



CONVEGNO AIAS CATANIA -ANIS

Catania, 27 gennaio 2016

SEMPLIFICAZIONI E RAZIONALIZZAZIONI NELLA SICUREZZA SUL LAVORO

UN PRIMO BILANCIO SECONDO AIAS

Claudio Venturato



2015: l'anno del Jobs Act

- Il 2015 è stato l'anno di entrata in vigore dei **sette decreti legislativi attuativi del Jobs Act**
- Nel loro complesso, essi configurano una **riforma di grande rilievo** del rapporto di lavoro e delle politiche attive del lavoro
- In questo contesto hanno trovato posto anche una **parziale risistemazione** e **alcune semplificazioni** di adempimenti nel campo della sicurezza sul lavoro

2015: l'anno del decreto 231

- Il 2015 è stato anche l'anno in cui la giurisprudenza sui reati in danno della sicurezza sul lavoro si è «**accorta**» **delle potenzialità** dell'applicazione in questo campo del d. lgs. 231/2001 (Responsabilità amministrativa degli enti riveniente da reato dei propri collaboratori):
- in termini di ampliamento della **portata punitiva** del regime sanzionatorio specifico
- e, di riflesso, anche per le **ricadute prevenzionali** che tale normativa può avere

Le misure di semplificazione e razionalizzazione

- Le misure di semplificazione e razionalizzazione che interessano la sicurezza sul lavoro **sono contenute in buona parte negli artt. 20 e 21 del d. lgs. 151/2015**, ma ve ne sono anche in altri decreti del pacchetto «Jobs Act» ed anche al di fuori di questo
- Volendo rintracciare un filo conduttore, le misure introdotte possono essere **classificate in quattro gruppi**

Le misure di semplificazione e razionalizzazione - una panoramica

- 1) Un primo gruppo di modifiche, ascrivibili alle “razionalizzazioni”, riguarda il **campo di applicazione**, in senso sia oggettivo che soggettivo, della disciplina prevenzionistica
- 2) Un secondo gruppo di modifiche, anche queste ascrivibili alle “razionalizzazioni” riguarda gli organismi e le procedure cui è attribuita buona parte della **governance** del settore sicurezza sul lavoro, in quanto depositari di fondamentali funzioni.
- 3) Un terzo gruppo di modifiche (classificabili forse tra le “razionalizzazioni”, almeno nelle intenzioni) riguarda il **regime sanzionatorio**. Si tratta tuttavia per lo più di modesti ritocchi, che vanno dall’eliminazione di evidenti refusi del testo precedente ad adeguamenti di importi pecuniari.
- 4) Il quarto gruppo di modifiche concerne infine una serie di **semplificazioni** e la predisposizione di **ausili** nell’adempimento di obblighi. Si possono quindi ascrivere questi interventi alla categoria delle “semplificazioni”.

Le misure di semplificazione e razionalizzazione

una prima valutazione

- mentre nel suo complesso il pacchetto «Jobs Act» ha una evidente unitarietà e risponde ad una logica di notevole respiro, la parte dedicata alla sicurezza sul lavoro si risolve in un patchwork di misure puntuali
- In questo campo appare carente una **visione complessiva** dei problemi
- Manca un **filo conduttore unitario**, al di là del «rattoppo» dei tanti strappi che il tessuto normativo presenta
- Vi sono però i primi accenni ad un **mutamento del rapporto** tra Stato e cittadino operatore del sistema di sicurezza

**Da «Stato di Polizia» a Stato che sostiene
i soggetti obbligati
nei loro adempimenti?**

Misure riguardanti il campo di applicazione

Si articolano in

- misure che **ampliano**
- e
- misure che **restringono**

**il campo di applicazione di determinati obblighi o
facoltà**

Misure che ampliano il campo di applicazione

- **CANTIERI TEMPORANEI O MOBILI** (*Legge Europea 2014 , l. 115/2015, art. 16, c. 1*)
- *la modifica della lett. g-bis) del comma 2 dell'art. 88 TUSL ripristina il campo di applicazione del Titolo IV, d.lgs. 81/2008, sottopone nuovamente alla disciplina dei cantieri temporanei o mobili, salvo il caso in cui le attività non comportino l'esecuzione di lavori edili o di ingegneria civile, i lavori relativi a:* impianti elettrici, reti informatiche, gas, acqua, condizionamento, riscaldamento, piccoli lavori per realizzazione o manutenzione di infrastrutture per servizi di durata fino a dieci uomini/giorno. La Commissione europea, su ricorso del RLS Bazzoni, **aveva rilevato l'infrazione** (caso EU Pilot 6155/14/EMPL) della normativa europea.
- **ABILITAZIONE ALLA CONDUZIONE DI GENERATORI DI VAPORE** (*aggiunta dell'art. 73-bis al TUSL*)
- si rimedia ad uno dei **misfatti legislativi** perpetrati con i c.d. decreti «taglia-leggi» e «salva-leggi» del 2006, ripristinando l'obbligo, per gli addetti alla conduzione di generatori di vapore, di essere in possesso di **un'apposita abilitazione**, a motivo dell'intrinseca pericolosità delle attrezzature in questione
-

Misure che ampliano il campo di applicazione

- **LAVORO MARITTIMO** (*Legge Europea 2014, l. 115/2015, art. 17, c.2*)
- viene attribuita al MPLS, d'intesa con i Ministeri della salute e delle politiche sociali, la **ricognizione dei lavori pericolosi** per la salute o sicurezza dei **minori di anni 18** imbarcati su navi mercantili o da pesca e il conseguente divieto di adibizione degli stessi a tali lavori, con sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione
- **VOLONTARIATO** (*modifica dell'art. 3, c. 12-bis, TUSL*)
- le tutele già previste per varie categorie di volontari vengono estese ai volontari che prestano opera nell'ambito di **associazioni religiose** e di **programmi internazionali di educazione non formale**
- **OPERATORI DELLE ATTREZZATURE DI LAVORO** (*modifica del comma 1 lett. e) dell'art. 69 TUSL*)
- viene estesa ai datori di lavoro che fanno **uso diretto delle attrezzature** di lavoro la definizione di "operatori", già riferita ai lavoratori incaricati. Pertanto tali datori di lavoro avranno l'obbligo di possedere una **apposita abilitazione** per l'uso diretto delle **attrezzature individuate con l'accordo Stato-Regioni del 22.02.2012**. Non si estendono invece ai datori di lavoro le norme del Titolo III, Capo I, TUSL riferite ai soli "lavoratori incaricati dell'uso di una attrezzatura", anziché agli "operatori".

Misure che restringono o modificano il campo di applicazione

- **LAVORO ACCESSORIO** (*modifica dell'art. 3, c. 8, TUSL*)
- l'applicazione completa del TUSL per i lavoratori accessori è riservata ai soli casi in cui il committente è **un imprenditore o un professionista**, restando in ogni caso escluse le prestazioni di piccoli lavori domestici a carattere straordinario. A tutti coloro che non sono più coperti dalla tutela piena, si applicherà comunque la tutela ridotta di cui all'art. 21 (**regime dei lavoratori autonomi**)
- **LAVORO SOMMINISTRATO** (*soppressione del comma 5 dell'art. 3 TUSL*).
- I lavoratori somministrati vengono in base a tale norma **assimilati ai dipendenti dell'utilizzatore** per ogni aspetto concernente la loro salute e sicurezza sul lavoro, salvo che per gli obblighi di **informazione e formazione sulle attrezzature di lavoro utilizzate**, i quali restano in capo al somministratore

GOVERNANCE DEL SETTORE SICUREZZA SUL LAVORO

- Tre delle modifiche riguardano organi ed istituti **collocati al centro del modello di governance** introdotto dal d. l.gs. 81/2008
- Si tratta dei seguenti
 - Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza
 - Commissione consultiva permanente
 - istituto dell'interpello

- Per quanto riguarda il **Comitato per l'indirizzo e il controllo** e la **Commissione consultiva**
 - sono stati **regolati i rapporti** tra Ministero della salute e MPLS, mediante la rispettiva attribuzione della sede e della presidenza dei due organi
 - è stata **rimaneggiata la composizione** di ambedue gli organi, diminuendo il numero dei componenti e rafforzando la loro rappresentatività
 - sono state **rimaneggiate** (solo per la Commissione consultiva) **le competenze**
- Per quanto riguarda la **procedura di interpello**
 - è stata **ampliata a nuovi soggetti** la facoltà di presentare interPELLI

GOVERNANCE DEL SETTORE SICUREZZA SUL LAVORO

- **Comitato di coordinamento e controllo, ne fanno parte**

- non più dei semplici rappresentanti delle Amministrazioni interessate, ma i competenti **Direttori Generali o Direttori degli uffici**
- **quattro** (e non più cinque) rappresentanti delle Regioni, **designati direttamente** dalla Conferenza Stato-Regioni
- il **Coordinatore del Comitato salute** della Conferenza Stato-Regioni

- **Commissione consultiva, ne fanno parte**

- **trentuno membri** in luogo dei precedenti **quaranta**. Diventa infatti eventuale la convocazione dei rappresentanti di Presidenza del Consiglio e di altri tre Ministeri (Difesa, MiPAF e MIUR) e viene ridotto da dieci a sei il numero di rappresentanti o di esperti designati da Regioni e OO.SS.
- tre **esperti in medicina del lavoro, igiene o impiantistica industriale** e un **rappresentante dell'ANMIL**.

GOVERNANCE DEL SETTORE SICUREZZA SUL LAVORO una prima valutazione

- ✓ Senz'altro **positivo** è il giudizio sulla spartizione dell'alta vigilanza sui due organi tra i due Ministeri, che dovrebbe aumentarne l'efficienza
- ✓ **Parzialmente positivo** è il giudizio sulla nuova e più snella composizione dei due organi e sul più ampio accesso alla procedura di interpello

ma

- ✓ **si è persa l'occasione** di **ampliare la presenza nella Commissione consultiva**, oltre ai tre esperti in medicina del lavoro, igiene e impiantistica industriale e ad un rappresentante dell'ANMIL, e **l'accesso alla procedura di interpello**

anche a **rappresentanti delle Associazioni professionali degli operatori del settore**



Misure riguardanti le sanzioni

- **MANCATO INVIO DEL LAVORATORE A VISITA MEDICA E MANCATA FORMAZIONE DEL LAVORATORE** (d.lgs. 151/2015, art. 20, c.1, lett. i)
- Anche in questo caso, come per la maxisanzione, viene introdotto **un sistema a scaglioni**
- Se la violazione si riferisce **a più di 5 lavoratori**, gli importi sono **raddoppiati**, se si riferisce **a più di dieci lavoratori** sono **triplicati**
- Il nuovo regime sanzionatorio mira **ad evitare le possibili censure di costituzionalità** delle norme ora modificate, alla luce dei principi costituzionali (e comunitari) di adeguatezza e proporzionalità (aggiunta del comma 6-bis all'art. 55 TUSL)



Misure di semplificazione

- **VALUTAZIONE DEI RISCHI** (*aggiunta del comma 3-bis all'art. 28 TUSL e del comma 6-quater all'art. 29 TUSL*)
- Tali modifiche sono volte a **semplificare e supportare i datori di lavoro nell'espletamento della valutazione dei rischi**
- L'INAIL in collaborazione con le Aziende sanitarie locali, il Coordinamento tecnico delle Regioni e gli Organismi paritetici **renderà disponibili strumenti tecnici specialistici**
- Previo parere della Commissione consultiva permanente e con apposito decreto del MLPS, saranno individuati **strumenti atti a facilitare il compito del datore di lavoro nella valutazione dei rischi**, ivi compresi **strumenti informatizzati**, facendo riferimento anche alla **piattaforma europea OIRA** (Online Interactive Risk Assessment), un applicativo che fornisce strumenti destinati alle micro e piccole imprese



Misure di semplificazione

- **NUOVI SERVIZI INAIL AL DATORE DI LAVORO E AD ALTRI SOGGETTI** (*art. 21, c. 1, d.lgs. 151/2015*)
- Messa a disposizione del datore di lavoro **in modalità telematiche**, entro il 31 dicembre di ciascun anno, degli **“altri elementi” necessari per il calcolo del premio**
- Messa a disposizione di **servizi di trasmissione telematica**, per la trasmissione da parte del medico di prime cure o della competente struttura sanitaria del **certificato di infortunio sul lavoro o di malattia professionale**, che tali soggetti sono tenuti a rilasciare, e al quale **il datore di lavoro farà riferimento** nella propria denuncia



Misure di semplificazione

- **NUOVI SERVIZI INAIL AL DATORE DI LAVORO E AD ALTRI SOGGETTI** (art. 21, c. 1, d.lgs. 151/2015)
- Messa a disposizione **delle competenti Autorità di P.S.** dei **dati relativi agli infortuni mortali o con prognosi superiore a trenta giorni**, nell'ambito della **cooperazione applicativa** prevista dal Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005), **sostituendo così l'obbligo del datore di lavoro** di comunicare tali dati alle medesime Autorità entro due giorni
- Messa a disposizione **della DTL dei medesimi dati**, sempre nell'ambito della cooperazione applicativa, **ai fini dell'inchiesta che la stessa dovrà svolgere**, consentendo così ai soggetti legittimati di richiedere l'avvio dell'inchiesta stessa. Analoghe disposizioni vengono introdotte per le malattie professionali e per il settore agricolo (modifiche agli artt. 28, 53, 54,56, 238 e 251 del D.P.R. 1124/1965)



Misure di semplificazione

- **SOPPRESSIONE DELL'OBBLIGO DI TENUTA DEL REGISTRO INFORTUNI**

(L'abrogazione dell'obbligo di tenuta del Registro infortuni, e conseguentemente di tutte le disposizioni strumentali a tale obbligo e relative sanzioni, è stata disposta dall'art. 21, c. 4, d.lgs. 151/2015; la modifica del comma 6 dell'art. 53 TUSL è stata apportata dal d.lgs. 151/2015, art. 20, c.1, lett. h)

- L'obbligo in questione è stato direttamente soppresso dal d.lgs. 151/2015 (art. 21, c. 4). Si tratta di una **semplificazione importante**, che elimina, a partire dal novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto, un adempimento reso ormai superfluo dalle restanti modifiche al D.P.R. 1124/1965.
- Con la modifica **del comma 6 dell'art. 53 TUSL viene anche eliminato ogni adempimento connesso, nonché le relative sanzioni**, salvo per quanto riguarda i registri degli **esposti ad agenti cancerogeni o biologici**, ma anche per questi ultimi si tratta di una sopravvivenza a tempo, per i sei mesi successivi all'istituzione del SINP



Misure di semplificazione

- **CORSI IN MODALITA' E-LEARNING PER I COORDINATORI** (*art. 20, c. 1, lett. o) d.lgs. 151/2015*)
- Viene estesa ai corsi in questione, la cui frequenza con verifica finale è un requisito obbligatorio per coloro che intendono qualificarsi come coordinatori per la sicurezza nei cantieri, **la possibilità di svolgersi in modalità e-learning** come già avviene per la formazione dei lavoratori, con le medesime caratteristiche.
- **La modalità e-learning riguarda peraltro interamente i corsi di aggiornamento, ma il solo modulo giuridico di 28 ore per i corsi iniziali** (*modifica dell'art. 98, c.3 TUSL*)



Misure di semplificazione

- **MISURAZIONE DELL'EMISSIONE SONORA DI ATTREZZATURE DI LAVORO, MACCHINE E IMPIANTI** (*art. 20, c. 1, lett. p) d.lgs. 151/2015*)
- La **misurazione dell'emissione sonora**, ai fini della valutazione del rischio rumore, potrà essere stimata in fase preventiva **facendo diretto riferimento alle banche dati approvate dalla Commissione consultiva permanente**, anziché ai più generici **livelli standard di rumore desunti da studi e misurazioni di riconosciuta validità** (*modifica dell'art. 190, c.5-bis TUSL*)



Misure di semplificazione

- **SVOLGIMENTO DIRETTO DEI COMPITI DI PRIMO SOCCORSO E PREVENZIONE INCENDI** (d.lgs. 151/2015, art. 20, c.1, lett g)
- Viene eliminata **all'art. 34 TUSL** la contraddizione tra il comma 1 e il comma 1-bis, mediante la soppressione di quest'ultimo
- La contraddizione era dovuta al fatto che i due commi avevano **un campo di applicazione diverso (il primo alle micro e piccole imprese, il secondo solo alle micro imprese)**, sebbene il comma 1 si riferisse già, come compiti espletabili dal datore di lavoro, oltre che al ruolo di RSPP, anche ai compiti di primo soccorso e prevenzione incendi.
- Viene pertanto **eliminato il limite di cinque lavoratori** per le imprese o unità produttive il cui datore di lavoro è legittimato a svolgere direttamente i compiti di primo soccorso e prevenzione incendi
- Restano pertanto in vigore i **limiti dimensionali** fissati nell'Allegato II e richiamati dal comma 1 dell'art. 34, **fino a 30 lavoratori per le imprese industriali, artigiane, agricole e zootecniche, fino a 20 lavoratori per le aziende della pesca, fino a 200 lavoratori per le altre aziende**



Giurisprudenza sui rapporti tra decreto 231 e sicurezza sul lavoro

- Nel 2015 diverse sentenze della giurisprudenza di merito, confermate dalla Corte di Cassazione, hanno comminato sanzioni, **oltre che agli individui autori** del reato di omicidio colposo o lesioni personali colpose, **anche all'azienda nel cui interesse o vantaggio i reati erano stati commessi**
- Di seguito si presenta un esempio di tale giurisprudenza



RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA D'IMPRESA

Cass. Pen., 18073 del 29 aprile 2015

- Il caso: durante la pausa per la cena in un cantiere, un lavoratore, dipendente di una ditta appaltatrice, cade in modo accidentale su un nastro trasportatore non protetto e muore. La Corte conferma la condanna, già comminata nei primi due gradi di giudizio, nonostante che l'attività del lavoratore non avesse nulla a che vedere con il nastro, nei confronti di
 - datore di lavoro (amministratore delegato dell'impresa appaltante)
 - dirigente (direttore di stabilimento dell'impresa appaltante)
 - e impresa appaltante stessa (in applicazione del d. lgs. 231/2001)



RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA D'IMPRESA

Cass. Pen., 18073 del 29 aprile 2015

- La sentenza in commento è particolarmente interessante, in quanto contiene **anche la condanna dell'impresa appaltante**, in applicazione del d. lgs. 231/2001
- «Quanto, infine, alla responsabilità amministrativa della società odierna ricorrente, affermata in sentenza ai sensi dell'art. 25-septies d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, oggetto di contestazione nel ricorso dalla stessa proposto in particolare a motivo della **dedotta insussistenza di un apprezzabile interesse o vantaggio** derivante dalle omissioni contestate agli imputati (presupposto oggettivo della responsabilità dell'ente ai sensi dell'art. 5 d.lgs. cit.), la stessa risulta congruamente argomentata in sentenza, anche sotto il profilo in questione, con riferimento al consistente risparmio di costi, in particolare relativi alle consulenze in materia, agli interventi strumentali necessari, nonché alle attività di formazione e informazione del personale. La Corte territoriale ha, altresì, rimarcato l' in conducenza del riferimento alla spesa irrisoria sostenuta per l'applicazione, successivamente al sinistro, di griglie, rilevando trattarsi solo del momento finale di un «percorso di attuazione di una strategia organizzativa globale all'epoca mancante e successivamente instaurata, richiedente un importante impegno di spesa»



UNA VISIONE PIU' AMPIA DEI PROBLEMI DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

- Se il sistema normativo della sicurezza sul lavoro avesse ormai trovato, nel suo complesso, una configurazione **equilibrata e al tempo stesso efficace**
- Gli aggiustamenti introdotti nel 2015 potrebbero rappresentare **una buona manutenzione ordinaria**
- In realtà, **si è girato al largo** da problemi più strutturali, che pertanto restano in larga misura invariati

UNA VISIONE PIU' AMPIA – IL PROBLEMA DELLE «PROCEDURE SEMPLIFICATE»

- I richiami al **crescente collegamento** tra sistema della sicurezza sul lavoro e d. lgs. 231/2001, operato dalla giurisprudenza di settore, portano a focalizzare l'attenzione
- sullo **speciale regime di applicazione** del decreto 231 nel sistema della sicurezza lavorativa
- che si concretizza **nell'art. 30 e nelle «procedure semplificate»** per le piccole e medie imprese

UNA VISIONE PIU' AMPIA – IL PROBLEMA DELLE «PROCEDURE SEMPLIFICATE»

- l'**intenzione** forse era buona, il **risultato** molto meno
- le «procedure semplificate» appaiono in realtà come un **riassunto piuttosto sciatto e impreciso** del sistema gestionale **BS OHSAS 18001**
- Tuttavia le procedure sono state adottate con un d.m., il British Standard è una norma tecnica volontaria, le prime inoltre non hanno controlli esterni

Che conclusioni ne trarranno i giudici?

UNA VISIONE PIU' AMPIA – IL PROBLEMA DELLE NORME TECNICHE

- Sotto il profilo della **tecnica normativa** adottata
- Il d. lgs. 81/2008 appare più come un **«unico testo»** che un vero **Testo Unico** della sicurezza sul lavoro
- Esso risulta infatti dalla **«ricucitura»** di normative preesistenti, non rifeuse e rese omogenee, ma giustapposte con i loro caratteri originari
- Perciò vi si trovano norme corrispondenti ad ambedue i modelli
 - delle «norme elastiche», o «in bianco»
 - e delle «norme rigide»

UNA VISIONE PIU' AMPIA – IL PROBLEMA DELLE NORME TECNICHE

- Il «combinato disposto» di **norme rigide** e **sanzioni penali** fa sì che sia estremamente difficile modernizzare tali norme e metterle al passo con i tempi
- Le norme rigide potrebbero essere proficuamente **rimpiazzate nei loro obsoleti contenuti** da **norme tecniche**
- Ma queste sono volontarie, perciò **mal si conciliano** con un sistema sanzionatorio penale

**AIAS ha da tempo presentato una proposta
per superare questa impasse**

UNA VISIONE PIU' AMPIA – IL PROBLEMA DELLE ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI

- Nessun ruolo è attualmente riconosciuto, nel sistema della sicurezza sul lavoro, alle **associazioni professionali degli operatori della sicurezza**
- Il sistema appare **completamente scollegato** dagli ultimi sviluppi legislativi nazionali ed europei
 - l. 4/2013
 - d. lgs. 13/2013
 - nuova direttiva «qualifiche professionali» e suo recepimento
 - processo di referenziazione delle qualifiche e qualificazioni professionali ad EQF

Anche per questo problema AIAS ha messo in cantiere una serie di buone prassi e di proposte