

D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151 (S.O. n. 53 alla G.U. 23 settembre 2015, n. 221)

Mario Gallo

Professore a contratto di Diritto del Lavoro nell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

Le semplificazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Con il decreto "semplificazioni" il governo modifica il testo unico della sicurezza e inasprisce le sanzioni su formazione e visite mediche

Il capo III del decreto semplificazioni, rubricato "Razionalizzazione e semplificazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro", contiene negli artt. 20 e 21 una serie di disposizioni che da un lato apportano alcune modifiche al D.Lgs. n. 81/2008, di cui alcune già da una prima lettura appaiono significative, mentre dall'altro introducono alcuni alleggerimenti degli adempimenti in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali previsti dal D.P.R. n. 1124/1965.

Omessa formazione e visite mediche: scatta il nuovo sistema sanzionatorio per soglie

L'art. 20, c.1, lett. i) del nuovo decreto, in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ha inserito nell'art. 55 del D.Lgs. n.81/2008, il nuovo comma 6-bis, in base al quale in caso di violazione delle disposizioni previste dall'art. 18, c. 1, lettera g), in materia di visite mediche, e dall'art. 37, c. 1, 7, 9 e 10, in materia di formazione obbligatoria delle figure della prevenzione, se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori gli importi della sanzione sono raddoppiati mentre se si riferisce a più di dieci lavoratori gli importi della sanzione sono addirittura triplicati.

Si tratta, quindi, di un sistema sanzionatorio per soglie che gradua le pene in base alla gravità dell'illecito, misurata dal numero di omissioni dello stesso tipo riscontrate dagli organi di vigilanza (cfr. art. 13 D.Lgs. n.81/2008), ma che come già accennato suscita, invero, diverse perplessità.

Il decreto "semplificazioni" modifica il testo unico della sicurezza e inasprisce le sanzioni su formazione e visite mediche

Il reato di mancato controllo sanitario del lavoratore

L'art. 18, c. 1, lettera g), del D.Lgs. n.81/2008 stabilisce che il datore di lavoro e i dirigenti, che organizzano e dirigono le attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite, hanno l'obbligo di "inviare i lavoratori alla visita medica entro le scadenze previste dal programma di sorveglianza sanitaria e richiedere al medico competente l'osservanza degli obblighi previsti a suo carico nel presente decreto".

La violazione di tale disposizione determina a carico di tali soggetti una responsabilità penale di tipo contravvenzionale con l'applicazione della sanzione dell'ammenda da 2.192,00 euro a 4.384,00 euro (art. 55, c. 5, lett. e) che, ora, per effetto dell'accennata modifica come già rilevato quando l'illecito riguarda più di cinque lavoratori gli importi sono raddoppiati mentre se si riferisce a più di dieci lavoratori gli importi della sanzione sono triplicati arrivando in questo caso ad un massimo di ben 13.152,00 euro.

Tralasciando per il momento alcune considerazioni circa l'eccessivo aumento introdotto dal decreto "semplificazioni", per altro ad appena due anni dall'aumento del 9,60% introdotto dal D.L. n. 76/2013, appare necessario compiere due brevi riflessioni; la prima è che l'art. 18, c. 1, lettera g), del D.Lgs. n.81/2008, fa riferimento al mancato invio dei lavoratori alla visita medica entro le scadenze previste dal programma di sorveglianza sanitaria e, quindi, sembra che si possa ritenere che questo aumento trovi applicazione alle sole visite mediche periodiche e non a quella preventiva.

Su questo punto giova ricordare l'importante orientamento espresso recentemente dalla Cassazione, sez. III pen., che nella sentenza 15 luglio 2014, n. 30919 – riguardante il caso di omessa visita medica

preventiva di videoterminalisti – ha affermato che proprio l'art. 18, c. 1, lettera g), del D.Lgs. n.81/2008 ".....la sorveglianza sanitaria, cui fa riferimento la predetta norma, è quella di cui all'art. 41 comma 2 lett. b) che prevede "la visita medica periodica".

Quanto, poi, alla nozione di "lavoratore" a cui fare riferimento per le predette soglie appare chiaro che non comprende solo i lavoratori subordinati (art. 2094 c.c.) ma anche gli altri equiparati dall'art. 2, c.1, lett. a), del D.Lgs. n.81/2008, come, ad esempio, i soci lavoratori, i collaboratori coordinati e continuativi (art. 409 c.p.c.) che prestano la propria opera nei luoghi di lavoro del committente, etc.

L'applicazione degli aumenti delle sanzioni in caso di omessa formazione

Come si è visto questo nuovo meccanismo sanzionatorio introdotto dall'art. 20, c.1, lett. i), dal decreto "semplificazioni" si applica anche alle violazioni in materia di formazione riguardanti i lavoratori, i dirigenti, i preposti, gli addetti alle emergenze (incaricati dell'attività di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di pericolo grave ed immediato, di salvataggio, di primo soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza) e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (art. 37, c. 1, 7, 9 e 10, D.Lgs. n.81/2008).

La mancata formazione delle predette figure della prevenzione comporta a carico del datore di lavoro e del dirigente una responsabilità penale di tipo contravvenzionale con l'applicazione della sanzione dell'arresto da due a quattro mesi o ammenda da 1.315,20 a 5.699,20 euro (art. 55, c. 5, lett. c).

Prime riflessioni sulle criticità applicative e sul principio di determinatezza della fattispecie penale

Rispetto alla previsione contenuta nell'art. 20, c.1, lett. i), di questo nuovo provvedimento si pongono, tuttavia, due ordini di problemi sull'omessa formazione; il primo è l'applicabilità del meccanismo sanzionatorio a soglie anche alle ipotesi di mancato addestramento e di mancato aggiornamento della formazione.

Si tratta di un profilo problematico non semplice a cui si abbina quello della formulazione in questo caso particolarmente infelice e superficiale della citata norma in cui si afferma che ".....se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori gli importi della sanzione sono raddoppiati, se la violazione si riferi-

sce a più di dieci lavoratori gli importi della sanzione sono triplicati"; l'utilizzo genericamente del termine "lavoratore" crea nuovi spazi d'incertezza visto che le norme oggetto del meccanismo sanzionatorio a soglie riguardano anche altre figure diverse dal lavoratore, come il dirigente, preposto, etc. e come si è visto l'art. 2, c.1, lett. a) del D.Lgs. n. 81/2008, definisce distintamente i vari soggetti.

Ma la di là di ciò, che forse è superabile considerata anche la ratio della norma, il vero problema è quello che non è chiaro se il meccanismo vada applicato considerando separatamente le omissioni distinte per tipologie di soggetti o, viceversa, in modo complessivo per "totalizzazione"; in altri termini, se l'organo di vigilanza rileva, ad esempio, che un datore di lavoro ha omesso di formare tre lavoratori, il RLS, e due addetti alle emergenze non è chiaro se la sanzione rimane quella "base" o, viceversa, si raddoppia secondo il nuovo meccanismo.

Nell'esempio prospettato, infatti, in totale non sono stati formati sei soggetti ma gli obblighi formativi che sono stati violati sono ben distinti secondo quanto previsto dall'art. 37 del D.lgs. 81/2008.

Per altro, non va dimenticato che il principio di tassatività (o di determinatezza) impone al legislatore, in una prospettiva garantista per il cittadino, l'incumbenza di delineare con sufficiente precisione il contenuto della norma penale, così da offrire alla conoscenza dei consociati un quadro normativo certo e ben definito.

Le modifiche al campo applicativo del D.Lgs. 81/2008: il regime nuovo differenziato per il lavoro accessorio

Accanto alle modifiche dell'apparato sanzionatorio con l'art. 20, c.1, lett. a) e b), il legislatore delegato ha anche riallineato la disciplina del D.Lgs. n. 81/2008 alle ultime innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 81/2015, in materia di riordino delle tipologie contrattuali; infatti, è stato parzialmente ridisegnato il regime della sicurezza per il lavoro accessorio contenuto nell'art. 3, c.8, in quanto viene stabilito ora che per i lavoratori che effettuano prestazioni di questo tipo le disposizioni previste dal D.Lgs. n. 81/2008 e le altre norme speciali vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori si applicano nei casi in cui la prestazione sia svolta a favore di un committente imprenditore o professionista.

Nella nuova formulazione del c. 8 dell'art.3 è stato aggiunto anche che " Negli altri casi si applicano

esclusivamente le disposizioni di cui all'articolo 21"; su questo punto la norma appare molto evanescente e rinvia nei casi residuali al regime di tutela più limitato previsto dall'art. 21 del D.Lgs. n. 81/2008, per i lavoratori autonomi, che comporta principalmente l'obbligo per gli stessi di utilizzare le attrezzature di lavoro e i DPI in conformità alle disposizioni di cui al Titolo III e la facoltà di chiedere di beneficiare della formazione prevista per i lavoratori e/o della sorveglianza sanitaria (art. 41 D.lg. n. 81/2008).

Continuano ad essere esclusi dal perimetro del D.Lgs. n. 81/2008, e delle altre norme speciali vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza i lavoratori occupati in piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili.

Associazioni religiose e volontari

L'art. 20, c. 1, lett. b) ha, invece, operato una modifica del c. 12 – bis dell'art. 3, del D.Lgs. n. 81/2008, estendendo il già citato regime di tutela più limitato previsto dall'art. 21 dello stesso decreto anche ai volontari delle associazioni religiose e i volontari accolti nell'ambito dei programmi internazionali di educazione non formale; si osservi che sono attratti da tale regime anche:

- a) i volontari di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266;
- b) i volontari che effettuano servizio civile;
- c) i soggetti che prestano la propria attività, spontaneamente e a titolo gratuito o con mero rimborso di spese, in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, e delle associazioni sportive dilettantistiche di cui alla legge 16 dicembre 1991, n. 398, e all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché nei confronti di tutti i soggetti di cui all'art. 67, c. 1, lett. m), del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

Valutazione dei rischi interattiva e nuovi strumenti per i datori di lavoro

Alcune modifiche sono state, poi, introdotte dall'art. 20, c.1, lett. e), f), del decreto "semplificazioni" in materia di valutazione dei rischi; il legislatore delegato, invero, anche in questo caso nei fatti non ha apportato nessuna semplificazione agli adempimenti del datore di lavoro in tale ambito e nell'art. 28 del D.Lgs. n. 81/2008, ha inserito un altro comma ancora, il 3-ter, il quale stabilisce che l'Inail, anche in collaborazione con le aziende sanitarie locali per il tra-

mite del Coordinamento tecnico delle Regioni e gli organismi paritetici abilitati (art. 2, c. 1, lett. ee), rende disponibili al datore di lavoro strumenti tecnici e specialistici per la riduzione dei livelli di rischio.

La norma denota, quindi, un evidente carattere programmatico e d'altro canto occorre considerare che già oggi l'Inail è attivamente impegnato su questo fronte offrendo vari strumenti (studi, pubblicazioni, banche dati sui profili di rischio e safety – check per attività, etc.).

L'altra modifica, invece, riguarda l'art. 29 del D.Lgs. n. 81/2008, dove è stato sostituito il comma 6-quater, che ora stabilisce che con decreto del Ministro del lavoro e P.S., da adottarsi previo parere della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, sono individuati strumenti di supporto per la valutazione dei rischi di cui agli articoli 17, 28, tra i quali gli strumenti informatizzati secondo il prototipo europeo OIRA (Online Interactive Risk Assessment); tale innovazione normativa appare molto significativa in quanto è un nuovo passo in avanti verso il miglioramento delle metodologie di valutazione dei rischi.

Svolgimento diretto del datore di lavoro dei compiti antincendio, primo soccorso ed evacuazione

Il legislatore delegato, poi, con l'art. 20, c.1, lett. g), è intervenuto anche sul regime dell'art. 34 del D.Lgs. n. 81/2008, riguardante lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione dai rischi; tale norma consentiva al datore di lavoro nelle imprese o unità produttive fino a cinque lavoratori – tranne il caso di attività a maggior rischio previste all'art. 31, c.6 dello stesso decreto – di svolgere direttamente i compiti di primo soccorso, nonché di prevenzione degli incendi e di evacuazione, anche in caso di affidamento dell'incarico di responsabile del servizio di prevenzione e protezione a persone interne all'azienda o all'unità produttiva o a servizi esterni così come previsto all'articolo 31, dandone preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Con la modifica apportata ora è consentito ai datori di lavoro di assumere direttamente i compiti antincendio, primo soccorso ed evacuazione anche qualora l'impresa o l'unità produttiva superi i cinque lavoratori, fermo restando l'obbligo di prendere parte agli specifici corsi di formazione previsti dal D.M. Interni 10 marzo 1998 e dal D.M. n. 388/2003 (art. 34, c.2 – bis). ●