

PRINCIPI GENERALI, STRUTTURA E PROSPETTIVE DI MODIFICA DEL D.LGS. 626/1994

Sommario: 1. Il D.Lgs. 19-9-1994, n. 626 per il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. - 2. I principi generali del D.Lgs. 626/1994. - 3. La struttura del D.Lgs. 626/1994. - 4. La delega per l'emanazione di misure in materia di igiene e sicurezza del lavoro.

1. IL D.LGS. 19-9-1994, N. 626 PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA E DELLA SALUTE DEI LAVORATORI DURANTE IL LAVORO

Un ruolo cardine nel sistema normativo in materia di igiene e sicurezza del lavoro è svolto dal **D.Lgs. 19-9-1994, n. 626** che costituisce una sorta di *pietra miliare*, sia per la *mole* di disposizioni di cui ormai è costituito, sia soprattutto per le *impostazioni di principio* in esso contenute.

Questo provvedimento è stato emanato in attuazione della L. 19-2-1992, n. 142 recante delega al Governo per il *recepimento* nell'ordinamento italiano di una serie di direttive comunitarie, ed in particolare della **direttiva del Consiglio 89/391/CEE** (cd. *direttiva madre*) e di una serie di direttive relative a rischi o aspetti della prevenzione *particolari* (direttive 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE).

Il provvedimento, già significativamente emendato dopo circa due anni di vigenza ad opera del **D.Lgs. 19-3-1996, n. 242**, ha subito numerose modifiche ed integrazioni per effetto di provvedimento legislativi che, per la maggior parte sono frutto dell'attuazione di ulteriori *direttive particolari* della cd. direttiva madre.

Attualmente, infatti, l'intero *corpus* normativo del D.Lgs. 626/1994 costituisce attuazione, oltre che delle direttive già menzionate, anche delle direttive 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE e 2003/18/CE.

Esso è quindi il risultato delle numerosissime modifiche che, a partire da quelle del D.Lgs. 242/1996 e al fine di dare attuazione all'incessante proliferare di direttive comunitarie, hanno via via *integrato discipline settoriali nel corpo del decreto*.

L'integrazione è avvenuta progressivamente ed in particolare:

- con il D.Lgs. 4-8-1999, n. 359 sono state recepite le disposizioni comunitarie relative ai requisiti minimi delle attrezzature di lavoro;

- con il D.Lgs. 25-2-2000, n. 66 è stata data attuazione alle disposizioni comunitarie relative agli agenti cancerogeni o mutageni;
- con il D.Lgs. 2-2-2002, n. 25 è stata data attuazione alle direttive 93/88/CEE, 97/42/CEE e 1999/38/CE sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro;
- con il D.Lgs. 12-6-2003, n. 233 è stata data attuazione alle direttive 95/63/CE e 98/24 relative alla protezione dalle atmosfere esplosive;
- con il D.Lgs. 8-7-2003, n. 235 è stata data attuazione alla direttiva 99/92/CE relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori;
- con il D.Lgs. 10-4-2006, n. 195 è stata data attuazione alla direttiva 2001/45/CE relativa al rappresentante del servizio di prevenzione e protezione;
- con il D.Lgs. 25-7-2006, n. 257 è stata data attuazione alla direttiva 2003/10/CE relativa alla protezione dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione all'amianto durante il lavoro.

Il D.Lgs. 626/1994 presenta pertanto un carattere tendenzialmente *omnicomprensivo* in quanto il dettato normativo contempla ormai, nell'ottica dei *principi generali* esposti nelle disposizioni di apertura, espressione della *filosofia* della sicurezza propria delle istituzioni comunitarie, *gran parte degli aspetti dello svolgimento dell'attività lavorativa*, dalle caratteristiche dell'ambiente di lavoro alla sorveglianza sanitaria obbligatoria, dalle misure generali di tutela alle misure individuali di prevenzione, fino all'analisi della sicurezza in campi di attività determinati, quali ad esempio l'attività di movimentazione manuale dei carichi, il lavoro a videoterminale oppure le attività che espongono i lavoratori a rischi specifici quali rumore, amianto etc.

Le norme del D.Lgs. 626/1994 possono essere, inoltre distinte, tra:

- disposizioni che incidono sull'aspetto **soggettivo** in quanto riguardano soggetti che a vario titolo, perché titolari di diritti o di obblighi, sono *coinvolti attivamente e/o passivamente nella tutela della sicurezza e dell'igiene sul lavoro* (datori di lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori etc.);
- disposizioni che operano sotto l'aspetto **oggettivo** in quanto fanno riferimento a determinati *strumenti di tutela* che il legislatore ha posto in essere (la formazione e l'informazione, il documento della sicurezza, la valutazione dei rischi etc.).

La normativa è, poi, completata da un nutrito **apparato sanzionatorio**, di natura amministrativa e penale, per fornire di effettività gli obblighi posti dal decreto e operare quindi sia sul piano *preventivo* che su quello *prettamente repressivo e punitivo* per i trasgressori.

2. I PRINCIPI GENERALI DEL D.LGS. 626/1994

A) La prevenzione

Il D.Lgs. 626/1994 determina una definitiva inversione di tendenza rispetto alle modalità con cui era stato affrontato sino ad allora il tema della sicurezza.

Infatti, pur essendo stata abbandonata la logica di monetizzare il rischio insito nelle attività lavorative, che aveva caratterizzato gli anni '70 e '80, mancava ancora in Italia una adeguata cultura della prevenzione.

Il D.Lgs. 626/1994 introduce invece con forza il principio della **prevenzione** nell'approccio normativo al tema della sicurezza del lavoro.

Tale principio consiste nella individuazione e adozione della *azione o della serie di azioni che mirano a cautelare dagli infortuni e ad evitarli*.

In sostanza, la prevenzione degli infortuni si articola nei due momenti della *previsione dei rischi* e della *predisposizione delle misure per prevenirli*.

Nel D.Lgs. 626/1994 il legislatore individua una specifica **nozione** di «prevenzione» che viene definita, conformemente a quanto contenuto nella direttiva comunitaria recepita (dir. 89/391/CEE), come «*il complesso delle disposizioni o misure prese o previste in tutte le fasi dell'attività lavorativa per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno*».

Alla prevenzione è attribuita massima valenza nella nuova cultura della sicurezza sul lavoro: essa è intesa, infatti, come un *processo continuativo, cui deve essere informata l'intera attività aziendale, finalizzato ad agire sulla fonte del rischio eliminando o riducendo, in tal modo, la probabilità che si verifichino eventi dannosi*.

B) Le misure generali di tutela

Nell'**art. 3 del D.Lgs. 626/1994** vengono elencati tra le misure generali di tutela i seguenti **precetti tassativi** in cui si sostanzia, in concreto, l'azione preventiva:

1. *valutazione dei rischi* per la salute e la sicurezza;
2. *eliminazione dei rischi* in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e, ove ciò non è possibile, *loro riduzione al minimo*;
3. *riduzione dei rischi alla fonte*;
4. *programmazione della prevenzione*;
5. *sostituzione di ciò che è pericoloso* con ciò che non lo è, o è meno pericoloso;
6. rispetto dei *principi ergonomici* nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, anche per attenuare il lavoro monotono e quello ripetitivo;
7. priorità delle *misure di protezione collettiva* rispetto alle misure di protezione individuale;
8. *limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio*;
9. *utilizzo limitato degli agenti* chimici, fisici e biologici;
10. *controllo sanitario* dei lavoratori in funzione dei rischi specifici;
11. *allontanamento del lavoratore dall'esposizione a rischio*, per motivi sanitari inerenti la sua persona;

12. *misure igieniche*;
13. *misure di protezione collettiva ed individuale*;
14. *misure di emergenza*;
15. uso di *segnali* di avvertimento e di sicurezza;
16. regolare *manutenzione* di ambienti, attrezzature, macchine ed impianti, con particolare riguardo ai dispositivi di sicurezza in conformità alla indicazione dei fabbricanti;
17. *informazione, formazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori* ovvero dei loro *rappresentanti*, sulle questioni riguardanti la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro;
18. *istruzioni* adeguate ai lavoratori.

Nell'elencazione dei principi di sicurezza e delle misure generali di tutela la norma non si limita a prescrivere l'adozione di una determinata misura prevenzionale, ma spesso fornisce anche uno specifico *criterio di priorità* che deve essere osservato dal datore di lavoro nell'effettuare delle scelte che riguardano la realizzazione del sistema di prevenzione e protezione aziendale.

Esemplificando, la regola prioritaria è quella della eliminazione dei rischi. Se ciò non è possibile in base alle misure concretamente attuabili si può procedere con la loro riduzione al minimo ovvero con la sostituzione dei fattori pericolosi con altri che non lo sono o lo sono meno.

C) La programmazione e la procedimentalizzazione degli adempimenti

Perché la prevenzione si realizzi è necessario che venga **programmata**, deve cioè svolgersi secondo *modalità predefinite* che consistono: nella **valutazione dei rischi**, nella **redazione del documento di sicurezza** (o autocertificazione per le piccole e medie imprese), nell'organizzazione di una specifica funzione aziendale denominata **servizio di prevenzione e protezione**, nella **designazione di addetti** alle procedure di sicurezza, nella elaborazione dei **programmi di informazione e formazione dei lavoratori**.

L'obiettivo è creare nel tempo un sistema di sicurezza aziendale che *integra* in modo coerente nella prevenzione le *condizioni tecniche produttive ed organizzative* dell'azienda nonché *l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro*.

La previsione di una serie di *fasi* e di *specifici adempimenti*, che prevedono e richiedono il *coinvolgimento di ulteriori soggetti*, quali il medico competente, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, rendono l'obbligo di sicurezza un **obbligo procedimentalizzato**, non più quindi afferente la sola sfera dei poteri datoriali, ma da *gestire* in modo *necessariamente condiviso con soggetti terzi*, sottoposto a *controlli pubblici* e verificabile in base agli specifici adempimenti documentali prescritti dal legislatore.

D) La responsabilizzazione ed il coinvolgimento

Il D.Lgs. 626/1994 individua i **soggetti che sono considerati i responsabili della sicurezza nell'azienda**: si tratta non solo del *datore* di lavoro, ma anche di coloro che ricoprono un ruolo *apicale* sia in quanto *collaboratori dell'imprenditore* sia in quanto soggetti che, nella dimensione di forme giuridiche complesse, come le società, rivestono il ruolo di datore di lavoro e quindi anche quella di *soggetto obbligato*.

Inoltre, il D.Lgs. 626/1994 individua *ulteriori* soggetti responsabili dell'attuazione del sistema di sicurezza nell'azienda, quali il *medico competente* o il *responsabile del servizio di prevenzione e protezione*, che contribuiscono sia con l'apporto di conoscenze e competenze sia con la loro diretta responsabilizzazione alla realizzazione della sicurezza.

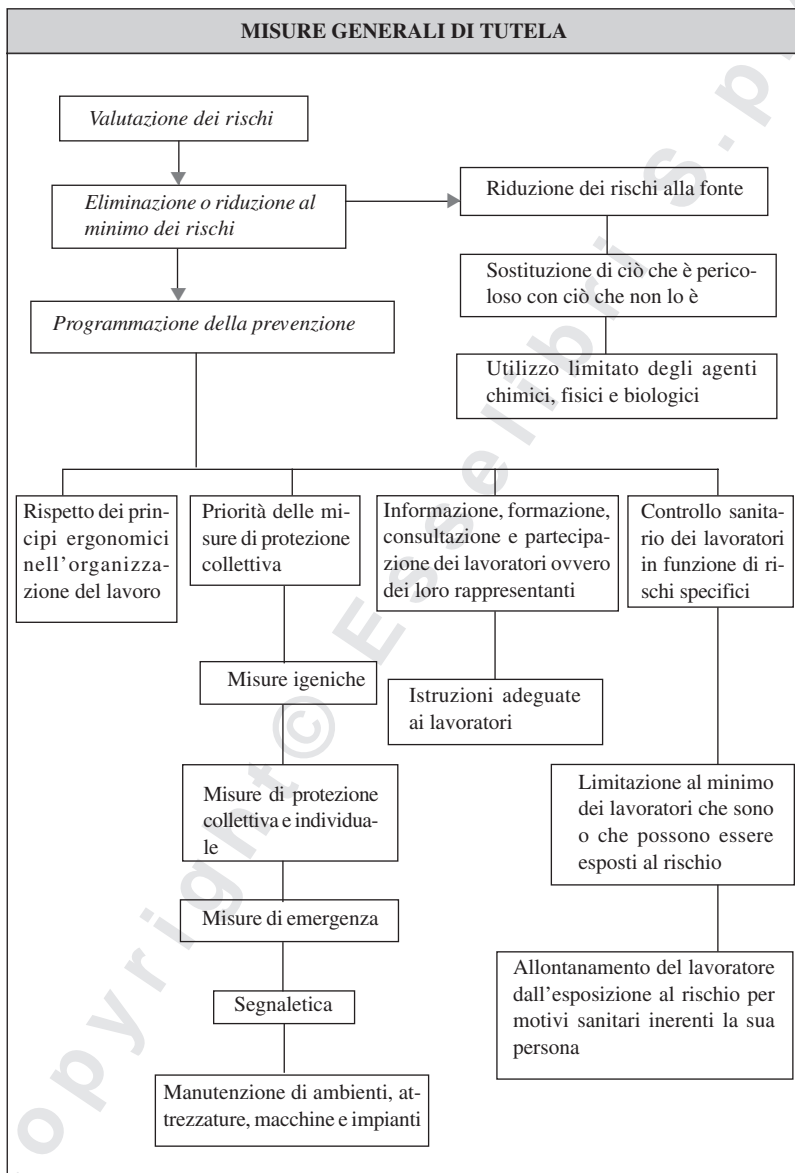
Infine il provvedimento pone in una posizione centrale gli stessi *lavoratori* e le loro *rappresentanze* chiamate a collaborare fattivamente alla sicurezza e a svolgere una funzione di garanzia sul corretto rispetto delle norme.

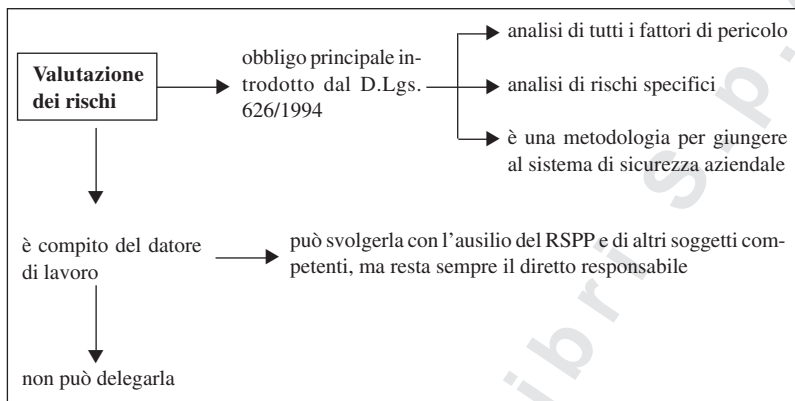
La responsabilità, anche di tipo sanzionatorio, è in relazione alle *funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato*, ferma restando la posizione centrale del datore di lavoro o di chi ne riveste la qualità.

Inoltre, è bene precisare che anche i lavoratori possono essere ritenuti responsabili per la violazione delle norme del D.Lgs. 626/1994, oltre che *sotto il profilo disciplinare*, anche dal punto di vista sanzionatorio ed infatti all'art. 93 sono previste apposite sanzioni per le contravvenzioni commesse dai lavoratori.

Si tratta della violazione di importanti obblighi connessi alla sicurezza personale e di tutta la collettività aziendale, come l'osservanza delle disposizioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, (art. 5, co. 2, lett. a) o all'uso delle attrezzature di lavoro messe a loro disposizione conformemente all'informazione, alla formazione ed all'addestramento ricevuti. (art. 39).

Naturalmente, datore di lavoro e tutti gli altri soggetti obbligati, compresi i lavoratori, restano responsabili di comportamenti che, anche se non contemplati dal D.Lgs. 626/1994, costituiscono illeciti ai sensi di altre norme dell'ordinamento giuridico (ad esempio la rimozione di cautele antinfortunistiche).





3. LA STRUTTURA DEL D.LGS. 626/1994

Il D.Lgs. 626/1994 consta di 98 *articoli*, suddivisi in Titoli e Capi, e di oltre 15 allegati.

Le disposizioni contenute nel **Titolo I** hanno *valenza generale* e riguardano:

- le *misure generali di tutela e gli obblighi dei vari soggetti coinvolti* (datore, dirigenti, preposti, lavoratori, progettisti, appaltatori etc.) (Capo I, artt. 1-7);
- il *servizio di prevenzione e protezione dai rischi* (Capo II, artt. 8-11);
- la *prevenzione incendi, evacuazione dei lavoratori e pronto soccorso* (Capo III, artt. 12-15);
- la *sorveglianza sanitaria* (Capo IV, artt. 16, 17);
- la *consultazione e partecipazione dei lavoratori* (Capo V, artt. 18-20);
- l'*informazione e formazione dei lavoratori* (Capo VI, artt. 21-22);
- la *pubblica amministrazione* e il monitoraggio statistico (Capo VII e VIII, artt. 23-29).

I **successivi Titoli** entrano nel *vivo* della tutela per l'igiene e la sicurezza del lavoro ed in particolare riguardano:

- i *luoghi di lavoro* (Titolo II, artt. 30-33, che modifica le vecchie prescrizioni dei D.P.R. 302/1956 e D.P.R. 547/1955);
- l'*uso delle attrezzature di lavoro* (Titolo III, artt. 34-39);
- l'*uso dei dispositivi di protezione individuale* (Titolo IV, artt. 40-46);
- le *attività di movimentazione manuale dei carichi* (Titolo V, artt. 47-49);
- la protezione da *agenti fisici* (esposizione al *rumore*) (Titolo V bis, artt. 49bis-49duodecies);

- l'uso di attrezzature munite di *videoterminali* (Titolo VI, artt. 50-59);
- la protezione contro i rischi connessi all'*esposizione all'amianto* (Titolo VI bis, artt. 59bis-59septiesdecies);
- la protezione da *agenti cancerogeni mutageni* (Titolo VII, artt. 60-72);
- la protezione da *agenti chimici* (Titolo VII bis, artt. 72bis-72terdecies);
- la protezione da *agenti biologici* (Titolo VIII, artt. 73-88);
- la protezione dalle *atmosfera esplosive* (Titolo VIII bis, artt. 88bis-88undecies);
- l'apparato *sanzionatorio* e le disposizioni transitorie e finali (Titolo IX, X, artt. 89-98).

Il D.Lgs. 626/1994, pur non costituendo un testo unico, assurge quindi a legge di riferimento per la materia della sicurezza del lavoro, perché contiene i relativi principi fondamentali.

4. LA DELEGA PER L'EMANAZIONE DI MISURE IN MATERIA DI IGIENE E SICUREZZA DEL LAVORO

A) Esigenze di coordinamento e innovazione

Anche all'indomani dell'emanazione del D.Lgs. 626/1994 continuano ad operare tutte le varie *leggi speciali* emanate nel tempo in materia di igiene e sicurezza del lavoro sicché è da tempo che si sente l'esigenza di un più efficace *coordinamento* della normativa in una materia così complessa, ma al tempo stesso di enorme importanza.

Obiettivo è, non solo soddisfare l'esigenza di **sistematicità** e **chiarezza** in questo settore giuridico, in un ottica di *semplificazione* e *razionalizzazione*, per rendere più razionale il vasto corpus normativo vigente, con espressa abrogazione delle norme incompatibili, ma anche **innovare la normativa** sulla scorta delle indicazioni fornite da studiosi, operatori della sicurezza, sindacati e associazioni datoriali e sulla base dell'esperienze e dei risultati realizzati in circa 10 anni di vigenza del D.Lgs. 626/1994.

B) L'emanazione della legge delega (L. 3 agosto 2007, n. 123)

Dopo le importanti misure del cd. *pacchetto sicurezza*, contenute nel D.L. 223/2006, conv. nella L. 248/2006 e le ulteriori misure in materia di lavoro regolare e sicurezza della legge finanziaria per il 2007 (L. 27-12-2006, n. 296), il Governo ha varato la **L. 3 agosto 2007, n. 123** recante misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e **delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia**, entrata in vigore il 25 agosto 2007.

Oltre alla delega legislativa, e all'enunciazione dei relativi criteri direttivi, la L. 123/2007 contiene anche *altre disposizioni concernenti la sicurezza del lavoro*, di immediata operatività, che saranno esaminate nel corso dei successivi Capitoli.

L'obiettivo è, così come formulato dall'epigrafe della legge, quello di operare un riassetto normativo e di riformare la normativa in materia di tutela della salute e della

sicurezza sul lavoro, il che certamente porterà ad un massiccio intervento sulla legislazione vigente, come si può bene comprendere dalla lettura dei criteri direttivi enunciati nell'art. 1, co. 2, della legge.

Viene a mancare invece qualsiasi riferimento esplicito ad un *Testo Unico* che conglobi tutta la normativa, così come si attendeva da tempo, probabilmente — e *realisticamente* — per la difficoltà di realizzarlo in tempi ragionevoli.

Per l'attuazione della delega dovranno essere adottati *uno o più decreti legislativi* entro il 25 maggio 2008, considerato che il legislatore delegante ha previsto 9 mesi di tempo dall'entrata in vigore della legge delega.

Nell'esercizio della delega dovranno essere osservati le **competenze legislative delle Regioni** ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e dovrà essere garantita una **tutela equanime su tutto il territorio nazionale**.

In particolare lo Stato deve assicurare il rispetto dei *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere, alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati.

Dopo l'esposizione dei criteri direttivi specifici, illustrati nella successiva lett. C), la delega si conclude riportando la consueta *clausola di non regresso*, prevedendo, cioè, espressamente che dall'attuazione della delega *non può derivarne «un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze»*.

C) I principi e criteri direttivi generali

I principi e i criteri direttivi cui si dovrà attenere il Governo per l'emanazione dei decreti legislativi, sono i seguenti (art. 1, co. 2, L. 123/2007):

1. **riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti**, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia;
2. **applicazione della normativa a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio**.

È necessario tuttavia tenere conto della particolare pericolosità di alcuni fattori di rischio e della specificità di settori ed ambiti lavorativi.

Tra l'altro si tratta di alcuni comparti della Pubblica Amministrazione, già oggi contemplati dal D.Lgs. 626/1994 (art. 1, co. 2) quali, ad esempio, le Forze armate e di Polizia, le strutture giudiziarie e penitenziarie, le università, gli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, le biblioteche etc.;

3. applicazione della normativa sul lavoro a **tutti i lavoratori e lavoratrici autonomi e subordinati**, nonché ai soggetti ad essi equiparati.

Questo rappresenta uno dei criteri più importanti e significativi contenuti nella L. 123/2007 che prende le mosse dalla esigenza di superare la tradizionale differenziazione tra lavoro

subordinato, parasubordinato e autonomo, almeno per quanto concerne alcune tutele essenziali è da estendere alla *persona che lavora indipendentemente dalla natura giuridica del contratto* cui dà esecuzione, la garanzia di una adeguata protezione della *sua salute e sicurezza*.

In tal senso, nel decreto legislativo di attuazione della L. 123/2007, la tutela dei lavoratori dovrà essere basata *non sulla tipologia contrattuale ma sulla tipologia di lavoro* (si pensi ai rischi per un lavoratore che operi in un ambiente radiologico, che sono i medesimi sia se l'attività è prestata in qualità di lavoratore dipendente sia come prestatore d'opera o lavoratore a progetto);

4. **semplificazione degli adempimenti meramente formali** in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese;
5. **riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro, e dispositivi di protezione individuale.**

La necessità è quella di operare il necessario coordinamento tra le prescrizioni che riguardano la fabbricazione del prodotto e le sue caratteristiche di sicurezza (cd. direttive di prodotto) e le normative che riguardano l'utilizzo degli stessi da parte dei lavoratori. Inoltre, si dovrà provvedere anche a razionalizzare il sistema pubblico dei controlli e delle verifiche;

6. **reformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale** previsto per la violazione delle norme vigenti e per quelle che saranno contenute nei decreti legislativi di attuazione.

Nei decreti di attuazione, la severità delle sanzioni sarà graduata in funzione del *rischio* e della *posizione del trasgressore*. In ogni caso, in continuità con la linea che ha ispirato i più recenti interventi legislativi in materia, e segnatamente la riforma della vigilanza di cui al D.Lgs. 124/2004, saranno previsti strumenti giuridici che favoriscano la regolarizzazione della violazione mediante l'eliminazione del pericolo da parte del trasgressore. Verrà quindi pienamente valorizzato l'attuale meccanismo della *prescrizione* di cui al D.Lgs. 758/1994 (v. Cap. VIII).

La L. 123/2007 fornisce, inoltre, indicazioni specifiche sulla tipologia delle sanzioni penali, che risultano di particolare entità, quali:

- l'*arresto* e l'*ammenda* saranno previste solo nei casi in cui le infrazioni ledano *interessi generali dell'ordinamento* (artt. 34, 35 L. 689/1981) da comminare in via esclusiva o alternativa, con previsione della pena dell'ammenda fino a € 20.000 per le infrazioni formali, della pena dell'arresto fino a 3 anni per le infrazioni di particolare gravità, della pena dell'arresto fino a 3 anni o dell'ammenda fino a € 100.000 negli altri casi;
- la *sanzione amministrativa* consistente nel pagamento di una somma di denaro fino ad € 100.000 sarà applicata per le *infrazioni non punite con sanzione penale*;

7. **graduazione delle misure interdittive** in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate;

8. **riconoscimento ad organizzazioni sindacali** ed alle **associazioni dei familiari** delle vittime sul lavoro della possibilità di esercitare l'**azione penale** nei casi di commissione di reati che abbiano comportato la violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale;
9. **destinazione degli introiti delle sanzioni pecuniarie** per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione e alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali (ASL);
10. **revisione** dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni **dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale**.

Si tratta di tutti i soggetti che sono coinvolti con il datore di lavoro, dirigenti e preposti, alla realizzazione del sistema di sicurezza aziendale, indicati nel precedente par. 2 lett. D (v. succ. Cap. III), compreso il medico competente e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) di cui si prevede il rafforzamento. È prevista inoltre la nascita di una nuova figura, quella del *rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo*.

La revisione dei requisiti e dei compiti di tali figure dovrà necessariamente prevedere idonei percorsi formativi per il ruolo ricoperto;

11. **rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici**, anche in funzione di aiuto alle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Anticipando la futura valorizzazione di questi organismi, La L. 123/2007 opera subito un loro diretto *coinvolgimento* in funzione di garanzia sull'applicazione della normativa (v. Cap. VIII);

12. realizzazione di un **coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro**, finalizzato all'emanazione di *indirizzi generali uniformi* e alla promozione dello *scambio di informazioni*.

Si dovrà peraltro rivedere la funzione e il ruolo della *Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni* e l'igiene del lavoro istituita dall'art. 393 D.P.R. 547/1955 e poi modificata nel ruolo e nei compiti dallo stesso D.Lgs. 626/1994 (art. 26), e *dei comitati regionali di coordinamento* di cui all'art. 27 D.Lgs. 626/1994 (v. Cap. VIII);

13. **valorizzazione dei codici di condotta e delle buone prassi** che orientino i comportamenti dei datori di lavoro ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente.

L'adozione delle misure previste nei codici o nelle suddette linee guida potrà avvenire o mediante *contratto o accordo collettivo*, di livello aziendale, territoriale o nazionale, anche

in forza di un rinvio legislativo alla contrattazione collettiva, oppure su *base individuale* da parte dei datori di lavoro;

14. previsione di un sistema di **qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle *competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro*, acquisite attraverso percorsi formativi mirati;
15. definizione di un **assetto istituzionale** fondato *sull'organizzazione e circolazione delle informazioni* e che valorizzi le competenze esistenti ed *elimini ogni sovrapposizione o duplicazione di interventi*;
16. previsione della **partecipazione delle parti sociali al sistema informativo**. Tale sistema è costituito da Ministeri, Regioni e Province autonome, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Al suo sviluppo sono chiamati a contribuire anche gli *organismi paritetici*, le associazioni e gli istituti di settore a carattere scientifico, compresi quelli che si occupano della salute delle donne;

17. **promozione della cultura e delle azioni di prevenzione.**

È stata prevista anche la necessaria copertura finanziaria, per interventi, a decorrere dall'anno 2008, preordinati a realizzare un sistema istituzionale per la definizione di *progetti formativi* in particolare per le piccole, medie e micro imprese, e a supportare gli *investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro* da esse effettuati. Inoltre sarà introdotta la «promozione e la divulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro» *all'interno dell'attività scolastica* ed universitaria e nei percorsi di formazione;

18. **razionalizzazione e coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza** al fine di rendere più efficaci gli interventi di vigilanza sotto l'aspetto della pianificazione, programmazione, e promozione della salute, nonché per evitare sovrapposizioni, duplicazioni e carenze negli interventi.

L'attuazione di questo punto della delega, pur tenendo conto delle specifiche competenze dei soggetti istituzionali nella materia, potrà comportare un *riordino del sistema delle amministrazioni e degli enti statali aventi compiti di prevenzione, formazione e controllo* in materia di sicurezza;

19. **esclusione di qualsiasi onere finanziario per i lavoratori subordinati** e per i soggetti ad essi equiparati in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e delle lavoratrici;
20. revisione della **normativa in materia di appalti** per rafforzare il regime di *responsabilità solidale* tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi.

Ci si attende quindi che la legge delega completi gli interventi che già hanno riguardato la sicurezza dei lavoratori coinvolti negli appalti, tenendo conto che essi si realizzano spesso nella modalità del subappalto. Oltre a quanto già messo a punto, il legislatore delegato dovrà introdurre criteri oggettivi di valutazione della idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private.

In tal senso l'osservanza della normativa in materia di sicurezza verrà considerato un parametro imprescindibile per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica.

La modifica legislativa riguarderà anche l'attuale sistema di *assegnazione degli appalti pubblici al massimo ribasso*, al fine di garantire che non determini la diminuzione del livello di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. I costi relativi alla sicurezza dovranno essere *specificamente indicati nei bandi di gara* e risultare *congrui* rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture oggetto di appalto;

21. **rivisitazione delle modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria**, adeguandola alle differenti modalità organizzative del lavoro, ai particolari tipi di lavorazioni ed esposizioni.

Una particolare attenzione dovrà essere dedicata ai lavoratori esposti a fattori che possono determinare una malattia professionale, per cui la sorveglianza sanitaria dovrà essere particolarmente prolungata tenendo conto del prevedibile *momento di insorgenza della malattia*;

22. **rafforzare e garantire le tutele previste in caso sia necessario che il lavoratore debba essere sospeso** dal lavoro per motivi inerenti lo stato di salute e l'esposizione al rischio.

Tale misura precauzionale era già stata prevista dall'art. 8 del D.Lgs. 15-8-1991, n. 277, senza però che fossero al contempo definite le conseguenze sul piano del rapporto di lavoro. All'indomani del D.Lgs. 626/1994, con l'introduzione del giudizio sanitario sull'idoneità del lavoratore alla mansione da svolgere, si conferma tale *incertezza* normativa nei casi in cui il medico competente esprima un giudizio di idoneità parziale o temporanea o totale (v. Cap. IV);

23. **introduzione dello strumento dell'interpello** anche per la materia dell'igiene e sicurezza del lavoro.

Tale istituto è stato introdotto nell'ambito della legislazione sociale con la riforma della vigilanza operata dal D.Lgs. 124/2004 (art. 9) e consente a determinati soggetti legittimati (innanzitutto *sindacati* e *associazioni datoriali* maggiormente rappresentativi sul piano nazionale e i consigli nazionali degli *ordini professionali*) di porre «*quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative di competenza del Ministero del Lavoro*», onde pervenire ad un *chiarimento*.

Il quesito oggetto del diritto di interpello può riguardare tutta la normativa statale e dà avvio ad un procedimento che si conclude con l'adozione di un *atto con cui si fornisce un elemento di novità rispetto alla previgente prassi amministrativa* (circ. Min. Lav. 23-12-2004, n. 49). In pratica il quesito deve riguardare un aspetto legislativo o regolamentare controverso su cui non vi è stato ancora alcun chiarimento da parte dell'Amministrazione.

L'adeguamento alle indicazioni fornite mediante interpello da parte del datore di lavoro (cd. comportamento adesivo del datore di lavoro) comporta *l'esclusione dell'applicazione delle relative sanzioni amministrative, civili e penali* (art. 9, co. 2, D.Lgs. 124/2004 come modificato dall'art. 21 del D.L. 262/2006). Pertanto l'introduzione di questo istituto in una materia complessa come quella antinfortunistica ha una importanza cruciale in quanto l'interpretazione fornita agevola la *corretta applicazione della normativa di prevenzione* e consente al datore di lavoro di premunirsi rispetto a contestazioni da parte dell'organo di vigilanza.

Se il meccanismo di funzionamento dell'interpello sarà analogo a quello disciplinato dal D.Lgs. 124/2004, il decreto legislativo di attuazione dovrà chiarire invece il *soggetto pubblico competente a fornire tempestivamente la risposta*.

Nella tabella seguente i criteri direttivi sono riportati con un criterio di aggregazione rispetto alla materia su cui essi andranno ad incidere.

I PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI GENERALI PER L'ATTUAZIONE DELLA L. 123/2007	
Riassetto normativo	<ul style="list-style-type: none"> → <i>riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti</i> (n. 1) → riordino della normativa in materia di <i>macchine, impianti, attrezzature di lavoro, e dispositivi di protezione individuale</i> (n. 5) → <i>revisione della normativa in materia di appalti</i> (n. 20) → <i>valorizzazione dei codici di condotta e delle buone prassi</i> (n. 13)
Campo di applicazione, soggetti tutelati e soggetti obbligati	<ul style="list-style-type: none"> → <i>applicazione della normativa a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio</i> (n. 2) → <i>applicazione della normativa a tutti i lavoratori e lavoratrici autonomi e subordinati, nonché ai soggetti equiparati</i> (n. 3) → <i>requisiti e funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale</i> (n. 10) → <i>sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi</i> (n. 14) → <i>esclusione di qualsiasi onere finanziario per i lavoratori subordinati e per i soggetti equiparati</i> (n. 19)
Adempimenti	<ul style="list-style-type: none"> → <i>semplificazione degli adempimenti meramente formali</i> (n. 4) → <i>modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria</i> (n. 21) → <i>garantire tutele in caso di inidoneità sanitaria del lavoratore alla mansione</i> (n. 22)
Diffusione della cultura della sicurezza	<ul style="list-style-type: none"> → <i>promozione della cultura e delle azioni di prevenzione</i> (n. 17)
Vigilanza	<ul style="list-style-type: none"> → <i>funzioni degli organismi paritetici</i> (n. 11) → <i>coordinamento nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro</i> (n. 12) → <i>razionalizzazione dell'assetto istituzionale</i> (n. 15) → <i>partecipazione delle parti sociali al sistema informativo pubblico</i> (n. 16) → <i>razionalizzazione e coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza</i> (n. 18) → <i>introduzione dello strumento dell'interpello</i> (n. 23)
Sanzioni	<ul style="list-style-type: none"> → <i>riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale</i> (n. 6) → <i>misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate</i> (n. 7) → <i>legittimazione attiva all'azione penale</i> (n. 8) → <i>destinazione degli introiti delle sanzioni pecuniarie</i> (n. 9)