

IN PRIMO PIANO / Sicurezza del lavoro

# Efficacia temporale delle norme del nuovo Testo unico

**Mario Gallo** Professore a contratto di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Cassino

Il Dlgs 9 aprile 2008, n. 81 (S.o. n. 108 alla Gu 30 aprile 2008, n. 101), concentra il suo corpo innovativo all'interno del titolo I mentre, nei restanti dodici, sono sostanzialmente state ricondotte le prevenitive norme contenute, oltre che nel Dlgs n. 626/1994, anche nel Dpr n. 547/1955, nel Dpr n. 303/1956 ad eccezione dell'art. 64 in materia di poteri ispettivi, nel Dpr n. 164/1956, nel Dlgs n. 493/1996 e nel Dlgs n. 494/1996. Per tali ragioni appare fondamentale compiere un primo approfondimento finalizzato alla comprensione della decorrenza dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, con l'obiettivo di consentire una programmazione tempestiva del processo di adeguamento tecnico e organizzativo all'interno di ogni realtà produttiva interessata (v. tabella a pagina seguente).

Il Dlgs 9 aprile 2008, n. 81, ha un'architettura che ricalca quella del Dlgs n. 626/1994, con il titolo I che statuisce i principi generali comuni e gli altri titoli (dal II all'XI) che contengono le disposizioni specifiche in materia di luoghi di lavoro, di attrezzature di lavoro e dispositivi di protezione individuali, sui cantieri temporanei e mobili, la segnaletica, la movimentazione manuale dei carichi, i videoterminali, gli agenti fisici, le sostanze pericolose, gli agenti biologici e le atmosfere esplosive; il nuovo provvedimento, è completato dai titoli XII (disposizioni in materia penale e di procedura penale) e XIII (norme transitorie e finali). Il risultato, inevitabilmente, è un «Testo unico» di notevoli dimensioni, che consta di ben 306 articoli con oltre 50 allegati, che hanno un «peso» non indifferente, e un sistema sanzionatorio inasprito basato su numerose norme introdotte alla fine d'ogni titolo.

## Il metodo a scaglioni

Un primo aspetto che deve essere preliminarmente sottolineato è che il legislatore delegato, anziché optare per un più prudente meccanismo di entrata in vigore in un'unica data delle nuove disposizioni, ha scelto quello a «scaglioni», in base al quale alcune norme entrano in vigore prima ed altre dopo. Questo metodo, se da un lato consente di graduare l'impatto di un nuovo sistema normativo, dall'altro - se non correttamente e preventivamente registrato

nei minimi particolari e attentamente valutato negli effetti collaterali - rischia di produrre conseguenze negative che, come l'esperienza insegna, si ripercuotono su tutti gli operatori: datori di lavoro, responsabili dei Servizi di prevenzione e protezione, rappresentanti dei lavoratori, organi di vigilanza, ecc. Infatti, il comma 2 dell'art. 306 (*disposizioni finali*) recita testualmente «Le disposizioni di cui agli articoli 17, comma 1, lettera a), e 28, nonché le altre disposizioni in tema di valutazione dei rischi che ad esse rinviano, ivi comprese le relative disposizioni sanzionatorie, previste dal presente decreto, diventano efficaci decorsi novanta giorni dalla pubblicazione del presente decreto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana; fino a tale data continuano a trovare applicazione le disposizioni previgenti». Il successivo comma 3, invece, come vedremo, stabilisce decorrenze specifiche per quanto riguarda le norme relative ad alcuni agenti fisici (radiazioni ottiche artificiali e i campi elettromagnetici). Vediamo, pertanto, di far luce su questa «costellazione» di scadenze, concentrandoci sugli adempimenti più critici.

## Valutazione dei rischi e relativo Dvr

Secondo il citato metodo a scaglioni il legislatore ha concesso una sorta di moratoria della durata di appena 90 giorni, per quanto riguarda l'adeguamento della valutazione dei rischi e la redazione del relativo documento (Dvr) che dovrà avvenire, pertanto, entro il 28 luglio 2008. Proprio tali adempimenti costituiscono il cuore dell'obbligazione di sicurezza e il nuovo art. 28 ribadisce il principio in base al quale la valutazione dei rischi a carico del datore di lavoro (obbligo non delegabile a terzi) deve essere di tipo «globale» e deve essere effettuata già nel momento della scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, e deve avere per oggetto tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, con una particolare attenzione a «...quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal Dlgs n. 151/2001, non-

Testo unico: un primo scadenziario generale per orientarsi	
Oggetto dell'adempimento o sanzione	Decorrenza
1. Valutazione di tutti i rischi	28.7.2008
2. Elaborazione/aggiornamento del documento di valutazione dei rischi (Dvr) avente data certa	28.7.2008
3. Redazione/aggiornamento dell'autocertificazione di avvenuta valutazione dei rischi (datori con non oltre 10 lavoratori occupati)	28.7.2008
4. Valutazione dei rischi da: a) apparecchiature munite di Vdt; b) agenti fisici (ad eccezione delle norme in materia di radiazioni ottiche artificiali e dai campi elettromagnetici); c) atmosfere esplosive; d) agenti biologici; e) agenti chimici, cancerogeni e mutageni	28.7.2008
5. Sanzioni per la violazione delle norme relative agli adempimenti da 1 a 4	28.7.2008
6. Abolizione dell'obbligo di comunicare all'Asl e alla Dpl il nominativo del responsabile del Servizio di prevenzione e protezione (Rspp)	15.5.2008
7. Disposizioni sulle radiazioni ottiche artificiali (Titolo VIII - Capo V)	26.4.2010
8. Disposizioni sui campi elettromagnetici (Titolo VIII - Capo IV)	30.4.2008
9. Informazione e formazione dei lavoratori	28.7.2008 (*)
10. Adozione/aggiornamento del modello organizzativo e di gestione (Mog) conforme alle Linee guida Uni-Inail per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (Sgsl) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007	28.7.2008 (*)
11. Richiesta da parte del committente del certificato d'iscrizione alla Cciao e dell'autocertificazione di possesso dei requisiti professionali da parte delle ditte appaltatrici e lavoratori autonomi	15.5.2008
12. Obbligo d'indicare nel contratto di subappalto, di appalto e di somministrazione a pena di nullità ai sensi dell'articolo 1418 c.c. i costi relativi alla sicurezza del lavoro con particolare riferimento a quelli propri connessi allo specifico appalto	15.5.2008
13. Obbligo per il committente di aggiornare il documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (Duvr)	28.7.2008 (*)
14. Nuove disposizioni in materia d'istituzione del registro degli esposti ad agenti cancerogeni e invio della copia del registro all'Ispepl e all'Azienda sanitaria locale competenti per territorio	3.4.2008
15. Obbligo di frequenza ad un apposito corso di aggiornamento in materia di sicurezza da parte dei datori che svolgono direttamente i compiti di Rspp (art.34, comma 3). Tale obbligo si estende anche ai datori di lavoro precedentemente esonerati dalla frequenza del corso, ossia coloro che avevano presentato la comunicazione all'Asl di svolgimento diretto ex art. 10 Dlgs n. 626/1994 entro il 31.12.1996	Secondo l'Accordo Stato-Regioni da emanarsi entro il 15.5.2009
16. Abolizione dell'obbligo del registro degli infortuni	Decorsi 6 mesi dall'emanazione di un apposito Dm
17. Altre disposizioni previste dal Tu, fatti salvi i casi nei quali è prevista l'emanazione di un apposito provvedimento attuativo (decreto o Accordo Stato-Regioni).	15.5.2008

(\*) Su tale decorrenza è auspicabile una conferma ministeriale vista la formulazione generica dell'art. 306 Tu.

*ché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, all'apartenenza da altri Paesi». Al termine di tale processo, inoltre, il datore di lavoro dovrà elaborare un nuovo documento di valutazione che dovrà tassativamente riportare i seguenti elementi:*

**a)** 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; **b)** l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati, a seguito della valutazione dei rischi; **c)** il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento

nel tempo dei livelli di sicurezza; **d)** 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; **e)** l'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 che ha partecipato alla valutazione del rischio; **f)** l'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento.

Si osservi che il contenuto minimo del Dvr è stato ampliato rispetto a quello previsto dall'art. 4, comma 2, Dlgs n. 626/1994; infatti, l'art. 28, comma 2, alla lett. *d*) richiede che siano specificate sia le procedure per attuare le misure da realizzare, sia il nominativo di coloro che all'interno dell'organizzazione dell'impresa ne assumono la responsabilità essendo in possesso di adeguate competenze tecnico-professionali e dei necessari poteri operativi. La lett. *f*), invece, obbliga il datore a segnalare nel Dvr le cd. mansioni a maggior rischio. Senza contare che il successivo comma 3 dispone che il Dvr deve «... *altresì rispettare le indicazioni previste dalle specifiche norme sulla valutazione dei rischi contenute nei successivi titoli del presente decreto*». Pertanto, ad esempio, se dalla valutazione emergono mansioni alle quali sono associati rischi da agenti biologici, il Dvr dovrà essere integrato dagli elementi aggiuntivi previsti dall'art. 271 Tu. Un'altra complicazione di non poco conto è che il Dvr dovrà avere una non meglio precisata data certa; tale novità deve essere messa in relazione alla correlata abolizione dell'obbligo di comunicare il nome del Rspg ad Asl e Dpl (*cf. art. 8, Dlgs n. 626/1994*) e da un punto di vista operativo bisognerà attendere la consueta circolare ministeriale che presumibilmente indicherà gli strumenti per certificare la data (che potrebbero essere, per esempio, timbro postale, raccomandata, ecc.). Occorre osservare, inoltre, che i datori di lavoro (imprese, professionisti, enti, ecc.) che occupano fino a 10 lavoratori continuano ad essere esonerati dall'obbligo di redigere il Dvr: infatti, gli stessi potranno limitarsi ad autocertificare l'avvenuta valutazione dei rischi già prevista dall'art. 10, comma 11, Dlgs n. 626/1994 fino a quando non sarà emanato un apposito decreto che stabilisca apposite procedure standardizzate e, comunque, non oltre il 30 giugno 2012; si osservi che per l'autocertificazione, invece, la norma non prevede l'obbligo di darle una data certa. Da tale facoltà sono escluse quelle attività a maggior rischio previste dall'art. 31, comma 6, lett. *a*), *b*), *c*), *d*) e *g*). Il periodo di 90 giorni concessi per gli adeguamenti, secondo l'art. 306, si estende anche alle altre disposizioni in tema di valutazione dei rischi che rinviano agli artt. 17, comma 1, lett. *a*), e 28. Pertanto, la moratoria interessa anche le specifiche valutazioni dei rischi da apparecchiature munite di Vdt, da agenti fisici, da atmosfere esplosive, da agenti biologici, da agenti chimici, cancerogeni e mutageni.

#### **Aggiornamento della formazione e adozione del Mog**

Adottando il criterio d'interpretazione letterale

sembrerebbe che gli altri adempimenti collegati alla valutazione dei rischi e contenuti in norme che non richiamano espressamente i citati art. 17, comma 1, lett. *a*), e 28, sono esclusi dal predetto periodo di *vacatio legis* di 90 giorni. Tuttavia, sembra che il rinvio al quale fa riferimento il legislatore non sia solo quello espresso ma anche quello derivante dalla natura propedeutica che la valutazione dei rischi ha rispetto ad altri adempimenti; in altri termini, proprio tale processo - che conduce a determinati risultati e all'adozione di specifiche misure di prevenzione e protezione - costituisce le fondamenta di un complesso di adempimenti successivi quali, per esempio, l'informazione e la formazione dei lavoratori (artt. 36-37) e la strutturazione di un idoneo modello di organizzazione e di gestione (Mog), al fine di garantirsi entro certi limiti l'esenzione dalla responsabilità amministrativa prevista per le persone giuridiche, le società e le associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al Dlgs n. 231/2001, come novellato dall'art. 300 del Tu 9 aprile 2008. Proprio per quanto riguarda il Mog si tratta certamente di un adempimento «vitale» viste le notevoli e sproporzionate sanzioni pecuniarie e interdittive previste dall'art. 300, nelle ipotesi di omicidio colposo e di lesioni gravi e gravissime; l'art. 30, più precisamente, riconosce un'efficacia esimente da tale responsabilità qualora sia adottato un idoneo Mog e, almeno in questa fase di prima applicazione, il legislatore ha previsto una presunzione assoluta di conformità legale ai modelli «... *definiti conformemente alle Linee guida Uni-Inail per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (Sgsl) del 28 settembre 2001 o al British Standard Ohsas 18001:2007...*». L'esperienza insegna che elaborare e mettere in pratica un Mog conforme al sistema Sgsl Uni-Inail, anche in piccole società, non è una cosa agevole e richiede alla base una corretta valutazione dei rischi. Pertanto, sembra che si possa concludere che le nuove disposizioni entrino in vigore entro il 28 luglio 2008. Tuttavia, tenuto conto che è già in vigore l'art. 9 legge n. 123/2007, per tutte le società che non avevano già adottato un Mog è raccomandabile attivarsi immediatamente vista la complessità della valutazione dei rischi e dei modelli Sgsl Uni-Inail e Ohsas 18001.

#### **L'applicabilità del nuovo regime sanzionatorio**

Come già accennato, il comma 2 dell'art. 306 prevede naturalmente una *vacatio legis* di 90 giorni anche per le sanzioni inerenti la valutazione dei rischi e del relativo Dvr. Pertanto, ad esempio, certamente tale previsione riguarda le fattispecie di

reato previste dall'art. 55 che puniscono il datore con l'arresto da 4 a 8 mesi o con l'ammenda da 5.000 a 15.000 euro qualora ometta di effettuare la valutazione dei rischi o la redazione del relativo documento, o rediga un documento incompleto di alcuni elementi previsti dall'art. 28, ovvero non nomini il Rsp. Tuttavia, per le ragioni evidenziate in precedenza, questa moratoria dovrebbe interessare anche le sanzioni previste per la violazione di adempimenti in funzione diretta della valutazione dei rischi ma su questo aspetto la norma appare molto vaga e meritevole di chiarimenti.

#### **Le disposizioni sulle radiazioni ottiche artificiali e i campi elettromagnetici**

Scadenze differenziate sono previste dall'art. 306, comma 3, in materia di tutela dei lavoratori dalle radiazioni ottiche artificiali e dai campi elettromagnetici. Infatti per quanto concerne le prime (Titolo VIII - capo V) è previsto il termine del 26 aprile 2010; invece, per i campi elettromagnetici (Titolo VIII - capo IV) è stata scongiurata una situazione confusionale per effetto della pubblicazione, in G.U. L. 114 del 26 aprile 2008, della Direttiva 2008/46/CE (campi elettromagnetici) che ha modificato la direttiva 2000/40/CE, spostando così al 30 aprile 2012 il termine di entrata in vigore delle disposizioni contenute dall'art. 206 a all'art. 212 e nell'allegato XXXVI.

#### **Il registro degli agenti cancerogeni**

Alcune precisazioni merita anche il registro degli esposti ad agenti cancerogeni introdotto dal Dm 12 luglio 2007, n. 155; in vigore dallo scorso 3 aprile, concede 30 giorni per l'invio da parte del datore della copia del registro all'Ispesl e all'Asl locale competenti per territorio (art. 3). Si osservi che l'art. 243, comma 9, ha mantenuto l'efficacia di tale decreto e il «primo» invio della copia del registro dovrà essere effettuato entro il 3 maggio 2008.

#### **Appalto e contratto d'opera**

Alcune considerazioni devono essere brevemente sviluppate anche per quanto riguarda il nuovo regime per l'appalto e il contratto d'opera (art. 26). Rispetto all'art. 7 Dlgs n. 626/1994, il nuovo Tu introduce alcune importate novità in tema di verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, consentendo al committente di adempiere a tale obbligo limitandosi a chiedere il certificato d'iscrizione alla Cciaa e un'autocertificazione ex art. 47 Dpr n. 445/2000 nella quale l'appaltatore o il lavoratore autonomo dovrà dichiarare sotto la propria responsabilità di possedere i requisiti di idoneità tecnico-professiona-

le per il compimento dell'opera o del servizio; successivamente sarà un apposito decreto ministeriale a regolamentare la materia. Questo nuovo adempimento entra in vigore il 15 maggio 2008.

Più complesso è il discorso in merito al documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (Duvri) che deve essere anche allegato al contratto d'appalto o d'opera. La norma non accenna espressamente all'obbligatorietà dell'aggiornamento del Duvri, ma è chiaro che tale adempimento si desume indirettamente dall'art. 15 (misure generali di tutela) ogni volta che variano le condizioni di lavoro rispetto a quelle originariamente considerate nel Duvri (si pensi, per esempio, all'esecuzione di nuovi servizi in appalto in aree di uno stabilimento prima non interessate). L'aggiornamento del Duvri si renderà necessario anche per effetto delle nuove disposizioni e sotto questo profilo, poiché tale documento è legato anche alle risultanze della valutazione dei rischi, appare ragionevole pensare che, anche in tale fattispecie, i committenti avranno tempo fino al 28 luglio 2008 per adeguarsi.

#### **L'efficacia temporale delle altre disposizioni del Tu e la disposizione di coordinamento finale**

Le altre norme del Tu non richiamate dall'art. 306, ritenendosi applicabile il termine di *vacatio legis* dei 15 giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta*, entrano in vigore dal 15 maggio 2008; in diverse ipotesi, invece, bisognerà attendere l'emanazione di un apposito provvedimento attuativo. Tuttavia, appare oggettivamente privo di ogni logicità prevedere un termine così ravvicinato, specie se si considera la grande mole di disposizioni che dovranno essere attentamente vagliate dagli addetti ai lavori e il quadro complesso dei nuovi interventi da mettere in campo. Anche lo stesso periodo di 90 giorni appare esiguo se si considerano i tempi tecnici necessari per revisionare una valutazione dei rischi e attuare i conseguenti adempimenti. Infine, un'ultima osservazione riguarda il coordinamento del nuovo Testo unico con la normativa previgente non abrogata: fino all'emanazione di appositi decreti di armonizzazione della disciplina «...laddove disposizioni di legge o regolamentari dispongano un rinvio a norme del Dlgs n. 626/1994, e successive modificazioni ed integrazioni, ovvero ad altre disposizioni abrogate dal comma 1, tali rinvii si intendono riferiti alla corrispondenti norme del presente decreto legislativo» (art. 304, comma 3). Come si vede, sotto questo profilo è stato disatteso uno dei principi cardine della legge delega n. 123/2007: uniformare e armonizzare l'intera legislazione, con il risultato che potrebbero nascere nuovi e seri problemi di coordinamento.