
Per un Testo Unico in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro

Con Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 23 luglio 1996 è stata insediata una *Commissione di studio per la predisposizione di un Testo Unico in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro*. Ne hanno fatto parte Marco Biagi e Michele Tiraboschi dell'Università di Modena, Michele Lepore dell'Università « La Sapienza » di Roma, Gaetano Natullo dell'Università di Salerno-Benevento, Luigi Michele Mariani, avvocato del Foro di Milano, Mario Rossi, psicologo del lavoro, Lucio Alberti, Direttore Generale, Direzione Generale Rapporti di Lavoro, Ministero del Lavoro, Giovanna Rocca, Dirigente Divisione VII, Sicurezza e Igiene del Lavoro, e Anna Maria Faventi, Direttore Amministrativo Divisione VII, Sicurezza e Igiene del Lavoro. La Commissione si è avvalsa della collaborazione della Dott.ssa Maria Bianca Oldoni, Funzionaria di Gabinetto, che ha svolto funzioni di segreteria.

Nella seduta del 14 novembre 1997 la Commissione ha terminato i lavori relativamente alla predisposizione della Parte Generale del Testo Unico, inviando al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, Prof. Tiziano Treu, il risultato della propria attività. La Commissione desidera ringraziare il Ministro per aver concesso di rendere noti i suoi lavori, che vengono ora pubblicati in questa Rivista sotto forma di relazione articolata in tre parti:

I. *Note metodologiche per la predisposizione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori;*

II. *Il sistema sanzionatorio in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro.*

III. *Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori: la normativa di « Parte generale ».*

La Commissione ha elaborato il progetto di Testo Unico ispirandosi ad una logica di sistemazione e razionalizzazione del materiale normativo esistente, limitando al massimo le modifiche alle norme già vigenti, pur non rinunciando nel contempo a procedere a spostamenti di ordine topografico, accorpamenti, innovazioni finalizzate solo a rendere più razionale e meglio utilizzabile il *corpus* normativo esistente. In altri termini si è ritenuto che non sia compito di un Testo Unico quello di introdurre novità di notevole portata nell'attuale disciplina, restando questa prospettiva affidata alla piena sovranità del legislatore nell'esercizio della sua iniziativa in sede più propriamente politica.

I. Note metodologiche per la predisposizione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori

Sommario

I. INDICAZIONI DI METODO. 1. Posizione del problema. 2. Alla ricerca di una logica unitaria della normativa prevenzionistica. 3. Alla ricerca di una semplificazione del quadro legale. 4. Conclusioni. **II. TECNICA LEGISLATIVA.** 1. A quale sistema normativo ispirarsi? 2. La normativa « primaria » e l'ipotesi di lavoro su cui articolare il Testo Unico. 3. La normativa « secondaria »: un processo di delegificazione? 4. Un chiarimento sulla delegificazione. 5. La problematicità di un'opera di delegificazione nella predisposizione di un Testo Unico in presenza di una normativa di recezione delle direttive comunitarie operata attraverso il ricorso ai decreti legislativi.

I. INDICAZIONI DI METODO.

1. Posizione del problema.

Nella prospettiva della predisposizione di un *Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori* pare opportuno procedere, in primo luogo, da una valutazione dell'esperienza maturata nel corso delle precedenti legislature. Su un terreno tanto complesso e intricato sarebbe infatti velleitario, quanto irragionevole pensare di partire da zero, come se si trattasse di un terreno vergine entro il quale nessuno si è mai addentrato.

Da questo punto di vista il Disegno di Legge n. 2154/1990 (*Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro*) d'iniziativa dei senatori Toth, Lama e altri, sebbene per molti aspetti superato dalla successiva produzione normativa (basti solo pensare al D.Lgs. n. 626/1994), contiene preziose indicazioni di metodo e di contenuto che possono contribuire a fissare alcuni punti di partenza per la formulazione di un Testo Unico.

Senza addentrarsi nel problema (essenzialmente politico e, dunque, non di competenza della Commissione) relativo alla attualità e necessità di un Testo Unico in materia (1), pare a prima vista convincente il rilievo del senatore Smuraglia secondo cui un Testo Unico, per essere valido, « non può e non deve essere soltanto un testo di coordinamento di norme già esistenti, ma deve avere un contenuto profondamente *innovativo* » (Smuraglia C., 1991, p. 1) (2).

note

(1) Ma sul punto, per un autorevole invito rivolto (anche) agli Stati membri a coordinare e accorpare in un testo coerente la legislazione nei vari settori d'intervento della Comunità v. Commissione delle Comunità Europee (1995a), *Osservazioni della Commissione sul Rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Bruxelles 29.11.1995, SEC(95) 2121 def., p. 3.

(2) Nota aggiunta alla relazione originale. *Al riguardo si veda ora il Disegno di Legge n. 2389/1997 d'iniziativa del senatore Smuraglia*, Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione di un testo unico delle norme generali di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché per l'emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche, *che contiene infatti una delega profondamente innovativa per la predisposizione di un Testo Unico in materia*.

Note metodologiche

L'obiettivo di controllare e, per quanto possibile, dirigere le tendenze evolutive in atto nei rapporti di produzione — tanto a livello nazionale che sovranazionale — sembra infatti suggerire di andare ben al di là di una mera opera di consolidazione del dato legale vigente. Posta questa fondamentale premessa si deve tuttavia riconoscere, molto realisticamente, l'estrema difficoltà di perseguire un progetto di riforma radicale della disciplina in materia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro: manca infatti una base normativa per procedere in questa direzione, né è data oggi da vedere la possibilità di realizzare un sufficiente consenso politico che apra la strada ad una ampia delega al Governo. Le stesse deleghe sinora concesse per la predisposizione di un Testo Unico in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro si sono limitate ad accordare al Governo ristretti margini di innovazione rispetto all'obiettivo primario del coordinamento e della razionalizzazione della normativa vigente (cfr. in particolare l'articolo 8 della legge comunitaria 1993, Legge n. 146/1994: « il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, testi unici delle disposizioni dettate in attuazione della delega prevista dall'art. 1, coordinandovi le norme vigenti nelle stesse materie e apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento »).

In realtà non si deve sottovalutare l'estrema importanza di un'opera anche solo di razionalizzazione e coordinamento dell'imponente materiale normativo esistente in materia.

Il quadro normativo scaturito in seguito all'approvazione del D.Lgs. n. 626/1994 pare infatti di per sé inadeguato ad assicurare un sufficiente livello di certezza del diritto per i soggetti destinatari, a vario titolo, delle nuove disposizioni (cfr. per tutti Di Maio A., 1995, p. 21). Da più parti è stato rilevato come la disciplina non di rado si sovrappone, senza alcun coordinamento, alla normativa preesistente, tanto è vero che il Legislatore è stato poi costretto a introdurre, mediante un successivo decreto correttivo, rilevanti modifiche ed integrazioni al testo originario del D.Lgs. n. 626/1994 (cfr. il D.Lgs. n. 242/1996). L'innesto della nuova disciplina (ben 98 articoli e 13 allegati) in un corpo normativo decisamente articolato e complesso frutto di un delicato intreccio fra principi costituzionali, disposizioni di carattere generale, provvedimenti legislativi di carattere episodico e ispirati a logiche eterogenee, orientamenti giurisprudenziali, prassi amministrative e discipline di matrice sindacale, è peraltro destinato a essere regolato da una disposizione incolore e di poco ausilio per l'interprete, che lascia sostanzialmente irrisolto il problema del coordinamento con la disciplina preesistente e con esso tutte le perplessità in termini di certezza del diritto che da ciò derivano: l'articolo 98 del D.Lgs. n. 626/1994 si limita infatti a disporre che « restano in vigore, *in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto*, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro ». Come è stato subito segnalato (Natullo G., 1995, p. 10), “specificatamente” non significa “espressamente”; sarà pertanto compito dell'interprete individuare caso per caso, accanto alle disposizioni cui il legislatore fa espresso rinvio (cfr. Lepore M., 1994, p. 6), tutte le norme anteriori implicitamente superate o sostituite dalla nuova disciplina.

Seppure sicuramente meno ambizioso rispetto ad un intervento di riforma radicale della materia, il progetto di procedere ad un'opera legislativa di consolidazione e razionalizzazione della disciplina preesistente non può dunque essere sottovalutato tanto più che, rispetto agli attuali equilibri politico-istituzionali, pare questo l'unico percorso realisticamente perseguibile per giungere alla predisposizione di un Testo Unico. Affidare l'opera (imprescindibile e, comunque, già di per sé non certo indifferente) di coordinamento e razionalizzazione della normativa preesistente ad un progetto più complessivo e radicale di riforma dell'intera materia potrebbe peraltro prolungare infruttuosamente i lavori della Commissione se non addirittura differire l'intero progetto in attesa della maturazione del sufficiente consenso politico-istituzionale.

In questa direzione, due paiono essere gli obiettivi prioritari nella predisposizione di un Testo Unico:

- 1) fornire chiarezza al dato legale pur nel rispetto della complessità della materia, in modo da garantirne (per quanto possibile) la diretta “accessibilità” agli interessati;
- 2) agevolare la “praticabilità” e l'effettiva “esigibilità” del dato legale, e dunque tenere conto delle molteplici *diversità* che caratterizzano sempre più marcatamente il mercato del lavoro (le diverse tipologie di lavoro, le diversità tra piccola impresa e grande impresa, le diversità tra settori e contesti produttivi, le diversità dovute al particolare contesto geografico e culturale, etc.) (cfr. Tiraboschi M., 1996b).

2. Alla ricerca di una logica unitaria della normativa prevenzionistica.

L'obiettivo della *certezza del diritto* va perseguito, ovviamente, attraverso un'opera di razionalizzazione del quadro legale esistente.

Non si tratta peraltro di individuare semplicemente le norme implicitamente abrogate o incompatibili con l'assetto normativo che si è tentato di delineare attraverso il D.Lgs. n. 626/1994. Se questo è un obiettivo minimo e prioritario, si deve tuttavia riconoscere che la certezza del diritto può essere garantita soltanto attraverso una *attività diretta a fornire organicità e coerenza sistematica all'intero corpo normativo*. Individuate le norme vigenti e le norme da ritenersi implicitamente abrogate, si dovrà poi procedere ad una rilettura delle molteplici ed eterogenee disposizioni in vigore, in modo da poterle *armonizzare in una logica o filosofia unitaria*.

In questa prospettiva una ragionevole indicazione di metodo pare quella contenuta nel punto 1 della circolare del Ministero del Lavoro del 7 agosto 1995, n. 102 (*Prime direttive per l'applicazione del decreto*, in *GU*, 21 agosto 1995, n. 194). Delineando l'impatto del D.Lgs. n. 626/1994 sul quadro legale previgente la circolare opportunamente prospettava una filosofia di fondo attraverso cui rileggere l'intero sistema prevenzionistico: «il decreto legislativo nel suo complesso non comporta che modifiche limitate alla precedente normativa, in quanto è soprattutto mirato ad una diversa impostazione del modo di affrontare le problematiche della sicurezza sul lavoro».

Il Testo Unico non dovrebbe pertanto individuare nuovi obblighi e nuovi oneri per il sistema produttivo, prima non previsti, ma piuttosto, si ripete, *delineare una logica unitaria che nella normativa esistente ancora non c'è*. In questo senso il Testo Unico potrebbe anche presentare profili di profonda innovazione (non tanto normativa, ma culturale e sistematica) rispetto al quadro legale preesistente.

A questo proposito, e in una prospettiva evolutiva sempre più chiara e ineludibile per il nostro ordinamento, pare evidente che questa logica unitaria non potrà che essere individuata nei principi e nell'impianto di fondo della normativa comunitaria. In questo senso, e tenuto nel debito conto il valore normativo di disposizioni gerarchicamente sovraordinate quali quelle contenute negli articoli 2, 32, 35 e 41 della Costituzione, *come corpo normativo di base attorno a cui elaborare un testo unico, pare ragionevole valorizzare l'impianto complessivo del 626/1994 (e successive modifiche/integrazioni), che alle logiche ed ai principi della disciplina comunitaria è ispirato*.

Questa ipotesi potrebbe peraltro agevolare anche:

- 1) la soluzione del problema di come rendere compatibile il Testo Unico con un assetto normativo destinato a continui aggiornamenti e specificazioni proprio alla luce delle indicazioni provenienti dal Legislatore comunitario;
- 2) la soluzione del problema dell'esatta trasposizione delle normative comunitarie, in modo da arginare i casi di c.d. "sovrarecezione" delle direttive con l'introduzione di oneri e costi non richiesti dal legislatore comunitario, che contribuiscono a distorcere la concorrenza e aumentare l'insofferenza del mondo imprenditoriale verso l'intervento del Legislatore in questo delicato settore (cfr. Tiraboschi M., 1996a, pp. 15-34).

3. Alla ricerca di una semplificazione del quadro legale.

Una razionalizzazione del dato legale vigente, ispirata ad una *logica unitaria*, potrebbe contribuire anche al conseguimento del secondo obiettivo: quello cioè di agevolare *"accessibilità" ed "esigibilità" delle norme prevenzionistiche*.

Un importante punto di riferimento, in questa prospettiva, è costituito dalla *Risoluzione del Consiglio dell'8 luglio 1996 sulla semplificazione legislativa e amministrativa nel settore del mercato interno*. Considerando l'impatto del processo di «legificazione» sul mercato interno, sui livelli occupazionali e in particolare sulle condizioni di sostegno e sviluppo della piccola e media impresa, la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea ha autorevolmente rimarcato *l'esigenza specifica di semplificare la normativa esistente* (cfr. anche Commissione, 1995a; Commissione, 1995b). Come per la normativa comunitaria, infatti, anche una normativa nazionale troppo complessa e disarticolata ostacola il corretto funzionamento del mercato interno; agevola (soprattutto in materia di norme del lavoro) una fuga nel sommerso, nell'atipico e nello pseudo-lavoro autonomo; penalizza le piccole e medie

Note metodologiche

imprese, etc. (cfr. al riguardo, la Proposta n. 12 del Rapporto Molitor, 1995, condivisa dalla Commissione 1995a, p. 6).

In questa direzione deve essere rigorosamente rispettato il *principio di proporzionalità*: l'intervento del Legislatore non deve andare al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi stabiliti in sede nazionale, internazionale (si pensi alle numerose, quanto poco conosciute, convenzioni OIL) e comunitaria.

Parafrasando la Risoluzione (6° "considerando") occorre *rendere più accessibile e comprensibile la normativa prevenzionistica agli operatori economici, ai lavoratori, alle pubbliche amministrazioni, agli organi di vigilanza, nonché garantire una migliore coerenza dei diversi testi che si sono stratificati nel corso del tempo e una loro migliore leggibilità*. Da questo punto di vista pare opportuno procedere, in primo luogo, ad una *semplificazione linguistica* e ad un'opera di *armonizzazione terminologica* tra le varie normative.

Senza pensare di poter ipersemplificare norme complesse e di indiscutibile rilievo tecnico, con il rischio peraltro di abbassare i livelli di sicurezza raggiunti sul piano legale attraverso una semplicistica opera di deregolamentazione e/o delegificazione, occorre tuttavia *snellire e rendere meno gravoso un impianto normativo farraginoso, oscuro e sempre più spesso contraddittorio*.

In particolare, *occorre collegare la norma astratta di legge con la concretezza dei problemi pratici che emergono quotidianamente nelle diverse realtà applicative*. Compito questo che impone probabilmente di ripensare l'intero impianto normativo *anche* alla luce delle diversità settoriali, produttive, contrattuali (cioè relativamente alle diverse tipologie di lavoro) e forse anche territoriali che caratterizzano sempre più pesantemente il nostro Paese (magari collegando determinate strategie previste su base locale, come per esempio gli incentivi fiscali e contributivi delineati con riferimento all'esperienza dei contratti di riallineamento, dei patti locali e dei contratti d'area, al rispetto delle norme fondamentali in materia di ambiente di lavoro, etc.).

L'opera di razionalizzazione non può insomma risolversi in un più o meno puntuale esercizio di semplice concettualizzazione e di astratta sistematica classificatoria. Questo contribuirebbe pesantemente ad incrementare quella diffusa sensazione di disagio, se non addirittura di completa indifferenza, verso l'elaborazione normativa in materia di salute e sicurezza (si pensi alle estese aree del lavoro più o meno irregolare, sommerso e atipico; agli pseudo-appalti e al decentramento fittizio, alla esternalizzazione dei "rischi" collegati a certe pratiche di esternalizzazione del "lavoro", etc.).

Non si deve infatti dimenticare, al riguardo, che vasti settori dell'imprenditoria italiana si ritengono « esenti per diritto divino dalla normativa prevenzionistica, mentre altri non fanno neppure dell'esistenza di normative che li riguardano direttamente » (così, per tutti: Volturo E., 1992, p. 84).

Al di là delle note prassi fraudolente, una parte di questo atteggiamento è sicuramente imputabile all'estrema incertezza normativa, alla difficile praticabilità di determinate discipline e complessivamente all'oscurità del quadro legale. Prova ne siano il clamore e le polemiche con cui è stato accolto il D.Lgs. n. 626/1994, che, in realtà, più che introdurre nuovi e penetranti vincoli normativi sembra invece procedere ad una puntuale specificazione dell'obbligazione di sicurezza così come sostanzialmente già acquisita al "diritto vivente" attraverso una robusta ed incisiva elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

L'obiettivo è dunque quello di *rendere accessibile alle imprese, ai lavoratori e alle loro rappresentanze la normativa in materia di salute e sicurezza e di alleggerire gli oneri amministrativi e di altro tipo causati dalla legislazione ovvero dalla "sovrarecezione" del dato comunitario*, pur nel rispetto degli elevati standard di tutela richiesti dalla Costituzione, dalla normativa interna e da quella comunitaria (3). Questo contribuirebbe anche a rendere meno onerosa e, soprattutto, meno impermeabile ai tentativi di frode la disciplina di legge

note

(3) Secondo la Proposta n. 6 del Rapporto Molitor (*Rapport du groupe d'experts indépendants de simplification législative et administrative*, Bruxelles, 21.6.1995, Com(95) 288 final/2), condivisa dalla Commissione dell'Unione Europea (Commissione delle Comunità Europee, 1995a, cit. p. 5) un testo di legge dovrebbe rispondere ai seguenti criteri:

- le relative disposizioni sono comprensibili?
- le relative disposizioni sono di ausilio agli utilizzatori?
- gli obiettivi perseguiti dalle disposizioni sono formulati senza alcuna ambiguità?
- la portata delle disposizioni deve essere vasta nella misura prevista?
- i tempi previsti per conformarsi alle disposizioni sono realistici e consentono agli operatori economici di adeguarsi?

(nello stesso senso, con riferimento al processo di codificazione e semplificazione del diritto comunitario, cfr. Commissione, 1995b, p. 3).

Questa prospettiva impone anche di cercare soluzioni se non alternative, comunque di sostegno o supporto alla legislazione:

- *valorizzazione delle fonti di rango secondario;*
- *rinvio alla contrattazione collettiva;*
- *possibile delegificazione della materia;*
- *decentramento di alcune competenze o funzioni a livello regionale o locale, etc.*

Sempre in questa direzione, una volta abbozzato un primo corpo normativo, pare poi opportuno procedere ad una sua discussione con i soggetti destinatari della disciplina ed in particolare con le associazioni e/o gli organismi che vi abbiano interesse (consultazione degli operatori economici dei gruppi di rappresentanza).

4. Conclusioni.

Da quanto rilevato, e come autorevolmente suggerito dagli studi condotti a livello comunitario sull'ipertrofia normativa e sull'obiettivo di migliorare l'accessibilità dei testi legislativi comunitari (Commissione, 1995b, p. 17, Allegato 1; Commissione, 1995a; Rapporto Molitor, 1995), nella formulazione del Testo Unico si dovrebbe operare (in progressione) su tre distinti livelli:

- *consolidazione*: collazione di quanto è attualmente frammentato in una molteplicità di fonti normative (questa attività informativa di raccolta e catalogazione sistematica del materiale di riferimento garantisce una migliore accessibilità ai testi e costituisce un adeguato punto di partenza per la codificazione);
- *codificazione*: razionalizzazione della normativa vigente attraverso un'opera di armonizzazione in un'ottica unitaria e individuazione delle norme implicitamente abrogate (attività di chiarificazione che consente di individuare i punti contraddittori, oscuri, eccessivamente onerosi e costituisce dunque un adeguato punto di partenza per un'opera di rifusione);
- *rifusione*: adozione, in occasione di modifiche o chiarimenti apportati al quadro vigente, di un atto giuridico nuovo che, integrando queste modifiche, abroga l'atto di base (tale attività è possibile in funzione dei margini di operatività ammessi dalla delega legislativa: la formula tradizionale contenuta nelle deleghe precedenti consente di introdurre *modificazioni e integrazioni quando si presentino come opportune per procedere coerentemente nell'opera di consolidazione e codificazione*).

II. TECNICA LEGISLATIVA.

1. A quale sistema normativo ispirarsi?

Relativamente al problema della tecnica normativa da adottare nella predisposizione di un Testo Unico in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro paiono ancora una volta convincenti i risultati raggiunti dai precedenti gruppi di studio in materia: « il sistema normativo cui attenersi nella formulazione di un Testo Unico è quello di un complesso di norme *primarie*, generali e di indirizzo (...). In questo contesto, debbono peraltro inserirsi anche alcune disposizioni di tecnica normativa, che conferiscano forza giuridica alla disciplina più specifica, da adottarsi in forme meno rigide e più facilmente aggiornabili rispetto alla legge. L'ipotesi di una normativa "secondaria" da adottare in forma regolamentare ma con espresso richiamo nel Testo Unico, sembra la più idonea a conferire, da un lato, stabilità e organicità ad una serie di principi di fondo e, dall'altro, a definire una disciplina specifica penetrante, ma facilmente e rapidamente aggiornabile » (così: Smuraglia C., 1991, p. 4) in funzione del progresso tecnologico, della evoluzione delle conoscenze e della corrispondente evoluzione del quadro legale nazionale e comunitario. Già nel 1984 la Sottocommissione "Cassese" costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri delineava la necessità di introdurre in materia di sicurezza e igiene del lavoro un *meccanismo permanente di aggiornamento delle norme tecnologiche — articolate per*

— quali procedure sono state predisposte per assicurarne l'effettiva applicazione e per valutarne l'efficacia ed i costi?

Note metodologiche

settori produttivi — basato su un sistema di norme primarie di principio (le proposte della Commissione sono in *Foro It.*, 1986, V, c. 113).

Lo strumento principale per il riordino della normativa vigente veniva individuato da questa Commissione in un delega legislativa che stabilisse quanto dovesse rimanere nella legislazione primaria e quanto dovesse essere invece declassato a disciplina secondaria di regolamento o di atto amministrativo generale. Tale delega avrebbe dovuto trovare attuazione nella « redazione di testi unici a carattere *innovativo* e di coordinamento delle norme in modo da sistemare in corpi normativi organici la (residua) legislazione primaria ». Compito del Testo Unico sarebbe stato triplice: « delegificare una parte delle norme, coordinare quelle rimaste a livello primario ed eliminare le eventuali antinomie, risolvendone i contrasti ».

Successivamente l'ISPESL aveva poi elaborato uno studio tecnico, redatto sotto forma di codice della prevenzione, che individuava solo i principi e i requisiti essenziali di sicurezza rinviando ai regolamenti amministrativi o, nei casi di mezzi tecnici, alle norme armonizzate emanate dal Comitato Europeo di normalizzazione e dal Comitato Europeo di normalizzazione elettrotecnica il compito di definire i mezzi di prevenzione da adottare e le soluzioni tecniche rispondenti all'evoluzione delle conoscenze in materia. A questo modello si è ispirato il Disegno di Legge n. 2154/1990, d'iniziativa dei senatori Toth, Lama e altri, per la predisposizione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro (cfr. *supra*, Indicazioni di metodo, paragrafo 1).

2. La normativa « primaria » e l'ipotesi di lavoro su cui articolare il Testo Unico.

La Commissione ritiene che il Testo Unico dovrà disciplinare la tutela della salute e della sicurezza negli *ambienti di lavoro* e che dovrà modellarsi per quanto possibile sulla struttura del D.Lgs. n. 626/1994 in modo da garantire continuità e stabilità nella evoluzione della normativa in materia. (Non pare invece opportuno procedere, in questa fase dei lavori, alla predisposizione di un Testo Unico che, accanto agli ambienti di lavoro, si concentri anche sugli *ambienti di vita*. La Commissione riconosce tuttavia l'importanza anche di questo secondo aspetto, che viene tuttavia al momento accantonato per non appesantire i lavori della Commissione stessa).

In particolare il Testo Unico dovrà prevedere una *parte generale* e una *parte speciale*.

A tale proposito la Commissione ha elaborato una ipotesi di parte generale, articolata secondo lo schema qui di seguito riportato e sul quale dovranno essere concentrati gli sforzi del gruppo di lavoro:

Titolo I - Disposizioni generali

Capo I - Campo di applicazione

Capo II - Misure generali di tutela

Capo III - Obblighi generali

Capo IV - Servizio di prevenzione e protezione

Capo V - Sorveglianza sanitaria

Capo VI - Prevenzione incendi, evacuazione dei lavoratori, Pronto soccorso

Capo VII - Informazione e formazione

Capo VIII - Gruppi di lavoratori soggetti a particolare tutela (minori, disabili, lavoratrici madri, prestatori di lavoro temporaneo nei casi di lavorazioni particolarmente pericolose o che richiedono una sorveglianza medica speciale)

Capo IX - Consultazione e partecipazione dei lavoratori

La Commissione ha poi elaborato una ipotesi di parte speciale, articolata secondo lo schema qui di seguito riportato, la cui redazione dovrà essere affidata a gruppi di esperti sotto il coordinamento e la direzione della Commissione stessa (4):

Titolo II - Luoghi di lavoro

note

(4) Analoga prospettiva dovrà peraltro essere seguita nella redazione del Capo VIII, *Gruppi di lavoratori soggetti a particolare tutela (minori, disabili, lavoratrici madri, prestatori di lavoro temporaneo nei casi di lavorazioni particolarmente pericolose o che richiedono una sorveglianza medica speciale)*, del Titolo I, per la quale è indispensabile la presenza di gruppi di esperti.

Titolo III - Mezzi tecnici

Note metodologiche

*Capo I - Disposizioni generali**Capo II - Disposizioni particolari concernenti l'uso, la manutenzione, il montaggio, lo smontaggio e l'installazione***Titolo IV - Ascensori, montacarichi e piattaforme elevatrici per disabili in servizio privato***Capo I - Disposizioni generali**Capo II - Disposizioni concernenti l'impianto e l'esercizio***Titolo V - Impianti elettrici****Titolo VI - Apparecchi a pressione****Titolo VII - Dispositivi di protezione individuale****Titolo VIII - Segnaletica di sicurezza****Titolo IX - Agenti sostanze e preparati pericolosi o nocivi****Titolo X - Movimentazione manuale dei carichi****Titolo XI - Videoterminali****Titolo XII - Cantieri temporanei o mobili****Titolo XIII - Industrie estrattive****Titolo XIV - Radioprotezione****Titolo XV - Industria cinematografica e della televisione****Titolo XVI - Impianti telefonici****Titolo XVII - Trasporti****Titolo XVIII - Attività marittima e lavoro portuale****Titolo XIX - Attività della pubblica amministrazione**

Data l'estrema complessità della materia, una particolare attenzione dovrà infine essere dedicata sia alla definizione dell'apparato sanzionatorio sia alla definizione delle disposizioni finali e transitorie che chiariscano soprattutto quali norme sono da ritenersi definitivamente abrogate:

Titolo XX - Sanzioni**Titolo XXI - Disposizioni finali (norme abrogate) e transitorie**

3. La normativa « secondaria »: un processo di delegificazione?

La predisposizione di un corpo di « norme primarie », generali e di indirizzo, quantunque si faccia preferire ad altre soluzioni per i motivi sopra indicati (cfr. il §. 1), pone tuttavia delicati problemi soprattutto di legittimità costituzionale e rispetto della gerarchia delle fonti con riferimento alla tecnica normativa da adottare per conferire forza giuridica alla disciplina « secondaria ».

In questa prospettiva, la principale questione da risolvere è quella di valutare se la suddivisione tra norme primarie e norme secondarie dia o meno luogo ad un processo di cosiddetta delegificazione.

Sul piano operativo si tratta di risolvere delicati problemi. Se si propende per la tesi della delegificazione occorre stabilire:

- quali norme sono delegificabili?
- è possibile delegificare decreti legislativi che recepiscono direttive CEE?
- quali spazi sono (eventualmente) aperti per il rinvio alla contrattazione collettiva?

In ogni caso, anche se si respinge l'idea che una siffatta ripartizione della materia dia luogo ad un processo di delegificazione (cfr. in questo senso: Smuraglia C., 1991, p. 4), si tratta di *determinare con quale strumento tecnico procedere alla individuazione della normativa secondaria* (con leggi delegate? con regolamenti amministrativi? con regolamenti delegati? con decreti ministeriali? o con altro ancora?) e di *predispone un meccanismo idoneo a rendere stabile nel tempo (e dunque non solo temporaneo) un dato equilibrio o rapporto tra fonte legislativa e fonte « secondaria »* (cfr. Demuro G., 1996, pp. 49-50).

4. Un chiarimento sulla delegificazione.

Per risolvere questa serie di problemi pare opportuno soffermarsi sinteticamente sul concetto di « delegificazione » (in dottrina: Tarli Barbieri G., 1996; Demuro G., 1995; Italia V., 1992; Barbera A., 1988).

Note metodologiche

Nella dottrina pubblicistica la delegificazione è definita come un metodo di produzione delle regole giuridiche che si realizza quando la disciplina di una determinata materia non viene più affidata alle leggi, ma viene degradata e svolta da una fonte subordinata e cioè di rango secondario (regolamenti, statuti, contratti collettivi, etc.). In altri termini, la delegificazione comporta il trasferimento della competenza normativa o del suo esercizio su materie determinate dalla sede legislativa statale ad altra sede normativa.

Tutte le leggi sono in linea di principio delegificabili. Esistono tuttavia due penetranti limiti di carattere generale:

- 1) *il processo di delegificazione non può in primo luogo alterare la gerarchia delle fonti;*
- 2) *deve essere rispettata, in secondo luogo, la riserva di legge, di modo che il processo di delegificazione non può realizzarsi per le materie coperte da una riserva assoluta.*

Il primo di questi due punti ha conseguenze dirette e rilevanti con riferimento al nostro lavoro. L'idea di suddividere la materia in norme di carattere primario ed in norme di carattere secondario pone infatti il problema della ammissibilità della delegificazione di decreti legislativi di attuazione di direttive CEE.

Secondo la dottrina costituzionalistica che si è occupata del problema (Italia V., 1992, pp. 14-15), una successiva legge ordinaria non può delegificare un decreto legislativo di recepimento di direttive o regolamenti CEE: « quanto è stato già trasposto attraverso decreti legislativi » si rileva « non può essere degradato da una fonte inferiore, perché si ridurrebbe l'efficacia di tali decreti di attuazione, che sarebbero sovrastati, e, nel caso, abrogati, da successive e contrarie disposizioni regolamentari e statutarie. Né appare possibile che, con disposizione generale, si delegifichi tutto il meccanismo di recepimento delle direttive CEE; infatti, le direttive (future) non potrebbero essere recepite sempre a livello secondario, senza alcuna forza innovatrice o abrogatrice rispetto a leggi ordinarie future » (Italia V., 1992, p. 14) (5). Questa dottrina (Italia V., 1992, p. 15) non manca peraltro di rilevare come tale limite contribuisca a paralizzare enormemente il processo di delegificazione proprio laddove pare più necessario: « i decreti legislativi di recepimento delle direttive CEE hanno la caratteristica di essere delle disposizioni di dettaglio, e presentano tutti gli aspetti negativi di quelle leggi, rispetto alle quali è proprio sorta l'esigenza della delegificazione ».

5. La problematicità di un'opera di delegificazione nella predisposizione di un Testo Unico in presenza di una normativa di recezione delle direttive comunitarie operata attraverso il ricorso ai decreti legislativi.

Se così stanno le cose pare quantomeno problematica la delegificazione della normativa di dettaglio. Con l'emanazione del D.Lgs. n. 626/1994 pare infatti quantomeno problematico procedere con un meccanismo di delegificazione analogo a quello prospettato nel più volte citato Disegno di Legge n. 2154/1990.

Facendo proprie le indicazioni contenute in un progetto di codificazione dell'ISPESL (1988), in questo disegno di legge il raccordo tra il rigido modello di prevenzione scaturito dalla Legge n. 51/1955 e l'idea di un corpo normativo strutturato su norme primarie e di principio veniva infatti realizzato con largo ricorso alla tecnica della *delegificazione*, « considerando provvisoriamente atti regolamentari le misure prevenzionali e gli accorgimenti tecnici già contenuti nelle disposizioni vigenti, in modo da consentire la creazione graduale del nuovo modello regolamentare di pari passo con il recepimento delle direttive emanate dalla CEE o con l'adozione, mediante strumenti amministrativi, di regole tecniche attuative dei principi, limitate ai casi non rientranti nel campo di intervento comunitario » (6).

La questione di legittimità costituzionale potrebbe forse essere superata (*ma sul punto la Commissione rinvia ad una fase successiva dei lavori per le opportune verifiche*) se si ritenesse che l'ipotesi di una normativa « secondaria » da adottare in forma regolamentare

note

(5) I dubbi di legittimità costituzionale del processo di delegificazione nella nostra materia non si fermano comunque qui. Secondo parte della dottrina costituzionalistica, per evitare un contrasto con gli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione occorrerebbe addirittura procedere ad una risistemazione del nostro assetto costituzionale (Martines T., 1987, pp. 908-909; Silvestri G., 1987, p. 154. Per una esposizione delle critiche a questa impostazione cfr. Demuro G., 1995, pp. 70-73).

(6) Il Titolo IX del disegno di legge conteneva, in particolare, norme finali e transitorie per l'attivazione del processo di delegificazione attraverso un'apposita regolamentazione amministrativa, regolamenti speciali di attuazione di particolari settori, regolamenti di attuazione delle direttive CEE, decreti di definizione e aggiornamento dei valori limite, regole tecniche applicative, etc..

(ma con espresso richiamo nel Testo Unico) non darebbe luogo ad un processo di vera e propria delegificazione.

In dottrina (Smuraglia, 1991, p. 4) si è in effetti sostenuto che tale normativa di dettaglio sarebbe da ritenersi « fonte secondaria soltanto in senso genetico », ma non dal punto di vista sostanziale: « le norme regolamentari avrebbero infatti forza normativa proprio in virtù della legge delegante ».

Si tratta di una soluzione che non è certo pacifica, né priva di perplessità dal punto di vista della legittimità costituzionale. Allo stato pare comunque l'unica soluzione ipotizzabile se si intende realizzare una chiara ripartizione tra norme generali e norme di dettaglio.

La dottrina costituzionalista sembra infatti ammettere la possibilità che, ove non esista una riserva di legge, la fonte legislativa possa liberamente decidere se disciplinare direttamente una determinata materia ovvero limitarsi ad indicare quale fonte secondaria sia abilitata a farlo. In questo caso *la legge ordinaria fungerebbe da « fonte istitutiva della fonte secondaria competente »* (Zagrebel'sky G., 1990, p. 212). L'eventuale abrogazione delle fonti vigenti, in questa prospettiva, non deriverebbe dalle norme regolamentari che disciplineranno per il futuro la materia, ma dalla stessa disposizione di legge che conferisce il potere regolamentare al Governo (c.d. *abrogazione differita*: cfr. Demuro G., 1995, pp. 78-79).

Altra dottrina costituzionalista riconosce che si tratta di un mero espediente (Sorrentino F., 1994, p. 177), in quanto l'effetto che si realizza è quello di un'innegabile perdita di efficacia della legge per opera del regolamento delegato. Per questo motivo è portata a riconoscerne la validità soltanto in casi eccezionali, e cioè *soltanto laddove la legge di conferimento del potere regolamentare limiti la discrezionalità dell'Esecutivo, indicando espressamente le disposizioni legislative derogabili o modificabili, nonché i presupposti oggettivi dell'intervento dell'Esecutivo* (Demuro G., 1995, p. 79; Paladin, non vidi, cit. da Smuraglia, 1991, p. 4). In ogni caso non pare che questa normativa ordinaria di rinvio al regolamento delegato possa "riservare" all'Esecutivo una potestà regolamentare permanente sulla materia oggetto del rinvio.

Con riferimento alla questione della suddivisione della normativa tra parte generale e parte speciale, la Commissione ritiene in ogni caso praticabile (*fatti salvi ulteriori approfondimenti, da rinviare comunque ad una fase più avanzata dei lavori*) l'ipotesi di inserimento nel Testo Unico di una norma analoga a quella prevista dall'articolo 28 del D.Lgs. n. 626/1994, tale da consentire un costante inserimento nel corpo normativo degli adeguamenti tecnici, tecnologici o scientifici. Tuttavia, diversamente da quanto previsto in quest'ultima norma, la Commissione ritiene di adottare lo strumento del Decreto del Presidente della Repubblica in luogo del Decreto Ministeriale quale fonte normativa più idonea. Questa soluzione è del resto confortata dall'articolo 8 della legge comunitaria per il 1993 (Legge n. 143/1994) e dall'articolo 145 del più volte richiamato Disegno di Legge n. 2154/1990, che consentono di disporre, ai sensi dall'articolo 17 della Legge n. 400/1988, la delegificazione delle materie oggetto di discipline comunitarie, escluse quelle di competenza regionale.

Il Testo Unico dovrà dunque essere approvato secondo le procedure delineate nell'articolo 14 della Legge n. 400/1988.

Roma, settembre 1996.

Note metodologiche

Bibliografia

- Barbera A.** (1988), *Appunti sulla delegificazione*, in *PD*, p. 417 e ss.
- Commissione Cassese (1986), *Relazione della Commissione per la delegificazione*, in *FI*, V, c. 113.
- Commissione delle Comunità Europee (1995a), *Osservazioni della Commissione sul Rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Bruxelles, 29.11.1995. SEC(95)2121 def.
- Commissione delle Comunità Europee (1995b), *Legiferare meglio*. Rapporto della Commissione del Consiglio Europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla semplificazione e la codificazione, CSE, 1995, 580.
- Demuro G.** (1995), *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino.
- Di Maio A.** (1995), *L'obiettivo "sicurezza" richiede certezza*, in *IS*, p. 19 e ss.
- Italia V.** (1992), *La delegificazione*, Giuffrè, Milano.
- Lepore M.** (1994), *La rivoluzione copernicana della sicurezza del lavoro*, in *LI*, n. 22, p. 5 e ss.
- Martines T.** (1987), *Delegificazione e fonti del diritto*, in Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffian Giuffrè, Milano.
- Natullo G.** (1995), *Sicurezza del lavoro: vecchi problemi e nuove soluzioni*, in *LI*, n. 1, 9 e ss.

Note metodologiche**Bibliografia**

Rapporto Molitor (1995), *Rapport du groupe d'experts indépendants de simplification législative et administrative*, Bruxelles, 21.6.1995, Com(95) 288 final/2.

Silvestri G. (1987) *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *PD*, p. 154 e ss.

Sorrentino F. (1994), *Le fonti del diritto*, in Amato, Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, p. 117 e ss.

Smuraglia C. (1991) *Il testo unico d'igiene e sicurezza del lavoro*, 17 giugno 1991.

Tarli Barbieri G. (1996) *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino.

Tiraboschi M. (1996a) *Tecniche traspositive di direttive comunitarie in Italia e Spagna in materia di sicurezza sul lavoro*, in *q. Rivista*, n. 3, p. 15 e ss.

Tiraboschi M. (1996b) *Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia della Direttiva n. 91/383/Cee*, in *q. Rivista*, p. 51 e ss.

Volturo E. (1992) *Il ruolo degli esperti di sicurezza e di igiene del lavoro*, in *Asap Notizie*, supplemento, p. 83 e ss.

Zagrebelsky G. (1990), *Manuale di diritto costituzionale*, I, UTET, Torino.

II. Il sistema sanzionatorio in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro

Sommario

1. Premessa. 2. La sanzione amministrativa come alternativa alla pena. La depenalizzazione. **3.** La sanzione penale. **4.** La Legge delega 6 dicembre 1993 n. 499. *Postilla.* Il codice penale francese e la responsabilità delle persone giuridiche: riflessioni e spunti per una nuova disciplina normativa.

1. Premessa.

Il nostro ordinamento giuridico in materia di lavoro è stato caratterizzato da un fenomeno inflattivo penalistico, caratterizzato da una accentuata ipertrofia della tutela del lavoratore, che ha prodotto una grande mole di norme sanzionatorie.

In tema di legislazione del lavoro è stato ricordato che « nel nostro ordinamento esistono 143 fattispecie per le quali 46 leggi prevedono la sanzione penale » (cfr. Magistratura Democratica, 1991).

Come, infatti, si rileva anche dai decreti presidenziali del 1955 e 1956, sono state introdotte sanzioni severe in relazione a violazioni di modesto significato lesivo, mentre, sono state previste fattispecie qualificate da una rilevante valenza offensiva con un trattamento punitivo lieve.

In diversi casi la previsione sanzionatoria, vista sotto il profilo del rapporto di congruità, tra la gravità dell'illecito e la misura edittale della pena, è pervenuta a conclusioni aberranti e paradossali.

È significativa, in proposito, la incongruenza delle sanzioni previste dall'art. 16 lett. c) del D.P.R. 164/1956 e dall'art. 24, 1° comma, stesso decreto, segnalato come esempio dal Dantoni (si veda Dantoni, 1994, p. 175).

Infatti, mentre il datore di lavoro che nella costruzione di un edificio di qualunque dimensione ed altezza non adotti alcun ponteggio, in violazione dell'art. 16 e 77 del D.P.R. 164/1956, è punito con la sola ammenda da lire 150.000 a lire 500.000; nel caso in cui egli abbia adottato tutti i ponteggi e le opere provvisorie previste dalle disposizioni vigenti, ma incorra in una violazione di scarso significato offensivo (ad es. l'uso di una tavola fermapièda alta 18 cm. anziché 20 cm., come prescritto dall'art. 24 1° comma D.P.R. 164/1956) è soggetto alla pena alternativa della ammenda da lire 1.000.000 a lire 1.500.000 o all'arresto sino a tre mesi a norma dell'art. 77 lett. a).

Il citato fenomeno inflattivo ha dato corso ad una eccessiva proliferazione di ipotesi sanzionatorie rispetto a illeciti di modesta rilevanza criminale (c.d. "reati bagatellari"), privo di quei connotati di gravità, pericolosità ed offensività che non giustificavano la loro qualificazione penale.

Questo iter legislativo ha provocato un appesantimento dell'apparato giudiziario, con un carico processuale esorbitante, a causa dei numerosi procedimenti penali di scarsa rilevanza sociale.

Il sistema sanzionatorio Tutto ciò ha determinato due conseguenze:

- la sfiducia nella forza deterrente della sanzione penale, visto che la risposta dell'autorità giudiziaria, nella maggior parte dei casi, è sempre più tardiva, tanto da condurre alla improcedibilità dell'azione penale per prescrizione;
- l'incertezza del diritto, per la oggettiva difficoltà del destinatario della normativa di prevenzione, di avere sufficiente conoscenza del dato normativo.

Questo fenomeno inflattivo, fonte di una proliferazione legislativa penale, ha reso sempre più arduo l'accesso all'ordinamento giuridico. Come è noto, un sistema normativo non organico, disomogeneo, caratterizzato dalla proliferazione di fattispecie incriminatrici, che rende difficoltosa l'interpretazione della norma, fa sorgere il pericolo di intaccare il principio *ignorantia legis non excusat*, per la pratica impossibilità, per i destinatari delle leggi, di conoscere i precetti. Infatti, secondo la più recente e autorevole dottrina (Fiandaca, nota a sentenza Corte Cost. n. 364/1988, 1988, p. 1385 e ss.) l'effettiva possibilità di conoscere la legge penale costituisce uno dei requisiti della imputazione soggettiva. Proprio tale tesi, del resto, ha portato la Corte Costituzionale a temperare il principio succitato, con la nota sentenza nr. 364/1988, con la quale l'art. 5 c.p.p. è stato dichiarato parzialmente illegittimo nella parte in cui non scusa l'ignoranza "inevitabile" della legge penale.

Dal fenomeno di abuso di leggi penali accessorie sorge anche un altro pericolo, quello della *sfiducia nelle capacità deterrenti* della sanzione penale, sanzione inflazionata perché utilizzata come risposta ad *ogni* illecito, anche minimo (cd. reati "bagatellari").

Tutto ciò contribuisce a creare un apparato imponente, farraginoso, sostanzialmente innocuo. È chiaro infatti che solo ove si considerino penalmente rilevanti l'inosservanza di valori-limite e l'offesa di beni giuridici meritevoli di particolare tutela, allora sì che la risposta, penale, dell'ordinamento potrà, in questi casi, essere pronta, effettiva e, quindi, credibile per i destinatari dei precetti (Dantoni, 1994, p. 403).

Ragioni di certezza del diritto, di uniformità di trattamento, di utilità pratica e di efficacia dei precetti, oltre che motivi di carattere sistematico generale e di riduzione del fenomeno di proliferazione dei reati di pericolo a contenuto sempre più generico e indeterminato, impongono di utilizzare la sanzione penale davvero come *extrema ratio*.

Un ordinamento caratterizzato da una eccessiva repressione conduce inevitabilmente ad una risposta tardiva da parte dell'Autorità giudiziaria, con il *rischio* che gli illeciti *si prescrivano* e rimangano quindi impuniti.

Una razionalizzazione del sistema sanzionatorio è imposta anche dal rispetto dell'art. 3 Cost., al fine di evitare trattamenti irragionevolmente differenziati e discriminatori.

A partire da tali considerazioni, di critica all'uso non razionale della sanzione penale, si assiste, già dai primi anni '30, ad una spinta verso una svolta radicale tesa a ripristinare i confini del "penale" nei limiti del fisiologico, assegnando al "depenalizzato" gli illeciti meno gravi (Manzini, 1933, p. 108 e ss.).

Il movimento di depenalizzazione, sorto appunto da una critica alla sanzione penale, ha aperto il dibattito su quali siano gli strumenti, alternativi alla pena, in grado di semplificare e sveltire la reazione dell'ordinamento all'illecito. Tali strumenti dovranno, allo stesso tempo, avere, pur sempre, rigide caratteristiche *garantistiche*, efficacia *deterrente*, *effettività*, ossia certezza della loro irrogazione in concreto, essere *a basso costo sociale ed umano e di pronta irrogazione*, proprio per arginare il rischio della prescrizione. Già Beccaria affermava che « perché ogni pena non sia una violenza di uno o di molti contro un privato cittadino » essa « dev'essere essenzialmente pubblica, pronta, necessaria, la minima delle possibili nelle date circostanze, proporzionata ai delitti, dettata dalle leggi » (Beccaria, 1764).

È da condividere l'opinione del Dantoni (Dantoni, cit., p. 403) il quale ritiene che il legislatore debba fornire « una risposta giustamente severa, ma contenuta entro limiti di plausibilità », attraverso uno sforzo di adeguamento della pena al disvalore attuale delle coscienze sociali, rispetto alle varie tipologie di comportamenti devianti, evitando che per condotte microlesive vengano previste sanzioni esagerate che possano provocare reazioni di rigetto.

2. La sanzione amministrativa come alternativa alla pena. La depenalizzazione.

Nella prospettiva di relegare la sanzione penale ad un ruolo residuale, occorre avviare un processo selettivo all'interno del *corpus* normativo, al fine di collocare la singola fattispecie a seconda della rilevanza del bene tutelato e delle particolari modalità di aggressione al bene

stesso. Inoltre, quello che deve tenersi in conto, è che, nella materia della sicurezza e dell'igiene del lavoro, lo scopo primario deve essere quello di prevenire la situazione di pericolo, per evitare il suo degenerarsi in danno, e, solo in ultima analisi, punire. L'interesse dello Stato è evitare in ogni modo che si creino e persistano situazioni pericolose per la sicurezza e la salute dei lavoratori. Ciò sembra potersi soddisfare in maniera più efficace con nuovi strumenti, che non si concretino nella formulazione di norme incriminatrici costruite con la struttura di reati di pericolo, a contenuto indeterminato e generico, in spregio al principio di tassatività della norma penale.

Uno di questi strumenti è stato individuato nella sanzione amministrativa: si tratta di trasformare la violazione in illecito amministrativo.

In Italia i due provvedimenti generali, e non settoriali, in materia di depenalizzazione sono la l. 24 dicembre 1975 n. 706 (« *Sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda* ») e la l. 24 novembre 1981 n. 689 (« *Modifiche al sistema penale* »). Entrambi escludono, però, la materia della sicurezza del lavoro: l'art. 14, secondo comma, lett. a), l. 706/1975, in considerazione della rilevanza costituzionale dei beni in gioco, esclude dal campo di applicazione della legge « le leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori, la prevenzione degli infortuni e le assicurazioni sociali »; l'art. 34 lett. m) e lett. n) l. 689/1981 esclude la sostituzione della sanzione amministrativa alla multa e alla ammenda per « le leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori e le assicurazioni sociali,... » e « le leggi relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro ed all'igiene del lavoro ».

Tuttavia la l. 689/1981, dettando dei principi generali in ordine alle sanzioni amministrative (artt. 1-12), risulta interessante per ulteriori sviluppi in tema di depenalizzazione.

Innanzitutto, prevedendo, all'art. 1, il principio di legalità anche per la sanzione amministrativa, assicura a queste ultime una forza garantistica simile a quella della pena. Inoltre, l'art. 28 prevedendo che l'illecito amministrativo si prescriva in cinque anni, e quindi in un tempo ben maggiore dell'illecito penale contravvenzionale (art. 157 c.p.p.), assicura alla sanzione amministrativa una indefettibilità maggiore; infine, occorre ricordare che, mentre l'interruzione della prescrizione del reato non consente la protrazione del termine oltre la metà del termine base dettato dalla legge (art. 160, ultimo comma, c.p.), la prescrizione dell'illecito amministrativo può prolungarsi senza limiti temporali, valendo in materia le regole sull'interruzione della prescrizione dettate dal codice civile (art. 28, secondo comma, l. 689/1981 che richiama gli artt. 2943 ss. c.c.). In tal modo la sanzione amministrativa risulta preferibile all'ammenda quando si intenda assicurare l'effettiva punizione dell'autore dell'illecito (Dantoni, cit., p. 425).

Interessante è, poi, la disposizione prevista dall'art. 6, terzo comma, che, prevedendo che anche la persona giuridica sia obbligata in solido con l'autore della violazione, rappresentante o dipendente di essa, conferisce alla sanzione amministrativa, rispetto alla sanzione penale, il vantaggio di incrementare l'interesse di tutti gli organi della persona giuridica all'osservanza dei precetti sanzionati.

Una scelta a favore della sanzione amministrativa era stata suggerita anche dalla *Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri* 5 febbraio 1986 (pubblicata in *G.U.* n. 64 del 18 marzo 1986), che dettava i criteri orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni. Tale Circolare espressamente afferma che « non appare opportuno che la qualificazione contravvenzionale continui ad essere attribuita a ipotesi criminose individuate come illeciti minori rispetto ai delitti ». Ciò che la Circolare indica è che l'area della contravvenzioni non dovrebbe più essere il « ricettacolo » di ogni illecito vagamente minore, dovendo, invece, essere l'opzione tra violazione amministrativa e delitto. L'utilizzazione della contravvenzione dovrebbe essere considerata, insomma, in termini di eccezionalità, « e riservata a quei soli casi in cui l'esigenza di un controllo coercitivo penale sia certa e indiscutibile, ma non sia giustificato, in termini di sussidiarietà, il ricorso alla figura del delitto ».

Nella materia lavoristica non esistono interventi organici e completi di depenalizzazione, ma solo provvedimenti parziali (es. l. 113/1985 che prevede sanzioni amministrative per l'omessa assunzione di centralinisti non vedenti; l. 56/1987 che depenalizza alcuni reati in materia di collocamento ordinario e agricolo; d.lgs. 375/1993; l. 561/1993 sulla trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi, che depenalizza gli artt. 53 e 54 del D.P.R. 1124/1965, in materia di denuncia di infortunio, e l'art. 11, 3° comma, l. 1415/1942, in materia di ascensori e montacarichi).

Il sistema sanzionatorio

3. La sanzione penale.

Nelle ipotesi più gravi, nelle quali il comportamento antigiuridico comporta un'offesa ad un bene primario (vita, integrità fisica) non potrà rinunciarsi alla sanzione penale. Ma anche in tal caso va rivisitato il modo in cui tale sanzione dovrà funzionare. È ormai pacifico che una pena detentiva breve non ha efficacia deterrente in un ordinamento in cui di fatto tale pena non verrà applicata, perché sostituita *ex artt.* 53 ss. L. 689/1981, o, perché sospesa *ex art.* 163 c.p. (su tali problematiche cfr. Dolcini-Paliero, 1989). Si potranno prevedere, allora, a fianco della pena principale, *pene accessorie di natura interdittiva*, come ad esempio l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese (art. 3-*bis* c.p.) o l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 32-*ter* c.p.). Ancora, in alcune ipotesi potrà mantenersi la configurazione della fattispecie come ipotesi contravvenzionale, da punirsi con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, lasciando spazio così all'oblazione *ex art.* 162-*bis* c.p.

4. La Legge delega 6 dicembre 1993 n. 499.

Il pagamento di una somma di denaro in sede amministrativa può essere utilizzata come una valida risposta dell'ordinamento alle violazioni in materia di sicurezza sul lavoro, se inserita all'interno di meccanismi che assicurino l'effettiva osservanza delle disposizioni di legge.

La Legge 6 dicembre 1993 n. 499, di delega al Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro, prevede un meccanismo che porta all'estinzione del reato qualora il contravventore adempia, entro un termine fissato dalla legge, alle prescrizioni impartite obbligatoriamente dagli organi di vigilanza — tra cui il personale ispettivo delle Ussl — al fine di eliminare la violazione accertata, e paghi una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione. Tale meccanismo non esclude automaticamente il procedimento penale, dovendo comunque l'organo di vigilanza riferire all'Autorità giudiziaria la notizia di reato; il pubblico ministero provvederà poi a richiedere l'archiviazione qualora la contravvenzione risulti estinta. In questo modo si assicura il controllo giudiziale sull'intero meccanismo.

La legge delega n. 499/1993 ha individuato cinque gruppi di materie sulle quali il Governo è chiamato a intervenire:

- 1) collocamento e appalto di manodopera;
- 2) sicurezza e igiene del lavoro;
- 3) tutela del lavoro minorile, delle madri lavoratrici e dei lavoratori a domicilio;
- 4) omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali;
- 5) area residuale in cui si impone la depenalizzazione delle altre contravvenzioni in materia di lavoro, punite con la sola ammenda, e dell'art. 509, 1° comma, c.p.

All'interno di questi gruppi il legislatore ha ristretto il campo degli interessi meritevoli di tutela penale, garantendo, per questi interessi, un intervento repressivo di sostanziale effetto deterrente: tali interessi sono stati individuati nella sicurezza e nell'igiene del lavoro; nelle condizioni psico-fisiche dei lavoratori; nelle modalità di costituzione del rapporto di lavoro con riferimento all'intermediazione ed interposizione.

Già abbiamo rilevato il meccanismo previsto in materia di sicurezza e igiene del lavoro che prevede la prescrizione da parte degli organi di vigilanza.

Sulla base della legge delega n. 499/1993 sono stati emessi, ad oggi, tre provvedimenti legislativi:

1. Il d.lgs. 24 marzo 1994 n. 211 sull'omesso versamento delle ritenute previdenziali ha previsto un interessante meccanismo: il datore di lavoro non sarà punibile — e la pena prevista non è comunque lieve, comportando la reclusione fino a tre anni e la multa fino a lire due milioni — se provvederà al versamento delle ritenute entro il termine di tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione. È stata dunque prevista una causa speciale di non punibilità. Tale meccanismo favorisce la economicità dell'azione penale in quanto alla Procura della Repubblica competente viene segnalata la violazione subito dopo l'avvenuto pagamento, nel qual caso la richiesta di archiviazione sarà immediata, ovvero alla scadenza infruttuosa del termine di tre mesi, nel qual caso il pubblico ministero non potrà che esercitare l'azione penale.

2. Con il d.lgs. 9 settembre 1994 n. 566 in materia di tutela del lavoro minorile, delle lavoratrici madri e del lavoro a domicilio il legislatore ha operato una riqualificazione delle

sanzioni previste per le fattispecie che conservano un rilievo penale, prevedendo sanzioni amministrative per gli illeciti residui, così come indicava la legge delega all'art. 1 lett. c) nr. 1 e nr. 2.

3. L'intervento più significativo e rilevante è stato attuato con il d.lgs. 19 dicembre 1994 n. 758, in materia di igiene e sicurezza del lavoro.

Tale provvedimento ha operato su tre piani diversi.

Innanzitutto ha previsto la sanzione amministrativa per molte contravvenzioni in materia di stipulazione ed esecuzione del rapporto di lavoro (libretto di lavoro/orario/riposi, etc.), per le quali non si è ritenuta giustificabile la sanzione penale, mentre la sanzione amministrativa appare più efficace e afflittiva, anche per la certezza della sua irrogazione.

In secondo luogo è stato previsto un peculiare meccanismo estintivo per le contravvenzioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro. Tale meccanismo è modellato sulla diffida amministrativa ad adempiere. L'organo di vigilanza, quando accerta una violazione, impartisce obbligatoriamente una *prescrizione* al datore di lavoro al fine di eliminare la violazione entro un termine, e ne informa il pubblico ministero. Entro 60 gg. dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione l'organo di vigilanza verifica l'eliminazione della violazione. Se il datore di lavoro ha adempiuto è ammesso a pagare in sede amministrativa una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la violazione, e il reato si estingue. Altrimenti, qualora si accerti la mancata regolarizzazione della situazione illecita, o qualora il datore di lavoro non paghi, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero entro 90 gg., in modo che il procedimento penale possa proseguire. Con tale meccanismo si assicura tempestivamente l'osservanza della normativa antinfortunistica che in questa materia preme più della sanzione. La prescrizione è un istituto nuovo che sostituisce la diffida, prevista dall'art. 9 del D.P.R. 19 marzo 1955 n. 520. La previsione dell'obbligo, che l'organo di vigilanza ha, di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione accertata, ai sensi dell'art. 347 c.p.p., pone fine all'annosa questione dell'alternatività o meno della diffida (sulla quale cfr. Corte di Cassazione, ss.uu. penale, 6 novembre 1992, e ss.uu. penale, 8 febbraio 1993).

Infine, con il Capo III del d.lgs. 758/1994 si completa l'intervento in materia di sicurezza e igiene del lavoro attraverso la riqualificazione delle sanzioni penali.

Il d.lgs. 19 dicembre 1994 nr. 758 ha attuato una parte rilevante della legge delega nr. 499, decriminalizzando gli illeciti penali meno gravi, e ridefinendo l'intero sistema sanzionatorio in tema di sicurezza ed igiene del lavoro.

I punti salienti del nuovo assetto penalistico realizzato dal legislatore delegato sono sostanzialmente i seguenti:

- *trasformazione* delle contravvenzioni in materia di lavoro punite con la sola pena dell'ammenda in altrettante fattispecie di illecito amministrativo;
- *previsione* per le ipotesi depenalizzate della comminatoria di una sanzione amministrativa non superiore a lire 2.000.000;
- *conversione* delle pene accessorie relative alle fattispecie depenalizzate in corrispondenti sanzioni amministrative accessorie;
- *previsione* di generale applicazione in tutti i casi di contravvenzioni stabilite da leggi speciali con la previsione della pena alternativa dell'arresto o della ammenda, della nuova causa di estinzione del reato, rappresentata dalla prescrizione. Il tempestivo e puntuale adempimento della prescrizione ricevuta e del pagamento della somma di un quarto dell'ammontare massimo della ammenda, estingue il reato;
- *inasprimento* del *quantum* sanzionatorio, ridefinito a norma dell'art. 27, nel massimo, a 6 mesi di arresto, e, a lire 8.000.000 di ammenda.

Il legislatore ha tenuto conto, come parametro temporale, della legge 689/1981, perché tale normativa aveva attuato un aumento delle pene pecuniarie sia per i reati previsti dal codice penale che dalle leggi speciali.

In funzione di tale riferimento normativo, le pene relative a leggi speciali precedenti alla normativa citata, sono state aumentate sino al quadruplo, mentre quelle successive sono state confermate nel massimo edittale già previsto.

La novità è rappresentata dall'istituto della prescrizione che sostituisce definitivamente quello della diffida.

Il dato più interessante è l'obbligatorietà delle prescrizioni da impartire sempre e a tutti i soggetti destinatari della normativa di prevenzione sottoposti ai controlli degli organi di vigilanza.

Le varie fasi relative all'adempimento delle prescrizioni, e cioè, la segnalazione in ogni caso

Il sistema sanzionatorio della notizia di reato inerente la contestata contravvenzione alla Autorità Giudiziaria, la successiva verifica dell'adempimento prescritto, e, infine il pagamento di una sanzione amministrativa rapportata alla misura edittale prevista per ogni violazione connessa ed accertata, contribuisce ad attribuire alle norme di sicurezza una maggiore efficacia deterrente.

La ridefinizione degli illeciti contravvenzionali restituisce effettività alla tutela in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, in relazione alla congruità della sanzione e alla effettività della pena da irrogare.

Attraverso il nuovo modo di applicare la pena con la sanzione amministrativa si realizza la deflazione del carico processuale assicurando una maggiore funzionalità dei meccanismi repressivi.

Le disposizioni normative introdotte dal d.lgs. 758/1994 rappresentano un momento qualificante della legge delega nr. 499/1993 per l'armonizzazione del sistema sanzionatorio.

Il percorso di riforma indicato dal legislatore va tuttavia completato, avendo riguardo a quella parte della legge delega, non ancora attuata, relativa all'appalto di manodopera (art. 1 comma 1 lett. a) della legge delega).

Nella costruzione del sistema sanzionatorio del Testo Unico delle norme di prevenzione, occorrerà tenere in debito conto la generale tendenza a favorire le sanzioni di tipo interdittivo in luogo di quelle tradizionalmente repressive.

Va ricordato che da tempo esiste un movimento internazionale di depenalizzazione con scelte di politica legislativa di degradazione a illeciti amministrativi di reati connessi a comportamenti devianti di esigua offensività.

Si favorisce la sanzione amministrativa rispetto a quella penale perché assicura la tempestività della reazione alla Commissione dell'illecito in termini di certezza della sua irrogazione in concreto.

Come è noto, e come già è stato rilevato, in materia di sanzioni penali vige il principio di legalità, enunciato dall'art. 1 c.p.p. e costituzionalizzato dall'art. 25, 2° comma, Cost. Ciò significa che solo la legge ordinaria o atto equiparato ad essa possono stabilire con quale misura debba essere repressa la trasgressione dei precetti (*nulla poena sine lege*). Tale principio vale, ovviamente, sia per le pene principali che per le pene accessorie. La riserva di legge in materia sanzionatoria penale, dunque, ammette che nuove pene siano introdotte nell'ordinamento, purché la fonte sia costituita da una legge ordinaria, anche speciale, o da un atto avente comunque forza di legge.

Al fine di stabilire quale sia l'ambito entro il quale il Governo possa operare, nell'adozione del Testo Unico in materia di sicurezza del lavoro, occorre risolvere una questione preliminare che è quella della natura, in astratto, del Testo Unico, se esso sia, cioè, un atto meramente ricognitivo o possa assurgere al rango di fonte legislativa. Nella prassi sono state individuate due tipologie di Testi Unici: a) talora la legge, nel rinviare al Governo, semplicemente lo autorizza a raccogliere le disposizioni preesistenti relative ad una determinata materia, senza abilitarlo ad introdurre novità di sostanza; b) talaltra la legge autorizza, incarica, delega il Governo a rinnovare una certa disciplina legislativa vigente, sia pure solo per riordinarla o coordinarla, ammettendo, così, che tale organo svolga un'opera di unificazione sostanziale e non solo formale.

Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro rientra nella seconda tipologia, disponendo, la legge delega, peraltro ancora in fase di disegno di legge, di apportare « le integrazioni e modificazioni necessarie » al fine di « coordinare » le norme vigenti nella materia in questione. Esso, dunque, è un atto che va posto sul piano della legge formale, al pari di qualunque altro tipo di decreto legislativo (cfr. Paladin L., Commento agli artt. 76-77 della Costituzione, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Zanichelli) e quindi esso, nell'ambito della delega, ha forza di legge. Qualora esca dai limiti imposti dalla legge delega vi sarà un eccesso di delega per l'inadempimento del Governo al dettato dell'organo legislativo.

Ecco che veniamo al cuore del problema: individuare l'esatto percorso indicato dalla legge delega. Sulla base del disegno di legge contenente « Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee », è da escludere che il Governo abbia il potere di introdurre nuovi tipi di sanzioni penali quali conseguenze di fattispecie che incriminino comportamenti offensivi della sicurezza del lavoro, potendo invece, nell'integrare e nel modificare la normativa previgente, operare, ad esempio, su quei modelli, su quei meccanismi sanzionatori introdotti dal d.lgs. 19 dicembre 1994 nr. 758, emanato in attuazione della legge delega 6 dicembre 1993 nr. 499. Potranno poi essere utilizzate quelle sanzioni, anche interdittive, già previste dal nostro ordinamento, e intro-

dotte anche da leggi speciali, quali ad esempio la legge 689/1981, all'art. 118, che ha sostituito l'art. 19 c.p. **Il sistema sanzionatorio**

Il sistema sanzionatorio per la violazione delle norme prevenzionali dovrebbe, allora, prevedere:

1) *pene alternative* (arresto o ammenda) oltre a pene accessorie di varia natura (ad esempio la pena interdittiva dalla direzione e rappresentanza delle persone giuridiche e degli enti collettivi);

2) *definizione dei criteri* per la determinazione dei casi più gravi punibili con la pena congiunta oltre alle pene accessorie, e, gravissimi, punibili con le pene congiunte e con maggiori pene, e specifica graduazione di tali casi:

a) *caso grave* caratterizzato in materia di igiene e, quando sono stabiliti i valori limite, dal superamento di determinate fasce, ovvero in tutte le altre ipotesi dal concorso e dalla complementarità delle violazioni che congiuntamente, per effetto sinergico, danno ovviamente luogo a situazioni di maggiore rischio;

b) *caso gravissimo* caratterizzato essenzialmente dalla recidiva.

Il sistema sanzionatorio del futuro Testo Unico prevenzionale deve facilitare e sviluppare una ampia, uniforme e diffusa attività prevenzionale attraverso la previsione di parametri oggettivi più agevoli da rispettare e da far osservare.

Occorrerà esaltare il ruolo attivo degli organi di vigilanza attraverso il rafforzamento del loro potere di imporre prescrizioni, mantenendo fermo al tempo stesso un opportuno controllo della magistratura sul loro operato.

Inoltre, occorrerà restringere l'area dell'intervento repressivo ai casi veramente meritevoli di tutela penale.

Quanto, infine, alle misure interdittive, sarebbe auspicabile un loro più ampio utilizzo: si pensi all'obbligo, per il datore di lavoro, di immediato investimento di somme nella bonifica degli ambienti di lavoro e di vita irregolari o all'obbligo di predisposizione di piani di sicurezza.

Come ricordato, non rientra però nei poteri di questa Commissione introdurre nuovi tipi di pene, magari proprio interdittive, essendo, questo, compito del legislatore ordinario. Interessante, proprio a proposito della materia sanzionatoria, la specifica delega contenuta nell'art. 2 del Disegno di legge sopra citato, dalla quale si evince la linea di tendenza che vuole darsi al sistema sanzionatorio del nostro ordinamento: le sanzioni penali andranno previste solo quali risposte a offesa di interessi generali dell'ordinamento.

Viene, inoltre, per le infrazioni meno gravi, indicata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

1. Preliminare all'esatta determinazione della specie e della misura delle sanzioni da prevedere per le singole fattispecie, è la definizione del quadro complessivo degli obblighi del datore di lavoro e degli altri soggetti obbligati. Infatti la pena deve essere graduata sia sotto il profilo qualitativo che sotto quello quantitativo. È chiaro che, ad esempio, nello stabilire le sanzioni, per un comportamento di omissione totale e per uno di mera inesattezza, tra i quali sussiste un rapporto di consequenzialità, occorre che entrambi siano esattamente definiti all'interno di una precisa fattispecie incriminatrice. E dunque, solo quando verranno definiti tutti i singoli precetti sarà possibile e utile stabilire le sanzioni di ciascuno.

2. In attesa di effettuare tale lavoro, al fine di completare l'elaborazione del sistema sanzionatorio del T.U. in materia prevenzionale, pare doveroso far riferimento all'art. 26 d.lgs. 19/12/1994 n. 758 che ha modificato gli artt. 389 e ss. del D.P.R. 547/55. Tale norma prevede che:

a) le contravvenzioni commesse dai datori di lavoro e dai dirigenti siano punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, invece che con la sola ammenda (art. 389 D.P.R. 547/55);

b) le contravvenzioni commesse dai costruttori e dai commercianti, pure, siano punite con pena alternativa e non con la semplice ammenda (art. 390 D.P.R. 547/55);

c) le contravvenzioni commesse dai preposti siano punite sempre con pena alternativa, sostituendosi quest'ultima anche alla sola pena dell'arresto (art. 391 D.P.R. 547/55);

d) infine, le contravvenzioni commesse dai lavoratori siano punite sempre con la pena alternativa, anche quelle, più gravi, precedentemente punite con l'arresto (art. 392 D.P.R. 547/55).

Inoltre, l'art. 26 d.lgs. 758/94, ai commi 8, 9 e 10 ha modificato, rispettivamente, gli artt. 77-78-79 D.P.R. 164/56, disponendo che le contravvenzioni dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori, laddove erano punite con la sola ammenda o, nei casi più gravi, con il solo arresto, siano punite, tutte, con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Il sistema sanzionatorio

3. È importante ricordare, poi, che il d.lgs. 277/1991, agli artt. 50/54, così come modificati dall'art. 27 d.lgs. 758/1994, prevede le sanzioni penali per le contravvenzioni commesse dai datori di lavoro, dai dirigenti, dai preposti, dai lavoratori, dal medico competente, dai produttori e dai commercianti, stabilendo anch'esso la sanzione alternativa dell'arresto o dell'ammenda in luogo della sola ammenda. Per ciascun contravventore, poi, le sanzioni sono previste su due livelli, a seconda della gravità della violazione. È dunque il legislatore che prevede due distinte fasce di risposte sanzionatorie.

Come si può notare la tendenza del legislatore è quella di prevedere la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, per tutte le ipotesi contravvenzionali. E ciò permette l'ammissione del contravventore all'oblazione prevista dall'art. 162-*bis* c.p., la cui ammissione è affidata al potere discrezionale del giudice. Infatti la sua concedibilità è subordinata all'eliminazione, da parte del contravventore, delle conseguenze dannose o pericolose del reato. In tal modo si crea un meccanismo che, in prima istanza, configura la sanzione penale, ma, laddove si elimini il danno o il pericolo, permette al contravventore di conseguire l'estinzione del reato, pagando una somma a titolo di oblazione. In sostanza, sembra che all'ordinamento interessi non tanto punire quanto ottenere la "riparazione".

4. In relazione a quanto sopra esposto, e, sempre in quella prospettiva di costruire un sistema sanzionatorio in grado di proporre sanzioni e strumenti di tutela idonei e diversificati a seconda del grado dell'offesa, sarebbe opportuno prevedere nel Testo Unico tre distinti Titoli che disciplinino le sanzioni penali in materia. Il primo Titolo dovrebbe prevedere le sanzioni classiche di tipo repressivo, quali l'arresto e l'ammenda, da applicarsi per le violazioni antinfortunistiche, in aggiunta, eventualmente alla più grave sanzione della reclusione ove da tale violazione derivasse la lesione o la morte del lavoratore. Tali sanzioni, come è già stato rilevato, sono previste, dal legislatore degli ultimi decreti legislativi, in via alternativa (cfr. d.lgs. 758/94, specificatamente per la sicurezza e igiene sul lavoro).

Il secondo Titolo dovrebbe prevedere le sanzioni penali per le ipotesi delittuose più gravi. Si potrebbero comminare, in tali casi, in aggiunta alla pena principale, pene accessorie di natura interdittiva. Si pensi alla incapacità di contrattare con la PA, ovvero alla interdizione o alla sospensione dall'esercizio degli uffici direttivi delle imprese, secondo quanto previsto dalla normativa di depenalizzazione (artt. 118, 120 l. 689/81).

Il terzo Titolo dovrebbe disciplinare la risposta sanzionatoria per le ipotesi meno gravi. In tali casi la risposta dell'ordinamento potrebbe essere di carattere esclusivamente amministrativo. Già sono stati rilevati i motivi per i quali la sanzione amministrativa risulta, in talune ipotesi, più idonea di quella penale. Come è noto, essa ha il carattere dell'effettività e dell'ineffettività: infatti l'art. 28 l. 689/81 prevede, per l'illecito amministrativo, una prescrizione quinquennale superiore dunque a quella prevista dall'art. 157 c.p. per l'illecito contravvenzionale. Inoltre, l'art. 28, secondo comma, l. 689/81 dispone che la prescrizione dell'illecito amministrativo possa prolungarsi senza limiti temporali, valendo in materia le regole sull'interruzione della prescrizione dettate dal codice civile. In questo senso la sanzione amministrativa risulta maggiormente effettiva rispetto a quella penale. Ma in questo ambito di violazioni meno gravi potrebbero operare, oltre alla sanzione amministrativa, ulteriori strumenti. Ad esempio, come è noto, il d.lgs. 758/94 ha previsto, all'art. 20, l'istituto della prescrizione, in modo che, se sia eliminata la violazione entro un termine e il datore di lavoro paghi una data somma, il reato si estingua. Anche tale meccanismo, così come l'oblazione introdotta dalla l. 689/81 e prevista all'art. 162-*bis* c.p., manifesta l'interesse primario dell'ordinamento a "riparare" o a "prevenire" il danno eliminando il pericolo, più che a punire. Interessante, poi, il meccanismo previsto dal d.lgs. 211/94, in caso di omesso versamento delle ritenute previdenziali: la sanzione penale prevista per tale omissione è di misura elevata, ma il meccanismo succitato permette di non essere puniti se si adempie, entro un termine, all'obbligo di versamento delle ritenute. È prevista in tal modo una causa speciale di non punibilità, che, anch'essa, segue la logica del "riparare" piuttosto che del reprimere.

Inoltre, l'art. 13 l. 689/81 disciplina gli atti di accertamento aventi ad oggetto le violazioni per le quali è prevista come sanzione amministrativa il pagamento di una somma di denaro. Agli organi competenti è riconosciuto il potere di assumere informazioni, effettuare ispezioni di cose e luoghi, disporre il sequestro cautelare.

Se questi sono gli strumenti offerti dal legislatore potrebbe prevedersi che per una serie di violazioni meno gravi il contravventore sia ammesso a pagare l'ammenda in misura ridotta, così come prevede l'art. 16 l. 689/81. Tale meccanismo assicura comunque che qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, l'agente che ha accertato la violazione deve presentare rapporto all'ufficio del Ministero competente o, in mancanza, al prefetto

(art. 17 l. 689/81). Per le violazioni più gravi potrebbe operare l'istituto della prescrizione, così come previsto dall'art. 20 d.lgs. 758/94. Anch'esso, come già accennato, assicura un costante controllo da parte dell'organo di vigilanza che ha, innanzitutto, l'obbligo di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione, e, in secondo luogo, l'obbligo di comunicare a quest'ultimo l'eventuale inadempimento alla prescrizione, in modo che prosegua l'azione penale.

Roma, marzo 1997

Postilla

Il codice penale francese e la responsabilità delle persone giuridiche: riflessioni e spunti per una nuova disciplina normativa.

In relazione a quanto è stato scritto (relazione 20 marzo 1997) sull'efficacia deterrente delle pene accessorie, che potrebbero essere opportunamente recepite dal legislatore nel nostro ordinamento giuridico, e, fermo restando per quanto riguarda il T.U. il problema della riserva di legge, è opportuno ricordare le possibili forme di pene accessorie di natura interdittiva elaborate dall'esperienza italiana e francese.

Particolare attenzione va posta al codice penale francese che ha introdotto la responsabilità penale della persona giuridica a norma dell'art. 121-2.

Questo principio generale è stato esteso anche alla materia della sicurezza del lavoro.

L'art. 221-7, infatti, stabilisce che possono essere dichiarate penalmente responsabili le persone giuridiche, per aver causato per imperizia, imprudenza, noncuranza, negligenza o violazione di un'obbligazione di sicurezza imposta da legge o da regolamento, la morte di una persona.

Il tenore della sopra riportata norma incriminatrice ripropone grosso modo l'ipotesi criminosa dell'art. 589 del nostro codice penale.

Il citato art. 221-7 prevede che la persona giuridica sia chiamata a rispondere anche del reato di lesioni personali colpose, nella duplice prospettazione della ipotesi di « inabilità totale al lavoro per un periodo superiore ai tre mesi » (comma A) o di una « inabilità totale al lavoro pari o inferiore a tre mesi » (comma B).

L'art. 223-1 sanziona la responsabilità penale della persona giuridica anche per il solo fatto di aver esposto un lavoratore al rischio immediato di morte o lesione personale, o infermità permanente, per violazione di un'obbligazione di sicurezza.

Sempre in materia di sicurezza del lavoro, va sottolineato che, a norma dell'art. 225-16, il codice penale francese punisce la persona giuridica nelle due seguenti ipotesi delittuose:

- quando ottenga da una persona, abusando della sua vulnerabilità o della sua situazione di dipendenza, la fornitura di servizi non retribuiti o in cambio di una retribuzione manifestamente inadeguata in rapporto all'importanza del lavoro prestato;
- sottometta una persona, abusando della sua vulnerabilità o della situazione di dipendenza, a delle condizioni di lavoro incompatibili con la dignità umana.

La normativa francese, tra le pene accessorie indicate dall'art. 131-39 del cod. pen. prevede:

- lo scioglimento della società;
- la chiusura, definitiva o da un minimo temporale di 5 anni in su, dello stabilimento e/o delle unità produttive;
- l'esclusione dai pubblici mercati a titolo definitivo o da 5 anni in su.

Nell'esperienza del nostro paese, tra le pene accessorie di natura interdittiva, alcune delle quali sono state inserite anche in disegni di legge, vanno ricordate:

- la sospensione per l'impresa della possibilità di fruire della CIGM;
- la sospensione per l'impresa della possibilità di fruire di agevolazioni e sgravi fiscali dello Stato;
- l'obbligo per l'impresa di immediato investimento finanziario per la bonifica dello stabilimento.

Roma, settembre 1997

**Il sistema sanzionatorio
Bibliografia**

Brignone A. (1995), *Igiene e sicurezza del lavoro: modificata la disciplina sanzionatoria*, in *DPL*, n. 10, p. 671.

Dantoni S. (1994), *La legge delega n. 499/1993 e la prospettiva di un assetto definitivo per una riforma dell'apparato sanzionatorio in materia del lavoro*, in *MGL*, p. 275.

Dantoni S. (1994), *La depenalizzazione dei reati con particolare riguardo al diritto lavoristico-previdenziale e prevenzionistico. Profili critici e proposte di riforma*, in *RIDL*, p. 403.

Di Lecce M. (1995), *La nuova disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*, in *D&L*, p. 487.

Dolcini E., Paliero C.E. (1989), Milano.

Fidelbo G., Pacini M. (1995), *Le innovazioni secondo la legge delega*, in *Dossier 522 - Diritto penale e processo* n. 4.

Magistratura Democratica (1991), *Un progetto di depenalizzazione*, in *Mag. Dem.*, 1991.

Manzini (1933), *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, Vol. 1.

Morandi F. (1995), *Primi interventi di riforma dei reati in materia di lavoro*, in *Legisl. Pen.*, p. 478.

Morandi F. *Nuove modificazioni della disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*, in *Legisl. Pen.*, 309.

Padovani T. (1995), *Nuovo apparato sanzionatorio in materia di lavoro*, in *DOSSIER 506 - Diritto penale e processo* n. 4.

Padovani T. (1978), *Le sanzioni alternative nel diritto penale del lavoro*, in *RGL*, IV, p. 21.

Palazzo F. (1987), *Tecnica legislativa e formulazione della fattispecie penale in una recente Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Cass. Pen.*, p. 230.

Paliero C.E. (1985), *Ipergrafia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova.

Pilitanò D. (1994), *Quale riforma del diritto penale del lavoro?*, in *RIDL*, p. 205.

Smuraglia C. (1977), *La tutela penale nel quadro sistematico della protezione del lavoro*, in *RGL*, IV, p. 32.

Vallebona A. (1995), *Prevenzione e repressione degli illeciti contro la persona nel rapporto di lavoro*, in *DL*, p. 447.

III. Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori: la normativa di « Parte generale »

Sommario

I. Breve nota metodologica e guida ragionata alla lettura. **II.** La « Parte generale » del Testo Unico per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro: lo schema di articolato normativo licenziato dalla Commissione.

I. Breve nota metodologica e guida ragionata alla lettura.

I lavori della Commissione si sono sviluppati sul presupposto di una ipotesi di delega “minimale”, tale da consentire al Governo di introdurre integrazioni e modifiche *solo* se necessarie al conseguimento del fine primario che è quello del coordinamento della normativa vigente (cfr., a titolo indicativo, l’articolo 8 della Legge n. 146/1994: « il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, testi unici delle disposizioni dettate in attuazione della delega prevista dall’articolo ..., coordinandovi le norme vigenti nelle stesse materie e apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento »).

La Commissione ha pertanto ritenuto di non discostarsi, nella redazione di « Parte generale » dal testo del D.Lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e/o integrazioni, anche al fine di garantire continuità e stabilità nella evoluzione della normativa in materia.

Per evidenziare le modifiche e le innovazioni rispetto al D.Lgs. n. 626/1994, rese necessarie dall’opera di coordinamento e razionalizzazione della normativa vigente, si è fatto ricorso:

- al carattere **grassetto** per evidenziare uno spostamento meramente topografico;
- al carattere *corsivo* per evidenziare una innovazione di carattere sostanziale;
- carattere ***corsivo*** + **grassetto** per evidenziare uno spostamento topografico accompagnato da una innovazione di carattere sostanziale.

Laddove non sono state apportate modifiche di alcun genere al testo del D.Lgs. n. 626/1994 si è fatto ricorso al carattere tondo. Le innovazioni, le modifiche e le integrazioni al testo del D.Lgs. n. 626/1994 sono state accompagnate da note esplicative a pie’ di pagina.

L’ipotesi di parte generale su cui ha lavorato la Commissione è stata articolata secondo lo schema qui di seguito riportato:

Titolo I - Disposizioni generali

Capo I - Campo di applicazione

Capo II - Misure generali di tutela

Capo III - Obblighi generali

Capo IV - Servizio di prevenzione e protezione

Capo V - Sorveglianza sanitaria

Capo VI - Prevenzione incendi, evacuazione dei lavoratori, Pronto soccorso

Capo VII - Informazione e formazione

Capo VIII - Gruppi di lavoratori soggetti a particolare tutela (minori, disabili, lavoratrici

Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

madri, prestatori di lavoro temporaneo nei casi di lavorazioni particolarmente pericolose o che richiedono una sorveglianza medica speciale)

Capo IX - Consultazione e partecipazione dei lavoratori

Nel paragrafo che segue viene riprodotta la bozza di « Parte generale » licenziata dalla Commissione in data 14 novembre 1997. Rispetto all'indice sopra riportato non è stato ultimato il solo Capo VIII, *Gruppi di lavoratori soggetti a particolare tutela (minori, disabili, lavoratrici madri, prestatori di lavoro temporaneo nei casi di lavorazioni particolarmente pericolose o che richiedono una sorveglianza medica speciale)*, la cui redazione dovrà essere affidata, al pari della disciplina di « Parte speciale », a gruppi di esperti sotto il coordinamento e la direzione della Commissione.

Il testo della bozza è accompagnato da alcune note esplicative finalizzate ad agevolare la lettura e a spiegare le scelte effettuate, caso per caso, dalla Commissione.

II. La « Parte generale » del Testo Unico per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro: lo schema di articolato normativo licenziato dalla Commissione.

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI (1)

Capo I

CAMPO DI APPLICAZIONE (2)

ARTICOLO 1

Oggetto (3)

1. *Il presente Testo Unico ha lo scopo di coordinare (4) le disposizioni di legge volte a garantire la sicurezza e la salute nell'ambiente di lavoro.*
2. *A tal fine, esso comprende norme relative alla sicurezza e alla protezione della salute, alla eliminazione o riduzione dei fattori di rischio, all'informazione, alla consultazione e alla formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti.*
3. *Le norme tecniche definiscono i mezzi di prevenzione da adottare e le soluzioni rispondenti all'evoluzione delle conoscenze in materia (5).*

ARTICOLO 2

Campo di applicazione oggettivo (6)

1. Le disposizioni del presente Testo Unico si applicano a tutti i settori di attività privati o pubblici, con esclusione dei servizi domestici e familiari.
2. Nei riguardi delle Forze armate e di Polizia, dei servizi di protezione civile, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie, di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle università, degli istituti di istruzione universitaria, degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, degli archivi, delle biblioteche, dei musei e delle aree archeologiche dello stato, delle rappresentanze diplomatiche e consolari e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi, le norme del presente Testo Unico sono applicate tenendo conto delle particolari

note

(1) Il D.Lgs. 626/1994 non ha rubricato il Titolo I.

(2) Il Capo I del D.Lgs. 626/1994 è stato erroneamente rubricato come se fosse un titolo.

(3) Sulla falsariga di quanto è previsto nella Direttiva-quadro n. 89/391/CEE, e a differenza del D.Lgs. n. 626/1994 (e successive modifiche/integrazioni), è stato introdotto un articolo di portata generale ed esplicativa diretto a precisare appunto l'oggetto del Testo Unico.

(4) Il coordinamento avverrà, con le opportune modifiche ed integrazioni, nell'ambito e nei limiti della delega contenuta nella Legge comunitaria.

(5) Comma da rivedere: la stesura definitiva è subordinata alla tecnica di delegificazione e di rinvio alla normativa secondaria.

(6) Rispetto al D.Lgs. n. 626/1994 e anche al Disegno di Legge n. 2154 del 13 marzo 1990 d'iniziativa dei senatori Toth, Lama e altri si è preferito distinguere nettamente il campo di applicazione "oggettivo" da quello "soggettivo", invece che racchiudere tutta la disciplina in un unico articolo genericamente dedicato al campo di applicazione. Nel campo di applicazione "oggettivo" vengono indicate le attività soggette alla normativa del Testo Unico, mentre nel campo di applicazione "soggettivo" vengono individuati i lavoratori (subordinati ed equiparati) beneficiari della normativa di tutela e prevenzione ed i criteri per il computo dei dipendenti.

esigenze connesse al servizio espletato, individuate con decreto del Ministro competente, di concerto con i Ministri del Lavoro e della Previdenza sociale, della Sanità e della Funzione pubblica.

3. Nei riguardi dei lavoratori di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 877, nonché dei lavoratori con rapporto di lavoro subordinato svolto a favore di comunità condominiali (7) le norme del presente Testo Unico si applicano nei casi espressamente previsti (8).

4. Le disposizioni di cui al presente Testo Unico si applicano nelle regioni a Statuto speciale e nelle provincie autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

ARTICOLO 3

Campo di applicazione soggettivo

1. Il datore di lavoro che esercita le attività di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 del precedente articolo e, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, i dirigenti e i preposti che dirigono o sovrintendono le stesse attività, sono tenuti all'osservanza delle disposizioni del presente Testo Unico (9).

2. *Rientrano nel campo di applicazione del presente Testo Unico i prestatori di lavoro di cui al successivo articolo 4, lett. a).*

3. *Salvo quanto previsto da contratti o accordi collettivi, ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il presente Testo Unico fa discendere particolari obblighi, oltre a tutti i dipendenti con rapporto di lavoro subordinato anche speciale, devono essere computati (10):*

- a) *i soci lavoratori di cooperative o di società, anche di fatto;*
- b) *gli utenti dei servizi di orientamento o di formazione scolastica, universitaria e professionale, avviati presso datori di lavoro per agevolare o per perfezionare le loro scelte professionali;*
- c) *i giovani assunti con contratto di formazione e lavoro;*
- d) *gli apprendisti;*
- e) *i lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto e i lavoratori in trasferta;*
- f) *i lavoratori a tempo parziale per la quota di orario effettivamente svolto;*
- g) *i lavoratori stagionali, ma solo qualora il loro inserimento sia indispensabile alla realizzazione del ciclo produttivo e, con particolare riferimento alle aziende agricole, qualora siano inclusi nell'organico dell'azienda o dell'unità produttiva necessario ad assicurarne la normale attività per l'intera annata agraria o, quantomeno, per un rilevante periodo di essa;*

h) i prestatori di lavoro temporaneo forniti alle imprese utilizzatrici dalle imprese a ciò espressamente autorizzate ai sensi dell'articolo 2 Legge 24 giugno 1997, n. 196 (11).

4. *Ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il presente Testo Unico fa discendere particolari obblighi, non devono essere computati:*

- a) *il coniuge e i parenti del datore di lavoro entro il secondo grado in linea retta e in linea collaterale;*
- b) gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari e i partecipanti ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, macchine, apparecchi ed attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici (12);**
- c) *i lavoratori in prova;*
- d) *i lavoratori assunti in sostituzione di altri prestatori di lavoro assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro;*
- e) *i lavoratori di cui alla Legge 18 dicembre 1973, n. 877;*

note

(7) Sostituisce l'espressione « rapporto contrattuale privato di portierato » di cui all'articolo 1, comma 3, del D.Lgs. n. 626/1994.

(8) In una fase successiva dei lavori si dovrà decidere se mantenere l'attuale rinvio o se invece estendere le ipotesi di applicazione del Testo Unico a questi rapporti. Nella parte del Testo Unico dedicata agli agenti nocivi occorrerà in ogni caso ribadire il divieto di ricorso al lavoro a domicilio di cui alla Legge n. 877/1973 (disposizione che, altrimenti, potrebbe essere da taluno ritenuta abrogata).

(9) Attuale articolo 1, comma 4-bis, D.Lgs. n. 626/1994.

(10) I criteri di computo dei dipendenti sono stati elaborati sulla falsariga della circolare del Ministero del lavoro n. 154/1996.

(11) In questo senso si è pronunciato il comma 5 dell'articolo 6 della Legge n. 196/1997.

(12) Attuale articolo 2 del D.Lgs. n. 626/1994.

Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

- f) *i volontari, come definiti dalla Legge 11 agosto 1991, n. 266;*
 g) *i lavoratori occupati in programmi di lavori socialmente utili;*
 h) *gli obiettori di coscienza che prestino attività di servizio civile.*

ARTICOLO 4

Definizioni (13)

1. Agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto si intendono per:

- a) *lavoratore (14): persona che presta il proprio lavoro fuori dal proprio domicilio alle dipendenze o sotto la direzione altrui (15), con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione inclusi tutti i lavoratori con rapporti di lavoro subordinato, anche speciale o di durata determinata (16), i prestatori di lavoro temporaneo di cui agli articoli 1-11 della Legge n. 196/1997, gli apprendisti, e i lavoratori con altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato (17), qualora siano inseriti nell'ambiente di lavoro organizzato dal committente. Sono equiparati i soci lavoratori di cooperative o di società, anche di fatto, che prestino la loro attività per conto delle società e degli enti stessi, i volontari come definiti dalla Legge 1 agosto 1991, n. 266 e gli utenti dei servizi di orientamento o di formazione scolastica, universitaria e professionale avviati presso datori di lavoro per agevolare o per perfezionare le loro scelte professionali. Sono altresì equiparati gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari e partecipanti a corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, macchine, apparecchi ed attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici (18).*
 b) *datore di lavoro (19);*
 c) *servizio di prevenzione e protezione dai rischi (20);*
 d) *medico competente (21);*
 e) *responsabile del servizio di prevenzione e protezione (22);*

note

(13) Attuale articolo 2 del D.Lgs. n. 626/1994. L'articolo andrà integrato alla luce delle norme successive.

(14) L'articolo 4 potrà essere redatto solo al termine dei lavori della Commissione, alla luce del quadro normativo che si andrà a delineare. In questa fase dei lavori si è potuto procedere alla sola individuazione della figura del prestatore di lavoro.

(15) Va sottolineato che si tratta di una formulazione parzialmente innovativa rispetto a quelle precedenti: posto che il campo di applicazione va oltre i tradizionali ambiti del lavoro subordinato (lavoro alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore in base alla formulazione dell'articolo 2094 Codice Civile) si è ritenuto preferibile utilizzare la disgiuntiva « o » in luogo della congiuntiva « e ». Rientrano infatti nel campo di applicazione del Testo Unico non solo i lavoratori subordinati in senso stretto, ma anche coloro che operano semplicemente sotto le direttive altrui, ancorché formalmente non dipendenti, allorché vengano a trovarsi più o meno stabilmente *inseriti* in un contesto organizzativo gestito da altri. Si tratta di assecondare, in altri termini, una tendenza storica verso l'estensione delle tutele fondamentali del diritto del lavoro al di fuori di rigide definizioni concettuali. Particolarmente significativa, da questo punto di vista, è oggi la disposizione dell'articolo 6, comma 1, della Legge n. 196/1997 secondo cui l'impresa utilizzatrice, che per definizione non ha alcun vincolo negoziale con il lavoratore intermittente, osserva in ogni caso nei confronti del prestatore di lavoro temporaneo tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei propri dipendenti ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi.

(16) In questo modo viene data attuazione sostanziale (e non solo formale, come invece avvenuto con il D.Lgs. n. 242/1996) alla Direttiva 91/383/CEE. Per dare piena attuazione al tale direttiva, nella parte del Testo Unico dedicata alle attività pericolose e/o oggetto di sorveglianza medica speciale (v. il Capo VIII del Titolo I) si dovranno individuare i casi in cui è vietato il ricorso a prestazioni di lavoro temporaneo ovvero le modalità di controllo medico dei lavoratori con contratto di durata temporanea.

(17) Quest'ultima formula riprende sostanzialmente il disposto dell'articolo 409, n. 3, Codice di Procedura Civile. Si è tuttavia preferito non farne espressa menzione nel testo in quanto l'articolo 409, n. 3 non definisce una fattispecie sostanziale (è norma processuale), ma semplicemente identifica una serie di rapporti (o anche di contratti) che sociologicamente possono essere definiti atipici e che giuridicamente verrebbero tuttavia ricondotti al lavoro autonomo pur in presenza delle condizioni di debolezza contrattuale tipiche del lavoro dipendente.

(18) Sono invece stati esclusi i « collaboratori familiari » di cui all'articolo 230-*bis* Codice Civile, conformemente alla circolare del Ministero del lavoro n. 154/1996. Si rileva inoltre che nell'articolo 4, lett. a), sono state incluse alcune categorie di lavoratori escluse dal computo numerico per l'applicazione dei diversi istituti normativi che si basano su determinate soglie dimensionali.

(19) Concetto da definire una volta scritti gli articoli successivi. La definizione sarà comunque sostanzialmente coincidente con quella già definita del D.Lgs. n. 626/1997.

(20) V. la nota 19.

(21) V. la nota 19.

(22) V. la nota 19.

- f) rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (23);
- g) prevenzione (24);
- h) agente (25);
- i) ambiente di lavoro (26);
- l) unità produttiva (27);
- etc.; etc.

Capo II

PRINCIPI GENERALI DI PREVENZIONE

ARTICOLO 5

Principi generali di prevenzione (28) (29)

1. *I principi generali di prevenzione per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'ambiente di lavoro sono:*

- a) valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza;
 - b) eliminazione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e, ove ciò non sia possibile, loro riduzione al minimo;
 - c) riduzione dei rischi alla fonte;
 - d) programmazione della prevenzione, mirando ad un complesso che *integri* (30) in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive ed organizzative dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro;
 - e) sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso;
 - f) rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, *in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo* (31);
 - g) priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;
 - h) limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio;
 - i) utilizzo limitato degli agenti chimici, fisici e biologici sui luoghi di lavoro.
2. Le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in alcun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori.

Capo III

SOGGETTI E RELATIVI OBBLIGHI

ARTICOLO 6

Obblighi del datore di lavoro (32)

1. Il datore di lavoro, in relazione alla natura dell'attività dell'azienda o dell'unità produt-

note

(23) V. la nota 19.

(24) V. la nota 19.

(25) V. la nota 19.

(26) Concetto da definire una volta scritti gli articoli successivi. Definizione da aggiungere rispetto al D. Lgs. 626.

(27) V. la nota 19.

(28) Testo dell'articolo 3 del D.Lgs. n. 626/94

(29) Si ritiene necessario limitare l'ambito della norma alla enunciazione dei soli principi effettivamente "generali" ossia di natura metodologica e relativi al "come" adempiere agli obblighi di prevenzione eliminando la parte dell'attuale articolo 3 (in particolare le lettere l-t) che in realtà sembra far riferimento più ad obblighi specifici che a principi generali metodologici. In tal modo la disposizione risulta anche più fedele alla formulazione ed alla ratio della corrispondente norma della Direttiva-quadro 89/391/CEE (articolo 6, commi, 1-3).

(30) « Integra » nel D.Lgs. n. 626/1994.

(31) Si ritiene necessario modificare l'attuale formulazione (« ...anche per attenuare il lavoro monotono e quello ripetitivo »), che risulta di incerto significato e linguisticamente poco corretta.

(32) Per datori di lavoro, dirigenti e preposti, si ritiene utile prevedere tre distinte norme, anziché una norma unica (attuale articolo 4 del D.Lgs. n. 626/1994), considerando preferibile distinguere gli obblighi "esclusivi" (e dunque non delegabili) del datore di lavoro, da quelli "comuni", nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, a datori di lavoro e dirigenti e da quelli propri dei preposti.

Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

tiva, valuta (33) i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari.

2. All'esito della valutazione di cui al comma 1, il datore di lavoro elabora un documento contenente:

a) una relazione sulla valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, nella quale sono specificati i criteri adottati per la valutazione stessa;

b) l'individuazione delle misure di prevenzione e di protezione e dei dispositivi di protezione individuale, conseguente alla valutazione di cui alla lettera a);

c) (...) (34).

3. Il documento è custodito presso l'azienda o l'unità produttiva.

4. Il datore di lavoro designa il responsabile del servizio di prevenzione e protezione interno o esterno all'azienda secondo le regole di cui all'articolo... [attuale articolo 8 del D.Lgs. 626/1994].

5. (35) Il datore di lavoro effettua la valutazione di cui al comma 1 ed elabora il documento di cui al comma 2 in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e con il medico competente nei casi in cui sia obbligatoria la sorveglianza sanitaria (36), previa consultazione del rappresentante per la sicurezza.

6. (37) La valutazione di cui al comma 1 e il documento di cui al comma 2 sono rielaborati in occasione di modifiche del processo produttivo significative ai fini della sicurezza e della salute dei lavoratori.

7. (38) (39) Fatta eccezione per le aziende indicate nel... [attuale nota (1) dell'allegato 1], il datore di lavoro (...) (40) delle aziende che occupano fino a 10 dipendenti, non è soggetto agli obblighi di cui ai commi 2 e 3, ma è comunque tenuto ad autocertificare per iscritto l'avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi e l'adempimento degli obblighi ad essa collegati. L'autocertificazione deve essere inviata al rappresentante per la sicurezza. (...). Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della Sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, delle risorse agricole, alimentari e forestali e dell'interno, per quanto di rispettiva competenza, possono essere individuate, nell'ambito di specifici settori produttivi, le aziende che occupano fino a 10 addetti, soggette a particolari fattori di rischio, che sono in ogni caso soggette agli obblighi di cui ai commi 2 e 3 (41).

8. Il datore di lavoro non può delegare gli adempimenti di cui ai commi 1, 2, 4 e 7 (42).

ARTICOLO 7

Obblighi di datori di lavoro e dirigenti (43)

1. I datori di lavoro ed i dirigenti che esercitano e dirigono le attività indicate all'articolo ... devono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze:

note

(33) Rispetto al D.Lgs. n. 626/1994 è stata eliminata la parte qui di seguito riprodotta in corsivo: « valuta *nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro...* ».

(34) Viene eliminata la lettera c) (il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza), in quanto si tratta di un precetto generico e discrezionale, ma assistito da sanzioni penali. Pertanto appare ardua l'individuazione della colpa.

(35) Attuale comma 6 dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994.

(36) Tutte le disposizioni vigenti in materia di sorveglianza sanitaria obbligatoria (circa 23) saranno inserite in un titolo specifico del Testo Unico.

(37) Attuale comma 7 dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994.

(38) L'attuale comma 9 (« Per le piccole e medie aziende, con uno o più decreti... sono definite procedure standardizzate per gli adempimenti documentali di cui al presente articolo ») viene eliminato, poiché la delega è stata esercitata, ed il relativo decreto viene inserito in allegato al Testo Unico, come norma tecnica delegata.

(39) Attuale comma 11 dell'articolo 4, D.Lgs. 626/1994.

(40) Si elimina « ...delle aziende familiari... ».

(41) L'ultima parte del comma (« ...Sono in ogni caso soggette agli obblighi di cui ai commi 2 e 3 le aziende familiari nonché le aziende che occupano fino a 10 addetti, soggette a particolari fattori di rischio, individuate nell'ambito di specifici settori produttivi con uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, delle risorse agricoli alimentari e forestali e dell'interno, per quanto di rispettiva competenza... », viene modificata, lasciando la possibilità di una successiva decretazione ministeriale.

(42) Si trasporta qui, per ragioni sistematiche, l'attuale comma 4-ter dell'articolo 1, D.Lgs. n. 626/1994.

(43) Si preferisce usare il plurale anziché il singolare dell'attuale articolo 4 D.Lgs. n. 626/1994, riprendendo, nella stesura del comma 1, l'impostazione dei decreti n. 547/55 e n. 300/56, con riferimento alle « ...rispettive attribuzioni e competenze... ».

- a) designare gli addetti al servizio di prevenzione e protezione interno o esterno all'azienda secondo le regole di cui all'articolo ... [attuale 8, D.Lgs. 626/1994];
- b) nominare, nei casi *in cui è prevista la sorveglianza sanitaria* (44), il medico competente;
- c) designare preventivamente i lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di pronto soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza;
- d) aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e della sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione;
- e) affidare i compiti ai lavoratori *tenendo conto delle loro capacità e condizioni in rapporto al loro stato psicofisico* (45);
- f) fornire ai lavoratori i necessari ed idonei dispositivi di protezione individuale, sentito il responsabile del servizio di prevenzione e protezione;
- g) prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico;
- h) richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione.
- i) richiedere l'osservanza degli obblighi previsti dal presente decreto da parte del medico competente, informandolo sui processi *produttivi* (46) e sui rischi connessi all'attività produttiva;
- l) adottare le misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dà istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato ed inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa;
- m) informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione;
- n) astenersi, salvo eccezioni debitamente motivate, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato;
- o) permettere ai lavoratori di verificare, mediante il rappresentante per la sicurezza, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute e consente al rappresentante per la sicurezza di accedere alle informazioni ed alla documentazione aziendale di cui all'articolo...[attuale articolo 19, comma 1, lett. e), D.Lgs. n. 626/1994];
- p) consultare i rappresentanti per la sicurezza sul lavoro nei casi previsti dall'articolo..[attuale 19, comma 1, lett. b), c) e d), D.Lgs. n. 626/1994] (47);
- q) *adottare i provvedimenti necessari per evitare che le misure di prevenzione possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno* (48);
- r) compilare il registro infortuni, *secondo lo schema di cui all'allegato tecnico* (49);
- s) adottare le misure necessarie ai fini della prevenzione incendi e dell'evacuazione dei lavoratori, nonché per il caso di pericolo grave ed immediato. Tali misure devono essere adeguate alla natura dell'attività, alle dimensioni dell'azienda o dell'unità produttiva ed al numero delle persone presenti;
- t) (50) *informare i lavoratori, secondo le disposizioni dell'articolo ...;*
- u) formare i lavoratori ed i loro rappresentanti, secondo le disposizioni dell'articolo;
- v) custodire, presso l'azienda o l'unità produttiva, la cartella sanitaria e di rischio del lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria, con salvaguardia del segreto professionale, e consegnarne copia al lavoratore quando questi ne faccia richiesta e comunque alla risoluzione del rapporto di lavoro** (51);
- z) *adempiere agli obblighi specifici stabiliti nei titoli II, III etc.*
- 2. (52) (53).**

note

(44) Si ritiene preferibile esplicitare il collegamento con l'obbligo della sorveglianza sanitaria, piuttosto che utilizzare il rinvio alla norma sulla sorveglianza sanitaria, come fa l'attuale lett. c) dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994.

(45) La disposizione contiene solo modifiche formali rispetto all'attuale lett. c), articolo 4 D.Lgs. n. 626/1994.

(46) Si aggiunge tale parola per chiarire il riferimento ai "processi".

(47) Attuale lett. p) articolo 4 comma 5, D.Lgs. n. 626/1994.

(48) Si riformula, razionalizzandola, l'attuale lett. n) articolo 4 comma 5, D.Lgs. n. 626/1994.

(49) Si "razionalizza" l'attuale lett. o) articolo 4 comma 5, D.Lgs. n. 626/1994 "snellendo" la norma mediante il semplice riferimento alle norme vigenti sul registro infortuni (v. D.P.R. n. 547; D.M. 1984; D.M. 23.11.1996).

(50) Si inseriscono gli obblighi di formazione e informazione, rinviando alla disciplina contenuta nelle disposizioni specifiche.

(51) Attuale comma 8 articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994.

(52) Si elimina l'attuale comma 10 dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994 (« Per le medesime aziende.... (piccole e

1. *I preposti che sovrintendono alle attività indicate all'articolo ... devono:*

- a) affidare i compiti ai lavoratori *tenendo conto delle loro capacità e condizioni in rapporto alle loro condizioni psicofisiche*;
- b) prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico;
- c) richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione;
- d) richiede l'osservanza delle misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dare istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato ed inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa;
- e) informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione;
- f) astenersi, salvo eccezioni debitamente motivate, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato;
- g) permette ai lavoratori di verificare, mediante il rappresentante per la sicurezza, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute e consentire al rappresentante per la sicurezza di accedere alle informazioni ed alla documentazione aziendale di cui all'articolo...[attuale articolo 19, comma 1, lett. e), D.Lgs. n. 626/1994];
- h) (55) *segnalare al datore di lavoro o al dirigente le deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale, nonché le altre eventuali condizioni di pericolo di cui vengano a conoscenza.*

- 1. *Ogni (56) lavoratore deve prendersi cura, conformemente alla formazione ed istruzione ricevuta ed ai mezzi forniti dal datore di lavoro, della salute e della sicurezza propria e di quella degli altri lavoratori presenti sul luogo di lavoro, su cui possono ricadere gli effetti delle proprie azioni od omissioni.*
- 2. I lavoratori *devono*, in particolare:
 - a) ***contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti ed ai preposti, all'adempimento degli obblighi previsti a tutela della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro (57);***
 - b) osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale;
 - c) utilizzare correttamente i macchinari, le apparecchiature, gli utensili, le sostanze ed i

note

medie), con uno o più decreti... possono essere definiti: a) i casi relativi a ipotesi di scarsa pericolosità, nei quali è possibile lo svolgimento diretto dei compiti di prevenzione e protezione in aziende o unità produttive che impiegano un numero di addetti superiore a quello indicato nell'allegato...; b) i casi in cui è possibile la riduzione a una sola volta all'anno della visita di cui all'articolo...[attuale 17, lett. h), D.Lgs. n. 626/1994] degli ambienti di lavoro da parte del medico competente, ferma restando l'obbligatorietà di visite ulteriori, allorché si modificano le situazioni di rischio »).

(53) L'attuale comma 12 dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994 va inserito nel titolo specifico sui « luoghi di lavoro ».

(54) Gli obblighi dei preposti si sono individuati estrapolando dall'attuale articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994 gli obblighi che per i preposti sono sanzionati penalmente dall'articolo 90 D.Lgs. 626/1994. L'attuale novero degli obblighi sanzionati per il preposto sembra sovradimensionato rispetto alle effettive tradizionali funzioni (e responsabilità) dei preposti come si sono venute delineando nell'elaborazione giurisprudenziale. Per questo si ritiene opportuno modificare l'attuale impostazione riducendo sensibilmente l'area degli obblighi dei preposti.

(55) Si ritiene opportuno aggiungere l'obbligo di "segnalazione" tra gli obblighi dei preposti.

(56) Si preferisce a "ciascun". La disposizione è solo "riorganizzata" sul piano della formulazione letterale.

(57) Rispetto all'attuale lett. h), articolo 5, D.Lgs. n. 626/1994, si elimina il riferimento agli obblighi « ...imposti dall'autorità competente », che si ritiene non del tutto logico e comprensibile nella sua formulazione e si sposta "a monte" la disposizione, in quanto essa contiene l'obbligo più "generale" e di principio rispetto agli altri. In ogni caso, per quanto concerne gli « obblighi imposti dall'autorità competente », possibili censure di incompleta trasposizione della direttiva comunitaria sembrano superabili dal momento che nella formulazione della norma l'obbligo previsto è più "generale" rispetto a quello specifico relativo al rispetto degli obblighi imposti dall'autorità competente e comunque lo comprende.

preparati pericolosi, i mezzi di trasporto e le altre attrezzature di lavoro, nonché i dispositivi di sicurezza;

- d) utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione;
 - e) segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi di cui alle lettere c) e d) nonché qualsiasi (58) eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza (59);
 - f) non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo;
 - g) non compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non siano di loro competenza o che comunque possano compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori;
 - h) sottoporsi ai controlli sanitari *obbligatori* (60).
3. *Gli obblighi dei lavoratori non incidono sul principio della responsabilità civile del datore di lavoro* (61).

ARTICOLO 10

Obblighi del medico competente

1. Il medico competente, *nei casi di obbligatorietà della sorveglianza sanitaria* (62):
 - a) collabora, *nell'ambito delle proprie competenze* (63), con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione di cui all'articolo ... [attuale 8, D.Lgs. n. 626/1994], alla predisposizione delle misure per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori ed **alla organizzazione del servizio di pronto soccorso** (64);
 - b) effettua gli accertamenti sanitari di cui all'articolo ... [attuale 16, D.Lgs. n. 626/1994];
 - c) fatti salvi i controlli sanitari di cui alla lettera b), effettua le visite mediche richieste dal lavoratore, qualora tale richiesta sia correlata ai rischi professionali** (65);
 - d) esprime i giudizi di idoneità *dei lavoratori* allo svolgimento delle mansioni specifiche (66), di cui all'articolo...[attuale 16, D.Lgs. n. 626/1994];
 - e) istituisce ed aggiorna, per ogni lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria, una cartella sanitaria e di rischio, da custodire presso il datore di lavoro con salvaguardia del segreto professionale** (67);
 - f) *fornisce ai lavoratori e, su richiesta, anche ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza informazioni sulla funzione e sulle modalità degli accertamenti sanitari cui sono sottoposti, in particolare evidenziando l'importanza di accertamenti sanitari anche successivi alla cessazione del rapporto di lavoro nel caso di esposizione ad agenti con effetti a lungo termine* (68);
 - g) informa ogni lavoratore interessato dei risultati degli accertamenti sanitari di cui alla lettera b) e, a richiesta dello stesso, gli rilascia copia della documentazione sanitaria (69);
 - h) comunica ai rappresentanti per la sicurezza, nelle riunioni periodiche di cui all'articolo ..., i risultati anonimi collettivi degli accertamenti clinici effettuati, e fornisce indicazioni sul significato di detti risultati;
 - i) congiuntamente al responsabile del servizio di prevenzione e protezione, visita gli ambienti di lavoro almeno due volte l'anno e partecipa alla programmazione del controllo

note

(58) Si preferisce « qualsiasi » anziché « le altre ».

(59) Si elimina la parte della disposizione (lett. d), che prevede l'obbligo di adoperarsi direttamente per limitare o ridurre i pericoli.

(60) Si preferisce « obbligatori », anziché « previsti nei loro confronti ».

(61) Si aggiunge questo comma per conformarsi alle osservazioni della Commissione Europea sulla incompleta trasposizione della Direttiva 89/391/CEE (articolo 5, comma 3).

(62) Si ritiene opportuno specificare anche qui che il medico competente in tanto deve essere presente in azienda e svolgere le sue funzioni in quanto sussistano le condizioni che richiedono una sorveglianza sanitaria.

(63) Si preferisce questa formulazione rispetto a quella attualmente prevista dall'articolo 17 lett. a), D.Lgs. n. 626/1994 (« ...sulla base della specifica conoscenza dell'organizzazione dell'azienda o dell'unità produttiva e delle situazioni di rischio... »).

(64) Si inserisce qui l'obbligo attualmente previsto dalla lett. l) articolo 17, D.Lgs. n. 626/1994.

(65) Si ritiene più razionale, per motivi sistematici, la collocazione di questa disposizione, attualmente posta alla lett. i), subito dopo le visite mediche obbligatorie di cui alla lett. b).

(66) Si modifica sul piano formale l'attuale formulazione, che recita: « ...giudizi di idoneità alla mansione specifica al lavoro... ».

(67) Attuale lett. d) articolo 17, D.Lgs. n. 626/1994.

(68) Rielabora l'attuale lett. e) articolo 17, D.Lgs. n. 626/1994.

(69) Vedi attuale lett. f) articolo 1, D.Lgs. n. 626/1994.

Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

dell'esposizione dei lavoratori, i cui risultati gli sono forniti con tempestività ai fini delle valutazioni e dei pareri di competenza;

1) collabora con il datore di lavoro alle attività di formazione ed informazione di cui al capo ... [attuale VI, D.Lgs. n. 626/1994].

2. Qualora il medico competente, a seguito degli accertamenti di cui alle lettera b), esprima un giudizio sull'idoneità, parziale o assoluta, temporanea o permanente (70), del lavoratore, ne informa per iscritto il datore di lavoro ed il lavoratore. Avverso tale giudizio è ammesso ricorso, entro 30 giorni dalla data di comunicazione del giudizio medesimo, all'organo di vigilanza territorialmente competente che dispone, dopo eventuali ulteriori accertamenti, la conferma, la modifica o la revoca del giudizio stesso (71).

3. Il medico competente svolge la propria opera in qualità di:

a) dipendente da una struttura esterna pubblica o privata convenzionata con l'imprenditore per lo svolgimento dei compiti di cui al presente capo;

b) libero professionista;

c) dipendente del datore di lavoro.

4. (72) Il dipendente di una struttura pubblica non può svolgere l'attività di medico competente, qualora espliciti attività di vigilanza.

5. Qualora il medico competente sia dipendente del datore di lavoro, questi gli fornisce i mezzi e gli assicura le condizioni necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti.

6. (73) Il medico competente può avvalersi, per motivate ragioni, della collaborazione di medici specialisti scelti dal datore di lavoro, che ne sopporta gli oneri.

ARTICOLO 11

Obblighi del committente, degli appaltatori e dei lavoratori autonomi

1. Il datore di lavoro *committente* (74), in caso di affidamento di lavori all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi:

a) verifica, anche attraverso l'iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori ad affidare in appalto o contratto d'opera;

b) fornisce ai datori di lavoro delle imprese appaltatrici ed ai lavoratori autonomi (75) dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle relative misure di prevenzione e di emergenza adottate.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1 i datori di lavoro *committenti e appaltatori ed i lavoratori autonomi*:

a) cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto o del contratto d'opera (76);

b) coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese e dei lavoratori autonomi coinvolti nell'esecuzione dell'opera complessiva.

3. Il datore di lavoro *committente* promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2. Tale obbligo non si estende ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

4. Nel caso in cui dal datore di lavoro committente siano concessi in uso macchine o attrezzi di sua proprietà per l'esecuzione dei lavori di cui al comma 1, dette macchine o attrezzi devono essere conformi alle norme di sicurezza previste dal presente testo unico (77).

note

(70) Gli aggettivi « parziale o temporanea o totale » non coprono con precisione e rigore le possibili ipotesi di idoneità.

(71) Il comma 2 riunisce gli attuali commi 3 e 4 articolo 17, D.Lgs. n. 626/1994.

(72) Attuale ultimo comma, inserito qui per ragioni logico-sistematiche.

(73) Attuale comma 2, che per ragioni logico-sistematiche si preferisce posporre.

(74) Si ritiene opportuno inserire già qui il termine *committente*, che l'attuale articolo 7 inserisce solo al comma 3 (introdotto in sede correttiva dal D.Lgs. n. 242/1996).

(75) L'attuale formulazione dell'articolo 7, D.Lgs. n. 626/1994 usa l'espressione « agli stessi soggetti », che non sembra del tutto corretta.

(76) Si ritiene opportuno completare la disposizione con il riferimento anche al contratto d'opera, dal momento che la norma si riferisce anche a quest'ultima ipotesi.

(77) Si inserisce qui la disposizione prevista dall'articolo 5, comma 3, D.P.R. n. 547/1955.

ARTICOLO 12
Obblighi dei progettisti (78)

Testo Unico in materia
di tutela della sicurezza
e della salute
dei lavoratori

1. I progettisti dei luoghi, dei posti e degli impianti di lavoro rispettano i principi generali di prevenzione in materia di sicurezza e di salute al momento delle scelte progettuali e tecniche e scelgono macchine nonché dispositivi di protezione *rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari in materia di sicurezza (79)*.

ARTICOLO 13
Obblighi dei fabbricanti e dei fornitori

1. Sono vietati la fabbricazione, la vendita, il noleggio e la concessione in uso di macchine, di attrezzature di lavoro e di impianti non rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di sicurezza. Chiunque conceda in locazione finanziaria beni assoggettati a forme di certificazione o di omologazione obbligatoria, è tenuto a che gli stessi siano accompagnati dalle previste certificazioni o dagli altri documenti previsti dalla legge.

ARTICOLO 14
Obblighi degli installatori

1. Gli installatori e montatori di impianti, macchine o altri mezzi tecnici devono attenersi alle norme di sicurezza e di igiene del lavoro, nonché alle istruzioni fornite dai rispettivi fabbricanti dei macchinari e degli altri mezzi tecnici per la parte di loro competenza.

Capo IV
SERVIZIO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE

ARTICOLO 15
Servizio di prevenzione e protezione

1) Salvo quanto previsto dall'art. 10, il datore di lavoro organizza all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva il servizio di prevenzione e protezione, o *si rivolge* a persona o servizi esterni, **previa consultazione del rappresentante per la sicurezza, per l'espletamento dei compiti di cui all'art. ... (80)**.

2) Il datore di lavoro, *ai fini di cui al comma 1*, designa uno o più ***dipendenti fra cui il* (81) **responsabile del servizio**, in possesso dei requisiti di cui al comma.**

3) *Tutti i componenti del servizio di prevenzione e protezione, sia interno sia esterno, devono essere in possesso almeno di diploma di scuola media secondaria e devono aver acquisito, tramite corsi di formazione, capacità specifiche per i settori nei quali sono chiamati ad operare (82).*

4) *In fase di applicazione e fino al ... i requisiti di cui al comma 3 non sono richiesti per le persone che hanno svolto, per almeno quattro anni, attività in materia di sicurezza e salute dei lavoratori documentata da apposita dichiarazione rilasciata dal datore di lavoro.*

5) I componenti il servizio di prevenzione e protezione devono essere in numero sufficiente e disporre di mezzi e tempo adeguati allo svolgimento dei compiti loro assegnati. Essi non possono subire pregiudizio a causa della attività svolta nell'espletamento del proprio incarico.

6) Il datore di lavoro può avvalersi di persone esterne all'azienda in possesso delle conoscenze professionali necessarie, per integrare, ove occorra, l'azione di prevenzione e protezione del servizio di cui al comma 2.

note

(78) Si ritiene più razionale suddividere l'attuale articolo 6 D.Lgs. n. 626/1994 in tre distinte norme, rispettivamente relative agli obblighi di: a) progettisti; b) fabbricanti e fornitori; c) installatori. La sostanza dell'attuale articolo 6 rimane comunque integra, dal momento che le tre norme sono composte dagli attuali tre commi dell'articolo 6, con poche, segnalate, modifiche.

(79) Si ritiene formalmente e linguisticamente più corretta questa formulazione, tra l'altro utilizzata al secondo comma.

(80) Spostamento da: art. 8, comma 2 e comma 6.

(81) È stato migliorato il testo che recitava, prolissamente « una o più persone da lui dipendenti ».

(82) Innovazione tendente ad esplicitare il concetto « capacità ed attitudini adeguate » prevedendo un livello minimo di scolarità che deve essere integrato con il possesso obbligatorio di cognizioni specifiche riferite ai settori per mezzo di una formazione extra scolastica.

Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

7) Salvo quanto previsto dal comma 9, il datore di lavoro, se non intende organizzare il servizio di prevenzione e protezione all'interno dell'azienda, si rivolge a persone o servizi esterni per l'espletamento dei compiti di cui all'art. 17.

8) Il servizio esterno deve essere adeguato alle caratteristiche dell'azienda a favore della quale è chiamato a prestare la propria opera, anche con riferimento al numero degli operatori.

9) Qualora il datore di lavoro ricorra a persone o servizi esterni egli non è per questo liberato della propria responsabilità civile in materia.

10) L'istituzione del servizio di prevenzione e protezione all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, è comunque obbligatoria nei seguenti casi:

a) nelle aziende industriali di cui all'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175 e successive modifiche, soggette all'obbligo di dichiarazione o notifica, ai sensi degli articoli 4 e 6 del decreto stesso;

b) nelle centrali termoelettriche;

c) negli impianti e laboratori nucleari;

d) nelle aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi polveri e munizioni;

e) nelle aziende industriali con oltre 200 lavoratori dipendenti;

f) nelle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori dipendenti;

g) nelle strutture di ricovero e cura sia pubbliche che private.

11. Il Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, con decreto di concerto con i Ministeri della Sanità e dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, sentita la Commissione Consultiva Permanente, può individuare specifici requisiti, modalità e procedure, per la certificazione dei servizi, nonché il numero minimo dei componenti il servizio.

ART. 16

Compiti del servizio di prevenzione e protezione

1. Il servizio di prevenzione e protezione dai rischi professionali provvede:

a) all'individuazione dei fattori di rischio, alla valutazione dei rischi e all'individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, nel rispetto della normativa vigente sulla base della specifica conoscenza dell'organizzazione aziendale;

b) ad elaborare le misure preventive e protettive, le procedure di sicurezza per le varie attività aziendali ed i relativi sistemi di controllo (83).

c) a proporre i programmi di informazione e formazione dei lavoratori;

d) a partecipare alle consultazioni in materia di tutela della salute e di sicurezza di cui all'art. 11;

e) a fornire ai lavoratori le informazioni di cui all'art. 21.

2. Il datore di lavoro fornisce ai servizi di prevenzione e protezione informazioni in merito a:

a) la natura dei rischi;

b) l'organizzazione del lavoro, la programmazione e l'attuazione delle misure preventive e protettive;

c) la descrizione degli impianti e dei processi produttivi;

d) i dati del registro degli infortuni e delle malattie professionali;

e) le prescrizioni degli organi di vigilanza.

3. I componenti del servizio di prevenzione e protezione e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sono tenuti al segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni di cui al presente decreto.

4. Il comma 4 all'art. 9 (il servizio di prevenzione e protezione è utilizzato dal datore di lavoro) è stato eliminato in quanto contiene un'indicazione del tutto ovvia e, se non ovvia, incomprensibile e, quindi, irrazionale.

ART. 17

Svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione

1. Il datore di lavoro può svolgere direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione dai rischi nonché di prevenzione incendi e di evacuazione (84), nei casi previsti

note

(83) Le precedenti lettere b) e c) sono state modificate eliminando un riferimento errato contenuto nella lettera b) (elaborare i sistemi di cui all'art. 4, comma 2 lett. b).

(84) Si è mantenuta la funzione dell'articolo 10 nonostante il rilievo della Commissione europea circa la possibilità del datore di lavoro di svolgere anche i compiti di prevenzione incendi ed evacuazione.

dall'allegato I, dandone preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Esso può avvalersi della facoltà di cui all'articolo 16, comma 6 (85).

2. Il datore di lavoro che intende svolgere i compiti di cui al comma 1, deve frequentare un corso di formazione, i cui contenuti sono definiti all'allegato ... e conservare, sul luogo di lavoro, l'attestazione di frequenza (86).

3. I datori di lavoro che hanno esercitato tale facoltà entro il 31 dicembre 1996 sono esonerati dalla frequenza del corso di cui al comma.

Capo VII

INFORMAZIONE E FORMAZIONE

ARTICOLO 18

Informazione dei lavoratori

1. Il datore di lavoro provvede affinché ciascun lavoratore riceva un'adeguata informazione su:

- a) i rischi per la sicurezza e la salute connessi all'attività dell'impresa in generale;
- b) le misure e le attività di protezione e prevenzione adottate;
- c) i rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia;
- d) 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;
- e) le procedure che riguardano il pronto soccorso, la lotta antincendio, l'evacuazione dei lavoratori;
- f) *i nominativi e le funzioni del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e del medico competente* (87);
- g) i nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure di cui agli artt. ... [attuali 12 e 15, D.Lgs. n. 626/1994].

2. Il datore di lavoro fornisce le informazioni di cui al comma 1, lettere a), b), c) anche ai lavoratori di cui all'articolo.. [attuale articolo 1, comma 3, D.Lgs. n. 626/1994].

ARTICOLO 19

Formazione dei lavoratori

1. Il datore di lavoro assicura che ciascun lavoratore, ivi compresi i lavoratori di cui all'articolo ... [attuale articolo 1, comma 3, D.Lgs. n. 626/1994], riceva una formazione *adeguata* (88) in materia di sicurezza e di salute, con particolare riferimento al proprio posto di lavoro ed alle mansioni *effettivamente svolte* (89).

2. La formazione deve avvenire in occasione:

- a) dell'assunzione;
- b) del trasferimento o cambiamento di mansioni;
- c) dell'introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze o preparati pericolosi.

3. La formazione deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi, ovvero all'insorgenza di nuovi rischi.

4. (90) I lavoratori incaricati dell'attività di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori in caso di pericolo grave ed immediato, di salvataggio, di pronto soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza, devono essere adeguatamente formati.

note

(85) Il riferimento all'articolo ed al comma è stato modificato in relazione alla nuova stesura dell'art. 16.

(86) Sono stati eliminati gli adempimenti previsti al comma 2, lettere a), b) e c), in quanto adempimenti incostituzionali, poiché relativi ad autodichiarazione di avvenuti adempimenti sanzionati penalmente.

(87) Si ritiene opportuno specificare l'oggetto delle informazioni relative al responsabile servizio di prevenzione e protezione ed al medico competente. L'attuale formulazione della lett. f) articolo 21, D.Lgs. n. 626/1994 risulta infatti troppo generica ed indeterminata.

(88) L'attuale formulazione prevede « ...una formazione sufficiente ed adeguata... ». Si ritiene opportuno eliminare « ...sufficiente ed... », dal momento che l'attributo « adeguata » comprende in realtà il « sufficiente » e dunque si crea un'inutile ripetizione.

(89) Si chiarisce il concetto dell'attuale articolo 21 D.Lgs. n. 626/1994, esplicitando la necessità che le informazioni siano riferite alle mansioni effettive e non solo a quelle formalmente di competenza.

(90) Si inverte la posizione degli attuali commi 4 e 5 articolo 22, D.Lgs. n. 626/1994 per ragioni logico-sistematiche.

ARTICOLO 20

Formazione dei prestatori di lavoro temporaneo

1. I prestatori di lavoro temporaneo di cui agli articoli 1-11 Legge 24 giugno 1997, n. 196 devono essere informati dall'impresa fornitrice dei rischi connessi alle attività produttive in generale. Il contratto di fornitura può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'impresa utilizzatrice.
2. L'impresa utilizzatrice deve provvedere affinché il prestatore di lavoro temporaneo riceva le informazioni di cui all'articolo... lett. a), b), c), e), f), g) (91).
3. I prestatori di lavoro temporaneo devono essere formati e addestrati dall'impresa fornitrice all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi sono assunti. Il contratto di fornitura può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'impresa utilizzatrice.
4. L'impresa utilizzatrice deve assicurarsi che i prestatori di lavoro temporaneo completino la formazione di cui al comma precedente in conformità alle disposizioni dell'articolo ... [v. l'articolo precedente].

ARTICOLO 21

Formazione dei rappresentanti dei lavoratori (92)

- 5. Il rappresentante per la sicurezza ha diritto ad una formazione particolare (in materia di salute e sicurezza) (93), concernente la normativa in materia di salute e sicurezza e i rischi specifici esistenti nel proprio ambito di rappresentanza, tale da assicurargli adeguate nozioni sulle principali tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi.**

ARTICOLO 22

Modalità e contenuti minimi della formazione (94)

1. La formazione dei lavoratori e quella dei loro rappresentanti, di cui all'articolo precedente, deve tenere conto dei criteri di orientamento ove indicati dagli organismi paritetici di cui all'articolo ... [attuale articolo 20, D.Lgs. n. 626/1994], durante l'orario di lavoro, e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori.
2. I Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, sentita la Commissione consultiva permanente, possono stabilire i contenuti minimi della formazione dei lavoratori, dei rappresentanti per la sicurezza e dei datori di lavoro di cui all'articolo... [attuale articolo 10, comma 3, D.Lgs. n. 626/1994], tenendo anche conto delle dimensioni e della tipologia delle imprese (95).

Capo IX**CONSULTAZIONE E PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI**

ARTICOLO 23

Rappresentante per la sicurezza (96)

1. In tutte le aziende, o unità produttive, è eletto o designato il rappresentante per la sicurezza.
2. Nelle aziende, o unità produttive, che occupano fino a 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto direttamente dai lavoratori al loro interno. Nelle aziende che occupano fino a 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza può essere individuato per più aziende

note

(91) Nel caso del lavoro intermittente tramite agenzia sembra ragionevole ritenere che l'impresa utilizzatrice dovrà fornire anche al lavoratore temporaneo le informazioni previste per i lavoratori in generale, salvo quelle (lett. e) relative all'uso di sostanze e preparati pericolosi, dal momento che i Decreti di attuazione della Legge n. 196/1997 vietano tali tipi di lavorazioni ai prestatori di lavoro temporaneo.

(92) Si preferisce, per ragioni di ordine sistematico, dividere l'attuale articolo 22 D.Lgs. n. 626/1994 in più norme, dedicando uno specifico articolo alla formazione dei rappresentanti dei lavoratori e, per coerenza sistematica, un ulteriore articolo che comprende gli attuali commi 6 e 7 D.Lgs. n. 626/1994.

(93) Questa parte si potrebbe eliminare, per evitare ripetizione con la parte immediatamente successiva del testo.

(94) Si ritiene opportuno modificare l'attuale formulazione dell'articolo 22 D.Lgs. n. 626/1994, usando un'espressione che renda non obbligatoria, ma solo eventuale e discrezionale la collaborazione con gli organismi paritetici. Tale "obbligo", infatti, non si giustifica in considerazione delle funzioni degli organismi paritetici di cui all'articolo 20 D. Lgs. 626/1994, che hanno solo compiti di orientamento e promozione della formazione. In alternativa (versione B), si può formulare la disposizione in modo tale che l'"obbligo" sia limitato alla considerazione, nell'organizzazione della formazione, di eventuali criteri orientativi fissati dagli organismi paritetici.

(95) Nella parte tecnica va inserito in allegato il decreto sulla formazione del 16 gennaio 1997.

(96) Attuale articolo 18 del D.Lgs. n. 626/1994.

nell'ambito territoriale ovvero del comparto produttivo. Esso può essere designato o eletto dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali, così come definite dalla contrattazione collettiva di riferimento.

3. Nelle aziende, ovvero unità produttive, con più di 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda. In assenza di tali rappresentanze, è eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno.

4. Il numero, le modalità di designazione o di elezione del rappresentante per la sicurezza, nonché il tempo di lavoro retribuito e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni, sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva.

5. *In assenza di contratti collettivi, i profili applicativi di cui al comma precedente sono stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentite le parti, entro tre mesi dalla comunicazione della mancanza di un accordo collettivo che regolamenti le materia.* Per le amministrazioni pubbliche provvede il Ministro per la funzione pubblica sentite le Parti (97).

6. In ogni caso il numero minimo dei rappresentanti di cui al comma 1 è il seguente:

- a) un rappresentante nelle aziende ovvero unità produttive sino a 200 dipendenti;
- b) tre rappresentanti nelle aziende ovvero unità produttive da 201 a 1000 dipendenti;
- c) sei rappresentanti in tutte le altre aziende ovvero unità produttive.

7. Le modalità e i contenuti specifici della formazione del rappresentante per la sicurezza sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale di categoria con il rispetto dei contenuti minimi... (98).

ARTICOLO 24

Attribuzioni del rappresentante per la sicurezza (99)

1. *Salvo diverse disposizioni dei contratti collettivi*, il rappresentante per la sicurezza:

- a) *accede, nel rispetto delle esigenze produttive*, ai luoghi di lavoro in cui si svolgono le lavorazioni;
- b) è consultato preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nell'azienda ovvero nell'unità produttiva;
- c) è consultato sulla designazione degli addetti al servizio di prevenzione, all'attività di prevenzione incendi, al pronto soccorso, alla evacuazione dei lavoratori;
- d) è consultato in merito all'organizzazione della formazione di cui all'articolo... (100);
- e) riceve le informazioni e la documentazione aziendale inerente la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative, nonché quelle inerenti le sostanze e i preparati pericolosi, le macchine, gli impianti, l'organizzazione e gli ambienti di lavoro, gli infortuni e le malattie professionali;
- f) riceve le informazioni provenienti dai servizi di vigilanza;
- g) riceve una formazione adeguata, *comunque non inferiore a quella prevista dall'art. (...) (101)*;
- h) promuove l'elaborazione, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori;
- i) formula osservazioni in occasioni di visite e verifiche effettuate dalle autorità competenti;
- l) partecipa alla riunione periodica di cui all'articolo ... (102);
- m) fa proposte in merito all'attività di prevenzione;
- n) avverte *tempestivamente* il responsabile dell'azienda dei rischi individuati nel corso della sua attività;

note

(97) Nonostante in sede sindacale siano già stati raggiunti accordi sulle materia di cui all'attuale articolo 18, comma 4, del D.Lgs. n. 626/1994, si ritiene opportuno disciplinare ugualmente l'ipotesi di assenza di disciplina collettiva: quale atto di autonomia privata il contratto collettivo di diritto comune può infatti cessare di efficacia per scadenza del termine, disdetta, risoluzione o recesso. L'accordo del 22 novembre 1995 tra Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI e CGIL, CISL, UIL, per esempio, ha validità fino al 31.12.1997 e si intende rinnovato di anno in anno se non disdetto almeno 6 mesi prima della sua scadenza.

(98) Da coordinare e integrare con il D.M. 16 gennaio 1997. Da coordinare e integrare anche con il capitolo sulla formazione.

(99) Attuale articolo 19 del D.Lgs. n. 626/1994.

(100) Cfr. l'articolo 22, comma 5, del D.Lgs. n. 626/1994.

(101) Cfr. l'articolo 22 del D.Lgs. n. 626/1994. Da coordinare con il Decreto 16 dicembre 1996 e rinviare alla parte successiva.

(102) Cfr. l'articolo 11 del D.Lgs. n. 626/1994.

Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

- o) può fare ricorso alle autorità competenti qualora ritenga che le misure di prevenzione e protezione dai rischi adottate dal datore di lavoro e i mezzi impiegati per attuarle non sono idonei a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro.
2. Il rappresentante per la sicurezza deve disporre del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza perdita di retribuzione, nonché dei mezzi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà riconosciutegli.
3. Le modalità per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 sono stabilite in sede di contrattazione collettiva nazionale.
4. Il rappresentante per la sicurezza non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività e nei suoi confronti si applicano le stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali.
5. Il rappresentante per la sicurezza ha accesso, per l'espletamento della sua funzione, al documento di cui all'art. ..., nonché al registro degli infortuni sul lavoro di cui all'articolo ...

ARTICOLO 25***Organismi paritetici (103)***

1. A livello territoriale sono costituiti organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori. Tali organismi sono inoltre prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti.
2. Sono fatti salvi, ai fini del comma 1, gli organismi bilaterali o partecipativi previsti da accordi interconfederali, di categoria, nazionali, territoriali o aziendali.
3. Agli effetti dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, gli organismi di cui al comma 1 sono parificati alla rappresentanza indicata nel medesimo articolo.

TITOLO XX**SANZIONI****ARTICOLO 26*****Contravvenzioni commesse dal datore di lavoro (104)***

1. Il datore di lavoro è punito:
- a) con l'arresto da tre mesi a sei mesi o con l'ammenda da tre a otto milioni per la violazione dell'art. 6 commi 1 - 2 lett. a - b, 4, 6, 7;
- b) con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da un milione a cinque milioni per la violazione dell'art. 6 commi 2, 3, 5.
2. La violazione, dell'art. 6 commi 1, 2 lett. a - b, 4, 6, 7 comporta l'applicazione della pena accessoria della sospensione degli incarichi direttivi delle imprese prevista dall'art. 35-bis c.p.

ARTICOLO 27***Contravvenzioni commesse dal datore di lavoro e dai dirigenti (105)***

1. Il datore di lavoro e il dirigente sono puniti:
- a) con l'arresto da tre mesi a sei mesi o con l'ammenda da tre milioni a otto milioni, per la violazione dell'art. 7, comma 1, lett. d, f, l, p, q, s;

note

(103) Attuale articolo 20 del D.Lgs. n. 626/1994.

(104) La pena, rispetto all'articolo 89, comma 1, D.Lgs. n. 626/94, è stata graduata e diversificata in relazione alla gravità delle ipotesi contravvenzionali previste dai commi 1, 2, 4, 6, 7 rispetto ai commi 3 e 5 dell'articolo 6 del Testo Unico.

È stata introdotta, come innovazione, per le ipotesi di violazioni gravi, la pena accessoria della sanzione interdittiva della sospensione dagli uffici direttivi prevista dall'articolo 35-bis Codice Penale, introdotto dall'articolo 123 della Legge n. 689/1981.

L'applicazione di tale sanzione può costituire un efficace deterrente nel soggetto destinatario del dovere di sicurezza in considerazione della rilevanza dei precetti prevenzionali richiesti.

(105) La pena è stata diversificata e graduata in relazione alla gravità delle ipotesi contravvenzionali considerate, rispetto all'articolo 89 - 2 comma, lett. a).

Anche in questo caso è stata introdotta, come innovazione, la pena interdittiva stabilita dall'articolo 35 bis Codice Penale, introdotto dall'articolo 123 della Legge n. 689/1981.

La responsabilità del dirigente pone un chiarimento preliminare: se le violazioni della normativa di prevenzione siano imputabili al dirigente *iure proprio* o in quanto soggetto destinatario di delega di funzioni da parte del datore di lavoro.

b) con l'arresto da due mesi a quattro mesi o con l'ammenda da un milione a cinque milioni, per la violazione dell'art. 7, comma 1, lett. a - b - c - e - g - h - i - m - n - o - r - t - u.
 2. La violazione dell'art. 7, comma 1, lett. d - f - l - p - q - s - comporta per il datore di lavoro e per il dirigente la sanzione interdittiva della sospensione dagli incarichi direttivi delle imprese prevista dall'art. 35 bis c.p., introdotto dall'art. 123 della legge 689/81.

Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

ARTICOLO 28

Contravvenzioni commesse dai preposti (106)

1. I preposti sono puniti con l'arresto sino ad un mese o con l'ammenda da trecentomila lire a un milione per la violazione dell'art. 8, lett. b - c - d - e - f - g - h.

ARTICOLO 29

Contravvenzioni commesse dai lavoratori (107)

1. I lavoratori sono puniti con l'arresto fino a 15 giorni o con l'ammenda da duecentomila lire a seicentomila lire per le violazioni dell'art. 9, 2° comma, lett. a - b - c - d.

note

La questione rileva nell'ipotesi che si debba attribuire la responsabilità prevenzionale in capo ad un dirigente in caso di sostituzione soggettiva. In sostanza il problema consiste nello stabilire chi sia il responsabile di un infortunio verificatosi quando il dirigente, che col proprio comportamento colposo aveva posto in essere una situazione di rischio da cui fosse derivato l'incidente, si fosse in precedenza dimesso.

Sull'argomento sono state elaborate due diverse soluzioni. Una ha ritenuto la responsabilità del dirigente dimissionario in quanto tenuto al rispetto del dovere di sicurezza in forza di una delega di funzioni validamente conferitogli.

L'altra scuola di pensiero ha ritenuto la responsabilità del dirigente subentrante per il solo fatto che la libera e volontaria accettazione della delega di funzioni comportava automaticamente per il soggetto subentrante l'immediata assunzione di responsabilità.

La dottrina più recente ha osservato che la distinzione tra obblighi delegabili e non delegabili, contenuta nell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994, può essere interpretata come volontà di ritenere il datore di lavoro l'unico debitore di sicurezza destinatario di tutti i precetti prevenzionali.

Su tale riflessione sono sorte due diverse linee interpretative.

La prima ritiene che la novità legislativa introdotta dal legislatore costituisce un richiamo « alla teoria dell'ontologica inscindibilità della posizione di garanzia della qualifica datoriale con la conseguenza che, senza una valida delega di funzioni, non possa sorgere nessuna responsabilità né del dirigente né del preposto, perché su di loro non graverebbe "iure proprio" alcun obbligo prevenzionale ».

L'altra tesi considera invece la modifica legislativa operata dal D.Lgs. 242 come un espresso richiamo alla vecchia formula sperimentata dai D.P.R. n. 547/1955 e n. 303/1956, in forza della quale i collaboratori del datore di lavoro, proprio in relazione al loro inquadramento come dirigenti e preposti, sono per ciò stesso debitori di sicurezza *iure proprio*, indipendentemente dal fatto di avere ricevuto il conferimento di una delega di funzioni.

Comma Z - Il comma Z presenta un problema sistematico sul piano della sanzione più correttamente applicabile: infatti, rinviando all'adempimento degli obblighi specifici stabiliti nei titoli II e s., non è sanzionabile di per sé perché privo di precetto.

La decisione di sanzionare penalmente tutte le ipotesi contravvenzionali previste pone problemi per il moltiplicarsi delle somme eventualmente da pagare in sede amministrativa in applicazione dell'articolo 20, D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, che prevede la prescrizione amministrativa.

Parimenti problematica e inopportuna sarebbe la decisione di applicare, per tutte le ipotesi considerate, una sanzione amministrativa perché tale scelta, di fatto, attuerebbe la depenalizzazione.

Occorrerebbe, in questa ultima direzione, trovare un meccanismo che consentisse l'immediata eseguibilità della prescrizione amministrativa, nonostante il gravame presentato al TAR.

La soluzione più pratica sarebbe quella di eliminare il comma Z.

In tale modo si torna alla disciplina normativa del D.Lgs. n. 626/1994, in modo che soltanto alcune delle ipotesi contravvenzionali contemplate dalle norme specifiche previste dai titoli II e successivi risulteranno sanzionate penalmente, mentre le altre rimarranno senza sanzione, o con una sanzione diversa.

(106) L'articolo 90 D.Lgs. n. 626/1994 è stato in parte innovato.

È stata esclusa dalle ipotesi contravvenzionali dell'articolo 8 la lett. a), perché il precetto « tenere conto delle loro capacità... » implica una valutazione complessiva che non compete al preposto, ma al datore di lavoro, com'è confermato dall'articolo 7 lett. e).

Se la capacità del soggetto non è valutabile all'evidenza, occorrerebbe stabilire le ipotesi del caso in concreto e i relativi criteri di valutazione.

Per la lett. d) il termine « adotta le misure per il controllo delle situazioni a rischio... » attiene a prerogative del datore di lavoro.

Infatti, l'attività di sovrintendere del preposto non si concilia con il concetto di adottare.

La formulazione corretta del termine in considerazione è: « richiede l'osservanza ».

Si ritiene opportuno, aderendo pienamente alle considerazioni svolte nella nota 57 sub articolo 8, laddove si accenna ad un sovradimensionamento degli obblighi sanzionati per il preposto, applicare, anziché il doppio livello sanzionatorio previsto dall'articolo 90 D.Lgs. n. 626/1994, la sanzione meno grave prevista sub b) per tutte le violazioni.

(107) L'articolo 93, D.Lgs. n. 626/1994 è stato in parte innovato.

**Testo Unico in materia
di tutela della sicurezza
e della salute
dei lavoratori**

ARTICOLO 30

Contravvenzioni commesse dal medico competente (108)

1. *Il medico competente è punito con l'arresto fino a due mesi o con l'ammenda da lire un milione a lire sei milioni, per la violazione dell'art. 10, comma 1, lett. a - b - c - d - e - f - g - h - i.*

ARTICOLO 31

*Contravvenzioni commesse dai committenti,
dagli appaltatori e dai lavoratori autonomi*

1. I datori di lavoro committenti, gli appaltatori e i lavoratori autonomi, sono puniti con l'arresto da tre e sei mesi o con l'ammenda da lire tre milioni a lire otto milioni per la violazione dell'art. 11, comma 2, lett. a - b.
2. **Il datore di lavoro committente è punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da lire tre milioni a lire otto milioni per la violazione dell'art. 11, comma 4.**
3. Il datore di lavoro committente è punito con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da lire un milione a lire cinque milioni per la violazione dell'art. 11, commi 1 - 3.

ARTICOLO 32

Contravvenzioni commesse dai progettisti (109)

1. *Il progettista è punito con l'arresto da due mesi a quattro mesi o con l'ammenda da lire trenta milioni a lire sessanta milioni per la violazione dell'art. 12, comma 1.*

ARTICOLO 33

Contravvenzioni dei fabbricanti e fornitori (110)

1. *I fabbricanti e fornitori sono puniti con l'arresto da due a sei mesi o con l'ammenda da lire trenta milioni a lire sessanta milioni per la violazione dell'art. 13, comma 1.*
2. *La violazione dell'art. 13, comma 2, è punita con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda da lire seicentomila a lire due milioni.*
3. *La violazione dell'art. 13, comma 1 comporta l'applicazione della pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la P.A., prevista dall'art. 32-ter c.p.*

ARTICOLO 34

Contravvenzioni commesse dagli installatori (111)

1. *Gli installatori sono puniti con l'arresto da due a sei mesi o con l'ammenda da lire quindici milioni a lire sessanta milioni per la violazione dell'art. 14.*

note

Il comma 1 è norma programmatica senza sanzione.

Si è ritenuto opportuno innovare la sanzione, applicando, per tutte le violazioni, la pena meno grave stabilita dall'articolo 93, lett. b) del D.Lgs. n. 626/1994, così come modificato dall'articolo 27 del D.Lgs. n. 758/1994.

(108) L'articolo 92, D.Lgs. n. 626/1994 è stato in parte modificato.

È stata applicata per tutte le violazioni, con eccezione della lett. l), la sanzione più grave tra quelle stabilite alle lettere a) e b) dell'articolo 92 del D.Lgs. n. 626/94.

La lettera l) non è stata sanzionata perché norma senza precetto.

(109) L'articolo 91, comma 1, D.Lgs. n. 626/1994 è stato in parte modificato. La sanzione è stata innovata stabilendo il minimo della pena detentiva di due mesi, non previsto dall'articolo 91, e, diminuendo il massimo edittale da sei mesi a quattro mesi.

Secondo l'impostazione della maggiore efficacia deterrente della pena pecuniaria è stato aumentato il minimo dell'ammenda a lire trenta milioni.

(110) L'articolo 91, comma 1, D.Lgs. n. 626/94, è stato in parte modificato. È stata innovata la sanzione stabilendo un minimo di due mesi alla pena detentiva, non prevista dall'articolo 91, e, aumentando il minimo dell'ammenda a lire trenta milioni.

È stata introdotta *ex novo*, come pena accessoria, per l'ipotesi di violazione dell'articolo 37, comma 1, la sanzione interdittiva dell'incapacità di contrattare con la P.A. prevista dall'articolo 32-ter Codice Penale, introdotto dall'articolo 120 della Legge n. 689/1981.

(111) L'articolo 91, comma 1 e comma 2, D.Lgs. n. 626/1994 è stato modificato e la sanzione è stata diversificata con una pena inferiore a quella prevista per i progettisti - fabbricanti - fornitori, perché considerata ipotesi contravvenzionale meno grave.

TITOLO XXI**DISPOSIZIONI FINALI (NORME ABROGATE) E TRANSITORIE (112)****Testo Unico in materia
di tutela della sicurezza
e della salute
dei lavoratori**

Con l'emanazione del Testo Unico si intendono abrogate e sostituite tutte le norme del D.Lgs. n. 626/1994 (e successive modifiche e integrazioni).

Sono da ritenere abrogate, già dopo il D.Lgs. n. 626/1994, le norme relative agli obblighi generali dei diversi soggetti coinvolti, contenute nella parte generale dei decreti tecnici degli anni Cinquanta.

In particolare:

- il D.P.R. 547/1955: articoli 4-7 (quest'ultimo come integrato dalla l. n. 178 del 1983);
- articolo 374 e le relative sanzioni contravvenzionali;
- il D.P.R. 303/1956: gli articoli 4 e 5 e le relative sanzioni contravvenzionali;
- gli artt. 4 e 5 del D.P.R. 303/1956 e le relative sanzioni contravvenzionali.

È inoltre da ritenersi abrogato l'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori.

note

(112) Vengono qui indicate in modo molto sommario soltanto le norme abrogate della Parte Generale. Ovviamente, il Testo Unico, completo di tutti i titoli, abrogherà espressamente tutte le previgenti norme di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori.