalizzato di detta rappresentanza, stante anche l'affermata esistenza di un interesse pubblicistico alla tutela della salute sui luoghi di lavoro⁶⁵, dall'altro il carattere privatistico-volontario della rappresentanza in esame può desumersi, come ha ben evidenziato una parte della dottrina⁶⁶, da una molteplicità di fattori: l'ampio rinvio, quale fonte prioritaria, alla contrattazione collettiva per la disciplina di aspetti significativi della figura del Rls⁶⁷; l'inequivoco legame del mandato rappresentativo alla manifestazione di volontà dei lavoratori interessati⁶⁸ -in tal senso è anche la prevalente disciplina contrattuale⁶⁹-; l'assenza di strumenti surrogatori, in caso di inerzia dei lavoratori interessati, ai fini della scelta del Rls (né potrà farsi carico al datore di lavoro di attivarsi in tal senso pena il configurarsi di un comportamento antisindacale)^{70/71}.

⁶³ Di attuazione di direttive comunitarie. Cfr. quanto disposto al riguardo dalla direttiva quadro n.89/391/Ce, in particolare circa la definizione di rappresentante dei lavoratori (art.3, lett.c) e la consultazione e partecipazione dei lavoratori (art.11). Il quadro di riferimento della normativa comunitaria in materia di salute e sicurezza è ben delineato: modello partecipativo; rappresentanze specifiche per la sicurezza. Sulla normativa comunitaria cfr. già M.BIAGI (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, Maggioli ed., Rimini, 1991; più di recente, anche per riferimenti, M.LAI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, cit. p.40, nota n.1.

⁶⁴ Sul punto, da ultimo, cfr. P.CAMPANELLA, cit., pp.156 ss., anche per riferimenti.

⁶⁵ Cfr. in tal senso B.VENEZIANI, *L'impatto sulle relazioni industriali*, in AA.VV., *La nuova normativa su prevenzione e sicurezza*, F. Angeli, Milano, 1995, p.104; cfr. anche, tra gli altri, G.NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Utet, Torino, 1995, p.254; G.PROIA, *Consultazione e partecipazione dei lavoratori*, in L.MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, Salute e Sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997, p.194. La valenza istituzionale del Rls è messa in rilievo da P.SOPRANI, *Sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2001, p.104, nota n.137, per il quale con tale figura "quale unico soggetto legittimato al dialogo con le altre componenti aziendali, il legislatore ha ritenuto non conveniente l'adozione del metodo c.d.assembleare".

⁶⁶ Cfr. P.CAMPANELLA, cit., pp.157-158.

⁶⁷ Il rinvio operato dal legislatore alla contrattazione collettiva concerne: "le modalità per l'esercizio delle funzioni" del Rls, elencate nel 1° comma, dell'art. 19, che sono demandate alla "contrattazione collettiva nazionale" (art. 19, 3° comma); "le modalità e i contenuti specifici della formazione del Rls", da definire in sede di "contrattazione collettiva nazionale di categoria", nel rispetto dei contenuti minimi previsti tramite decreto (art. 18, 7° comma); ma soprattutto "il numero, le modalità di designazione o di elezione del rappresentante per la sicurezza, nonché il tempo di lavoro retribuito e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni", aspetti da determinare "in sede di contrattazione collettiva" (art. 18, 4° comma), fermo restando il numero minimo dei Rls, fissato dal legislatore in base alle dimensioni aziendali.

⁶⁸ Stabilendo che in ogni caso il rappresentante sia individuato, mediante designazione o elezione "dai lavoratori"; cfr. art.18, comma 2 e 3, d.lgs.n.626/1994.

⁶⁹ Sul punto le intese applicative prevedono che la scelta del Rls, anche qualora avvenga per designazione della Rsu al proprio interno, sia comunque "ratificata" dai lavoratori nella prima assemblea sindacale; cfr. tra gli altri Accordo interconfederale Confindustria, 22 giugno 1995 (parte I, punto 1.2); Accordo interconfederale Confapi, 27 ottobre 1995 (parte II, punto 2); Accordo Aran, 7 maggio 1996 (parte I, punto V, lett.b).

⁷⁰ In tal senso, tra le altre, Pret. Milano, 2 luglio 1997.

⁷¹ Radicalmente nulla, ai sensi dell'art.1418, cod.civ., secondo il costante indirizzo della giurisprudenza (cfr., tra le altre, Cass., 13 luglio 1998, n.6857, in Riv.it.dir.lav., 1999, II, p.439) è da ritenere la prassi, assai diffusa, di richiedere ai lavoratori un'attestazione circa la rinuncia a costituire rappresentanze per la sicurezza.

Tale dimensione volontaristica della rappresentanza andrebbe salvaguardata limitando al massimo gli interventi eteronomi sulla disciplina del Rls rispetto a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva⁷².

Sulla seconda questione – rapporto tra rappresentanze per la sicurezza e rappresentanze sindacali – è da sottolineare che le norme contenute nel decreto n.626 (artt. 18 e 19), secondo l'orientamento prevalente, specie se lette in rapporto alle rappresentanze di cui all'art.9 Stat.lav., realizzano "una decisa svolta nel senso della "sindacalizzazione" e "contrattualizzazione" della composizione e dei poteri di tali rappresentanze"⁷³. E' infatti previsto che il Rls, almeno nelle realtà di certe dimensioni o comunque là dove sia definita una presenza del sindacato, sia scelto "nell'ambito delle rappresentanze sindacali"⁷⁴.

Se il legislatore ha indubbiamente espresso una chiara opzione a favore di uno stretto raccordo tra organismi di rappresentanza dei lavoratori in materia di sicurezza ed organismi di natura sindacale, ciò non significa tuttavia una totale sovrapposizione tra le due forme di rappresentanza.

Numerosi sono infatti i "segnali di sfasatura"⁷⁵ che si possono ricavare dalla disciplina legislativa e contrattuale alla regola della tendenziale identificazione delle rappresentanze per la sicurezza con le rappresentanze sindacali. I dati che emergono dall'esperienza applicativa dimostrano peraltro, con una certa sorpresa, che i Rls in buona misura non fanno parte delle Rsu⁷⁶.

Il d.lgs. n.626/1994, ed ancor più le intese applicative, hanno dunque sostanzialmente confermato il modello classico di "canale unico" di rappresentanza, tipico del nostro sistema di relazioni industriali, rispetto ad un sistema di "doppio canale" caldeggiato invece da buona parte della dottrina⁷⁷. La stessa giurisprudenza ha avvalorato tale opzione⁷⁸.

La soluzione accolta è solo in parte soddisfacente. Se da un lato è certamente importante che l'attività in materia di salute e sicurezza sia strettamente connessa a quella contrattuale, pena il rischio di creare organismi paralleli di rappresentanza, in possibile competizione tra loro, dall'altro unificare in un unico soggetto funzioni così diverse ed impegnative può non rappresentare la soluzione migliore.

Il problema fondamentale, come si è giustamente osservato, è quello del sovraccarico di funzioni⁷⁹; problema a nostro avviso superabile solo se da un lato si attribuisce al Rls, anche componente Rsu, il compito di occuparsi esclusivamente delle questioni inerenti la sicurezza del lavoro e dall'altro rafforzandone i poteri, attraverso la possibilità di incidere significativamente

⁷² Cfr. in tal senso P.CAMPANELLA, cit., p.173.

⁷³ Cfr. G.NATULLO, *La tutela dell'ambiente....*, cit., p.106 e p.255; L.MONTUSCHI, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in *Riv.giur.lav.* 2001, I, p.515; C.ZOLI, *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in *Riv.giur.lav.*, 2000, I, p.623; A.TAMPIERI, *Sicurezza del lavoro e modelli di rappresentanza*, Giappichelli, Torino, 1999, p.113; ID., *Azione sindacale e contrattazione collettiva nella tutela delle condizioni di lavoro*, in *Riv.giur.lav.*, 2001, I, p.553.

⁷⁴ Cfr. art.18, comma 3, d.lgs.n.626/1994.

⁷⁵ Ad esempio il componente aggiuntivo (alle Rsu) previsto per le aziende che occupano tra i 201 e i 300 dipendenti, al fine di evitare una completa sovrapposizione tra le due forme di rappresentanza; cfr. accordo Confindustria, 22 giugno 1995 (parte I, punto 1.2). Cfr.in particolare A.TAMPIERI, *Azione sindacale e contrattazione collettiva....*, cit., pp.558 ss.

⁷⁶ "L'analisi per classi di dimensione aziendale evidenzia che nelle piccole e piccolissime imprese...i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sono in larga misura interni e non fanno parte delle rappresentanze sindacali (77% e 80% rispettivamente); nelle grandi aziende invece il rapporto si inverte e il 61% dei Rls è eletto nell'ambito delle Rsu". Minima è la percentuale di Rls territoriali (rlst) (4%), quasi tutti concentrati nelle piccole e piccolissime imprese; cfr. Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, *Rapporto conclusivo del progetto di monitoraggio e controllo dell'applicazione del D.Lgs.n.626/94*, Bologna, novembre 2003, p.102.

⁷⁷ Distinto tra una rappresentanza sindacale con competenza generale e poteri contrattuali e una rappresentanza con competenze specialistiche, espressione della comunità aziendale; cfr., anche per riferimenti G.NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, cit., p.256.

⁷⁸ Cfr. tra le altre, Pret. Legnano, 22 gennaio 1996, in *Foro it., Rep.*, 1997, voce *Sindacati*, n.151; Trib.Milano, 20 dicembre 1997, in *Foro it.*, 1999, I, c.3408; cfr. anche Pret.Torino, 13 gennaio 1997, in *Riv.it.dir.lav.*, 1998, II, pp.274 ss, con nota di S.GARIBOLDI.

⁷⁹ Cfr. , tra gli altri, M.CARRIERI, *Le RSU nel sistema italiano di relazioni industriali*, in *Lav.dir.*, 1996, pp.176 ss.; C.ZOLI, *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, cit., p.623, anche per riferimenti.

sulle prerogative imprenditoriali ed in particolare sull'organizzazione del lavoro. Riconoscere al Rls anche poteri di intervento in materia di ambiente di lavoro non pare peraltro in contrasto né con il disposto legislativo (art.19, d.lgs.n.626/1994), che nulla dice in proposito, né con la normativa comunitaria che sul punto rinvia ampiamente ai sistemi nazionali. Potrebbe al contrario apportare nuova linfa per lo sviluppo di una contrattazione collettiva promozionale, specie a livello decentrato.

Passando all'esame delle nuove disposizioni, l'art.3, comma 1, lett.d), della legge n.123/2007, inserendo un comma aggiuntivo dopo il comma 4, dell'art.18, del d.lgs. n.626/1994, stabilisce che *“l'elezione dei rappresentanti per la sicurezza aziendali, territoriali o di comparto, salvo diverse determinazioni in sede di contrattazione collettiva, avviene di norma in un'unica giornata su tutto il territorio nazionale, come individuata con decreto del ministro del Lavoro e della previdenza sociale, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Con il medesimo decreto sono disciplinate le modalità di attuazione del presente comma”*.

L'elezione dei Rls, ad ogni livello, in un'unica giornata tramite decreto (c.d. *“election day”*), pur previa consultazione delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e salvo diverse determinazioni della contrattazione collettiva, per quanto detto, viene a contraddire la dimensione privatistico-volontaria della rappresentanza di cui all'art.18, d.lgs.n.626/1994, optando per una visione pubblicistica dell'istituto⁸⁰.

Peraltro al medesimo decreto è attribuito non solo il compito di individuare la data dell'elezione, ma anche di disciplinarne le modalità di attuazione, entrando in tal modo in contrasto con quanto stabilito dall'art.18, comma 4, tuttora in vigore, che affida alla contrattazione collettiva, quale fonte primaria, tra l'altro, la determinazione delle *“modalità di designazione o di elezione del rappresentante per la sicurezza”*.

La previsione, svincolando del tutto la tempistica dell'elezione del Rls da quella dell'elezione delle rappresentanze sindacali, in evidente conflitto con la disciplina posta dagli accordi interconfederali vigenti⁸¹, può d'altro lato dare luogo a problemi operativi di non poco conto; è da considerare anche la durata triennale del mandato a Rls (ma in tal caso l' *“election day”* annuale potrebbe non riguardare i già eletti oppure valere come conferma).

Condivisibile è la nuova formulazione del comma 5, dell'art.19, d.lgs.n.626/1994, operata dalla lett.e), dell'art.3, legge n.123/2007 : *“il datore di lavoro è tenuto a consegnare al rappresentante per la sicurezza, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del documento di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, nonché del registro degli infortuni sul lavoro di cui all'articolo 4, comma 5, lettera o)”*.

La previsione viene a risolvere la questione assai dibattuta sul piano applicativo se il documento inerente la valutazione dei rischi dovesse essere materialmente consegnato o fosse invece solo accessibile al Rls per la sua consultazione. E' da sottolineare che se da un punto di vista letterale, la formulazione dell'art.19, comma 5, parlava di diritto di *“accesso”* al documento sulla valutazione dei rischi (nonché al registro infortuni), si era tuttavia ritenuto che, stante il ruolo effettivo e non meramente formale del Rls, lo stesso avesse diritto alla materiale consegna dei documenti, ovviamente in copia, necessari per svolgere appieno le sue funzioni (in tal senso è la circolare del Ministero del lavoro 16 giugno 2000, n.40, con le ulteriori precisazioni apportate dalla

⁸⁰ Cfr. più ampiamente sul punto P.CAMPANELLA; cit., p.173; cfr. anche C.FRASCHERI, *Non solo efficienza, ma anche efficacia per il riordino delle norme di sicurezza*, in *Ambiente & Sicurezza*, 2007, n.16, pp.57 ss., secondo la quale *“la previsione di un RLS day...potrebbe, spingendo a rafforzare maggiormente l'immagine e l'appartenenza alla dimensione sociale e collettiva del RLS, snaturare il ruolo e la funzione di rappresentanza che oggi incarna”*.

⁸¹ Nelle aziende o unità produttive con più di 15 dipendenti l'individuazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza può essere contemporanea o successiva all'elezione delle Rsu. Nel primo caso il rappresentante per la sicurezza è scelto tra i candidati proposti per l'elezione delle Rsu ed eletto con le modalità previste per l'elezione di queste ultime, nel secondo è designato all'interno dei componenti la Rsu con successiva ratifica da parte dell'assemblea dei lavoratori; in tal senso, tra le altre, è la disciplina contenuta nell'accordo Confindustria del 22 giugno 1995.

circolare n.68, del 3 ottobre dello stesso anno)⁸². Tale indirizzo trova ora conferma sul piano legislativo.

Dubbi sono stati espressi, specie per le ricadute operative, sull'equiparazione tra la consegna al Rls di copia del documento di valutazione dei rischi e del registro degli infortuni. Mentre infatti nel primo caso l'aggiornamento, di norma, non opera di frequente, e deve comunque avvenire previa consultazione del Rls, la necessità di integrazioni al registro degli infortuni si pone più spesso, al di fuori peraltro di qualsiasi coinvolgimento del Rls⁸³.

La verifica sull'andamento degli infortuni in azienda potrebbe essere oggetto di esame in sede di riunione periodica, di cui all'art.11, d.lgs.n.626/1994.

Norme specifiche sono poi dettate per il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (Rlst), nella prospettiva di un suo rafforzamento, già indicata nei criteri di delega (art.1, comma 2, lett.g).

L'art.3, comma 1, lett.c), della legge n.123/2007, sostituisce il terzo periodo, del comma 2, dell'art.18 (d.lgs.n.626/1994) stabilendo che *“il rappresentante...è di norma eletto dai lavoratori”*. Si privilegia dunque il metodo elettivo rispetto alla più ambigua formula della *“designazione”*. La scelta di valorizzare le istanze di legittimazione *“dal basso”* del Rlst, oltre a dimostrarsi problematica sul piano organizzativo⁸⁴, per non parlare dell'elezione del Rls di comparto, pare peraltro non del tutto rispondente a quanto disposto dall'art.3, comma 1, lett.f) (della legge n.123/2007), ora comma 5 bis, dell'art.19, d.lgs.n.626/1994, secondo cui *“i rappresentanti territoriali o di comparto dei lavoratori....esercitano le attribuzioni...con riferimento a tutte le unità produttive del territorio o del comparto di rispettiva competenza”*.

Si riafferma infatti anche per tale aspetto una concezione pubblicistica della rappresentanza, imposta, questa volta per legge, a *tutte* le unità produttive del territorio o del comparto considerato, ivi comprese quelle i cui lavoratori non partecipino all'elezione.

E' noto che il sistema della rappresentanza territoriale, prospettato in particolare per il settore artigiano⁸⁵, non si sia adeguatamente sviluppato. Relativamente pochi e concentrati nelle Regioni del Centro-Nord e nei settori dell'artigianato e dell'edilizia, sono infatti i Rlst.

La garanzia dell'effettiva presenza dei Rls/Rlst andrebbe tuttavia assicurata, più che da interventi autoritativi esterni, mediante la valorizzazione degli strumenti della contrattazione collettiva e della bilateralità, rivisitando quelle parti degli accordi che alla luce dei fatti si sono dimostrate poco efficaci (si pensi ad esempio alla scarsità di risorse nonché alle deboli prerogative del Rlst, specie in tema di accesso ai luoghi di lavoro e di consultazione sulla valutazione dei

⁸² Si veda già il parere della Procura della Repubblica di Milano del 28 gennaio 1998, in risposta ad una richiesta di chiarimento presentata dall'Asl 40 di Milano.

⁸³ Cfr. sul punto C.FRASCHERI, da ultimo cit., per la quale *“forse sarebbe stato meglio prevedere un preciso obbligo a carico del datore di lavoro di coinvolgimento diretto del Rls per ciascuna nuova registrazione di infortunio, che la mera copia del registro”*.

⁸⁴ Prospettandosi l'elezione del Rlst su base territoriale.

⁸⁵ L'accordo nazionale per l'artigianato del 22 novembre 1995, definitivamente siglato il 3 settembre 1996 e ripreso, con modeste varianti, da numerosi accordi di livello regionale, considera il sistema di rappresentanza territoriale come *“il più adeguato alla realtà delle piccole imprese”* (parte II, punto 5.1), individuando nell'organismo paritetico territoriale (Opta) la sede in cui devono, tra l'altro, essere esplicitati gli obblighi di informazione e consultazione a carico dei datori di lavoro. Cfr.in argomento, tra gli altri, M.LAI, *Il rappresentante territoriale dei lavoratori per la sicurezza*, in *ISL*,2002, pp.135 ss. Il modello della rappresentanza territoriale è prefigurato come semplice possibilità, e non come scelta preferenziale, accanto alla rappresentanza aziendale, sempre per le imprese fino a 15 dipendenti, nell'accordo interconfederale per il commercio, il terziario ed il turismo, del 18 .11. 1996 (Confesercenti, 20. 11.1996) (punti 5 e 6.b).

rischi)⁸⁶, nonché subordinando la concessione di incentivi e misure premiali alla verifica della presenza dei Rls/Rlst e del rispetto delle loro attribuzioni⁸⁷.

Tra i criteri di delega è prevista anche l' "introduzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo" (lett.g, ultimo periodo), figura innovativa che necessita di adeguato approfondimento, opportunamente non ripresa nella parte relativa alle misure di immediata applicazione.

Si è osservato come tale forma di rappresentanza, introdotta da protocolli specifici, previsti per le realtà portuali di Napoli e di Genova, presenti significative differenze da quella del Rappresentante territoriale, tali da poterne condizionare l'esercizio di funzioni (così, tra l'altro, l'essere, contrariamente al Rlst, alle dipendenze di una delle imprese che operano nel sito produttivo; il necessario raccordo con i Rls aziendali che in tal caso, a differenza del Rlst, sono comunque presenti)⁸⁸, a cui si potrebbe aggiungere il problematico raccordo con gli organismi paritetici.

Sta di fatto che stiamo assistendo a processi crescenti di destrutturazione/ristrutturazione del modello classico di impresa e a forme di "esternalizzazione interna", rispetto alle quali è difficile intravedere nuovi principi unificanti sul piano delle regole. La prospettiva di una rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza (ma forse anche sindacale) di sito produttivo, volta a tutelare tutti coloro che, a prescindere dall'azienda di appartenenza e dalla tipologia contrattuale utilizzata, operano in uno stesso contesto ambientale è di indubbio interesse. Al riguardo sono da segnalare alcuni recenti "accordi pilota" relativi alla sperimentazione di sistemi di gestione della sicurezza di sito produttivo⁸⁹.

Si è peraltro fatto notare come alla flessibilità dei sistemi organizzativi dovrebbe corrispondere una "nuova nozione flessibile di *employer*", improntata al principio di effettività proprio della normativa di sicurezza, al fine di una più stringente condivisione delle responsabilità tra una pluralità di datori di lavoro circa gli obblighi derivanti dai rapporti di lavoro⁹⁰.

Dei nuovi poteri attribuiti agli organismi paritetici si occupa l'art.7.:

1. Gli organismi paritetici di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n.626, possono effettuare nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza sopralluoghi finalizzati a valutare l'applicazione delle vigenti norme in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro.

2. Degli esiti dei sopralluoghi di cui al comma 1 viene informata la competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza.

⁸⁶ Consultazione che dovrebbe avvenire anche in presenza di autocertificazione, ex art.4, comma 11, d.lgs.n.626/1994. Al riguardo va precisato che l'autocertificazione non elimina la necessità di effettuare la valutazione dei rischi, di cui anzi costituisce prova, bensì solo l'obbligo di elaborare (e di custodire) il documento ad essa relativo. Il fatto poi che dall'autocertificazione debba risultare anche "l'adempimento degli obblighi...collegati" alla valutazione dei rischi, sta a significare che si dovrà dare effettivamente corso a tutti gli adempimenti di tipo sostanziale e/ o procedurale, tra i quali la preventiva consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

⁸⁷ Cfr. quanto già proposto nei lavori della I° Conferenza unitaria dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (Modena 22-23 settembre 2000). Più ampiamente sul punto P.CAMPANELLA, cit., specie pp.173-174.

⁸⁸ Cfr. sul punto C.FRASCHERI, ult. cit.

⁸⁹ Cfr. il Protocollo d'intesa per la regolarità e la sicurezza nel cantiere inerente il Programma integrato di intervento Montecity Rogoredo-Milano, stipulato tra la Prefettura di Milano e una pluralità di operatori, comprese le organizzazioni datoriali e sindacali di categoria, del 28 novembre 2006; cfr. anche il Protocollo in materia di salute e sicurezza dei lavoratori del gruppo Fincantieri, del 10 luglio 2007.

⁹⁰ Cfr. più ampiamente A.PERULLI, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: problemi e prospettive*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2007, I, pp.60 ss; R.DE LUCA TAMAJO, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2007, I, pp.4 ss.

3. *Gli organismi paritetici possono chiedere alla competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza di disporre l'effettuazione di controlli in materia di sicurezza sul lavoro mirati a specifiche situazioni*".

Dell'articolo in esame, la cui formulazione suscita notevoli perplessità, si tenterà di fornire un'interpretazione per quanto possibile compatibile con i criteri di delega posti dall'art.1, comma 2, lett.h); lo sforzo non è di poco conto dal momento che mentre da quest'ultimi si prospetta un ruolo promozionale e di assistenza tecnica alle imprese, dall'esame dell'art.7 emerge un profilo sostanzialmente di supporto all'azione delle autorità di vigilanza.

Innanzitutto dal momento che gli organismi paritetici, ai sensi dell'art.20, d.lgs.n.626/1994, sono chiamati, tra l'altro, a svolgere funzioni di soluzione delle controversie sorte sull'applicazione dei "*diritti di rappresentanza*", cioè relative alle prerogative dei Rls, è da ritenere, in virtù del collegamento con l'art.18, comma 4, d.lgs.n.626/1994, che legittimate a far parte degli organismi paritetici siano le organizzazioni sindacali firmatarie di accordi in materia.

Rispetto ai nuovi poteri degli organismi paritetici di compiere sopralluoghi negli ambienti di lavoro alquanto ambigua è l'affermata finalità di "*valutare l'applicazione delle vigenti norme in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro*". Se l'uso del verbo "*valutare*" denota la volontà di attribuire alla previsione in esame una portata più ampia rispetto all'utilizzo del termine "*verificare*"⁹¹, oggetto di tale valutazione rimane pur sempre "*l'applicazione*" della normativa antinfortunistica e non il suo miglioramento. Sostenere che non si tratti di un ruolo sostanzialmente di supporto alle istituzioni pubbliche deputate alla vigilanza risulta poi difficile, dal momento che, nel comma 2, si prevede che degli "*esiti*" dei sopralluoghi sia informata la autorità di coordinamento delle attività di vigilanza⁹². Prospettiva dunque ben diversa dal sistema "tutto interno" di intervento sui luoghi di lavoro, volto a "*favorire*" l'attuazione delle norme di legge e le misure prevenzionali, attraverso tecnici qualificati operanti presso i Comitati Paritetici territoriali (Cpt), predisposto ad esempio dalla disciplina contrattuale per il settore dell'edilizia⁹³.

In caso di valutazione positiva da parte degli organismi paritetici, l'autorità di coordinamento, deputata tra l'altro ad individuare i settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, ne potrà tener conto, ma ciò non preclude certamente la possibilità di disporre ulteriori accertamenti. D'altro lato ci si è domandati se l'esito positivo del sopralluogo possa avere rilevanza sui profili di responsabilità del datore di lavoro (ma forse anche degli stessi componenti dell'organismo che lo hanno effettuato) in caso di successivo evento infortunistico con riscontrata violazione delle norme di prevenzione⁹⁴.

Più chiara appare la previsione di cui al comma 3, che attribuisce agli organismi paritetici la possibilità di richiedere controlli mirati per specifiche situazioni. Si è peraltro rilevato criticamente come il riferimento all'organo di indirizzo politico e non direttamente alla Asl, o ad altra struttura ispettiva competente, rischi di ritardare l'intervento dell'organo di vigilanza⁹⁵.

In conclusione anche la possibilità di effettuare sopralluoghi, ora riconosciuta per legge agli organismi paritetici, andrebbe propriamente indirizzata, in più stretto raccordo con quanto disposto nei criteri di delega per il Testo unico, al sostegno delle misure prevenzionali ed alla individuazione di pratiche migliorative; il che presuppone d'altro lato che gli organismi

⁹¹ Contenuto invece nello schema di Testo Unico presentato dal Governo nella passata legislatura (cfr. art.27, comma 4); per riferimenti M.LAI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, cit., p.254.

⁹² Cfr. C.FRASCHERI, ult.cit.

⁹³ Cfr. art.4, lett.e) ed art.16, dello Statuto tipo del Comitato paritetico territoriale, Roma, 20 giugno 1996, riportato nell'allegato D, del Ccnl 29 gennaio 2000 per le imprese edili ed affini.

⁹⁴ Cfr. O.BONARDI, cit., p.52.

⁹⁵ Cfr. O.BONARDI, cit., p.52.

paritetici dispongano di una struttura tecnica permanente per l'esercizio delle più ampie attribuzioni⁹⁶.

Firenze, 29 agosto 2007

⁹⁶ La dotazione di una “*struttura tecnica*”, quale definita dai contratti collettivi nazionali, seppur limitatamente al versante della formazione, era prevista per gli “*organismi bilaterali*”, dallo schema di testo Unico presentato dal Governo nel corso della passata legislatura (cfr.art.27, 1°comma.).