

IL NUOVO TESTO UNICO IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA

Concluso per il Testo unico in materia di salute e sicurezza l'iter di consultazione con le parti sociali e il confronto con le regioni, emesso il parere il consiglio di Stato si avvia, per la nuova normativa, la fase finale dell'esame del provvedimento da parte delle Commissioni competenti di Camera e Senato (che avranno sessanta giorni di tempo per emettere il loro parere di valore meramente consultivo), prima della emanazione del Decreto legislativo da parte del Governo prevista per il prossimo giugno.

1. La consultazione delle parti sociali

Nel corso dei cinque incontri, nell'ambito dei quali le confederazioni Cgil Cisl e Uil si sono confrontati con i funzionari del Ministero del lavoro e con il direttore dei Rapporti di lavoro, abbiamo illustrato le nostre posizioni in merito a *cinque temi nodali* sui quali era stato concordemente convenuto di concentrare prioritariamente il lavoro di analisi di merito.

Secondo l'ordine dell'articolato i temi discussi sono stati:

- 1) il computo dei lavoratori;
- 2) il processo di delegificazione e l'istituto della disposizione;
- 3) eliminazione dei riferimenti impropri all'art.2087 e reintroduzione del principio della "massima sicurezza tecnologicamente possibile";
- 4) le caratteristiche e i criteri per la redazione del documento di valutazione dei rischi;
- 5) l'esercizio dei diritti di informazione formazione e consultazione da parte del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Per quanto riguarda la questione relativa al "ruolo della bilateralità" e, in specifico alla funzione della "certificazione di conformità" così come definita nel Tu, già il sottosegretario Sacconi, anticipando le obiezioni, aveva manifestato, nel corso del primo incontro, la più ampia disponibilità a modificare la terminologia, con l'obiettivo di eliminare ogni errore interpretativo, sostituendo la attuale definizione con una meno impegnativa "dichiarazione di congruità".

1. *Computo dei lavoratori*

La richiesta presentata a livello unitario di ricomprendere nel numero dei lavoratori anche categorie ritenute nella bozza di TU da escludere, ha trovato quasi interamente riscontro positivo da parte ministeriale. La disponibilità al reintegro è stata prevista pertanto, per i soggetti di cui all'art.4, comma 1, lettere: f) i lavoratori assunti con contratti di inserimento; g) i lavoratori di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 877, e i lavoratori che svolgono prestazioni a distanza mediante collegamento informatico e telematico; i) i lavoratori occupati in programmi di lavori socialmente utili; k) i collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile, ancorché nella modalità a progetto di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n., 276; l) i lavoratori stagionali. Inoltre, in riferimento al comma 2 del medesimo articolo, ai lavoratori con contratto "di lavoro ripartito e intermittente", i lavoratori a tempo parziale e i lavoratori utilizzati nell'ambito di un contratto di somministrazione di lavoro ai sensi degli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276" il computo dovrà avvenire sì sulla base del numero di ore di lavoro effettivamente prestato (in particolare per i contratti di somministrazione di manodopera), ma non più nell'arco di un semestre, come ad oggi riportato nel testo legislativo, ma trimestrale e con la precisazione (che forse

troverà migliore e più adeguata collocazione per tema agli artt.28 e 29) di specifici obblighi di informazione e formazione.

2. Delegificazione e istituto della disposizione

Al tema, considerato centrale rispetto alle modifiche introdotte dal Tu, è stato dedicato un intero incontro, nell'ambito del quale l'articolazione delle posizioni espresse dalle tre confederazioni, pur nella unitarietà del giudizio critico, hanno offerto l'opportunità per un confronto di merito sulla tecnica legislativa ed in particolare sul rapporto tra principi generali di tutela, misure tecniche, norme tecniche e buone prassi. Su questo argomento in particolare la Uil ha espresso una posizione elaborata nell'ambito del confronto con le proprie categorie e d in particolare con gli edili (su cui tra l'altro hanno espresso posizioni di interesse anche Cgil e Cisl) che potrete leggere nel documento di cui all'**Allegato 1**. Rispetto alle posizioni espresse la disponibilità manifestata dai funzionari del Ministero tuttavia, (a seguito di una in alcuni momenti faticosa discussione) è stata esclusivamente relativa al ripristino di "principi generali di tutela" non previsti dalla attuale redazione del Tu.

3. Eliminazione dei riferimenti impropri all'art.2087del CC e reintroduzione del principio della "massima sicurezza tecnologicamente possibile"

Il dibattito su questo tema è stato ampio e fortemente unitario le richieste hanno riguardato una sostanziale riscrittura di tutti quegli articoli dove si introduce il concetto delle "misure concretamente attuabili in quanto generalmente utilizzate" recuperando piuttosto le definizioni di cui al 626, più coerenti con i principi costituzionali e codicistici. E' stata inoltre chiesta l'eliminazione del comma 4 dell'art. 1 che considera, riduttivamente, attuazione dei principi enunciati dall'art, 2087 l'applicazione delle prescrizioni del Tu. Su questo tema le posizioni unitarie sono state motivate con argomenti che potete leggere nella loro ampiezza nell'**Allegato 2**

4. Il documento di valutazione dei rischi

Accolta la richiesta di parte sindacale di ripristino dell'obbligo, a carico del datore di lavoro, di prevedere nella relazione oltre all'individuazione delle misure di prevenzione anche "il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza", secondo la dizione del 626. E' stata ulteriormente concordata l'eliminazione dei termini "semplicità e brevità" nei riguardi della relazione sulla valutazione dei rischi riconfermando, al contempo, le caratteristiche di comprensibilità, completezza e idoneità, richieste dalla formulazione del nuovo testo.

5. Le attribuzioni del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza

Si è ottenuto il consenso sul completo ripristino dello *status quo ante* in ambito di funzioni e compiti del RLS. Per quanto riguarda la formazione e il recupero di parti del D.M.16 gennaio 1997 non correttamente recepite all'interno del TU, è stato assunto l'impegno da parte ministeriale di integrazione puntuale del testo. Non nella formulazione, ma nell'obiettivo è stato raggiunto anche l'accordo sulla necessità di richiamare e rafforzare gli spazi e gli interventi della contrattazione collettiva tra le parti.

Il 23 febbraio scorso inoltre le tre Confederazioni hanno incontrato il Coordinamento tecnico delle Regioni cui hanno evidenziato i numerosi aspetti che necessiterebbero ancora di confronto e modifica e che ci auguriamo non rimangano nel TU nella versione

oggi proposta. Siamo d'altronde consapevoli che l'accoglimento di ogni proposta avvenuta sul *tavolo di consultazione di merito* con il Ministero ha ovviamente un valore di relativa certezza, tenuto conto delle posizioni spesso contrastanti espresse dalle altre parti sociali.

Non possiamo qui non sottolineare che la distanza delle posizioni tra Organizzazioni sindacali e Associazioni datoriali nell'ambito del confronto promosso dal Ministero del lavoro è di moto cresciuta rispetto alle posizioni espresse nel documento redatto unitariamente al Cnel sul riassetto della legislazione in materia di salute e sicurezza del lavoro nel corso dello scorso anno.

2. Il parere della Conferenza unificata

Il 3 marzo scorso la Conferenza unificata ha espresso parere negativo sullo schema di decreto legislativo recante "Testo unico in materia di salute e sicurezza", salvo l'accoglimento degli emendamenti richiesti. Per quanto riguarda gli emendamenti si tratta in realtà di questioni della massima importanza e di grande peso quali:

- eliminazione della previsione (Art.1 comma 4) che stabilisce che il rispetto delle prescrizioni del Tu costituisce attuazione dell'Art. 2087 del CC
- depenalizzazione delle norme contenute nei Dpr degli anni'50 e loro trasformazione in norme di contenuto tecnico in connessione al potere di disposizione attribuito agli ispettori che effettuano la vigilanza
- mancata riordino e razionalizzazione delle competenze istituzionali con particolare riferimento alla vigilanza
- subordinazione dell'attività dell'organo di vigilanza alla certificazione degli organismi bilaterali
- abolizione dei coordinamenti regionali.

Si sottolinea inoltre un profilo di incostituzionalità nella tecnica legislativa facendo riferimento tra l'altro al parere del consiglio di Stato del 31/1/05 che afferma : " il testo del decreto è stato predisposto in assenza di una tecnica legislativa che proceda per principi fondamentali, come imporrebbe l'oggetto della disciplina inerente ad una materia di legislazione concorrente".

ALLEGATO 1

Delegificazione Nota sulle questioni relative alle norme di buona tecnica

Considerando che l'articolo 6 (misure generali di tutela) e l'articolo 7 (obblighi dei datori di lavoro e dei dirigenti) - se non per le integrazioni di cui alla lettera b) dell'art. 6 ed alla lettera d) del comma 2 dell'art.7 - nella sostanza non modificano quanto previsto dal D. Lgs. 626/94 in materia di eliminazione o riduzione dei rischi e relativi obblighi del datore di lavoro e/o dei dirigenti

L'articolo 5 (definizioni), alla lettera l), inoltre, definisce quali siano da considerarsi **"norme di buona tecnica"**, inserendo fra di esse tutte le disposizioni tecniche contenute nella legislazione antecedente a quella derivata dalle direttive europee (DPR 27 aprile 1955 n°547, DPR 7 gennaio 1956 n°164, DPR 19 marzo 1956 n°302, DPR 19 marzo 1956 n°303, DPR 20 marzo 1956 n°320, DPR 20 marzo 1956 n°321, DPR 20 marzo 1956 n°322, DPR 20 marzo 1956 n°323).

Ne risulta quindi che il datore di lavoro nel procedere ad eliminare o a ridurre al minimo i rischi (in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico mediante **misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili** nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni in quanto generalmente utilizzate), sarà tenuto, comunque, a fare riferimento alla legislazione citata.

Tralasciamo un'analisi della dicitura **"in quanto generalmente utilizzate"** su cui abbiamo già scritto nel documento unitario. Mentre sottolineiamo che con l'abrogazione delle disposizioni trasformate in norme di buona tecnica, **l'intero apparato sanzionatorio viene ricondotto nelle norme (per lo più di carattere generale) derivate dal D. Lgs. 626** (ed altre attuazioni delle direttive UE) e, **quindi, saranno sanzionate le contravvenzioni agli obblighi (del datore di lavoro, del dirigente, ecc.).**

Ciò potrebbe essere visto quale un **progresso** rispetto alla situazione attuale in cui l'organo di vigilanza ha la doppia facoltà di sanzionare in applicazione delle norme contenute nella legislazione "previgente" ovvero per contravvenzione agli obblighi previsti dal D. Lgs. 626 (spesso si privilegia in realtà proprio il primo tipo di sanzioni a discapito delle norme più ampie del 626). Progresso in quanto la norma **"unica"** sarà quella che dovrebbe imporre al datore di lavoro di fare tutto ciò che è possibile, alla luce del progresso tecnico (se questo resta un principio di riferimento del quadro normativo) al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Tuttavia nella scala di priorità delle disposizioni non è possibile fare riferimento esclusivamente a "norme bianche" di carattere generale come quelle previste dagli Artt. 6 e 7 relative alla valutazione di "tutti i rischi" e all'aggiornamento; è necessaria una puntuale declinazione di tutti i **principi generali di tutela** impliciti nelle misure previste dagli articoli dei Dpr degli anni '50. La trasformazione di queste previsioni in norme tecniche non sempre garantisce "l'estrazione" e l'esplicitazione dei principi generali di tutela che tali norme contenevano: è il caso, ad esempio, delle misure relative alla prevenzione delle cadute dall'alto: né l'articolato relativo ai "luoghi di lavoro" (Artt 42, 43 e

segg) e ai “cantieri, né i loro Allegati contengono infatti un enunciato generale per la prevenzioni di una tale grave e frequente tipologia di rischio.

L'assenza di tali principi generali potrebbe indurre il datore di lavoro a disattendere anche le norme di buona tecnica e di buona prassi (con la speranza che non si verifichino infortuni): magari anche perché le ignora o perché tali inadempienze non sono motivo di sanzione se non, eventualmente, per quanto riguarda la violazione dell'art. 7, comma 2, lett. 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, secondo le applicazioni tecnologiche generalmente praticate nel settore di attività dell'azienda o dell'unità produttiva”* (arresto da due a quattro mesi o ammenda da € 500 a € 2.500).

In buona sostanza se si può affermare che l'approccio di tramutare la legislazione degli anni '50 in norme di buona tecnica è condivisibile nel merito e nel principio (come d'altronde è stato affermato dalle parti sociali nel documento del Cnel). Tuttavia va sottolineato che il dibattito all'interno della Commissione consultiva (e la discussione al Cnel lo ha ribadito) ha sempre suggerito di procedere con cautela: su un terreno certo e con modalità condivise dalle diverse componenti istituzionali e sociali. Pertanto il punto di partenza non può restare che **“la delegificazione e il riordino delle norme tecniche di sicurezza delle macchine”** - come d'altronde si leggeva nel “Libro bianco sul mercato del lavoro“ (1991) - in quanto il sistema delle norme comunitarie sulle macchine è meglio strutturato, perché ha le specifiche direttive di prodotto di riferimento (anche in questo caso sappiamo tuttavia le carenze del nostro paese in tema di controllo del mercato, questione su cui anche a livello comunitario si chiede di intervenire). Solo successivamente, avendo individuato gli strumenti decisionali (con la partecipazione delle parti sociali e delle istituzioni territoriali competenti) oltre alle modalità di lavoro e ai tempi di realizzazione, si potrà procedere ad un riordino generalizzato della normativa in tal senso.

Le soluzioni proposte dalla Uil riguardano quindi le seguenti questioni:

- accettazione della delegificazione relativa alle macchine
- rinvio entro un tempo definito del processo di delegificazione generalizzato con l'obbiettivo:
 - o di individuare i principi generali
 - o di procedere alla scelta delle specifiche misure da trasferire nelle norme tecniche, se ancora valide
- definizione delle modalità di partecipazione delle componenti sociali e istituzionali con cui procedere all'attività sopradescritta
- specificazione che la non adempienza alle norme di buona tecnica e di buona prassi costituiscono violazione dell'articolo 7, punto 2, lettera d) del TU.

Ufficio salute e sicurezza Uil nazionale
Feneal
Coordinamento Ctp

ALLEGATO 2

Il principio della massima sicurezza tecnicamente possibile

Il principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile” è uno dei principi fondamentali ai fini della interpretazione delle misure previste dal quadro giuridico nazionale e comunitario che regolamentano la tutela della salute e della sicurezza del lavoro.

Per quanto riguarda il livello nazionale la norma di fondamentale di riferimento è rappresentata dall'art. 2087 delle Codice civile, mentre per quanto riguarda la normativa comunitaria la Direttiva quadro 89/391/Ce rappresenta indubbiamente il riferimento prioritario.

Per introdurre la riflessione su questo tema faremo riferimento a due testi particolarmente significativi considerando il valore delle fonti.

“Con l'introduzione nelle norme del codice civile del 1942 dell'art. 2087 furono da un lato gettate le basi di un diverso modo di concepire la prevenzione e dall'altro venne sancito il principio di diritto comune del dovere di sicurezza del lavoro a carico dell'imprenditore e quindi il corrispettivo diritto dei lavoratori alla tutela dell'integrità psicofisica... l'adozione di misure preventive non è più limitata alle poche prescrizioni di sicurezza espressamente stabilite” a quel tempo, in quanto l'art. 2087 inquadra la diligenza qualificata (dovuta dal debitore nell'adempimento delle obbligazioni inerenti l'esercizio di un'attività professionale) “in precise coordinate che fanno ricomprendere nel suo oggetto non generiche misure, bensì tutte le misure dettate dalla ‘particolarità del lavoro’ (individuata dai rischi e dalla nocività specifici dell'attività lavorativa in questione), ‘dall'esperienza’ (con riguardo alle conseguenze dannose prevedibili in virtù di eventi già verificatisi e di pericoli già valutati in precedenza) e dalla ‘tecnica’ (riferita ai nuovi orizzonti di sicurezza messi a disposizione del progresso tecnico e scientifico).

Sotto il profilo della natura giuridica è ormai pacifico, in dottrina e nella giurisprudenza, che l'at. 2087 si innesca direttamente nel rapporto di lavoro, dando origine ad un vero e proprio diritto soggettivo (azionabile) del lavoratore, a condizioni di lavoro sicure e non nocive. Pertanto in caso di inadempienza del datore di lavoro concretatesi nel mancato allestimento di un ambiente di lavoro igienico e sicuro o nell'affidamento di mansioni particolarmente rischiose e senza le debite precauzioni, il lavoratore in caso di persistente inosservanza può chiedere in via giudiziale l'esecuzione coattiva delle misure di sicurezza (artt 2931 e 2932 c.c e 612 c.p.c.); può rifiutare la prestazione conservando posto e salario; può recedere per giusta causa può costituirsi parte civile nei procedimenti contravvenzionali contro l'imprenditore”¹

¹ Michele Lepore, Anna Medina, *Il diritto alla sicurezza del lavoro*, Edizioni lavoro, Roma 1984

”Il riferimento alla tecnica (contenuto nel 2087) impegna poi a rapportarsi alle nuove conoscenze in materia di sicurezza messe a disposizione del progresso scientifico e tecnologico. E’ questo il principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile”, desumibile anche da altre norme della legislazione tecnica, che più di ogni altro caratterizza il modello italiano di prevenzione e che trova conferma nella legislazione di derivazione comunitaria.

Come insegna da tempo la Cassazione, la sicurezza non va subordinata a criteri di fattibilità economica e produttiva e il datore di lavoro è tenuto ad allineare il proprio assetto produttivo e organizzativo ai risultati raggiunti dal progresso scientifico e tecnologico”.

...

Consequente è l’obbligo di ‘aggiornamento scientifico’ sugli sviluppi della tecnica e sulle scoperte circa gli aspetti rischiosi del lavoro a carico del datore di lavoro, il quale eventualmente fa ricorso ad esperti.

Il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile è stato utilizzato per dare contenuto alle disposizioni di carattere generico e indeterminato della legislazione antinfortunistica e di igiene del lavoro.

...

Il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile trova peraltro esplicito riconoscimento in molte disposizioni del D.Lgs.626/94 sia nella prima parte, nell’ambito delle misure generali di tutela la dove si prevede:

- “l’eliminazione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e ove ciò non è possibile la riduzione al minimo” art. 3, comma 1, lettera *b*
- e degli obblighi a carico dei datori di lavoro, dei dirigenti, e dei preposti, i quali “aggiornano le misure di prevenzione in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione (art. 4 comma 5 lettera *b*).

Sia nelle parti specifiche, in relazione ad esempio alla:

- strutturazione dei posti di lavoro all’aperto (art.33 comma 13 punto7)
- all’uso delle attrezzature (art. 35 comma 2)
- alla sostituzione e riduzione degli agenti cancerogeni (art. 62).

Il rapporto tra obbligo di sicurezza ed acquisizioni scientifiche è infine ben messo in rilievo dalla sentenza della Corte di giustizia europea del 15 novembre 2001 in Causa 49/00, secondo la quale “i rischi professionali che devono essere oggetto di valutazione da parte dei datori di lavoro non sono stabiliti una volta per tutte, ma si evolvono costantemente in funzione, in particolare, del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro e delle ricerche scientifiche in materia di rischi professionali”. Ne consegue per il datore di lavoro un obbligo di tenersi aggiornato e di tenere conto di quanto risulta da acquisizioni tecniche e scientifiche che abbiano un margine sufficiente di solidità, di sperimentazione e di effettiva possibilità di conoscenza al di là del mondo scientifico, *strictu sensu* considerato”.²

Per quanto riguarda il quadro normativo comunitario va ricordato in proposito che la Direttiva quadro 89/391/Cee, ritenendo il principio della massima sicurezza tecnicamente

2

Marco Lai “La sicurezza del lavoro tra legge e contrattazione collettiva, Giappichelli Editore, Torino 2000.

possibile di centrale importanza ne recepì l'essenza riportandolo espressamente nel 14° Considerando e all'art.6, c.1.

Il principio della massima sicurezza tecnicamente possibile risulta quindi una disposizione immodificabile sia alla luce del quadro interpretativo delle norme nazionali che di quelle comunitarie fin qui ricordate. La formulazione contenuta nella bozza di decreto relativa al *Testo unico*, riportata nell'art.6, comma 1, lettera b,

...

1. I principi generali di prevenzione per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro sono:

- a) valutazione dei rischi per la salute e sicurezza;
- b) eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico mediante misure tecniche, organizzative e procedurali **concretamente attuabili nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni in quanto generalmente utilizzate;****
- c) riduzione dei rischi alla fonte secondo le applicazioni tecnologiche **generalmente praticate nel settore di attività dell'azienda o dell'unità produttiva****

...

che fa riferimento, con quel "generalmente utilizzate", a prassi non necessariamente adeguate ai "risultati raggiunti dal progresso scientifico e tecnologico" non risulta coerente né con il principio contenuto nel codice civile, che non può essere **abrogato da parte di un organo di governo esecutivo**, né con la norma comunitaria che presenta, a sua volta, il carattere della **inderogabilità a disposizioni di natura vincolante** da parte di un paese membro dell'UE, quale l'Italia.