

Articolo 10

(Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di salute e sicurezza dei lavoratori durante il lavoro – Procedura di infrazione 2010/4227)

L'**articolo 10** reca alcune modifiche al D.Lgs. 81/2008, recante disposizioni in materia di **tutela e sicurezza sui luoghi di lavoro**. Più specificamente, l'articolo in esame interviene modificando gli articoli 28 e 29, relativi, rispettivamente, all'**oggetto** ed alle **modalità di effettuazione** della **valutazione dei rischi**.

In merito alla regolamentazione della **valutazione dei rischi**, si ricorda che l'articolo 28, così come modificato dall'articolo 16 del D.Lgs. 106/2009, ha stabilito che tale verifica debba riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi, nonché quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro.

Più specificamente, con il **comma 3-bis** del richiamato articolo 28 è stato reintrodotta il termine di 90 giorni (peraltro già previsto dall'articolo 96-bis del D.Lgs. 626/1994) dall'inizio attività entro il quale le imprese di nuova costituzione sono obbligate ad elaborare il documento di valutazione dei rischi.

L'articolo in esame:

- aggiungendo un periodo all'articolo 28, comma 3-bis, del D.Lgs. 81/2008, evidenzia l'**obbligo per il datore di lavoro**, anche in caso di costituzione di nuova impresa, di **adempiere a specifici obblighi** in materia attraverso **idonea documentazione** (si tratta, nello specifico, delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali; delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza; dell'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere; dell'indicazione del nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o di quello territoriale e del medico competente; dell'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici, e che richiedono capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento; nonché delle ulteriori in materia previste dallo stesso provvedimento). A tale documentazione accede su richiesta il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (**comma 1, lettera a)**);

- aggiungendo un periodo al comma 3 dell'articolo 29 del D.Lgs. 81/2008, concernente l'**obbligo di aggiornamento** delle misure di prevenzione in seguito alla **rielaborazione** della valutazione dei rischi dovuta a modifiche significative del processo produttivo o dell'organizzazione di lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi (o nel caso in cui i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità), si stabilisce l'**obbligo** per il datore di lavoro, **anche in caso di rielaborazione** di tale valutazione, di **evidenziare** immediatamente, con idonea documentazione, l'**aggiornamento delle misure di prevenzione**. A tale documentazione accede su richiesta il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (**comma 1, lettera b**)).

Procedura di contenzioso

La disposizione è volta a risolvere la **procedura di infrazione n. 2010/4227**, per il **non corretto recepimento** degli articoli 5 e 9 della **direttiva quadro europea 89/391/CEE** sulla sicurezza sul lavoro.

La procedura è stata avviata dalla Commissione con una lettera di costituzione in mora dell'Italia, il 21 gennaio 2011, cui ha fatto seguito un **parere motivato** ex art. 258 TFUE, il 21 novembre 2012. Le **autorità italiane**, con lettera del **24 gennaio 2013**, hanno **fornito elementi** al fine di rispondere ai rilievi sollevati dalla Commissione nel parere motivato.

La procedura di infrazione fa peraltro seguito ad **una procedura di EU Pilot (n. 953/10/EMPL)**⁵, in relazione alla quale i **chiarimenti forniti dalle autorità italiane** (in data 2 giugno 2010 e 21 gennaio 2011) hanno contribuito al **superamento di alcuni dei rilievi** sollevati dalla Commissione.

Nel parere motivato, la Commissione contesta in via preliminare la **mancata notifica** alle autorità europee del **decreto legislativo n. 81/2008 (Testo Unico delle norme in materia di salute e sicurezza dei lavoratori)** che, abrogando o modificando le previgenti misure in materia di salute e sicurezza sul lavoro, attualmente costituisce, di fatto, il **recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva 89/391/CEE**. In secondo luogo, la Commissione solleva rilievi in merito ai seguenti punti:

⁵ Il sistema EU PILOT (strumento informatico EU pilot - IT application) dal 2008 è lo strumento principale di comunicazione e cooperazione tramite il quale la Commissione, mediante il Punto di contatto nazionale - che in Italia è la struttura di missione presso il Dipartimento Politiche UE della Presidenza del Consiglio -, trasmette le richieste di informazione agli Stati membri (tutti gli Stati membri hanno aderito a questo strumento di pre-contenzioso) al fine di assicurare la corretta applicazione della legislazione UE e prevenire possibili procedure d'infrazione. Il sistema viene utilizzato quando per la Commissione la conoscenza di una situazione di fatto o di diritto all'interno di uno Stato membro è insufficiente e non permette il formarsi di un'opinione chiara sulla corretta applicazione del diritto UE e in tutti i casi che potrebbero essere risolti senza dovere ricorrere all'apertura di una vera e propria procedura di infrazione.

- la **deresponsabilizzazione del datore di lavoro** in caso di **delega e subdelega**, prevista dagli articoli 16 e 30 del TU (violazione dell'articolo 5 della direttiva).

La **direttiva** sopra richiamata prevede la possibilità di delegare i poteri del datore di lavoro **unicamente in caso di circostanze** a loro estranee, **eccezionali ed imprevedibili**, laddove **la normativa italiana**, non chiarendo il contenuto e il grado di intensità della vigilanza del datore di lavoro, sembra permettere **un'interpretazione blanda** del contenuto del potere delegato, implicando, di fatto, **un'esclusione di responsabilità**. L'esclusione dell'obbligo di vigilanza e, quindi, della responsabilità del datore di lavoro, sarebbe, inoltre, esplicitata dalla norma, qualora si sia provveduto **all'adozione e all'attuazione del modello di verifica e controllo**, previsto dall'articolo 30 del TU. La violazione della direttiva è ravvisata dalla Commissione **anche in relazione alla possibilità** che il soggetto delegato, d'accordo con il datore di lavoro, **subdeleghi ad altro soggetto funzioni specifiche**, non escludendosi l'obbligo del delegato (e non del datore di lavoro) di vigilare sull'operato del subdelegato (articolo 16).

Nelle osservazioni inviate l'8 dicembre 2012 e non ritenute esaustive dalla Commissione, **l'Italia evidenzia la conformità della normativa italiana** a quella europea. In particolare, ad avviso delle autorità italiane, **il sistema di responsabilità si articola su quattro livelli**, basati su norme di natura legislativa e su pronunce giurisdizionali:

- una **responsabilità civile** (disciplinata dal codice civile e, in particolare, dall'articolo 2087);
- una **responsabilità penale (o amministrativa, a seconda dei casi)**, in caso di violazione di una norma di tipo prevenzionale, sanzionata penalmente;
- una **responsabilità individuale penale**, nel caso in cui dalla violazione di una norma di tipo prevenzionale sia disceso un infortunio o una malattia professionale (articoli 589 e 590 del codice penale);
- una **responsabilità amministrativa del datore di lavoro**, inteso come ente collettivo o persona giuridica, rispetto ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori (articolo 300 del TU).

Tuttavia, **ad avviso della Commissione**, le norme richiamate dalle autorità italiane farebbero **riferimento**, più che al datore di lavoro, **all'imprenditore** e non sempre le due figure coincidono. Inoltre, **le pronunce giurisdizionali**, seppure indicative di una tendenza ad ampliare le tutele dei lavoratori, **non avrebbero forza vincolante** nell'ordinamento. Inoltre, sulla base dell'articolo 10 del **DPR 1124/1965** (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), richiamato dalle autorità italiane, la **responsabilità del datore di lavoro** risulterebbe sanzionabile **solo nel caso** in cui sia stato commesso un **reato penale**. **In tutti gli altri casi**, per le attività per cui è obbligatoria l'assicurazione previdenziale prevista dal DPR n. 1124/1965, il datore di lavoro **non sarebbe soggetto a responsabilità civile** in quanto coperto da un regime obbligatorio di assicurazione pubblica. Ciò, ad avviso della Commissione, da un lato, è utile ad assicurare ai lavoratori danneggiati il risarcimento del danno ma, dall'altro, potrebbe indurre il datore di lavoro a non adottare le necessarie misure di prevenzione.

Nella **lettera di risposta del 21 gennaio 2013**, le autorità italiane, nel ribadire quanto già affermato nella documentazione precedentemente inviata, precisano che il rilascio della delega in modo formalmente corretto **non implica affatto l'esclusione di responsabilità** in capo al datore di lavoro. Infatti sia il codice civile (art. 2049) sia la costante giurisprudenza considerano la **responsabilità del datore di lavoro**, in caso di delega, come una **responsabilità oggettiva** (che sussiste a prescindere dal requisito della colpa in capo al datore di lavoro. Tale responsabilità, nel caso della **violazione della normativa antinfortunistica** (articoli 10 e 11 del DPR n. 1124/1965, che hanno, come finalità ultima quella di garantire al lavoratore danneggiato il risarcimento del danno), sussiste comunque nella duplice forma della **responsabilità penale** e della **responsabilità civile**.

L'esclusione della responsabilità del datore di lavoro, ad avviso della Commissione, risulterebbe **anche dalle disposizioni in materia di obbligo** del datore di lavoro di adottare **un sistema di controllo del modello organizzativo**, che preveda il riesame e la modifica del modello medesimo, in caso di manifeste violazioni delle norme di tutela dei lavoratori o in caso di progresso tecnologico. L'assenza di responsabilità è dimostrata dal fatto che **l'adozione di un nuovo modello segue (e non precede) il verificarsi di violazioni** della normativa che tutela i lavoratori, a cui, tra l'altro, spetta l'onere della prova.

Gli **elementi forniti dalle autorità italiane** sul contenuto della delega e della subdelega, funzionali agli adempimenti attribuiti dalla legge al datore di lavoro e soggette a condizioni molto rigorose, ad avviso della Commissione, **attenuano ma non risolvono** i problemi sollevati in merito alla violazione della direttiva, in quanto sembrerebbero **confermare l'esclusione della responsabilità del datore di lavoro** nel caso in cui la delega sia esercitata nel rispetto di tutte le condizioni di legge. Infatti, l'affermazione che **rimane in capo al datore di lavoro** delegante l'obbligo di sorveglianza sull'operato del delegato **non appare corroborata da informazioni puntuali**, tenendo presente soprattutto il fatto che le osservazioni della Commissione non riguardano tanto la conformità o meno al diritto comunitario della delega quanto, piuttosto, la conservazione in capo al datore di lavoro della responsabilità, in mancanza della quale egli potrebbe non avere interesse ad adottare misure per la tutela dei lavoratori.

- **proroga dei termini** impartiti per la **redazione del documento di valutazione dei rischi** per le nuove imprese o per modifiche sostanziali apportate ad imprese esistenti.

Su tale punto, la Commissione rileva che l'ordinamento italiano sembrerebbe **permettere ai datori di lavoro di essere dispensati**, sia pure per un periodo di tempo limitato (90 o 30 giorni, a seconda dei casi), **dall'obbligo** di disporre di un documento di valutazione dei rischi (anche se la valutazione è immediata) nonché dell'obbligo di assicurarsi che i lavoratori abbiano accesso al documento stesso (articoli 28 e 29 del TU). Ciò, ad avviso della Commissione, appare **contrario alla direttiva 89/391** in quanto questa, in primo luogo, **non lascia spazio all'interpretazione degli Stati membri** sul momento di formalizzazione della valutazione dei rischi (articolo 9), indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (condanna della Germania, nella [causa 5/00](#)). In secondo luogo, il rinvio della redazione del documento di valutazione dei rischi, ad avviso della Commissione, appare **contrario anche alle finalità della direttiva**, che consiste nell'introdurre la

prevenzione e la programmazione della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro (articolo 6). In particolare, il rinvio della redazione del documento potrebbe comportare per un periodo non trascurabile **la mancata o insufficiente valutazione del rischio per i lavoratori** e, quindi, un'insufficiente tutela degli stessi. Infatti, ad avviso della Commissione, soltanto **la formalizzazione** di un documento costituisce una **valida certificazione dell'effettiva esecuzione della valutazione dei rischi**. Tale mancanza, infine, viola anche l'articolo 10 della direttiva, laddove prevede il diritto dei lavoratori di accedere al documento di valutazione dei rischi.

Le **osservazioni delle autorità italiane** in risposta alla lettera di costituzione in mora, che pongono l'accento sul fatto che **si tratterebbe di una possibilità**, più che di un obbligo, per il datore di lavoro di rinviare la formalizzazione della valutazione dei rischi, **non sono considerate dalla Commissione idonee** al superamento dei rilievi. Le **argomentazioni** delle autorità italiane sono state **ribadite** nella sostanza dalla documentazione inviata alla Commissione **il 21 gennaio 2013**, in cui **si contesta**, tra l'altro, **la pertinenza del richiamo alla causa 5/00**, in quanto, in quel caso, la normativa della Germania prevedeva la possibilità di non disporre affatto della documentazione relativa alla valutazione dei rischi, concretizzandosi in un vero e proprio esonero per le imprese con meno di 10 addetti.

Su altri punti, in merito ai quali la Commissione aveva formulato rilievi nella lettera di costituzione in mora dell'Italia, il 21 gennaio 2011, i **chiarimenti forniti dalle autorità italiane** (in data 2 giugno 2010 e 21 gennaio 2011) sono stati giudicati **esaustivi** dalla Commissione medesima che non li ha pertanto ripresi nel parere motivato. Si trattava, in particolare:

- violazione dell'obbligo di disporre di una **valutazione dei rischi** per la sicurezza e la salute durante il lavoro **per i datori di lavoro che occupano fino a 10 lavoratori**;
- **posticipazione dell'obbligo di valutazione del rischio di stress** legato al lavoro;
- **posticipazione dell'applicazione della legislazione** in materia di protezione della salute e sicurezza sul lavoro per le persone appartenenti a **cooperative sociali e a organizzazioni di volontariato della protezione civile**;
- **proroga del termine per completare l'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi** per le strutture ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto esistenti in data 9 aprile 1994.