



Associazione per gli Studi internazionali e comparati  
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

## **Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro: quali innovazioni e semplificazioni?**

---

ANTONIO BELSITO \*

*Sommario:* **1.** Introduzione. – **2.** Sistema informatico nazionale prevenzione. – **3.** Valutazione dei rischi. – **4.** Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo. – **5.** Formazione del lavoratore. – **6.** Responsabilità dell'appaltante e dell'appaltatore. – **7.** Sospensione dell'attività di impresa. – **8.** Conclusioni.

**Working Paper n. 66/2008**

---

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001  
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

## 1. Introduzione

*Riordino, innovazione, coordinamento e semplificazione* possono ritenersi le quattro principali parole chiave del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, che se per un verso non disdegna gli interventi normativi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro degli ultimi 60 anni, per altri aspetti si mostra innovativo poiché risultato di *un lavoro sinergico con il Ministero del lavoro e di una proficua concertazione con le parti sociali e le Regioni* <sup>(1)</sup>.

Il Testo Unico è volto ad assicurare non solo l'uniformità della applicazione della disciplina della salute e sicurezza a tutto il territorio nazionale, ma si rivolge praticamente a quasi tutti i lavoratori subordinati e autonomi nonché ad ogni settore di attività.

Ampio spazio occupano le *semplificazioni* in materia di adempimenti, cui sarebbero tenute soprattutto le piccole e medie imprese, così come indicato dal Ministero del lavoro nel documento che traccia le linee guida della riforma.

Primo tra tutti vi è il monito del legislatore a voler abbandonare la classica idea di sicurezza concepita come *obbligo cui adempiere* a favore di un'idea di sicurezza sicuramente più innovativa intesa come *obiettivo della gestione dell'impresa* e parte di essa. Stante i suggerimenti forniti tale finalità potrà essere perseguita soprattutto dalle piccole e medie imprese attraverso l'esatto utilizzo delle misure *di finanziamento previste per gli adeguamenti tecnologici e l'organizzazione del lavoro, sul modello, reso maggiormente efficace e fruibile, dei finanziamenti erogati dall'Inail*.

Sicuramente interessanti risultano altresì la riformulazione del complesso apparato sanzionatorio; la ridefinizione dei requisiti e funzioni di tutti i soggetti del sistema della salute e sicurezza in azienda; il conio di due nuove figure impegnate nell'ambito delle attività di controllo, prevenzione dei rischi e più in generale per la tutela dei lavoratori di un medesimo contesto produttivo: il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo; le innovazioni e semplificazioni apportate all'intera materia sia attraverso il tentativo di migliorare il collegamento delle reti informatiche di Enti ed Istituzioni, ottimizzare l'organizzazione e la circolazione delle informazioni, razionalizzare e coordinare gli interventi ispettivi rendendo particolarmente efficace la vigilanza, cercando di creare sistemi atti ad evitare possibili sovrapposizioni e duplicazioni tra i soggetti

\* Antonio Belsito è avvocato giurista, cassazionista e docente presso la Scuola delle Professioni Legali della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari.

<sup>(1)</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Linee guida per il Testo Unico*.

istituzionalmente a ciò deputati; che quelle improntate alla valorizzazione del ruolo della bilateralità, anche quale necessario supporto ai datori di lavoro per l'adempimento degli obblighi di sicurezza e il miglioramento delle tutele negli ambienti di lavoro.

Tra le altre innovazioni il Testo Unico impone il potenziamento della formazione perché diventi lo strumento principale della prevenzione, inserendo nei programmi scolastici ed universitari e nei percorsi di formazione, la materia della salute e sicurezza sul lavoro, perché si giunga ad una più efficace sensibilizzazione anche dei più giovani su tali problematiche <sup>(2)</sup>; meglio ridisegna, come già anticipato, il sistema di prevenzione dei rischi; rivisita e migliora le regole disciplinanti il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi nella materia degli appalti e subappalti prevedendo strumenti che valutino sulla base del rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro l'idoneità delle imprese che lavorano negli appalti oppure utilizzano questo stesso parametro per individuare quelle aziende "virtuose" ovvero meritevoli di accedere alle agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, secondo la logica premiale.

## 2. Sistema informatico nazionale di prevenzione

La riforma in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, prendendo le mosse da un contesto storico-sociale drammatico caratterizzato da una serie di gravi incidenti sul lavoro, si propone tra gli obiettivi principali la riorganizzazione e ridefinizione della normativa generale sul tema insieme alla diffusione della *prevenzione* da intendersi come «complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno».

Questa definizione di prevenzione, contenuta nell'articolo 2, lett. *n*, decreto legislativo n. 81/2008, va sicuramente valutata anche alla luce del disposto codicistico dell'articolo 2087 che pone ancora a carico dell'imprenditore l'obbligo di adottare tutte quelle misure che, per l'appunto *secondo la particolarità del*

---

<sup>(2)</sup> Secondo quanto statuito dalla l. n. 123/2007 che all'art. 4 comma 7 così prevede: nel rispetto delle disposizioni e dei principi vigenti, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Ministero della pubblica istruzione avviano a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, nell'ambito delle dotazioni finanziarie e di personale disponibili e dei Programmi operativi nazionali (Pon) obiettivo 1 e obiettivo 2, a titolarità del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, 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.

*lavoro, l'esperienza e la tecnica*, si rivelino necessarie per la tutela dell'integrità fisica <sup>(3)</sup> e la personalità morale dei prestatori di lavoro. Il riferimento è certamente all'obbligo e alla conseguente responsabilità, sorgente in capo al datore di lavoro, nella scelta e fornitura dei dispositivi di protezione individuale (dpi), nonché nel fornire le adeguate informazioni sulle corrette modalità di utilizzo e nell'aggiornamento sulla scelta da effettuare nei casi di variazioni significative negli elementi di valutazione, essendo egli chiamato a rispondere non solo per la mancata predisposizione del dpi ma anche per dotazione inadeguata e non conforme alle indicazioni di cui agli articoli 74 ss., decreto legislativo n. 81/2008, a nulla rilevando la indisponibilità eventuale dei mezzi di sicurezza, ritenendosi il diritto di cui all'articolo 32 Cost., irrinunciabile.

All'uopo va comunque considerato che alla preesistente necessità del datore di lavoro – riconosciuto quale garante della incolumità fisica e della salvaguardia della personalità morale dei prestatori di lavoro <sup>(4)</sup> – di attivarsi per organizzare le attività lavorative in maniera sicura <sup>(5)</sup>, si affianca l'esigenza di predisporre quanto necessario per la diminuzione dei rischi professionali nel pieno rispetto *della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno*.

È proprio in quest'ottica tesa alla diffusione della cultura della prevenzione che il decreto legislativo n. 81/2008 all'articolo 8 ha previsto l'istituzione del *Sistema informativo nazionale per la prevenzione* (Sinp) finalizzato a fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, relativamente ai lavoratori iscritti e non iscritti agli enti assicurativi pubblici, e per indirizzare le attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili negli attuali sistemi informativi, anche tramite l'integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate.

Il Sistema Informativo – al cui sviluppo concorrono gli organismi paritetici e gli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne – è un sistema articolato costituito dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero della salute, dal Ministero

---

<sup>(3)</sup> In tema di gestione della prevenzione è d'obbligo il riferimento a tutte quelle norme relative alla disciplina sulle misure di prevenzione e protezione da adottarsi per particolari tipologie di rischio quali gli agenti fisici, chimici, cancerogeni, agenti connessi all'esposizione all'amianto ecc. ben disciplinate e previste in apposite sezioni del Testo Unico citato.

<sup>(4)</sup> Cass. 24 aprile 2007 n. 16422.

<sup>(5)</sup> I. DESTITO, *La gestione della prevenzione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, Milano, 2008.

dell'interno, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dall'Inail <sup>(6)</sup>, dall'Ipsema e dall'Ispesl <sup>(7)</sup>, con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel). Sarà un apposito decreto dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della salute, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 81/2008, a definire le regole tecniche per la realizzazione ed il funzionamento del Sinp, nonché le regole per il trattamento dei dati <sup>(8)</sup>.

Le parti sociali potranno partecipare al Sistema informativo attraverso la periodica consultazione in ordine ai flussi informativi <sup>(9)</sup>.

### 3. Valutazione dei rischi

Già il decreto legislativo n. 626/1994 introducendo il concetto di "rischio" suggeriva – attraverso il connesso obbligo, sorgente in capo al datore di lavoro, della necessità di porre in essere la cosiddetta "valutazione dei rischi" – un'interessante procedura tesa a perseguire, con la riduzione dei rischi, l'obiettivo della tutela della salute dei lavoratori.

Il decreto legislativo n. 81/2008 al comma 2, lett. *s*, identifica il *rischio* come «*la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione*» determinando al contempo la differenziazione rispetto al concetto di *pericolo* inteso come «proprietà o qualità intrinseca

<sup>(6)</sup> «L'Inail garantisce la gestione tecnica ed informatica del SINP e, a tale fine, è titolare del trattamento dei dati, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196».

<sup>(7)</sup> Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro: *ex art. 9*, comma 5, TU, è ente di diritto pubblico, nel settore della ricerca, dotato di autonomia scientifica, organizzativa, patrimoniale, gestionale e tecnica; è organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale di ricerca, sperimentazione, controllo, consulenza, assistenza, alta formazione, informazione e documentazione in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, sicurezza sul lavoro e di promozione e tutela della salute negli ambienti di vita e di lavoro, del quale si avvalgono gli organi centrali dello Stato preposti ai settori della salute, dell'ambiente, del lavoro e della produzione e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>(8)</sup> «Con il medesimo decreto sono disciplinate le speciali modalità con le quali le forze armate e le forze di polizia partecipano al sistema informativo relativamente alle attività operative e addestrative. Per tale finalità è acquisita l'intesa dei Ministri della difesa, dell'interno e dell'economia e delle finanze».

<sup>(9)</sup> I flussi informativi riguardano: il quadro produttivo ed occupazionale; dei rischi; di salute e sicurezza dei lavoratori; degli interventi di prevenzione delle istituzioni preposte e degli interventi di vigilanza delle istituzioni preposte.

di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni» (ex articolo 2, lett. r).

L'importanza dell'attività di valutazione del rischio e della redazione ed elaborazione del documento relativo di cui all'articolo 28 TU è facilmente deducibile dall'assunto di cui all'articolo 17 che nega la possibilità che simili funzioni, dal decreto legislativo n. 81/2008 stesso riconosciute al datore di lavoro, possano, in una qualche maniera, essere delegate ad altri soggetti, imputando l'obbligo al solo datore di lavoro che sarà altresì tenuto (senza possibilità alcuna di delega) a designare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

Per valutazione dei rischi (ex articolo 2, lett. q) si intende la «valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza». Essa (ex articolo 28 TU) si concreta anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati e si estende, nella nuova concezione del Testo Unico, anche alla valutazione di tutte le tipologie di rischio concentrandosi anche sull'esame dei rischi più particolari quali quelli direttamente collegati allo stress lavoro-correlato <sup>(10)</sup> (di cui all'accordo

---

<sup>(10)</sup> Secondo l'accordo quadro europeo sullo stress nei luoghi di lavoro (art. 3): «Lo stress è una condizione, accompagnata da sofferenze o disfunzioni fisiche, psichiche, psicologiche o sociali, che scaturisce dalla sensazione individuale di non essere in grado di rispondere alle richieste o di non essere all'altezza delle aspettative. L'individuo può ben adattarsi ad affrontare un'esposizione alla pressione a breve termine, cosa che può anche essere considerata positiva, ma ha una maggiore difficoltà a sostenere un'esposizione prolungata a una intensa pressione. Inoltre i singoli individui possono reagire diversamente ad una stessa situazione data oppure possono reagire diversamente a situazioni similari in momenti diversi della propria vita. Lo stress non è una malattia, ma un'esposizione prolungata ad esso può ridurre l'efficienza nel lavoro e può causare malattie. Lo stress derivante da motivi esterni all'ambiente di lavoro può portare a cambiamenti nel comportamento e ad una riduzione dell'efficienza nel lavoro. Tutte le manifestazioni da stress nel lavoro non possono essere ritenute correlate al lavoro stesso. Lo stress da lavoro può essere causato da fattori diversi, come ad esempio il contenuto del lavoro, la sua organizzazione, l'ambiente, la scarsa comunicazione, eccetera».

Art. 4: «[...] un alto grado di assenteismo e di ricambio del personale, frequenti conflitti interpersonali o lamenti dei lavoratori sono alcuni dei segnali che possono indicare un problema di stress da lavoro. L'identificazione dell'esistenza di un problema di stress da lavoro può richiedere l'analisi di elementi quali l'organizzazione del lavoro e dei suoi processi (accordi sul tempo di lavoro, grado di autonomia, incontro tra capacità dei lavoratori e requisiti del lavoro, carico di lavoro, eccetera), le condizioni lavorative ed ambientali (esposizione a comportamenti offensivi, rumore, calore, sostanze pericolose, eccetera), la comunicazione (incertezza sulle aspettative del lavoro, prospettive occupa-

quadro stipulato a Bruxelles l'8 ottobre 2004, ora recepito a livello nazionale, con un accordo collettivo interconfederale del 9 giugno 2008)<sup>(1)</sup>, quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza (ex decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151) o connessi alle differenze di genere, età, provenienza da altri Paesi.

Sono riscontrabili Fondamentali *innovazioni* in tema di valutazione dei rischi in generale e in particolar modo nella individuazione dei soggetti e degli aspetti cui tale valutazione è rivolta, essendo estesa anche alla scelta degli impianti, delle attrezzature, di sostanze, apparati chimici da impiegare ed in quella della sistemazione dei luoghi di lavoro.

Il datore di lavoro è tenuto, a redigere il *documento di valutazione dei rischi* che dovrà avere *ex lege* data certa e contenere: una relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute con espressa specificazione e indicazione dei criteri utilizzati per la valutazione; l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione e relativi dispositivi di protezione individuali adottati; il programma contenente le misure da adoperare nel tempo perché ritenute opportune a garantire il miglioramento dei livelli di sicurezza; l'individuazione sia delle procedure per l'attuazione delle misure che dei soggetti competenti che di tale attuazione si dovranno occupare; le indicazioni dei nominativi del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o di quello territoriale e del medico competente che ha partecipato alla valutazione del rischio nonché delle mansioni che richiedono riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento poiché, più di altre, espongono a particolari rischi i lavoratori.

La valutazione dei rischi e il documento relativo con eventuale aggiornamento delle misure di prevenzione dovranno es-

---

zionali, cambiamenti futuri, eccetera) e fattori soggettivi (pressioni emotive e sociali, sensazione di inadeguatezza, percezione di mancanza di sostegno, eccetera)».

Art. 6: «La prevenzione, l'eliminazione o riduzione dei problemi derivanti dallo stress da lavoro può comprendere diverse misure. Queste possono essere collettive, individuali o entrambe. Possono essere introdotte nella forma di misure specifiche mirate all'individuazione dei fattori di stress oppure come parte di una concreta politica sullo stress che preveda sia misure preventive che di risposta.

Qualora la presenza di esperti all'interno dei luoghi di lavoro dovesse risultare insufficiente, possono essere designate consulenze esterne, nel rispetto della legislazione europea e nazionale, degli accordi e delle pratiche collettive [...]».

<sup>(1)</sup> L'accordo interconfederale del 9 giugno 2008 è stato sottoscritto da Confindustria, Confapi, Confartigianato, Casartigiani, Clai, Cna, Confesercenti, Confcooperative, Legacooperative, Agci, Confservizi, Confagricoltura e Coldiretti e le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.

sere rielaborati in presenza di modifiche del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e della sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione e della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità.

Il documento va custodito presso l'unità produttiva alla quale si riferisce la valutazione dei rischi.

Il legislatore ha collegato le modalità di redazione di tale documento ai requisiti dimensionali di ciascuna azienda stabilendo notevoli *semplificazioni* per quelle imprese che occupano fino a 10 lavoratori alle quali non solo è permesso l'adempimento di tale obbligo mediante l'utilizzo di procedure standard definite con apposito decreto ministeriale (entro il 31 dicembre 2010), ma è altresì concessa la possibilità, sino alla medesima data o comunque non oltre il 30 giugno 2012 di *autocertificare* l'effettuazione della valutazione dei rischi <sup>(12)</sup>; diversamente i datori che occupano un numero di lavoratori inferiore a cinquanta (pertanto pari ad un numero compreso tra 10 e 50 lavoratori) potranno utilizzare la procedura standardizzata anche se nelle more dell'elaborazione di tale procedura saranno tenute all'osservanza delle disposizioni ordinarie (di cui ai comma 1, 2, 3 e 4, articolo 29).

È comunque verosimile che prima o poi possa definitivamente scomparire tale autocertificazione sulla valutazione dei rischi prevista dall'articolo 10, comma 11, così come risulta essere stato già abolito l'obbligo (*ex* articolo 8, decreto legislativo n. 626/1994) della comunicazione ad ASL e Direzione provinciale del lavoro del nome del responsabile del servizio di prevenzione e protezione <sup>(13)</sup>.

Sono state previste anche per l'osservanza delle regole sulla valutazione dei rischi talune esenzioni (articolo 29, ultimo comma, TU).

La semplificazione della materia *rectius* l'utilizzo della procedura semplificata di cui sopra non risulterebbe infatti applicabile alle aziende di cui all'articolo 31, comma 6, lett. *a, b, c, d, f e g*, nonché a quelle industriali, alle centrali termoelettriche, impianti e installazioni nucleari o stabilimenti di rifiuti radioattivi e nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private con oltre 50 lavoratori o in quelle esercenti attività che espongono i lavoratori a rischi chimici, biologici, da atmosfere esplosive, cancerogeni mutageni, connessi all'esposizione ad amianto e, infine, ai lavori edili o di ingegneria civile relativi ai cantieri

<sup>(12)</sup> Tale procedura non si applicherebbe nel caso di attività di cui all'art. 31, comma 6, lett. *a, b, c, d e g*.

<sup>(13)</sup> M. GALLO, *Sicurezza sul lavoro*, in *GLav*, 2008, n. 15, 16.



temporanei o mobili. Va considerato altresì che secondo la statuizione di cui all'articolo 30 TU l'efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica (ex decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231), sarà ottenuta qualora venga adottato ed efficacemente attuato, un modello di organizzazione e di gestione <sup>(14)</sup> nel rispetto degli adempimenti generali e di tutti gli obblighi giuridici sul rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi ad attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti; alle attività di natura organizzativa, (emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza) nonché a quelle di sorveglianza sanitaria, di informazione e formazione dei lavoratori, di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori; all'acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge; alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate.

4. Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo

Il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, ha previsto la nascita di due nuovi soggetti: il *Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale* (Rlst) e il *Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo* (Rlssp), che sono collocabili quanto a ruoli e compiti affidati loro accanto alla classica

---

<sup>(14)</sup> Secondo il disposto di cui all'art. 30 TU il modello organizzativo deve prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività e in ogni caso, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello, un idoneo sistema di controllo sulla attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico. In sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-Inail per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti. Agli stessi fini ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione di cui all'art. 6. L'adozione del modello di organizzazione e di gestione di cui all'art. 30 TU nelle imprese fino a 50 lavoratori rientra tra le attività finanziabili ai sensi dell'art. 11.

figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (*ex* articolo 18 del decreto legislativo n. 626/1994) identificabile, *ex* articolo 2, lett. *i*, TU, con «la persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro».

Il Testo Unico ha inteso creare delle norme tese a conferire poteri a nuove tipologie di rappresentanze che potessero tutelare in una qualche maniera, tutti gli operatori di un medesimo contesto produttivo indipendentemente dalla tipologia contrattuale e dall'azienda di appartenenza.

La figura del *Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo*, come prevista dalla lett. *g* della legge delega n. 123/2007 ed introdotta dai protocolli specifici, viene inizialmente creata per far fronte alle particolari necessità di talune difficili realtà portuali quali Napoli e Genova.

Individuata tra i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle aziende operanti nello stesso sito produttivo, agisce infatti in quegli specifici contesti caratterizzati dalla compresenza di più aziende o cantieri quali per l'appunto porti, centri intermodali di trasporto, impianti siderurgici, cantieri con almeno 30.000 uomini/giorno, contesti produttivi con complesse problematiche legate alla interferenza delle lavorazioni e da un numero complessivo di addetti mediamente operanti nell'area superiore a 500.

Oltre a doversi preoccupare di realizzare il coordinamento tra i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza del medesimo sito è il soggetto che in assenza del rappresentante per la sicurezza è legittimato a svolgere i compiti *ex lege* a questi riconosciuti (*ex* articolo 50 TU).

Anche il *Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale*, le cui funzioni sono incompatibili con l'esercizio di altre funzioni sindacali operative, svolge nelle aziende o unità produttive del comparto di competenza, in assenza del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, le funzioni a questi delegate.

Il legislatore del Testo Unico gli riconosce non solo il diritto/dovere di ricevere adeguata formazione in materia di salute e sicurezza concernente i rischi specifici esistenti negli ambiti in cui esercita la propria rappresentanza e tale da assicurargli adeguate competenze sulle principali tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi, ma altresì il diritto di accedere ai luoghi di lavoro mediante preavviso, non strettamente necessario nei casi di grave infortunio.

Il Testo Unico nel dettare la specifica normativa sui soggetti in questione, non risulta affatto esaustivo, tant'è che si riserva la possibilità di integrare quanto già esplicitato in linea generale.

Il riferimento è al rinvio (degli articoli 48 e 49 TU) ai contratti collettivi perché disciplinino sia le modalità di individuazione del rappresentante dei lavoratori di sito produttivo che quelle attributive dei poteri (elencati nell'articolo 50 TU) del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, in caso di cantieri o aziende mancanti di tale figura o ancora agli accordi collettivi nazionali, interconfederali o di categoria stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale in tema di modalità di elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale o alla contrattazione collettiva perché vengano individuate le modalità di durata e dei contenuti specifici della formazione del Rlst da effettuarsi secondo un percorso formativo di almeno 64 ore iniziali, da svolgersi entro 3 mesi dalla data di elezione o designazione, e 8 ore di aggiornamento annuale.

Una prima superficiale analisi, sembrerebbe suggerirci che i due nuovi responsabili non godano di un effettivo potere decisionale essendo impegnati nell'attività di controllo e prevenzione dei rischi e chiamati ad offrire, nei casi di particolare necessità, un semplice parere o tutt'al più avanzare proposte, stando attenti a rendersi altresì sempre reperibili e disponibili per fornire consulti.

Un giudizio in merito allo stato è prematuro atteso che converrà tra le altre cose, attendere il fisiologico periodo di adattamento e applicazione effettiva dell'intero disposto normativo oltre che l'eventuale recepimento e gli spunti che sul tema gli accordi collettivi nel tempo ci forniranno.

Il legislatore è intervenuto altresì prevedendo modalità efficaci perché la cultura della sicurezza potesse trovare veloce diffusione mediante l'utilizzo dei classici canali quali le scuole, nei cui programmi sono state inserite appositi corsi e materie di studio.

L'intero articolo 11 TU risulta essere improntato alla individuazione di valide modalità per una migliore e più veloce promozione e diffusione della *cultura della salute e sicurezza sul lavoro*, realizzabile appunto attraverso la facoltà di inserimento nelle attività scolastiche ed universitarie, nelle istituzioni dell'alta formazione artistica e coreutica e nei percorsi di istruzione e formazione professionale – nel rispetto delle autonomie didattiche e nei limiti delle risorse disponibili di ciascun istituto – di specifici percorsi formativi interdisciplinari tesi alla formazione e informazione in materia. Per tali attività il comma 1, lett. c, prevedrebbe lo stanziamento di specifici finanziamenti.

Nell'ambito del progetto di diffusione della cultura della sicurezza le amministrazioni pubbliche dovranno promuovere at-

5. Formazione del lavoratore e libretto formativo del cittadino

tività destinate ai lavoratori immigrati o alle lavoratrici e finalizzate al miglioramento della loro tutela negli ambienti di lavoro, mentre l'Inail secondo la statuizione di cui all'articolo 11, comma 5, dovrebbe finanziare iniziative orientate alla formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché progetti volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale nelle piccole, medie e micro imprese. Criterio di priorità per l'accesso al finanziamento sarà proprio l'adozione da parte delle imprese delle buone prassi.

Tali interventi solo nella considerazione che una delle principali ragioni del mancato funzionamento ed esatta applicazione delle norme sulla sicurezza sia da individuarsi nella carenza di informazione e formazione a più livelli che invero non sono mai riuscite in maniera concreta, ad apportare un valido contributo alla riduzione delle cosiddette morti bianche.

Secondo autorevole dottrina sussisterebbe «indubbiamente un problema di *qualità, conoscibilità ed esigibilità* delle norme. Servono certamente buone norme, ma decisivi sono poi i comportamenti concreti, e quotidiani, di tutti gli attori coinvolti. Gli imprenditori, certamente e in prima fila, ma anche i lavoratori, i rappresentanti per la sicurezza e i vari organi chiamati a vigilare sulla corretta attuazione delle leggi»<sup>(15)</sup>.

Per *formazione* si intende quel processo educativo attraverso il quale vengono trasferite ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi (articolo 2, lett. *aa*).

L'*informazione* si sostanzia in quel complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro (articolo 2, lett. *bb*).

Proprio in tema di formazione e informazione non si può non ricordare l'importante contributo che forniscono le *buone prassi* intese quali «soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro, elaborate e raccolte dalle regioni, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), dall'Istituto nazionale per la assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) e dagli organismi

---

<sup>(15)</sup> M. TIRABOSCHI, *Prevenzione innanzitutto Sicurezza, la chiave della prevenzione*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2008.

paritetici di cui all'articolo 51, validate dalla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6, previa istruttoria tecnica dell'Ispesl, che provvede a assicurarne la più ampia diffusione» (articolo 2, lett. v).

Gli organi che *ex* articolo 10 TU risultano deputati a svolgere anche mediante convenzioni, attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro sono le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (tramite le AASSLL del SSN), il Ministero dell'interno (tramite le strutture del Corpo nazionale dei vigili del fuoco), l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (Ispesl), il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il Ministero dello sviluppo economico per il settore estrattivo, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail), l'Istituto di previdenza per il settore marittimo (Ipsema), gli organismi paritetici e gli enti di patronato.

La sezione IV intitolata *Formazione, informazione e addestramento* <sup>(16)</sup> occupandosi della necessaria attuazione di taluni principi già espressi nella legge delega n. 123/2007 (articolo 1, comma 2, lett. *l, m, n e o*, agli articoli 36 e 37 individua da un lato le materie che il datore di lavoro avrà l'onere di far conoscere ai propri dipendenti (quali l'adeguata informazione sui rischi per la salute e sicurezza sul lavoro, sulle procedure che riguardano il primo soccorso, la lotta antincendio, l'evacuazione dei luoghi di lavoro; i rischi specifici in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia; i pericoli connessi all'uso delle sostanze e dei preparati pericolosi sulla base delle schede dei dati di sicurezza previste dalla normativa vigente e dalle norme di buona tecnica; le misure e le attività di protezione e prevenzione adottate) e le modalità da seguire scrupolosamente in questa attività di formazione (il cui contenuto dovrà essere facilmente comprensibile per i lavoratori e consentire loro l'acquisizione delle relative conoscenze) mentre dall'altro stabilisce i contenuti minimi, la durata stessa della formazione <sup>(17)</sup> statuendo che ciascun lavoratore dovrà ricevere una *formazione sufficiente ed adeguata* ai

---

<sup>(16)</sup> Intendendosi per addestramento il «complesso delle attività dirette a fare apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro» (art. 2, lett. *cc*).

<sup>(17)</sup> Definiti con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adottato, previa consultazione delle parti sociali, entro il termine di 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

rischi specifici, eventualmente periodicamente ripetuta in relazione alla evoluzione degli stessi rischi o all'insorgenza di nuovi, impartita da persona esperta e sul luogo di lavoro, con specifica indicazione dei tempi in cui tale formazione dovrà avvenire ovvero: al momento della costituzione del rapporto di lavoro o dell'inizio dell'utilizzazione qualora si tratti di somministrazione di lavoro oppure al momento del trasferimento o cambiamento di mansioni, della introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi.

L'articolo 37 poi, oltre a suggerire precise indicazioni sui campi di formazione di ciascuna figura professionale al cui esame normativo si rimanda, stabilendo altresì la durata minima dei corsi di formazione pari a 32 ore iniziali di cui 12 sui rischi specifici presenti in azienda e le conseguenti misure di prevenzione e protezione adottate, con verifica di apprendimento <sup>(18)</sup> prevede (all'ultimo comma) la necessità che l'attività di formazione sia certificata e registrata nel *libretto formativo del cittadino* (ex articolo 2, comma 1, lett. i, decreto legislativo n. 276/2003 e successive modificazioni) il cui «contenuto viene considerato dal datore di lavoro ai fini della programmazione della formazione e di esso gli organi di vigilanza tengono conto ai fini della verifica degli obblighi di cui al presente decreto».

Il libretto formativo cartaceo o elettronico rientra tra le *principali innovazioni* del Testo Unico – approvato dalla conferenza Stato-Regioni del 14 luglio 2005 e recepito con decreto interministeriale Lavoro-Istruzione del 10 ottobre 2005 – è rilasciato dalla Regione o da organi da questa eventualmente delegati e risulta essere formato da una scheda (contenente indicazioni anagrafiche, titoli di studio e formazione, ecc.) e una nota tecnica esplicativa.

Il libretto formativo del cittadino, utilizzato solo in via sperimentale, oltre a costituire il documento di registrazione dell'iter formativo e delle competenze acquisite dal dipendente, può altresì essere utilizzato quale certificazione delle competenze in materia di sicurezza dovendo esservi *ex lege* trascritte tutte le partecipazioni alle attività di formazione.

Si auspica che simili interventi possano realmente contribuire a ridurre il numero degli incidenti sul lavoro, quantomeno nel lungo periodo, sebbene probabilmente si debba condividere l'opinione di chi crede che la ragione del proliferare delle morti bianche e degli infortuni sul lavoro sia «di ordine *sostanziale*,

---

<sup>(18)</sup> La contrattazione collettiva nazionale disciplina le modalità dell'obbligo di aggiornamento periodico, la cui durata non può essere inferiore a 4 ore annue per le imprese che occupano dai 15 ai 50 lavoratori e a 8 ore annue per le imprese che occupano più di 50 lavoratori

6. Responsabilità  
dell'appaltante e  
dell'appaltatore

non formale, necessitando interventi *organizzativi, culturali e comportamentali*»<sup>(19)</sup>.

Con la legge delega n. 123/2007 il Governo ha apportato degli interessanti correttivi anche in materia di appalti già oggetto di revisione ad opera della legge n. 296/2006 – altrimenti conosciuta come finanziaria 2007 – che con l'articolo 1, comma 911, modificava l'articolo 29, comma 2, decreto legislativo n. 276/2003 – legge di riferimento per l'intera normativa sul tema – nella parte disciplinante la responsabilità solidale tra committente imprenditore (datore di lavoro), appaltatore ed eventuali subappaltatori per la corresponsione ai lavoratori dei trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti nel rispetto del limite di due anni dalla cessazione dell'appalto.

Il comma 911 dell'articolo 1 della Finanziaria 2007<sup>(20)</sup> aveva – com'è possibile intuire – già previsto la responsabilità solidale in materia di infortuni sul lavoro tra il committente, appaltatore ed eventuale subappaltatore ma per i danni subiti dal lavoratore dipendente non indennizzabili dall'Inail come ad esempio per il danno esistenziale.

L'articolo 8 della legge n. 123/2007 – integralmente recepito dall'articolo 26, commi 6 ss., decreto legislativo n. 81/2008 – infatti sostituendo il comma 3 bis dell'articolo 86 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163<sup>(21)</sup>, e successive modificazioni, ha stabilito che nelle gare di appalto di lavori pubblici per la valutazione della anomalia delle offerte, l'ente aggiudicatore dovrà valutare la *sufficienza* e l'*adeguatezza* del valore economico sia al *costo* relativo alla *sicurezza* – che dovrà per forza di cose essere specificatamente indicato, risultare *congruo* rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture – che a quello del *lavoro* periodicamente determinato in apposite tabelle dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei Ccnl o delle norme in materia

<sup>(19)</sup> M. TIRABOSCHI, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico»*, in *DRI*, 2008, n. 2, 380: cfr. *Note conclusive della relazione finale approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"*.

<sup>(20)</sup> Art. 1, comma 911: «L'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è sostituito dal seguente: "2. In caso di appalto di opere o di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti"».

<sup>(21)</sup> *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*, in *GU*, 2 maggio 2006, n. 100, s.o.

previdenziale ed assistenziale dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali o in mancanza sulla base dei Ccnl del settore merceologico più vicino a quello oggetto di considerazione.

Sempre la legge delega n. 123/2007, all'articolo 1, lett. s, in materia di appalti forniva valide indicazioni affinché si creassero norme migliorative dell'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, nel 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.

La stessa lett. s prevedeva altresì il divieto che il costo relativo alla sicurezza fosse soggetto al ribasso d'asta ovvero *il divieto di assegnare appalti al massimo ribasso* volendo in tal caso evitare la riduzione proprio di quei costi strettamente connessi alla materia della sicurezza o alla retribuzione dei lavoratori a netto discapito del principio di tutela del lavoratore, della sua salute e sicurezza; contemplando altresì la modifica della disciplina del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo n. 163/2006, prevedendo che i costi relativi alla sicurezza dovessero essere specificamente indicati nei bandi di gara e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture oggetto di appalto.

Stante la previsione di cui all'articolo 26 TU, cit., è *onere del datore* – che affida dei lavori all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima – fornire informazioni sui *rischi specifici* e verificare *l'idoneità tecnico-professionale* delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione, «acquisendo i certificati di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato (CCIAA) nonché l'autocertificazione» (ex articolo 47, d.P.R. n. 445/2000) della impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi sui requisiti di idoneità tecnico-professionale.

I datori di lavoro e i subappaltatori saranno altresì obbligati a *cooperare* per l'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto, a *coordinare* gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, elaborando un documento unico di valutazione dei rischi (DUVRI) – alle-



gato al contratto di appalto o di opera – indicante le misure per eliminare o ridurre al minimo i rischi da interferenze.

Sempre l'articolo 26, comma 4, decreto legislativo n. 81/2008, in parte recuperando il disposto di cui alla legge n. 123/2007 ribadisce la responsabilità solidale dei committenti con l'impresa appaltatrice ed eventuali subappaltatori per «il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (Ipsema)» altresì ribadendo che tale disciplina non è applicabile ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.

Anche per questa *rimarcata solidarietà* il committente dovrà prestare particolare attenzione alla *congruità del corrispettivo* pattuito e ciò al solo scopo di impedire che per economizzare sui costi si eludano le disposizioni in tema di sicurezza sul lavoro.

Il legislatore del Testo Unico prevede inoltre una particolare forma di nullità *ex* articolo 1418 che travolgerebbe i contratti <sup>(22)</sup> di subappalto, di appalto e di somministrazione – (qualora in essere al momento della data di entrata in vigore del Testo Unico) eccezion fatta per i contratti di somministrazione di beni e servizi essenziali, *ex* articoli 1655, 1656 e 1677 c.c. – qualora non vi sia precisa indicazione dei costi relativi alla sicurezza del lavoro con particolare riferimento a quelli propri connessi allo specifico appalto.

Proprio in tema di responsabilità occorre considerare le interessanti modifiche apportate dal recente decreto legge 3 giugno 2008, n. 97 <sup>(23)</sup> – che con l'articolo 3, comma 8, ha abrogato i commi dal 29 al 34 dell'articolo 35 del decreto legge n. 223/2006 (altrimenti conosciuto come Decreto Bersani), convertito nella legge n. 248/2006, nonché l'intero decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 25 febbraio 2008, n. 74 <sup>(24)</sup>

---

<sup>(22)</sup> Per i contratti stipulati prima del 25 agosto 2007 – se ancora in corso a tale data – i costi della sicurezza del lavoro devono essere indicati entro il 31 dicembre 2008. A tali dati potranno accedere, su richiesta, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi locali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

<sup>(23)</sup> D.l. 3 giugno 2008, n. 97 (modificato in l. n. 2 agosto 2008, n. 129) recante *Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini*.

<sup>(24)</sup> D.m. 25 febbraio 2008, n. 74 recante *Regolamento concernente l'art. 35, commi da 28 a 34 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 – Responsabilità solidale tra ap-*

– in materia di *adempimenti formali* connessi alla responsabilità solidale di committente e appaltatore.

Resta invece ancora in vigore la normativa di cui all'articolo 35, comma 28, del Decreto Bersani che prevedeva la responsabilità solidale dell'appaltatore e del subappaltatore per «l'effettuazione e il versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti a cui è tenuto il subappaltatore»<sup>(25)</sup> nonché il regime generale in materia di solidarietà previsto dall'articolo 29, comma 2, decreto legislativo n. 276/2003<sup>(26)</sup>.

Invero l'intervento di cui all'articolo 3, comma 8, decreto legge n. 97/2008, ha deburocratizzato gli adempimenti introdotti dalla Legge Bersani nonché velocizzato i tempi di pagamento, eliminando altresì una delle possibilità messe a disposizione dell'impresa appaltatrice, di esonerarsi dalla responsabilità solidale verso le subappaltatrici, non ha invece risolto, a detta dei più, il problema della riduzione dei rischi di contenzioso ed eventuali richieste risarcitorie nei confronti dell'appaltatore, anche a distanza di tempo, per fatti propri del subappaltatore e dei quali, di per sé, è del tutto incolpevole.

## 7. Sospensione dell'attività di impresa

La sospensione dell'attività imprenditoriale quale *possibile* conseguenza di un'ispezione condotta dagli organi competenti di cui all'articolo 13 TU – già contenuto nel decreto legge n.

---

*paltatore e subappaltatore in materia di versamento delle ritenute fiscali e dei contributi previdenziali e assicurativi obbligatori, in relazione ai contratti di appalto e subappalto di opere, forniture e servizi, in GU, 16 aprile 2008, n. 90).*

<sup>(25)</sup> Perché vi fosse esonero da responsabilità occorre che, l'appaltatore, acquisisse e trasmettesse al committente idonea documentazione comprovante il rispetto di tali adempimenti. Della disciplina relativa a siffatta documentazione si occupava il d.m. n. 74/2008, abrogato proprio dal d.l. n. 97/2008.

<sup>(26)</sup> D.lgs. n. 276/2003, art. 29 (*Appalto*): «1. Ai fini della applicazione delle norme contenute nel presente titolo, il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'art. 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa. 2. *In caso di appalto di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti.* 3. L'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto d'appalto, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda».

223/2006 <sup>(27)</sup> convertito in legge n. 248/2006 <sup>(28)</sup> riferito alle attività dei cantieri edili <sup>(29)</sup> – è stato oggetto di riforma dapprima ex legge n. 123/2007 (articolo 5) e successivamente ex articoli 13 e 14 TU, cit.

Tale provvedimento è di carattere discrezionale con finalità cautelare.

Il Testo Unico ha semplificato l'intera materia sostituendo tutte quelle norme disciplinanti i differenti settori di attività con una normativa semplice e soprattutto valida per una pluralità di attività.

Già l'articolo 5 della legge n. 123/2007 aveva apportato una prima estensione allargando il campo di applicazione della legislazione *de quo* prevedendo «l'operatività della disciplina sui provvedimenti dell'ambito dei cantieri edili con riferimento ad ogni altro ambito» <sup>(30)</sup>.

Sempre l'articolo 5, legge n. 123/2007, poi, all'ultimo comma – innovando la disciplina ex decreto legge n. 223/2006, articolo 36-bis – aveva esteso i poteri e gli obblighi propri del personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale «all'ambito dei compiti istituzionali delle *aziende sanitarie locali* nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali complessivamente disponibili, al personale ispettivo delle medesime aziende sanitarie, limitatamente all'accertamento di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro».

Il Testo Unico conferma l'estensione del potere di adozione del provvedimento di sospensione al personale ispettivo delle

---

<sup>(27)</sup> D.l. 4 luglio 2006, n. 223, in *GU*, 4 luglio 2006, n. 153: *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, l. 4 agosto 2006, n. 248 (in *GU*, 11 agosto 2006, n. 186, s.o.), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

<sup>(28)</sup> L. 4 agosto 2006, n. 248, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, in *GU*, 11 agosto 2006, n. 186, s.o. n. 183.

<sup>(29)</sup> F. ROTONDI, *Cause di sospensione dell'attività d'impresa; strumenti difensivi*, in *DPL*, ottobre 2007, n. 40.

<sup>(30)</sup> D. PAPA, *Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale*, in *GLav*, 2008, n. 21, 13 : «Il legislatore ha tuttavia previsto che il vecchio provvedimento di sospensione disciplinato dall'art. 266 bis D.L. 233/06 rimanesse invivibile, né risultava che la materia era allo stesso tempo dalla duplice fonte normativa [...]»; «[...] Le difficili questioni interpretative – e non solo interpretative – legate alla sussistenza del “doppio binario” sono state comunque definitivamente superate dal Tu, il quale ha sostituito la duplice fonte normativa con un'unica disciplina, contenuta nel suo art. 14, applicabile sia dentro che fuori i cantieri edili. L'art. 304 del Tu ha infatti abrogato sia l'art. 5 della legge n. 123/2007, sia i commi 1 e 2 dell'art. 36-bis del Dl n. 223/06».

AASSLL dilatandolo fino ad investire il settore relativo ai cantieri edili, da sempre nel tempo disciplinato da apposite specifiche leggi (vedi legge n. 248/2006).

Il potere di verifica e ispezione è attribuito dall'articolo 7 della legge n. 123/2007 agli organismi paritetici, stabilendo che questi «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» il cui esito dovrà essere comunicato alla competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza che potrà eventualmente scegliere di disporre l'effettuazione di controlli in materia di sicurezza sul lavoro mirati a specifiche situazioni.

Il decreto legislativo n. 81/2008 all'articolo 14 chiarisce, come già anticipato, non solo la posizione delle imprese che espletano attività di costruzione, demolizione, manutenzione, riparazione, conservazione, trasformazione, smaltimento di opere fisse in muratura ed in cemento armato da sempre disciplinate da leggi apposite, quanto anche offre un valido e determinante ausilio (anche se limitatamente alle ipotesi di violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro) per l'identificazione degli organi aventi potere di vigilanza ovvero verosimilmente competenti per l'accertamento della sospensione dell'attività, individuandoli nell'azienda sanitaria locale competente per territorio; nel Ministero dello sviluppo economico (per il settore minerario); nelle province autonome di Trento e Bolzano (per le industrie estrattive di seconda categoria e le acque minerali e termali); nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco nonché nel personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che per talune attività <sup>(31)</sup> legislativamente previste, potrà agire solo informando preventivamente il servizio di prevenzione e sicurezza dell'Azienda sanitaria locale competente per territorio; oppure ancora nelle autorità marittime a bordo delle navi ed in ambito portuale; negli uffici di sanità aerea e marittima; nelle autorità portuali ed aeroportuali, per

---

<sup>(31)</sup> Le attività in relazione alle quali il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale svolge attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, informandone preventivamente il servizio di prevenzione e sicurezza dell'Azienda sanitaria locale competente per territorio, sono individuate con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri e sono così succintamente identificabili: quelle dei settori delle costruzioni edili o di genio civile ovvero lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi; lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei; ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati.

quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori a bordo di navi e di aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale nonché nei servizi sanitari e tecnici istituiti per le Forze armate e per le Forze di polizia <sup>(32)</sup> e nei Vigili del fuoco.

Stante la statuizione di cui all'articolo 14 TU, al puro scopo «di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare [...] gli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze, possono adottare provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale» qualora verificchino: l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; nonché gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro (individuate con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano).

Il legislatore si riserva contestualmente anche il diritto di riformare l'elenco preesistente e trascritto nell'allegato I relativo alla enumerazione delle violazioni, presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività mentre individua con precisione la procedura e gli organi competenti per l'emissione del provvedimento <sup>(33)</sup>; il tempo cui l'attività sarà interdetta «alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche 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»; l'eventuale possibilità di revoca del provvedimento da parte dello stesso organo emittente il provvedimento; la procedura da seguire per proporre ricorso dinanzi all'autorità competente; le sanzioni adottabili.

Lo stesso articolo 14 TU stabilisce che qualora il provvedimento risulti emesso dall'organo di vigilanza del Ministero del

---

<sup>(32)</sup> L'amministrazione della giustizia può avvalersi dei servizi istituiti per le Forze armate e di polizia, anche mediante convenzione con i rispettivi Ministeri nonché di quelli istituiti con riferimento alle strutture penitenziarie.

<sup>(33)</sup> Il provvedimento di sospensione sarà opportunamente comunicato sia all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (di cui all'art. 6 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) che al Ministero delle infrastrutture, per gli aspetti di rispettiva competenza. Con riferimento all'accertamento della reiterazione delle violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, tali obblighi e poteri spettano anche agli organi di vigilanza delle aziende sanitarie locali. In materia di prevenzione incendi trovano applicazione le disposizioni di cui agli artt. 16, 19 e 20 del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139.

lavoro e della previdenza sociale potrà essere oggetto di revoca nel caso in cui si riscontrino: «a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria; b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro<sup>(34)</sup>; c) il pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a Euro 2500 rispetto a quelle di cui al comma 6<sup>(35)</sup>» (articolo 14 comma 4, TU, cit.); qualora invece il provvedimento sia stato emesso dall'organo di vigilanza delle aziende sanitarie locali vi sarà revoca nel caso si verifichi la sussistenza del medesimo requisito appena esposto ovvero «il pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a Euro 2500 rispetto a quelle di cui al comma 6»<sup>(36)</sup> oppure qualora vi sia – a fronte delle riscontrate reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro – un accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro.

Al datore inottemperante al provvedimento di sospensione verrà applicata la pena dell'arresto fino a sei mesi.

Avverso i provvedimenti di sospensione si potrà comunque proporre ricorso, entro 30 giorni, alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente – per le violazioni riscontrate dagli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale – o al presidente della Giunta regionale nel caso di provvedimenti emessi dalle AASSLL per violazioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Tali organi sono tenuti a pronunciarsi nel termine di 15 giorni dalla notifica del ricorso decorsi i quali il provvedimento di sospensione perderà automaticamente la sua efficacia (articolo 14, comma 9, TU).

Si fa rilevare da un lato la perentorietà di tale termine (15 giorni), e dall'altro il particolare valore che il legislatore attribuisce all'inerzia dell'autorità competente nel caso di presentazione della semplice domanda di opposizione a seguito della quale non è neppure prevista l'opportunità di un esame del merito da parte dell'organo adito ritenendosi, al contrario sufficiente perché il provvedimento sia considerato inefficace, la sola presentazione del ricorso e il silenzio dell'autorità.

---

<sup>(34)</sup> Comma così modificato dall'art. 14, l. n. 133/2008.

<sup>(35)</sup> L'importo delle somme aggiuntive integrerà la dotazione del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, d.l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 luglio 1993, n. 236, ed è destinato al finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare.

<sup>(36)</sup> L'importo delle somme aggiuntive integrerà l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro.

## 8. Conclusioni

Con questo scritto si è tentato di fornire delucidazioni sulle principali innovazioni e semplificazioni apportate dal legislatore del Testo Unico nella farraginoso disciplina legislativa già esistente in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Tale studio se per un verso ci consente di apprezzare l'impegno del legislatore improntato alla riduzione dei tragici incidenti sul lavoro attraverso il potenziamento della diffusione della cultura della sicurezza a più livelli, la previsione di nuove figure, pene più severe a carico dei trasgressori, maggiori carichi di responsabilità, semplificazioni per le piccole e medie imprese negli adempimenti formali, pur tuttavia evidenzia taluni inevitabili limiti nonché l'insufficienza di parte degli interventi almeno così come ad oggi formulati.

Si pensi ad esempio alle norme relative al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale o di sito produttivo che secondo almeno una prima superficiale analisi sembrerebbero incomplete poiché poco esaustive tanto da contenere un significativo rinvio ai Ccnl o agli accordi collettivi nazionali o di categoria stipulati dalle associazioni di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o comunque a tutti quei compiti formali assegnati al datore di lavoro che sicuramente restano numerosissimi tanto da rendersi verosimilmente necessario il ricorso all'aiuto di professionisti e società specializzate esterne capaci di fare chiarezza sugli obblighi e responsabilità in materia.

Va indubbiamente riconosciuto grande merito al legislatore del Testo Unico che ha focalizzato finalmente la propria attenzione nel trovare validi rimedi per semplificare le procedure esecutive provando in qualche modo a sburocratizzare le attività formali collegate alla tutela della sicurezza.

Tuttavia, al di là dei sani propositi, si ritiene che, come sopra spiegato, l'attività di semplificazione sia solo larvale per cui si auspica che i prossimi interventi si rivelino più incisivi ed efficaci.

Ad ogni buon conto, un'analisi eccessivamente severa appare allo stato dei fatti fin troppo prematura, atteso che sarebbe opportuno rimandare apprezzamenti e critiche ad un momento diverso allorquando l'applicazione sul campo della disciplina prevista, manifesti l'effettività e la inequivocabile validità degli interventi legislativi *de quo* o al contrario ne appalesi la reale fallacità.

Speriamo che il Nuovo Testo Unico non si riveli una "camicia di Nesso"!

Speriamo bene!