

Luigi Caso
Rosanna Russoniello
Gaia De Antoniis

Guida alla normativa di tutela della salute e sicurezza sul lavoro

Alla luce delle più recenti modifiche

Quadro normativo

Soggetti coinvolti e campo di applicazione

Organizzazione e gestione della prevenzione

Delega e subdelega di funzioni

Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale

*Cantieri temporanei o mobili, luoghi di lavoro, attrezzature
di lavoro, sostanze pericolose, agenti biologici*

Tabella riepilogativa delle nuove disposizioni sanzionatorie

Tutela processuale

Nel Cd Rom allegato il d.lgs. 81/2008 coordinato con tutte
le modifiche del d.lgs. 106/2009 e tutte le circolari

II edizione



EPC LIBRI

INDICE GENERALE

	Introduzione	11
CAPITOLO 1	IL NUOVO QUADRO NORMATIVO	15
1.1	La materia della salute e sicurezza sul lavoro alla luce dei più recenti interventi normativi. Dalla legge 3 agosto 2007, n. 123 al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81	15
1.1.1	<i>Legge 3 agosto 2007, n. 123. Delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.....</i>	17
1.1.2	<i>Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81</i>	30
1.2	Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Le linee di azione del decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106	33
1.2.1	<i>Precedenti interventi modificativi al testo del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81</i>	35
1.2.2	<i>Interventi normativi e amministrativi successivi al decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 39</i>	
1.3	Campo di applicazione	41
1.3.1	<i>Estensione soggettiva delle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro</i>	42
1.4	Tempi di attuazione della nuova normativa e adempimenti collegati	45
CAPITOLO 2	ATTIVITÀ DI CONSULENZA, PROMOZIONE E VIGILANZA IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO. SOGGETTI COINVOLTI	49
2.1	Soggetti istituzionali per il coordinamento delle attività in materia di salute e sicurezza sul lavoro. I nuovi compiti della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro	49
2.1.1	<i>Coordinamento delle attività in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro</i>	49

2.1.2	<i>Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro</i>	51
2.1.3	<i>Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro</i>	52
2.1.4	<i>Comitati regionali di coordinamento</i>	55
2.1.5	<i>Sistema informativo nazionale per la prevenzione dei luoghi di lavoro</i>	56
2.2	Consulenza, promozione e divulgazione della cultura della salute e sicurezza sul lavoro. Enti pubblici e compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro alla luce del "correttivo"	57
2.2.1	<i>Enti pubblici nazionali con competenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro</i>	57
2.2.2	<i>Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro</i>	59
2.2.3	<i>Istituto di previdenza per il settore marittimo</i>	61
2.2.4	<i>Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro</i>	61
2.2.5	<i>Organismi paritetici</i>	62
2.2.6	<i>L'interpello. Commissione per gli interpelli</i>	64
2.3	Attività di vigilanza e misure di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Come è cambiato il provvedimento di sospensione	65
2.3.1	<i>Vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro</i>	65
2.3.2	<i>Provvedimento di sospensione. Competenza e campo di applicazione</i>	66
	• <i>Provvedimento di sospensione. Presupposti. Lavoro irregolare. Gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro</i>	70
	• <i>Provvedimento di sospensione. Revoca</i>	73
	• <i>Provvedimento di sospensione. Ricorso</i>	73
	• <i>Provvedimento di sospensione. Conseguenze</i>	74
2.4	Responsabile e addetti del servizio di prevenzione e protezione in ambito aziendale	75
2.4.1	<i>Soggetti operanti nell'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori</i>	75
2.4.2	<i>Capacità e requisiti professionali dei RSPP e ASPP</i>	77
2.4.3	<i>Compiti del RSPP</i>	79
2.5	Figure aziendali. Datore di lavoro, dirigente e preposto. Responsabilità e vigilanza	81
2.5.1	<i>Le tre principali figure aziendali</i>	81
2.5.2	<i>Datore di lavoro e dirigente</i>	82
2.5.3	<i>Preposto</i>	85

2.5.4	<i>Ipotesi particolari. Ruolo delle figure aziendali nei contratti di appalto, d'opera e di somministrazione</i>	86
2.5.5	<i>Responsabilità e vigilanza</i>	89
2.6	Altri soggetti destinatari della normativa. Medico competente. Progettisti. Fabbricanti e fornitori. Installatori	92
2.6.1	<i>Medico competente</i>	92
2.6.2	<i>Requisiti e titoli del medico competente</i>	94
2.6.3	<i>Progettisti. Fabbricanti e fornitori. Installatori</i>	95
2.7	Ruolo partecipativo dei lavoratori. Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza	96
2.7.1	<i>Definizione di lavoratore</i>	96
2.7.2	<i>Estensione delle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro</i>	97
2.7.3	<i>Lavoratore. Soggetto attivo nella gestione della sicurezza sul lavoro</i>	99
2.7.4	<i>Obblighi del lavoratore</i>	100
2.7.5	<i>Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza</i>	101

CAPITOLO 3 ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLA PREVENZIONE 107

3.1	Valutazione dei rischi in un'ottica di semplificazione	107
3.1.1	<i>Valutazione dei rischi</i>	107
3.1.2	<i>Documento sulla valutazione dei rischi</i>	112
3.1.3	<i>Valutazione dei rischi da interferenze delle lavorazioni</i>	115
3.2	Delega e subdelega di funzioni	118
3.3	Servizio di prevenzione e protezione	122
3.3.1	<i>Servizio di prevenzione e protezione</i>	122
3.3.2	<i>Svolgimento diretto del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione</i>	124
3.3.3	<i>Gestione delle emergenze</i>	126
3.3.4	<i>Diritti e doveri dei lavoratori</i>	128
3.3.5	<i>Responsabilità dei componenti il SPP</i>	130
3.3.6	<i>Misure di tutela: riunione periodica</i>	131
3.4	Informazione, formazione e addestramento	132
3.4.1	<i>Informazione</i>	133

3.4.2	<i>Formazione</i>	134
3.4.3	<i>Addestramento</i>	136
3.5	Sorveglianza sanitaria	137
3.5.1	<i>Sorveglianza sanitaria</i>	137
3.5.2	<i>Medico competente</i>	139

CAPITOLO 4 MISURE PER LA SALUTE E SICUREZZA NEI CANTIERI TEMPORANEI O MOBILI 141

4.1	Evoluzione normativa nella materia degli appalti.....	141
4.2	Soggetti responsabili e misure di tutela nei cantieri temporanei e mobili	144
4.2.1	<i>Committente e responsabile dei lavori</i>	146
4.2.2	<i>Coordinatore per la progettazione e coordinatore per l'esecuzione dei lavori</i>	150
4.2.3	<i>Datori di lavoro, dirigenti e preposti. Medico competente. Lavoratori autonomi</i>	153
4.3	Coordinamento con la normativa degli appalti di cui al Titolo I	156

CAPITOLO 5 MISURE SPECIFICHE PER LA SALUTE E LA SICUREZZA 159

5.1	Luoghi di lavoro	159
5.2	Attrezzature di lavoro, dispositivi individuali di sicurezza, impianti e apparecchiature elettriche	164
5.2.1	<i>Attrezzature di lavoro</i>	164
5.2.2	<i>Dispositivi di protezione individuali di sicurezza</i>	170
5.2.3	<i>Impianti e apparecchiature elettriche</i>	171
5.3	Movimentazione manuale dei carichi	172
5.4	Attrezzature munite di videoterminali.....	177
5.5	Agenti fisici	180
5.5.1	<i>Rumore</i>	181
5.5.2	<i>Vibrazioni meccaniche</i>	185
5.5.3	<i>Campi elettromagnetici</i>	186
5.5.4	<i>Radiazioni ottiche di origine artificiale</i>	187
5.6	Sostanze pericolose	188
	• <i>a) Agenti chimici</i>	188

•	<i>b) Agenti cancerogeni e mutageni</i>	188
•	<i>c) Amianto</i>	189
5.6.1	<i>Protezione da agenti chimici</i>	189
•	<i>a) Obblighi del datore di lavoro</i>	189
•	<i>b) Sorveglianza sanitaria</i>	192
5.6.2	<i>Protezione da agenti cancerogeni e mutageni</i>	193
•	<i>a) Obblighi del datore di lavoro</i>	193
•	<i>b) Sorveglianza sanitaria</i>	195
5.6.3	<i>Protezione dai rischi connessi all'esposizione all'amianto</i>	196
•	<i>a) Obblighi del datore di lavoro</i>	196
•	<i>b) Sorveglianza sanitaria</i>	199
5.7	<i>Agenti biologici</i>	200
5.7.1	<i>Obblighi del datore di lavoro</i>	201
5.7.2	<i>Sorveglianza sanitaria</i>	204
5.8	<i>Atmosfere esplosive</i>	205

CAPITOLO 6 NUOVO APPARATO SANZIONATORIO E TUTELA PROCESSUALE 209

6.1	<i>Apparato sanzionatorio alla luce del decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106</i>	209
6.1.1	<i>Riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio</i>	209
6.1.2	<i>Misure atte a realizzare la messa a norma delle aziende</i>	210
6.1.3	<i>Rimodulazione della sanzione</i>	213
6.1.4	<i>Principio di specialità</i>	215
6.2	<i>Sanzioni a carico dei diversi soggetti coinvolti nella gestione e nell'organizzazione della prevenzione e della sicurezza sui luoghi di lavoro</i>	216
6.2.1	<i>Figure responsabili</i>	216
6.2.2	<i>Responsabilità del datore di lavoro nel vigilare il delegato. Esercizio di fatto di poteri direttivi</i>	224
6.3	<i>Prescrizione obbligatoria ed estinzione agevolata degli illeciti amministrativi a seguito di regolarizzazione</i>	225
6.3.1	<i>Prescrizione obbligatoria</i>	225
6.3.2	<i>Estinzione agevolata degli illeciti amministrativi a seguito di regolarizzazione</i>	228

6.4	Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche	230
6.4.1	<i>Ipotesi di reato</i>	230
6.4.2	<i>Modelli organizzativi e di gestione</i>	232
6.4.3	<i>Sanzioni pecuniarie e interdittive</i>	234
6.5	Esercizio dei diritti della persona offesa. Costituzione di parte civile degli enti previdenziali e delle parti sociali	235
6.5.1	<i>Notizia all'INAIL e all'IPSEMA in caso di esercizio dell'azione penale</i>	235
6.5.2	<i>Esercizio dei diritti e delle facoltà della persona offesa da parte delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei familiari delle vittime di infortuni sul lavoro</i>	237

	Tabelle riepilogative delle disposizioni sanzionatorie del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81	239
--	--	------------

Nota di lettura

Per maggiore chiarezza e per un più agile confronto con la normativa in esame, nel presente volume, si è preferito far riferimento ai Ministeri così come indicati nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, come modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106.

Per meglio comprendere le disposizioni, deve segnalarsi, peraltro, che il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, recante “Disposizioni urgenti per l’adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell’articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 16 maggio 2008, ha disposto l’accorpamento di alcuni Ministeri: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (prima Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Ministero della salute e Ministero della solidarietà sociale), Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (prima Ministero delle infrastrutture e Ministero dei trasporti) e Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca (prima Ministero della pubblica istruzione e Ministero dell’università e della ricerca), nonché una nuova denominazione di altri Ministeri, per arrivare al numero complessivo di dodici. Il decreto legislativo n. 106 del 2009, pertanto, ha fatto riferimento alle nuove denominazioni.

In seguito, la legge 13 novembre 2009, n. 172, recante “Istituzione del Ministero della salute e incremento del numero complessivo dei Sottosegretari di Stato”, ha istituito il nuovo Ministero della Salute, determinandone lo scorporo dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed ha elevato, pertanto, il numero dei Ministeri a tredici.

I Ministeri attuali sono i seguenti:

- 1) Ministero degli affari esteri;
- 2) Ministero dell’interno;
- 3) Ministero della giustizia;
- 4) Ministero della difesa;
- 5) Ministero dell’economia e delle finanze;
- 6) Ministero dello sviluppo economico;
- 7) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- 8) Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- 9) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- 10) Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- 11) Ministero della salute;

12) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

13) Ministero per i beni e le attività culturali.

Alcuni Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, inoltre, sono retti da Ministri senza portafoglio:

- Rapporti con il Parlamento;
- Rapporti con le regioni;
- Politiche europee;
- Attuazione del programma di Governo;
- Riforme per il federalismo;
- Pubblica amministrazione e innovazione;
- Semplificazione normativa;
- Gioventù;
- Pari opportunità;
- Turismo.



Introduzione



L'approvazione del decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 ha apportato importanti modifiche e correzioni alla materia della salute e sicurezza sul lavoro, riordinata in tempi assai recenti con il decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, attuativo della delega al Governo di cui all'articolo 1 della legge 3 agosto 2007 n. 123.

Il legislatore delegato del 2009, esercitando la delega di cui alla medesima legge (articolo 1, comma 6), con il "correttivo" ha voluto agire su quelle parti del testo del decreto legislativo n. 81 del 2008 che nei primi mesi di applicazione hanno rivelato maggiori difficoltà operative e criticità.

Nella relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 106 del 2009 si legge, in tal senso, che il provvedimento "è diretto ad apportare al *corpus iuris* recentemente introdotto disposizioni di integrazione e correzione utili a migliorarne l'efficacia a fini antinfortunistici". "Il decreto - si legge ancora - ha la finalità di raccogliere alcune delle numerose segnalazioni di criticità - emerse nei primi mesi di applicazione del c.d. *testo unico* di salute e sicurezza sul lavoro - relative alle previsioni del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e, al contempo, a migliorare le regole della sicurezza in un'ottica che tenda a favorire la chiarezza del dato normativo, quale presupposto essenziale per favorirne la corretta applicazione e la sua effettività in termini sostanziali e non meramente formali".

Non può non rilevarsi come il decreto legislativo n. 81 del 2008 abbia rappresentato la conclusione di un complesso *iter* che ha visto la partecipazione e il confronto di amministrazioni e parti sociali. Tale approvazione ha costituito, nell'intenzione del legislatore delegato del 2008, la risposta alla ormai ineludibile necessità di riordinare un quadro normativo estremamente articolato, frutto di una progressiva stratificazione nel tempo di fonti diverse, e relativo ad una materia che vede competenze a diversi livelli, dall'ordinamento comunitario a quello nazionale, fino a quello regionale. Altri tentativi di riorganizzazione e riforma della materia, attuati nelle precedenti legislature, erano falliti a causa della complessità dell'intervento.

In verità, anche in conseguenza dei tempi assai ristretti con i quali venne approvato, il decreto legislativo n. 81 del 2008 è stato visto da più parti, anche da chi ne ha apprezzato la struttura fondamentale, come bisognoso di alcuni aggiustamenti.

Deve ricordarsi, inoltre, che durante l'iter di approvazione del predetto decreto è intervenuta una crisi di Governo che ha portato alla fine della legislatura.

Già nei primi mesi della nuova legislatura, il Governo è intervenuto con una serie di interventi normativi volti, per lo più, ad apportare proroghe di termini al decreto legislativo approvato nell'aprile del 2008. Con il "correttivo", dell'agosto del 2009, si è avuto modo, invece, di intervenire con un provvedimento di più ampio respiro che ha emendato il decreto legislativo n. 81 agendo su circa centocinquanta articoli. Anche il legislatore delegato del 2009, ad ogni modo, si è dovuto muovere entro i confini dei principi di delega di cui alla legge n. 123 del 2007.

Alcune linee di azione che si delineano sono: l'affermazione di un approccio al tema della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro non meramente formalistico ma ispirato, ove possibile, alla semplificazione, fermi restando, al contempo, gli adempimenti tesi all'effettiva tutela dei lavoratori; la definizione di una disciplina coerente e applicabile alle caratteristiche peculiari delle piccole e medie imprese che rappresentano numericamente la gran parte della realtà produttiva in Italia e che, pertanto, sono le principali destinatarie della normativa in esame; il superamento di una cultura meramente sanzionatoria e repressiva, anche attraverso una prevalente attenzione alla prevenzione; la valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali.

Nel presente volume si è voluto rappresentare in modo semplice ma esaustivo l'evoluzione della normativa in materia. L'impostazione – come nel precedente *"Guida alla nuova normativa di tutela della salute e sicurezza sul lavoro"* – è rimasta orientata alla struttura del decreto legislativo n. 81 del 2008 che, seppur modificato (per molti aspetti anche in modo sostanziale), è rimasto il testo di riferimento nell'ambito della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In tal modo si fornisce un'analisi completa del nuovo quadro che si è delineato in materia, non tralasciando la descrizione delle diverse fasi che hanno portato all'attuale formulazione del testo del decreto legislativo n. 81 del 2008 come modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009.

Si è scelto, pertanto, di mantenere il più possibile la struttura del lavoro precedente riproponendo, ove opportuno, le riflessioni già svolte ed evidenziando, al contempo, tutti gli elementi di novità.

E' stato esaminato, in primo luogo, il quadro normativo alla luce delle modifiche apportate non solo dal "correttivo", ma anche dall'iniziativa precedenti e successive la sua emanazione, senza tralasciare i principi e i criteri direttivi di cui alla legge delega n. 123 del 2007 che hanno ispirato anche il decreto legislativo n. 106 del 2009, nonché il mutato campo di applicazione. E' stato trattato, di seguito, il coinvolgimento dei diversi soggetti attori in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Sono stati definiti gli aspetti maggiormente qualificanti il sistema sicurezza, proseguendo con l'analisi delle misure adottate in specifici settori, in particolare in quello dei cantieri temporanei e mobili, cui è stato dedicato nuovamente un capitolo apposito.

Si è esaminato, infine, il nuovo apparato sanzionatorio e le disposizioni relative alla tutela processuale.

Luigi Caso

1 | IL nuovo quadro normativo

di Gaia De Antoniis

1.1 La materia della salute e sicurezza sul lavoro alla luce dei più recenti interventi normativi. Dalla legge 3 agosto 2007, n. 123 al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

L'intero ordinamento in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è stato oggetto di una profonda rivisitazione a seguito della legge n. 123 del 2007 e del decreto legislativo n. 81 del 2008, attuativo della delega in essa prevista all'articolo 1. L'intervento normativo, complessivamente realizzato con i predetti provvedimenti, ha rappresentato la rivisitazione e la riorganizzazione di una serie di disposizioni succedutesi nel tempo, al fine di coordinare e razionalizzare l'articolata normativa in materia. Sul decreto legislativo n. 81 del 2008 è intervenuto, da ultimo, con il "correttivo" n. 106 del 2009, il legislatore delegato, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, della legge delega.

I primi interventi normativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro risalgono agli anni '50, quando il legislatore ha avvertito la necessità di intervenire sulla problematica della sicurezza con norme specifiche e tecniche, emanando una serie di decreti in attuazione della legge delega n. 51 del 1955, che affidava al Governo il compito di predisporre norme generali e speciali in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro ⁽¹⁾.

Negli anni '70, con lo Statuto dei lavoratori, è stata affermata la partecipazione dei lavoratori alla prevenzione degli infortuni stabilendo che *essi*

1. Tra i decreti più significativi il d.P.R. n. 547/1955, recante norme per la prevenzione degli infortuni, il d.P.R. n. 164/1956, recante norme per la prevenzione degli infortuni nelle costruzioni e il d.P.R. n. 303/1956, in tema di igiene del lavoro.

tramite loro rappresentanze hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica⁽²⁾.

Con il decreto legislativo n. 626 del 1994 (modificato e integrato da successivi interventi normativi), si è data attuazione a diverse direttive comunitarie in materia di sicurezza e salute dei lavoratori durante il lavoro (direttive relative all'uso di attrezzature di protezione individuale, alla movimentazione manuale di carichi, alle attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali, ai rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni, ad agenti biologici, ad agenti chimici, ad agenti fisici - rumore, campi elettromagnetici, all'esposizione al rischio di atmosfere esplosive, ai rischi connessi con un'esposizione all'amianto)⁽³⁾.

Tale intervento normativo ha avuto un impatto fortemente innovativo. Per la prima volta, infatti, è stato definito un modello di gestione della prevenzione dei rischi sui luoghi di lavoro e un sistema di sicurezza globale che richiede il coinvolgimento attivo di tutte le parti interessate al processo prevenzionale.

Il riassetto e la riforma della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro, operata dalla legge n. 123 del 2007 e dal successivo decreto legislativo n. 81 del 2008, ha tenuto conto anche degli orientamenti giurisprudenziali che si sono affermati negli anni in materia, soprattutto per quanto riguarda l'ampia tematica della responsabilità dei soggetti coinvolti, primo fra tutti il datore di lavoro.

In particolare, la giurisprudenza si è più volte soffermata sulle tematiche concernenti la responsabilità del datore di lavoro in materia di prevenzione, discendente dall'articolo 2087 del codice civile, e su quella riconosciuta in capo alle altre figure aziendali – dirigente e preposto, sulla delega di funzioni e, per la particolarità del settore, sugli appalti⁽⁴⁾.

2. Articolo 9, l. n. 300/1970.

3. Direttive n. 89/391/CEE, n. 89/654/CEE, n. 89/655/CEE, n. 89/656/CEE, n. 90/269/CEE, n. 90/270/CEE, n. 90/394/CEE e n. 90/679/CEE.

4. La disciplina di alcune di queste tematiche è stata oggetto delle modifiche e delle correzioni apportate con il d.lgs. n. 106/2009, pertanto, si rinvia ai paragrafi specificatamente dedicati ai singoli argomenti per un maggiore approfondimento.

1.1.1 *Legge 3 agosto 2007, n. 123. Delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*

La legge n. 123 del 2007 ha rappresentato, nell'intenzione del legislatore, la risposta alle ormai sempre più forti esigenze di riordino, di coordinamento e di rinnovamento di un quadro normativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro estremamente complesso e articolato, frutto di una progressiva stratificazione nel tempo di fonti diverse. Tale sovrapposizione non organica di disposizioni, in particolare, è dovuta alla sempre maggiore rilevanza attribuita alla disciplina comunitaria, il cui recepimento a livello nazionale spesso ha prodotto norme improntate a logiche giuridiche sostanzialmente differenti da quelle cui si ispiravano le norme preesistenti, e alle quali si sono andate ad aggiungere, delineando un panorama regolatorio poco coerente.

La legge in parola si compone di 12 articoli, il primo dei quali contiene la delega al Governo per operare il riassetto e la riforma della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Lo strumento della delega è stato ritenuto dal legislatore il più idoneo al fine di realizzare tale intervento normativo⁽⁵⁾, lasciando al Governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi nel rispetto dei criteri direttivi generali indicati dalla legge stessa. A tal riguardo si evidenzia che, nonostante per l'esercizio della delega fosse previsto un termine di nove mesi, (25 maggio, con possibilità di slittamento al 25 agosto 2008) il Governo ha adottato in tempi ancora più brevi il decreto legislativo n. 81 del 2008, entrato in vigore il 15 maggio.

Gli articoli successivi all'articolo 1, recano diverse disposizioni immediatamente precettive.

5. Sono state diverse le deleghe non esercitate per operare un riordino della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro prima della l. n. 123/2007. La prima delega risale al 1978. Con l'articolo 24 della l. n. 833/1978, recante istituzione del servizio sanitario nazionale, il Governo era delegato a emanare, entro il 31 dicembre 1979, un testo unico in materia di sicurezza del lavoro, che riordinasse la disciplina generale del lavoro e della produzione al fine della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché in materia di omologazioni, unificando e innovando la legislazione allora vigente tenendo conto delle caratteristiche della produzione al fine di garantire la salute e l'integrità fisica dei lavoratori, secondo i principi generali indicati nella legge stessa. Con la l. n. 229/2003, recante interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - legge di semplificazione 2001 - in particolare l'articolo 3, il Governo era delegato ad adottare, entro il 30 giugno 2005, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (come modificato dalla legge in parola).

Per quanto concerne la delega, il comma 2 dell'articolo 1, ha indicato i principi e i criteri direttivi generali cui il Governo doveva far riferimento per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Tali principi e criteri direttivi generali, peraltro, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo 1, hanno guidato anche il legislatore delegato per l'adozione del decreto legislativo n. 106 del 2009, recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 81.

Sin dal primo dei criteri direttivi il legislatore ha evidenziato l'intenzione di operare nel rispetto, non solo della normativa comunitaria, ma anche di quelle che sono le competenze delle regioni, garantendo, al contempo, l'uniformità della tutela sull'intero territorio nazionale. La lettera a) dell'articolo 1, comma 2, reca: *riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione.*

La formulazione adottata nella legge delega appare di carattere generale. La materia di tutela e sicurezza sul lavoro, infatti, è attribuita alla potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni, in base a quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione come riformulato dalla legge n. 3 del 2001.

Tale potestà concorrente deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato, ma ancor più è limitata perché, proprio allo Stato, è riconosciuta competenza esclusiva nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul territorio nazionale, nonché nella materia dell'ordinamento civile e dell'ordinamento penale.

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 81 del 2008, in considerazione di questo criterio di delega, indicando le finalità del provvedimento, e cioè *"il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro, mediante il riordino e il coordinamento delle medesime in un unico testo normativo⁶⁾"*, ha confermato espressamente il rispetto, oltre che delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali, anche delle competenze proprie di Stato e regioni, garantendo, comunque, a livello nazionale, l'uniformità delle tutele in materia.

Ha introdotto, inoltre, la "clausola di cedevolezza", disponendo che, nelle materie di competenza regionale, si applica il potere sostitutivo dello

6. In realtà il provvedimento in parola non può essere considerato un "Testo Unico", che dovrebbe rappresentare una raccolta sistematica di norme che disciplina integralmente una materia. Dal testo del d.lgs. n. 81/2008, infatti, sono rimaste escluse alcune normative applicabili in tema di salute e sicurezza sul lavoro.

Stato, ma le disposizioni introdotte perdono comunque efficacia nel momento in cui le regioni esercitano il loro potere legislativo, salve le determinazioni dei principi fondamentali che rimangono riservate alla legislazione statale.

A tal proposito si sottolinea come il decreto legislativo n. 81 del 2008 e il decreto legislativo n. 106 del 2009, siano stati predisposti a seguito di un serrato e costante confronto con le regioni, oltre che con le parti sociali ⁽⁷⁾.

Per quanto concerne il campo di applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, la legge delega ha previsto un ampliamento a tutti i settori di attività, pubblici e privati, nonché a tutti i lavoratori. I principi e criteri direttivi di cui alle lettere b) e c) recano:

- b) *applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi, quali quelli presenti nella pubblica amministrazione, come già indicati nell'articolo 1, comma 2, e nell'articolo 2, comma 1, lettera b), secondo periodo, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, nel rispetto delle competenze in materia di sicurezza antincendio come definite dal decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, nonché assicurando il coordinamento, ove necessario, con la normativa in materia ambientale;*
- c) *applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati prevedendo: 1) misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività; 2) adeguate e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi, in relazione ai rischi propri delle attività svolte e secondo i principi della raccomandazione 2003/134/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2003.*

Tale ampliamento del campo di applicazione rappresenta uno dei punti maggiormente innovativi della nuova normativa.

Si evidenzia che il legislatore ha attribuito una particolare considerazione alla tipicità dell'attività lavorativa svolta all'interno della pubblica amministrazione. In particolare, il decreto legislativo n. 81 del 2008 ⁽⁸⁾, facendo riferimento a diversi settori di attività, rientranti per lo più nella sfera del

7. Anche per il "correttivo" molte delle proposte recepite sono emerse all'esito delle consultazioni con le parti sociali finalizzate alla predisposizione di un "avviso comune" in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

8. Articolo 3, comma 2, d.lgs. n. 81 del 2008.

settore pubblico, in virtù delle loro specificità, ha ritenuto di rimandare l'applicazione della disciplina in esame a un regolamento, da emanarsi entro ventiquattro mesi⁽⁹⁾, che individuerà *“le effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative”* - delle quali si dovrà tener conto - *“ivi comprese quelle per la tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, nonché dalle altre Forze di polizia e dal Corpo dei Vigili del fuoco, nonché dal Dipartimento della protezione civile fuori dal territorio nazionale”*⁽¹⁰⁾. Anche per il cosiddetto “terzo settore” le disposizioni del decreto legislativo in esame, si applicano tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle attività, da individuarsi entro il 31 dicembre 2010⁽¹¹⁾.

Altro aspetto di estrema importanza è rappresentato dall'ampliamento del campo di applicazione da un punto di vista soggettivo. Si comprendono, tra i destinatari della normativa, tutti i lavoratori e le lavoratrici, anche i cosiddetti “parasubordinati” e i lavoratori autonomi. In tal modo si è voluto prevedere una tutela della salute e della sicurezza sul lavoro per tutti i lavoratori per il solo fatto di essere presenti in un ambiente lavorativo a prescindere dalla tipologia di contratto loro applicato. Il decreto legislativo n. 81 del 2008⁽¹²⁾ ha previsto, in tal senso, un campo di applicazione assai ampio, disciplinando le singole ipotesi.

La lettera d) ha indicato un ulteriore criterio direttivo per l'attuazione della delega: *semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, nel pieno rispetto dei livelli di tutela, con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese; previsione di forme di unificazione documentale.*

Con riferimento a questo aspetto, alcune importanti critiche sono state mosse al legislatore delegato del 2008 per non aver fatto abbastanza, e il legislatore delegato del 2009 ha sottolineato, tra gli elementi maggiormente caratterizzanti il “correttivo”, il suo muoversi in un'ottica di semplificazione, tra l'altro richiesta anche dalle parti sociali, ferma restando l'attenzione agli adempimenti che garantiscono l'effettiva tutela dei lavoratori.

9. Termine portato da dodici a ventiquattro mesi dall'articolo 32, comma 2 bis, del d.l. n. 207/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 14/2009.

10. Periodo aggiunto dal d.lgs. n. 106/2009, il quale, peraltro, ha previsto l'emanazione di decreti ministeriali (ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della l. n. 400/1988) e non come precedentemente stabilito, di decreti del Presidente della Repubblica (ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della l. n. 400/1988).

11. Articolo 3, comma 3 bis, d.lgs. 81/2008.

12. Articolo 3, comma 4 e seguenti, d.lgs. n. 81/2008.

Tabelle riepilogative delle disposizioni sanzionatorie del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

Tabella riepilogativa delle disposizioni sanzionatorie di cui al TITOLO I del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 come modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106

Articolo	Obbligo	Violazione	Sanzione
Articolo 55, comma 1 <i>(Sanzioni per il datore di lavoro)</i> 1. E' punito con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro il datore di lavoro :			arresto da tre a sei mesi o ammenda da 2.500 a 6.400 euro
a) per la violazione dell' articolo 29, comma 1 ;	Articolo 29, comma 1	Violazione dell'obbligo di effettuare la valutazione e l'elaborazione del documento di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a) (valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28) in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, nei casi di cui all'articolo 41.	
b) che non provvede alla nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione ai sensi dell' articolo 17, comma 1, lettera b) , o per la violazione dell' articolo 34, comma 2 .	Articolo 17, comma 1, lettera b)	Violazione dell'obbligo di designare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.	
	Articolo 34, comma 2	Violazione dell'obbligo, per il datore di lavoro che intende svolgere direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione dai rischi, di primo soccorso, nonché di prevenzione incendi e di evacuazione, di frequentare corsi di formazione, di durata minima di 16 ore e massima di 48 ore,	

(segue) Tabella riepilogativa delle disposizioni sanzionatorie di cui al TITOLO I del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 come modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106

Articolo	Obbligo	Violazione	Sanzione
	(segue)	adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative, nel rispetto dei contenuti e delle articolazioni definiti mediante accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni. Fino alla pubblicazione del predetto accordo conserva validità la formazione effettuata ai sensi dell'articolo 3 del decreto ministeriale 16 gennaio 1997, il cui contenuto è riconosciuto dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato - Regioni in sede di definizione dell'accordo di cui sopra.	
<p>Articolo 55, comma 2 <i>(Sanzioni per il datore di lavoro)</i></p> <p>2. Nei casi previsti al comma 1, lettera a), si applica la pena dell'arresto da quattro a otto mesi se la violazione è commessa:</p> <p>a) nelle aziende di cui all'articolo 31, comma 6, lettere a), b), c), d), f) e g);</p> <p>b) in aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici di cui all'articolo 268, comma 1, lettere c) e d), da atmosfere esplosive, cancerogeni mutageni, e da attività di manutenzione, rimozione smaltimento e bonifica di amianto;</p> <p>c) per le attività disciplinate dal Titolo IV caratterizzate dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno.</p>		<p>Violazioni di cui all'articolo 55, comma 1, lettera a)</p> <p>NELLE SEGUENTI IPOTESI</p> <p>1) nelle aziende industriali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e successive modificazioni, soggette all'obbligo di notifica o rapporto, ai sensi degli articoli 6 e 8 del medesimo decreto;</p> <p>2) nelle centrali termoelettriche;</p> <p>3) negli impianti ed installazioni di cui agli articoli 7, 28 e 33 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, e successive modificazioni;</p> <p>4) nelle aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni;</p> <p>5) nelle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori;</p> <p>6) nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private con oltre 50 lavoratori;</p> <p>7) in aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici di cui all'articolo 268, comma 1, lettere c) (<i>agente biologico del gruppo 3</i>):</p>	<p>arresto da quattro a otto mesi</p>

(segue) Tabella riepilogativa delle disposizioni sanzionatorie di cui al TITOLO I del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 come modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106

Articolo	Obbligo	Violazione	Sanzione
(segue)		<p>un agente che può causare malattie gravi in soggetti umani e costituisce un serio rischio per i lavoratori; l'agente biologico può propagarsi nella comunità, ma di norma sono disponibili efficaci misure profilattiche o terapeutiche) e d) (agente biologico del gruppo 4: un agente biologico che può provocare malattie gravi in soggetti umani e costituisce un serio rischio per i lavoratori e può presentare un elevato rischio di propagazione nella comunità; non sono disponibili, di norma, efficaci misure profilattiche o terapeutiche), da atmosfere esplosive, cancerogeni mutageni, e da attività di manutenzione, rimozione, smaltimento e bonifica di amianto;</p> <p>8) per le attività disciplinate dal titolo IV (CANTIERI TEMPORANEI O MOBILI) caratterizzate dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno</p>	
<p>Articolo 55, comma 3 (Sanzione per il datore di lavoro)</p> <p>3. E' punito con l'ammenda da 2.000 a 4.000 euro il datore di lavoro che adotta il documento di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), in assenza degli elementi di cui all'articolo 28, comma 2, lettere b), c) o d), o senza le modalità di cui all'articolo 29, commi 2 e 3.</p>	<p>Articolo 28, comma 2, lettere b) c) o d)</p>	<p>Violazione dell'obbligo di adottare il documento di valutazione dei rischi con i seguenti contenuti:</p> <p>1) l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati a seguito della valutazione;</p> <p>2) il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza;</p> <p>3) l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri.</p>	<p>ammenda da 2.000 a 4.000 euro</p>

(segue) Tabella riepilogativa delle disposizioni sanzionatorie di cui al TITOLO I del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 come modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106

Articolo	Obbligo	Violazione	Sanzione
(segue)	Articolo 29, commi 2 e 3	Violazione dell'obbligo di adottare il documento di valutazione dei rischi con le seguenti modalità: 1) previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; 2) immediatamente rielaborato (nel termine di 30 giorni) in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità. A seguito di tale rielaborazione, le misure di prevenzione debbono essere aggiornate.	
Articolo 55, comma 4 <i>(Sanzioni per il datore di lavoro)</i> 4. E' punito con l'ammenda da 1.000 a 2.000 euro il datore di lavoro che adotta il documento di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), in assenza degli elementi di cui all'articolo 28, comma 2, lettere a), primo periodo, ed f).	Articolo 28, comma 2, lettere a) primo periodo e f)	Violazione dell'obbligo di adottare il documento di valutazione dei rischi con i seguenti elementi: 1) una relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa, nella quale siano specificati i criteri adottati per la valutazione stessa; 2) l'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento.	ammenda da 1000 a 2.000 euro
Articolo 55, comma 5 <i>(Sanzioni per il datore di lavoro e il dirigente)</i> 5. Il datore di lavoro e il dirigente sono puniti: a) con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 750 a 4.000 euro per la violazione degli articoli 3, comma 12-bis, 18, comma 1, lettera o), 26, comma 1, lettera b), 43, commi 1, lettere a), b), c) ed e) e 4, 45, comma 1;	Articolo 3, comma 12 bis	Violazione dell'obbligo di fornire ai volontari dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti in cui sono chiamati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione all'attività, nonché violazione dell'obbligo di adottare le misure utili ad eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze tra la prestazione del volontario e altre attività che si svolgano nell'ambito dell'organizzazione.	arresto da due a quattro mesi o ammenda da 750 a 4.000 euro