

Sicurezza sul lavoro: le semplificazioni della legge 35/2012

Mario Gallo *Docente di Diritto del lavoro*



La legge 4 aprile 2012, n. 35 di conversione del Dl 9 febbraio 2012, n. 5, cd. decreto semplificazioni, interviene anche su aspetti relativi alla sicurezza del lavoro

Prosegue ancora senza soste il processo evolutivo della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro; questa volta il legislatore cercando di semplificare gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese, con l'emanazione del Dl 9 febbraio 2012, n. 5, convertito per opera della legge 4 aprile 2012, n. 35, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo» (in *Gazzetta Ufficiale* 6 aprile 2012, n. 82 - S.O. n. 69), è intervenuto su più fronti, anche spinosi. Tra questi spicca in particolare quello delle ispezioni rispetto al quale è stato compiuto però un autentico passo indietro rispetto al testo originario varato dal Governo con il Dl n. 5/2012; inoltre, si registrano modifiche significative anche per quanto riguarda il documento unico di regolarità contributiva (Durc) e la disciplina degli appalti con un'ulteriore estensione, in particolare, della responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuale subappaltatore. Affianco a questi interventi ulteriori modifiche normative hanno riguardato il regime dell'astensione anticipata dal lavoro delle lavoratrici in gravidanza, con la redistribuzione delle competenze tra Dtl e Asl (art. 15), la Segnalazione certificata d'inizio attività (artt. 2 e 12) e la materia degli impianti per quanto riguarda sia la certificazione che il riconoscimento dell'abilitazione delle imprese esercenti attività di installazione, ampliamento e manutenzione (artt. 9 e 34).

Le ispezioni per la sicurezza sul lavoro: un regime ancora in cerca di riforme

Focalizzando l'attenzione sulle modifiche più significative come accennato, uno dei punti certamente più controversi del Dl n. 5/2012 è quello relativo alla semplificazione dei controlli.

Infatti, il comma 3 dell'articolo 14 assegna al Governo il compito di adottare più regolamenti fina-

lizzati a razionalizzare, semplificare e coordinare la vigilanza sulle imprese, sulla base delle direttive generali specificate nel comma successivo.

In effetti si tratta di un obiettivo di per sé molto importante, anche in chiave di stimolo - sia pure alquanto blando - alla crescita economica del Paese in un momento di profonda crisi, ma che ha dato vita ad un acceso scontro con le parti sociali che hanno lamentato il rischio di un allentamento dei controlli in materia di sicurezza sul lavoro.

Infatti, occorre osservare che tale norma nella sua versione originaria presentava alcune evidenti ambiguità di fondo in quanto prevedeva la soppressione o riduzione dei controlli sulle imprese in possesso della certificazione del sistema di gestione per la qualità UNI EN ISO-9001 o altra certificazione emessa, a fronte di norme armonizzate, da un organismo di certificazione accreditato.

Pertanto, se da un lato si sarebbe prodotto l'innegabile beneficio di un maggiore ricorso da parte delle imprese alla certificazione dei Sistemi di gestione salute e sicurezza sul lavoro (cd. Sgssl - cfr. 30 Dlgs n. 81/2008), con ricadute positive anche sulla prevenzione dei reati in materia infortunistica (cfr. Dlgs n. 231/2001), dall'altro è stato rappresentato anche il pericolo che questa sorta di

Esclusa la semplificazione per la sicurezza del lavoro

«bollino blu» potesse sottrarre al controllo pubblico una materia così delicata ponendosi, per altro, anche seri problemi di legittimità costituzionale essendo, com'è noto, il diritto alla salute del cittadino lavoratore garantito dalla massima tutela da parte dell'ordinamento giuridico (art. 32 e 41, comma 2, Cost.).

Per tali ragioni in sede di conversione la sicurezza sul lavoro è stata esclusa dal novero degli ambiti «semplificabili» (articolo 14, comma 6) con l'effetto che continua ad applicarsi, pertanto, la disciplina previgente le cui fondamenta sono contenute nell'art. 13 del Dlgs n. 81/2008.

Tuttavia, rimane ancora aperta la questione dell'urgenza di una riforma complessiva del regime di vigilanza e sotto questo profilo non va dimenticato che proprio la legge delega n. 123/2007 prevedeva un nuovo modello - poi sostanzialmente disatteso

nei Dlgs n. 81/2008 - finalizzato a prevenire le ben note duplicazioni e sovrapposizioni - che spesso intralciano anche pesantemente l'attività gestionale delle aziende - e, invero, si avverte anche sempre più l'esigenza di concepire un sistema dei controlli definito in chiave primariamente prevenzionale e non meramente repressiva come, invece, accade attualmente.

L'acquisizione d'ufficio del Durc per gli appalti in edilizia e il rapporto con il Dlgs n. 81/2008

In sede di conversione del decreto legge n. 5/2012, un'altra importante semplificazione è stata introdotta per quanto riguarda il documento unico di regolarità contributiva (Durc) regolato dal Dm 24 ottobre 2007; infatti, all'articolo 14 è stato inserito il nuovo comma 6-bis che stabilisce che per gli appalti sia pubblici che privati di lavori edili (cfr. articolo 88 e seguenti Dlgs n. 81/2008) le amministrazioni pubbliche dovranno acquisire d'ufficio il Durc «con le modalità di cui all'articolo 43 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

Per completezza si osservi anche che in ordine alle casse edili abilitate al rilascio del Durc il Ministero del lavoro ha fornito ulteriori chiarimenti nella lettera circolare 2 maggio 2012, prot. n. 8367 (in *Guida al Lavoro*, n. 20/2012, pag. 34).

Pertanto, per effetto di questa nuova previsione - in vigore dal 20 aprile 2012 - il legislatore ha opportunamente ribadito il principio della *non autocertificabilità del Documento unico di regolarità contributiva (Durc)*, per altro facendo propri anche alcuni precedenti orientamenti ministeriali⁽¹⁾. In effetti la questione dell'autocertificabilità del Durc era sorta immediatamente dopo l'emanazione della legge n. 183/2011 (*Legge di stabilità 2012*), che modificando l'articolo 43 del *Tu sulla documentazione amministrativa* n. 445/2000, lasciava intendere che anche il Durc potesse essere sostituito da un'autocertificazione. Ora il comma 6-bis ha dissipato tale incertezza, sancendo così come accennato l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di acquisire il Durc d'ufficio nell'ambito sia dei lavori pubblici che privati in edilizia.

Tuttavia, il legislatore non ha previsto un coordinamento con il comma 9 dell'articolo 90 del Dlgs n. 81/2008, che com'è noto alla lett. c) obbliga il committente a trasmettere il Durc «all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di attività».

In effetti, ai sensi dell'articolo 15 «*Disp. legge in gen.*» si può ritenere però superata tale previsione anche se rimane fermo l'obbligo per il committente privato di acquisire dall'impresa esecutrice e dal lavoratore autonomo il Durc in quanto lo stesso è tenuto ad accertare preventivamente l'idoneità tecnico-professionale degli stessi secondo i criteri contenuti nell'allegato XVII al Dlgs n. 81/2008 (art. 90, comma 1, lett. a).

Le modifiche al regime degli appalti pubblici e la sospensione dell'attività delle Soa

Per quanto riguarda gli appalti pubblici oltre la citata semplificazione del Durc operata dall'articolo 14⁽²⁾, l'articolo 20 del Dl n. 5/2012 è intervenuto anche sul Dlgs n. 163/2006 (cd. *Codice dei contratti pubblici*).

Da una prima lettura le innovazioni più significative riguardano in primo luogo la Banca dati nazionale dei contratti pubblici; infatti, viene stabilito con il nuovo art. 6-bis che la documentazione comprovante i requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare di aggiudicazione dei contratti pubblici, deve essere acquisita presso la predetta Banca dati.

Ulteriori modifiche sono state apportate all'articolo 26 in materia di contratti di sponsorizzazione, con l'introduzione di nuove norme di carattere procedurale dirette ad agevolare il loro utilizzo per la realizzazione di interventi relativi ai beni culturali.

Alcune modifiche sono state apportate anche al Dpr n. 207/2010; in particolare occorre osservare che con la novella dell'articolo 20 è stata aggiunta alla sanzione pecuniaria la sospensione dall'esercizio dell'attività di attestazione per le Soa che opera in caso di violazioni commesse con dolo o colpa grave, secondo valutazione dell'Avcp. Inoltre, è stato riscritto l'art. 84 in materia di criteri di accertamento e di valutazione dei lavori eseguiti all'estero.

- (1) Cfr. Ministero del lavoro e P.S., nota 16 gennaio 2012, n. 619; si veda anche nota Inps/Inail 26 gennaio 2012 e la circolare Inps n. 47/2012.
- (2) Si veda anche Inps, nota 27 aprile 2012, n. 7255, che detta istruzioni per l'invio alle stazioni appaltanti del Durc relativo alle certificazioni previste per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture tramite Pec.

L'estensione della responsabilità solidale negli appalti

e le modifiche della legge n. 44/2012

Accanto a tali modifiche il legislatore nell'articolo 21 ha ridisegnato anche il regime della responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuale subappaltatore negli appalti di opere o servizi, entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto (articolo 29, comma 2, del Dlgs n. 276/2003).

Infatti, tale vincolo di solidarietà ora si estende - oltre che alle retribuzioni e ai contributi previdenziali - anche alla corresponsione delle quote di trattamento di fine rapporto (Tfr) e dei premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto d'appalto⁽³⁾.

Pertanto, il legislatore ha ampliato l'ambito applicativo di tale vincolo - che riguarda anche i danni non indennizzati dall'Inail secondo quanto previsto dall'articolo 26, comma 4, del Dlgs n. 81/2008 - il quale per altro è stato ulteriormente esteso dall'articolo 2, comma 5-bis, della legge n. 44/2012, che riformando l'articolo 35, comma 28 della legge n. 248/2006, ora prevede la responsabilità solidale oltre che per le ritenute sui redditi da lavoro dipendente anche dell'Iva scaturente dalle fatture inerenti alle prestazioni effettuate nell'ambito dell'appalto, ove non sia dimostrato di aver messo in atto tutte le cautele possibili per evitare l'inadempimento.

Si osservi, tuttavia, che da tale regime di responsabilità solidale sono da ritenersi esclusi sia i privati cittadini (che, ad esempio, ristrutturano un'abitazione) che le stazioni appaltanti pubbliche (cfr. art. 1, comma 2, Dlgs n. 276/2003).

Tutela delle lavoratrici in gravidanza e valutazione dei rischi

Come accennato, infine, alcune importanti modifiche riguardano anche la tutela delle lavoratrici madri per le quali è necessario compiere alcune precisazioni.

Infatti, l'art. 15 del Dl n. 5/2012 è intervenuto sul Dlgs n. 151/2001, che occorre ricordare disciplina anche alcuni importanti profili della valutazione dei rischi in tale ambito (cfr. articolo 28, com-

ma 1, Dlgs n. 81/2008), stabilendo che dal 1° aprile 2012 la competenza al rilascio dell'autorizzazione per l'estensione anticipata dal lavoro delle lavoratrici in stato di gravidanza viene ripartita tra le Direzioni territoriali del lavoro (Dtl) e le Aziende sanitarie locali⁽⁴⁾.

La Direzione territoriale del lavoro (Dtl) provvederà all'istruttoria e all'emanazione del provvedimento autorizzatorio d'interdizione quando le condizioni di lavoro o ambientali siano ritenute pregiudizievoli alla salute della donna e del bambino, e nell'ipotesi in cui la lavoratrice non possa essere spostata ad altre mansioni, secondo quanto previsto dagli articoli 7 e 12 del Dlgs n. 151 del

2001. In particolare, occorre precisare in relazione all'articolo 7 del Dlgs n. 151/2001, che è vietato adibire le lavoratrici al trasporto e al sollevamento di pesi, nonché ai lavori pericolosi, faticosi ed insalubri previsti dall'articolo 5 del Dpr 25 novembre 1976, n. 1026 (Allegato «A» del Dlgs n. 151/2001), nonché a quelli che comportano il rischio di esposizione agli agenti ed alle condizioni di lavoro riportati nell'allegato «B»⁽⁵⁾.

Pertanto, in tali ipotesi la lavoratrice deve essere addetta ad altre mansioni per il periodo per il quale è previsto il divieto. Inoltre, la Dtl è competente al rilascio dell'autorizzazione all'astensione anticipata nei casi previsti dall'art. 12 del Dlgs n. 151/2001.

Ciò riguarda quelle fattispecie nelle quali il datore di lavoro, valutati i rischi per la salute e sicurezza per le lavoratrici (da riportare nel Dvr), e in particolare quelli da esposizione ad agenti fisici, chimici o biologici o derivanti da processi o condizioni di lavoro (Allegato «C» del Dlgs n. 151/2001) verifichi l'impossibilità di adibire la lavoratrice ad altra mansione compatibile con lo stato di gravidanza. Alle Asl, invece, spetta ora la competenza esclusiva per quanto riguarda l'interdizione anticipata dal lavoro nel caso di gravi complicanze della gravidanza o di persistenti forme morbose che si presume possano essere aggravate dallo stato di gravidanza, compresa l'adozione del provvedimento finale di astensione sino a oggi di competenza delle Dtl⁽⁶⁾⁽⁷⁾.

*Necessario
un sistema
di controlli
in chiave
prevenzionale
e non solo
repressiva*

(3) Per i profili processuali si veda anche G. Gamberini, *Responsabilità solidale negli appalti: ecco le novità processuali*, in *Gli speciali di Guida al Lavoro*, n. 17/2012, p. V ss.

(4) Cfr. anche Imps, msg. 5 aprile 2012, n. 6141 e msg. 27 aprile 2012, n. 7250 (in questo stesso numero di *Guida al Lavoro*)

(5) L'inosservanza di tale divieto è punita con l'arresto fino a sei mesi.

(6) Cfr. anche circolare Ministero del lavoro e P.S. 16 febbraio 2012, n. 2.

(7) Per un approfondimento di alcuni profili critici legati al periodo transitorio si veda anche R. Schiavone, *Gravidanza a rischio, competenza alle Asl: è vera semplificazione?*, in *Gli speciali di Guida al Lavoro*, n. 17/2012, p. VII ss.