



SENATO DELLA REPUBBLICA
GRUPPO ITALIA DEI VALORI
UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI PARERE
Atto del Governo
n. 79

La Commissione XI (Lavoro, previdenza sociale), 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, di seguito denominato "decreto legislativo correttivo", premesso che:

lo schema di decreto legislativo correttivo opera un sostanziale ribaltamento dei contenuti fondamentali e delle prospettive del c.d. Testo Unico in materia di tutela e di sicurezza sui luoghi di lavoro;

l'ampiezza del testo presentato, composto da ben 136 articoli, le modifiche talora assai rilevanti e la riformulazione di intere parti o settori, fanno dello schema di decreto legislativo correttivo un provvedimento normativo particolarmente complesso e assai poco corrispondente sia alla *ratio* della delega contenuta nella legge 3 agosto 2007, n. 123, sia alle finalità complessive desumibili dal testo del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;

in particolare, le disposizioni che prevedono l'abbassamento dei livelli di protezione rispetto alle previsioni contenute nella normativa precedente sono da ritenersi gravemente incostituzionali per eccesso di delega, in quanto 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". Sotto tale profilo si segnalano:

a) l'articolo 14 dello schema di decreto legislativo correttivo che, modificando l'articolo 26 decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, determina una 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 del Decreto Legislativo 626 del 1994, come modificato dall'articolo 3 della legge n. 123 del 2007. In particolare, venendo introdotto un nuovo comma

3-*bis* all'articolo 26 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, 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 2 giorni, tranne nel caso in cui sussistano rischi da interferenze derivanti dalla presenza di agenti cancerogeni, biologici ed atmosfere esplosive, escludendo, dunque, le ipotesi in cui sussistano interferenze derivanti da agenti fisici, campi elettromagnetici e radiazioni ottiche artificiali;

b) l'articolo 25 dello schema di decreto legislativo correttivo che, prevedendo l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 42 decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, fa scomparire il diritto del lavoratore divenuto inidoneo alla mansione per motivi sanitari alla conservazione della qualifica originaria, provocando, di fatto, i presupposti del demansionamento ed il rischio di compromettere gravemente la professionalità del lavoratore, in deroga all'articolo 13 della legge n. 300 del 1970 e senza distinguere le ipotesi di inidoneità temporanea da quelli di inidoneità permanente;

c) l'articolo 10 dello schema di decreto correttivo che, modificando l'articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, prevede nuove disposizioni volte a ridurre le ipotesi di sospensione dei lavori, disponendo in particolare che essa non avvenga più in caso di violazioni "gravi e reiterate" ma solo in caso di "gravi e plurime" violazioni: intendendo per "plurime" almeno 3 violazioni contestuali o la ripetizione nel biennio della stessa grave violazione. Al riguardo si rileva che la riduzione dei casi in cui è possibile procedere alla sospensione dei lavori per gravi violazioni in materia di sicurezza costituisce un abbassamento dei livelli di protezione dei lavoratori: 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;

più in generale, alcune norme contenute nello schema di decreto legislativo correttivo comportano:

- un abbassamento dei livelli di tutela dei lavoratori;
- lo svuotamento di alcune misure e di alcuni istituti essenziali;
- la deresponsabilizzazione dei soggetti responsabili della sicurezza;
- la riduzione dei poteri e delle funzioni degli organismi di vigilanza;
- la diffusione di un messaggio fortemente negativo sotto il profilo della cultura della prevenzione;

- la violazione di alcune norme e principi fondamentali contenute nelle direttive comunitarie e nelle norme costituzionali;

infatti, con taluni articoli previsti dallo schema di decreto legislativo correttivo si interviene sia a limitare i diritti individuali dei lavoratori mettendone in discussione strumenti fondamentali, sia a limitare i diritti collettivi e di rappresentanza, snaturandone la funzione, operando una sostanziale deresponsabilizzazione del datore di lavoro e svuotando il sistema sanzionatorio;

in particolare, sotto il profilo dei diritti individuali, lo schema di decreto interviene su i tre principali strumenti di tutela preventiva ed assicurativa di cui dispone il singolo lavoratore, ovvero il divieto di visita preassuntiva da parte del medico di fiducia dell'impresa, la cartella sanitaria di rischio ed, infine, il libretto formativo. Privare detti strumenti della loro funzione originaria significa privare il singolo lavoratore e l'organizzazione sindacale che dovrebbe tutelarlo 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, inoltre, 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, infatti, prevede 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 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 9 aprile 2008, n. 81;

con gli articoli 2-bis e 15-bis -art. 10-bis dello schema di Decreto legislativo correttivo si deresponsabilizzano di fatto i datori di lavoro e i dirigenti, ovvero, 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 DL n. 97 del 2008; con il DL n. 112 del 2008 che ha ridotto la possibilità di controllo e sanzioni; l'articolo 32 del DL 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;

lo schema di decreto legislativo correttivo si configura come una vera e propria controriforma della disciplina della tutela e della sicurezza nei luoghi di lavoro. In particolare:

non appare condivisibile l'intero articolo 2-bis che conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni contenute nel Decreto legislativo 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. Inoltre nella malaugurata ipotesi in cui le buone prassi introducano misure alternative a quelle stabilite dalla legislazione vigente, si rischierebbe un contrasto diretto con la disciplina dell'ordinamento comunitario, nonché ulteriori condanne da parte della Corte di Giustizia, che in più occasioni ha affermato che le semplici prassi amministrative non sono idonee a garantire l'esatto adempimento delle direttive comunitarie da parte degli Stati membri (C-394/00; C-254/00; C-159/99 e C-315/98. Infine il nuovo articolo 2-bis e, con esso, le modifiche introdotte all'articolo 30 del decreto legislativo 81/08 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 81/08 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 ribadito il principio secondo cui 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;

la nuova stesura dell'articolo 14 del decreto legislativo 81/08, già stato depotenziato dall'articolo 41 del Decreto legge 112/2008, non può essere condiviso come pure le ulteriori numerose modifiche contenute nell'articolo 10 del decreto legislativo correttivo tese alla riduzione delle ipotesi di sospensione dei lavori;

l'articolo 15-bis del Decreto legislativo 81/08 (articolo 10-bis dello schema di decreto legislativo correttivo) contiene una deroga ai principi generali del diritto penale, introducendo dei limiti alla responsabilità omissiva del datore di lavoro e dei dirigenti nell'ambito della salute e sicurezza nel lavoro. Con tale articolo si determina una interpretazione di chiusura dell'articolo 2087 del codice civile, facendo venir 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. In buona sostanza, si vincolerebbe l'imprenditore alle sole norme di legge esonerandolo, di fatto, dall'adeguamento al progresso scientifico.

Inoltre, 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, medico competente, lavoratore, lavoratore autonomo cioè al fatto di uno qualsiasi degli altri soggetti operanti nel contesto produttivo"*, con la conseguenza che 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 rileva in questo caso un chiaro eccesso di delega che introduce nel nostro sistema giuridico una norma che, per la sua rilevanza sistematica, dovrebbe venire collocata nella parte generale del codice penale perché opera un vero e proprio ribaltamento dell'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. Tale modifica è da considerarsi 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 inoltre evidenti profili di incostituzionalità:

- per eccesso di delega, visto che nella legge-delega non vi era sussisteva 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;
- per violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Carta Costituzionale, poichè viene irragionevolmente istituito un regime di favore per il datore ed i dirigenti;

nella nuova stesura dell'articolo 16 del Decreto Legislativo 81/08 sono modificate le disposizioni relative alla valutazione dei rischi, che costituisce il

principale e più delicato adempimento del datore di lavoro. Al riguardo, lo schema di decreto correttivo prevede che la valutazione del rischio specifico debba avvenire *“nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Commissione di cui all’articolo 6 entro 180 giorni dalla emanazione delle stesse”*. Trattasi di un rinvio assolutamente inaccettabile, sia perché i tempi di emanazione delle indicazioni da parte della citata Commissione saranno necessariamente lunghi, data la quantità di adempimenti affidata a tale organismo, sia perché la direttiva 89/391/CE ed il Decreto Legislativo 626 del 1994 impongono già da tempo di valutare tutti i rischi connessi al lavoro. La violazione di tale 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 dello schema di decreto legislativo, 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”*. Tale norma genera confusione sia perché l’articolo 28 del Decreto Legislativo 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; sia perché rischia di provocare un danno per le imprese anziché in una semplificazione, in quanto 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 81/08 introdotte dall'articolo 12 dello schema di decreto correttivo viene messo in discussione il diritto di milioni di lavoratori e lavoratrici delle piccole e piccolissime imprese sotto i quindici dipendenti ad avere una rappresentanza certa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In particolare, viene soppressa la disposizione del Decreto 81/08 che sancisce l’obbligo del datore di lavoro (articolo 18 comma 1 lettera aa)) a comunicare all’Inail il nominativo (ove presente) del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza 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 una procedura che prevede al successivo articolo 47, come modificato dall'articolo 27 dello schema di decreto correttivo, che siano i lavoratori di queste realtà a dover comunicare al datore di lavoro di non aver eletto il proprio Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza 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 introdotte all'articolo 25 del decreto legislativo 81/08, presentate sotto il segno della semplificazione di misure formali, si attua il sostanziale svuotamento della cartella sanitaria di rischio del lavoratore. Infatti, la previsione della conservazione delle cartelle sanitarie da parte del datore di lavoro, oltre a porre rilevanti problemi di *privacy* e di tutela del lavoratore, impedisce la ricerca pubblica e le indagini epidemiologiche sugli effetti del lavoro sulla salute;

nella nuova stesura dell'articolo 26 del decreto legislativo 81/08 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 producono 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. Ciò, inoltre, è da considerarsi ancora più grave visto 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 81/08 si cancella il divieto della visita medica preassuntiva. 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. Tali modifiche non possono considerarsi condivisibili: in particolare, l'abrogazione del divieto di visita preassuntiva (articolo 41 comma 3, lettera a)) da parte del medico di fiducia dell'azienda, si pone in contrasto con l'articolo 5 della legge n. 300 del 1970 (Statuto dei Lavoratori);

la modifica dell'articolo 50 del decreto legislativo 81/08 produce l'effetto di escludere, attraverso una interpretazione riduttiva dell'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori, le rappresentanze aziendali dalla possibilità di intervenire su materie di loro stretta competenza (quali ritmi e carichi di lavoro, turni, riposi, riposi notturni e settimanali, ferie etc), demandando questa funzione e la conseguente responsabilità ai soli Rappresentati dei lavoratori per la sicurezza. Con tale norma si nega ai lavoratori ed alle loro rappresentanze il diritto di contrattare l'organizzazione del lavoro, determinando nel contempo l'isolamento del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza;

lo schema di decreto legislativo correttivo interviene sull'articolo 52 decreto legislativo 81/08 spostando la maggioranza della risorse a favore dei

rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali (costituzione, formazione e attività) agli Organismi Paritetici e eliminando la quota di finanziamento proveniente dalla irrogazione delle sanzioni, con il rischio di ridurre l'incisività degli Rlst e di snaturarne la funzione di rappresentanza;

viene prevista in numerosi articoli contenuti nello schema di decreto correttivo una inaccettabile riduzione generalizzata delle sanzioni, poiché in un momento in cui la politica del governo in materia penale è tutta tesa ad un indiscriminato inasprimento della reazione penale sulla scorta della invocazione di pene esemplari (tra i settori oggetto delle modifiche più recenti: immigrazione, circolazione stradale, molestie, ecc.) la sicurezza sul lavoro rappresenta l'unico settore in cui, invece, si ritiene preferibile diminuire il carico sanzionatorio, quasi a voler dimostrare che la sicurezza dei lavoratori non può essere considerato un interesse meritevole di tutela. Si rileva inoltre che, nell'ambito del quadro sanzionatorio descritto dallo schema di decreto correttivo, le sanzioni vengono aumentate solo per i lavoratori. In buona sostanza la riduzione delle sanzioni che si propongono nello schema di decreto correttivo 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 e sui poteri degli organi di vigilanza.

esprime parere negativo sullo 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 ed invitano il governo a ritirare la proposta.