

Testo Unico sicurezza del lavoro

Informativa

La rivisitazione e la riorganizzazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, il cosiddetto Testo Unico, è stata una proposta che tutte le parti sociali, già da molti anni, avevano sottoposto al legislatore.

Si riteneva infatti che fosse necessaria una iniziativa legislativa che rivedesse ed armonizzasse le leggi vigenti, le direttive e le raccomandazioni U.E. in una logica unitaria.

La richiesta era fondamentalmente quella di una effettiva semplificazione degli oneri burocratici che impegnano le imprese più delle azioni di tutela per i lavoratori, così come quella di un forte sostegno istituzionale verso le PMI per i necessari investimenti atti a favorire i progetti di prevenzione e gli adeguamenti strutturali.

Gli orientamenti da seguire per la revisione dell'intero sistema di prevenzione, così come espressi sin dalla prima Audizione alla Commissione Lavoro del Senato del 26 aprile 2007 sulla Legge Delega (disegno di legge n. 1507), riguardavano una iniziativa legislativa che avesse come prioritari i seguenti criteri e principi ispiratori:

- omogeneità ed unicità di indirizzo e gestione delle leggi con particolare riferimento all'attività di aggiornamento legislativo che superi l'affastellamento delle norme;
- unicità dell'attività di controllo e vigilanza;
- integrazione e razionalizzazione degli enti e delle istituzioni di ricerca, informazione, formazione al fine di massimizzare i risultati e raggiungere anche le imprese più piccole;
- razionalizzazione e riformulazione dell'apparato sanzionatorio capace di rispondere a criteri di coerenza, proporzionalità, rischiosità;

- trasferimento delle disposizioni tecniche e procedurali in un ambito proprio e diverso dalla legge, rendendole più facilmente aggiornabili ed adattabili al progresso tecnico con un impegno esplicito alla semplificazione procedurale e legislativa;
- coinvolgimento delle parti sociali nei momenti di elaborazione della politica della prevenzione a livello nazionale, regionale e comunitario e di conseguenza l'applicazione del tripartitismo negli organi nazionali e regionali;
- valorizzazione ed affermazione delle esperienze della bilateralità, fondata sugli organismi e comitati paritetici costituiti attraverso gli accordi interconfederali in applicazione dell'art. 20 del D.lg. 626/94;
- affermazione dei principi della prevenzione, che hanno validità generale, applicati attraverso un assetto legislativo capace di tener conto delle specificità e delle caratteristiche delle piccole imprese e dei diversi comparti evitando le difficoltà e i notevoli costi nell'adempiere obblighi e nell'assumere responsabilità.

L'elaborazione della Legge Delega n. 123 del 3 agosto 2007 per la riforma della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ha richiesto molti mesi di lavoro e molti tavoli di confronto. Nella sua versione definitiva la Legge Delega ha recepito molte delle proposte formulate ed in particolare è stata recepita la necessità di:

- razionalizzare e coordinare, a livello nazionale e territoriale, la vigilanza al fine di evitare duplicazioni, sovrapposizioni, carenze negli interventi;
- semplificare gli adempimenti in materia con particolare riguardo alle micro, piccole, e medie aziende, anche con previsione di unificazione documentale;
- riordinare e coordinare le Direttive di prodotto e quelle di utilizzo;
- modulare le sanzioni in funzione del rischio, confermando e valorizzando il sistema del D.lg. 758/94 sulla prescrizione;
- rivisitare e potenziare le funzioni degli Organismi Paritetici;
- garantire la partecipazione della parti sociali attraverso l'applicazione del tripartitismo negli organi nazionali e regionali;

- promuovere la cultura e le azioni di prevenzione attraverso la realizzazione di progetti formativi e il finanziamento degli investimenti in materia di sicurezza delle micro, piccole, e medie imprese;
- valorizzare i codici di condotta ed etici, le buone prassi e le buone tecniche adottate su base volontaria dai datori di lavoro.

Il Decreto Legislativo approvato dal Governo il 1 aprile 2008 sarà pubblicato a breve in gazzetta ufficiale; è previsto un regime transitorio di 90 giorni dalla pubblicazione per gli adempimenti gestionali; si evidenzia altresì che entro dodici mesi dall'entrata in vigore di questo decreto possono essere adottate disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.

L'emanando provvedimento è stato invero accompagnato da una limitata condivisione con le parti sociali, limitata sia nei tempi che nei contenuti. Tre mesi di incontri tra le parti sociali e il governo non sono, infatti, bastati per condividere il complesso delle misure previste: la discussione sui testi e in particolare sul Titolo I, è cominciata a fine dicembre 2007, e dopo numerosi incontri fra i Ministeri interessati e le parti sociali, è terminata con l'ultima Audizione alla Commissione Lavoro del Senato il 18 marzo 2008.

Si ritiene in generale che insieme ad alcuni aspetti sicuramente condivisibili contenuti nel nuovo Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro, non siano stati colti gli obiettivi più importanti che la legge delega affidava al governo e non siano state introdotte logiche innovative di prevenzione.

Appare oltremodo punitivo il sistema sanzionatorio, con uno sproporzionato aumento delle sanzioni e comunque non rispondente ai criteri di coerenza, proporzionalità e rischiosità indicati dalla delega. La previsione di migliori e maggiori controlli aiuterebbe sicuramente a raggiungere con più efficacia l'obiettivo prevenzionale piuttosto che con la previsione di forti penalità.

Il Decreto, composto da XIII Titoli e 52 Allegati, propone in generale alcune importanti e condivise innovazioni:

- il trasferimento delle disposizioni tecniche e procedurali negli allegati tecnici, rendendole così più facilmente aggiornabili ed adattabili al progresso tecnico senza ricorrere a modifiche dei testi legislativi.
- il ruolo riconosciuto alla bilateralità e alle funzioni che possono svolgere gli organismi paritetici nell'attività di prevenzione dei rischi e nella diffusione della cultura della sicurezza, ruoli e funzioni che consistono soprattutto in formazione, informazione, orientamento ed accompagnamento delle imprese e dei lavoratori.
- l'addestramento specifico dei lavoratori effettuato sul luogo di lavoro e l'istituzione di un libretto formativo dove verranno registrate tutte le competenze acquisite da ciascun lavoratore e che potrà essere utilizzato dal datore di lavoro ai fini della programmazione della formazione.

Si riportano di seguito annotazioni suddivise in particolare per i diversi Titoli.

Titolo I - contiene le disposizioni generali da applicare a tutte le imprese, e si evidenziano le principali novità:

- ampliamento del campo di applicazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro a tutte le tipologie lavorative compresi i lavoratori autonomi e l'impresa familiare; restano esclusi, in ragione delle modalità e della saltuarietà delle relative prestazioni, unicamente coloro che esplicano "piccoli lavori domestici a carattere straordinario", compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati ed ai disabili.
- istituzione del Comitato di Coordinamento nazionale e di quelli regionali per le attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con la partecipazione delle parti sociali, al fine di realizzare una programmazione coordinata di interventi e una uniformità degli stessi;
- istituzione del Sistema Informativo Nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro al fine dell'utilizzo integrato delle informazioni disponibili nei sistemi informativi dei vari enti (Inail, IspeSl, Regioni etc.), con la partecipazione delle parti sociali e dei comitati paritetici.

- finanziamento di progetti formativi specificatamente dedicati alle PMI;
- finanziamento di progetti di investimento in materia di salute e sicurezza per le PMI;
- maggiori responsabilità per il medico competente; si prevede la custodia della cartella sanitaria e di rischio del lavoratore e l'invio, unicamente per via telematica, all'ISPESL nei casi previsti dal decreto legislativo, esonerando il datore di lavoro da tale incombenza;
- la valutazione dei rischi dovrà considerare “tutti i rischi” per la salute e sicurezza dei lavoratori, compresi quelli collegati allo stress da lavoro, alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri paesi;
- maggiori responsabilità per i datori di lavoro fino a dieci dipendenti (che usufruivano con il regime 626 dell'autocertificazione) che avranno una procedura transitoria ma che dovranno, a regime, utilizzare procedure standardizzate per la valutazione dei rischi;
- rivisitazione e notevole appesantimento del vigente apparato sanzionatorio che effettua una rimodulazione degli obblighi di datore di lavoro, dirigenti, preposti e degli altri soggetti del sistema di prevenzione aziendale, sulla base dell'effettività dei compiti rispettivamente propri;
- istituzione di un fondo per il sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e alla pariteticità.

Si approfondiscono di seguito alcuni istituti e disposizioni per le implicazioni correlate:

Le attività di informazione e di assistenza istituzionali

Il nuovo decreto legislativo tratta ampiamente le attività di “informazione consulenza assistenza” che sono inserite nei compiti degli enti Istituzionali, in prima battuta ISPESL INAIL e l'IPSEMA definiti all'articolo 9 come “*Enti pubblici aventi compiti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*”. In particolare, tali Enti, rispetto alle piccole, medie e microimprese dovrebbero sviluppare forme di consulenza di sostegno tecnico e specialistico finalizzate sia al suggerimento dei più adatti mezzi, strumenti e metodi operativi, efficaci alla riduzione dei livelli di rischiosità.

L'ISPESL ha compiti "di ricerca, sperimentazione, controllo, consulenza, assistenza, alta formazione, informazione e documentazione in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, sicurezza sul lavoro e di promozione e tutela della salute negli ambienti di vita e di lavoro" sia verso il Servizio Sanitario nazionale sia verso le imprese.

Secondo l'articolo 10 del nuovo testo Unico ISPESL, INAIL e l'IPSEMA, insieme ad ASL, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, Patronati ecc. svolgono attività di informazione, e assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro.

Viene specificato che il personale delle pubbliche amministrazioni, assegnato agli uffici che svolgono attività di vigilanza, non può prestare, ad alcun titolo e in alcuna parte del territorio nazionale, attività di consulenza (art. 13 Vigilanza).

Nell'esercizio di attività di consulenza, non vi è più l'obbligo, da parte dei dipendenti della P.A., di denuncia di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale o di comunicazione ad altre Autorità competenti, delle contravvenzioni rilevate ove si riscontrino violazioni alla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Rispetto al D.lg. 626/94, che riportava nell'art 24 le attività di informazione, consulenza, assistenza, si nota l'introduzione dell'IPSEMA e l'eliminazione dell'Istituto Italiano di Medicina Sociale.

Il nuovo testo affida agli Istituti di Prevenzione INAIL e ISPESL, compiti diversi in materia di informazione assistenza e consulenza. L'ISPESL in particolare assume un ruolo di sostegno nell' adeguamento al "progresso tecnico".

Gli enti come L'ISPESL e INAIL, che rientrano con questo decreto nelle attività di vigilanza, devono usare per ricerca assistenza e consulenza personale diverso da quello adibito a vigilanza.

Le attività promozionali e gli incentivi alla sicurezza

L'articolo 11 del nuovo Testo Unico impegna la Commissione consultiva nazionale a definire le attività promozionali della cultura e delle azioni di prevenzione, determinando altresì gli indirizzi per il finanziamento dei progetti di investimento da parte delle micro, piccole e

medie imprese, dei progetti formativi e le azioni negli istituti scolastici. Un Decreto del Ministro del Lavoro determinerà il riparto annuale tra le attività previste.

Anche le Regioni hanno il compito di programmare e realizzare progetti formativi a cui possono concorrere le parti sociali “anche mediante i fondi interprofessionali”.

Altro ambito di intervento è individuato nell’INAIL che finanzierà progetti di investimento e formazione e progetti svolti a sperimentare nuove soluzioni nell’organizzazione del lavoro e forme di gestione ispirate ai principi di responsabilità sociale delle imprese.

In quest’ambito si considerano prioritarie per la pubblica amministrazione le azioni svolte nei confronti dei lavoratori immigrati e delle lavoratrici.

La Legge 123/2007 (art. i, comma 1, lettera p) aveva previsto un finanziamento a decorrere dall’anno 2008 per le attività sopraelencate a valere su una quota di risorse derivanti dagli “attivi” dell’INAIL da accertare in sede di bilancio consuntivo per l’anno 2007.

Il valore di tale risorsa pro quota è di circa 50 milioni di euro. Parte di tale somma dovrà anche finanziare l’attività del fondo, previsto all’articolo 52, di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale ed alla pariteticità.

Il fondo ex art. 52 costituito presso l’Istituto Nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni, avrà l’obiettivo di operare a favore delle rappresentanze dei lavoratori, per la formazione dei datori di lavoro delle PMI, dei lavoratori autonomi e dei lavoratori stagionali del settore agricolo, e degli organismi paritetici previsti all’articolo 51.

Questo stesso fondo è finanziato anche con i contributi delle aziende che non aderiscono ai sistemi di rappresentanza previsti dalle parti sociali e che non hanno individuato un rappresentante alla sicurezza interno, ed in parte delle entrate derivanti dall’irrogazione delle sanzioni previste dalla disciplina previdente nel corso dell’anno 2007.

Il fondo verrà strutturato attraverso un decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro della Salute, d’intesa con le parti sociali e la Conferenza Stato Regioni e Province.

Il sostegno agli investimenti nelle PMI per migliorare la sicurezza degli impianti e l’organizzazione del lavoro dovrebbero sviluppare una domanda enorme, anche in conseguenza delle garanzie e delle possibilità che si offrono alle imprese che adottano sistemi di gestione e percorsi di qualificazione.

A fronte di questa previsione, le somme stanziare sono assolutamente insufficienti. Si corre il rischio, ancora una volta, che l'esiguità delle risorse costringa la pubblica amministrazione a prevedere inevitabili procedure di selezione lasciando senza risposta moltissime imprese.

L'unico rimedio che si può intravedere è quello di finalizzare alle attività di prevenzione tutte le risorse derivanti dagli attivi INAIL, e prevedere un ulteriore impegno straordinario delle Istituzioni in favore delle attività di prevenzione delle imprese.

Vigilanza

La vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla ASL, azienda sanitaria locale competente per territorio. L'Ispettorato ha competenze nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e in particolare opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi, lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei. L'Ispettorato può intervenire informando preventivamente il servizio di prevenzione e sicurezza dell'Azienda sanitaria locale competente per territorio. Rimangono specifiche competenze: al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al Ministero dello sviluppo economico, agli uffici di sanità aerea e marittima ed alle autorità marittime, portuali ed aeroportuali.

Per il coordinamento degli Organi di Vigilanza è istituito un Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza. Sono confermati i comitati di coordinamento a livello regionale istituiti con il decreto del Presidente del Consiglio del 21 Dicembre 2007. In tale decreto è previsto "un ufficio operativo composto da rappresentanti degli organi di vigilanza che pianifica il coordinamento delle rispettive attività, individuando le priorità a livello territoriale"

E' previsto inoltre, sempre nell'ottica del coordinamento, che l'Ispettorato del lavoro informi la ASL prima di intervenire in una azienda. L'ISPEL torna ad avere competenze ispettive.

Viene accentuato il compito di lotta al lavoro nero, con la possibilità di sospensione dell'attività imprenditoriale qualora si riscontrino l'impiego di personale non risultante in regola in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti e per gravi e ripetute irregolarità.

Nei comitati regionali di coordinamento saranno presenti per la prima volta le parti sociali.

Il fatto che gli “ispettori non possano svolgere contemporaneamente attività di vigilanza e consulenza , su tutto il territorio nazionale, potrà evitare quanto accaduto fino adesso e cioè attività di consulenza in altre ASL, dove non si svolge la funzione di Ispettore.

Interpello

Presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è istituita la Commissione per gli interpelli, alla quale si possono sottoporre quesiti di ordine generale sull’applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro.

E’ data la possibilità agli organismi associativi a rilevanza nazionale, agli enti pubblici nazionali, alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori ai consigli nazionali degli ordini o collegi professionali, di inoltrare alla Commissione per gli interpelli, esclusivamente tramite posta elettronica, detti quesiti

Le indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti, costituiscono criteri vincolanti per l’esercizio delle attività di vigilanza con riferimento alla posizione di colui che si è adeguato alle medesime indicazioni.

Lo strumento dovrebbe consentire agli organi di vigilanza di uniformarsi nei comportamenti ed ai consulenti e alle aziende di accedere in maniera semplice e veloce alla documentazione on line.

La tenuta e la trasmissione della documentazione

I principali documenti sono: quello relativo alla valutazione dei rischi, le nomine del RSPP, degli addetti alle emergenze, del medico competente, i registri di controllo attrezzature, il registro per esposti a sostanze cancerogene e mutagene, registro esposti ad amianto, registro esposti ad agenti biologici ecc. Nelle aziende sotto i 15 lavoratori, il medico custodisce le cartelle sanitarie e di rischio sotto la propria responsabilità.

Si consente l’impiego di sistemi di elaborazione automatica dei dati per la memorizzazione di qualunque tipo di documentazione prevista. Le modalità di memorizzazione dei dati e di accesso al sistema di gestione della predetta documentazione devono essere tali da assicurare la correttezza, stabilità nel tempo dei dati, la privacy dei dati personali.

Per quanto riguarda la trasmissione della documentazione e le comunicazioni a enti o amministrazioni pubbliche si prevede che possono avvenire tramite sistemi informatizzati, nel formato e con le modalità indicati dalle strutture riceventi.

Il D.lg. 626/94 prevedeva la conservazione di documentazione cartacea in azienda, l'invio delle nomine dell'RSPP mediante raccomandata alla ASL (obbligo soppresso), la tenuta delle registrazioni di formazione, consegna DPI in azienda. Prevista inoltre per svariati anni la tenuta delle cartelle sanitarie e di rischio, dei registri ecc..

Questa parte del testo comporta una "vera" semplificazione per le imprese, consentendo la tenuta della documentazione su supporti informatici, l'invio per via telematica, o delegando il medico competente alla tenuta e aggiornamento della cartella sanitaria.

I Titoli dal II al XI sono scaturiti, tranne qualche eccezione (in particolare nei titoli II e III) da un'attività prettamente compilativa e contengono al proprio interno le sanzioni speciali correlate ai relativi adempimenti.

Titolo II - costituisce il primo dei titoli "speciali" del decreto, e si riferisce ai luoghi di lavoro.

Titolo III - disciplina l'uso delle attrezzature di lavoro, l'uso dei dispositivi di protezione individuale, l'uso degli impianti ed apparecchiature elettriche.

Titolo IV - reca misure per la salute e sicurezza nei dei cantieri temporanei o mobili" misure per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni e nei lavori in quota.

Titolo V - disciplina le prescrizioni minime per la segnaletica di sicurezza e salute sul luogo di lavoro.

Titolo VI – sono previste disposizioni sulla movimentazione manuale dei carichi pesanti.

Titolo VII – disciplina i requisiti e l'utilizzo delle attrezzature munite di videoterminali.

Titolo VIII – disposizioni sugli agenti fisici (in particolare sul rischio rumore, vibrazione, campi elettromagnetici, radiazioni ottiche artificiali) .

Titolo IX – disposizioni sulle sostanze pericolose (agenti chimici, cancerogeni e mutageni, amianto.

Titolo X – disposizioni sugli agenti biologici.

Titolo XI – disposizioni sulle atmosfere esplosive.

I Titoli **XII** e **XIII** contengono le disposizioni in materia penale e le norme transitorie e finali.