PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 21 - numero 4404 di Martedì 12 febbraio 2019

D.Lgs. 81/2008: i ritardi dei decreti e le criticità del sistema istituzionale

Una relazione del Prof. Paolo Pascucci si sofferma sulla genesi del D.Lgs. 81/2008 e sui ritardi e le criticità da affrontare. Focus sull'ambito oggettivo di applicazione, sui ritardi dei decreti attuativi e sulle criticità del sistema istituzionale.

Roma, 12 Feb ? A ormai poco più di *dieci anni dall'approvazione* del D.Lgs. 81/2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, è sempre utile pubblicare nuovi interventi sul bilancio, le criticità e gli sviluppi futuri di questi dieci anni normativi.

In fondo, come abbiamo visto anche con il documento " Salute e sicurezza. Attuazione del Patto per la fabbrica", firmato il 12 dicembre 2018, si moltiplicano le indicazioni e le richieste di interventi correttivi sul Testo Unico. Ed è bene che il legislatore, laddove ci sia la volontà politica di apportare modifiche alla norma, possa conoscere le opinioni di alcune delle personalità più influenti nell'ambito del diritto del lavoro, con riferimento anche alle tematiche di salute e sicurezza.

Una di queste persone è sicuramente **Paolo Pascucci** - Professore ordinario di Diritto del lavoro nell' Università di Urbino "Carlo Bo" e presidente dell'Osservatorio Olympus ? che ha partecipato al Seminario Nazionale Avvocati INAIL "**Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal D.Lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi**" (Roma, 12-14 dicembre 2018) con la relazione " **Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal D.Lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi** ".

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0584] ?#>

L'articolazione della relazione

Il relatore, di cui è possibile anche leggere una nostra recente intervista nell'articolo " La necessità di un affinamento del decreto 81/2008", nel seminario romano articola la relazione in **tre punti**:

- opera una "breve ricostruzione della genesi del d.lgs. n. 81/2008 e dei suoi principali obiettivi";
- sofferma l'attenzione "su alcuni ritardi applicativi della disciplina legislativa e su certi elementi di quest'ultima su cui, alla luce dell'esperienza di questi dieci anni, appare indifferibile un intervento del legislatore che, senza stravolgere l'impianto e la filosofia regolativa del d.lgs. n. 81/2008, consenta di portare a più completa maturazione alcune intuizioni del suo originario disegno regolativo";
- evidenzia le "possibili ricadute sul piano della speciale tutela della sicurezza sul lavoro di alcune riforme intervenute in questi dieci anni nel diritto del lavoro generale, il che evoca quella che appare una delle maggiori criticità del complesso processo di ri-regolazione dei rapporti di lavoro finalizzato a fronteggiare l'impatto sul versante occupazionale della pesantissima crisi economica internazionale: vale a dire la mancanza di sistematicità nei vari interventi di riforma".

L'ambito oggettivo di applicazione

Noi ci soffermiamo in particolare sulla seconda parte riprendendo spunti relativi ad alcune **criticità**.

L'intervento affronta innanzitutto il tema dell'**ambito oggettivo di applicazione**.

Si ricorda, a questo proposito, che, pur non essendo un vero e proprio "testo unico", il d.lgs n. 81/2008 ha "tuttavia assorbito la maggior parte delle disposizioni vigenti in materia". E altre speciali discipline ancora in vigore (per le attività a bordo delle navi, nei porti, nelle ferrovie) "avrebbero dovuto essere oggetto di un coordinamento con il d.lgs. n. 81/2008, **che tuttavia non c'è mai stato e del quale si avverte tuttora l'esigenza**".

E se l'unicità della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 81/2008 porta all'esigenza di "estendere i suoi principi anche là dove ancora vigono regole pregresse", questo vale anche per quelle pubbliche amministrazioni per "le quali il d.lgs. n. 81/2008 ha preconizzato una disciplina regolamentare di adeguamento in ragione di particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative. E a tale proposito **balza agli occhi come in importanti realtà, come l'università, la disciplina applicabile emerga ancora da decreti ministeriali risalenti alla fine degli anni novanta adottati alla luce del d.lgs. n. 626/1994, i quali evidenziano la propria inadeguatezza rispetto alle innovazioni del d.lgs. n. 81/2008**".

E in questo senso **come possono conciliarsi** ? si chiede il Prof. Pascucci ? "**i nuovi principi con regole vecchie di vent'anni emanate in un contesto che non ne poteva tener conto**"?.

Come "si dovrebbe interpretare oggi una regola di un vecchio decreto ministeriale degli anni novanta che disciplini un obbligo legale sussistente allora come ora, ma oggi ampiamente ridisegnato nel nuovo contesto ordinamentale (si pensi alla valutazione dei rischi o alla formazione)"?

Le criticità del sistema istituzionale

Veniamo ad un tema ancora più spinoso, più volte affrontato anche dal nostro giornale, ad esempio attraverso diverse interviste all'avvocato Lorenzo Fantini: le difficoltà del **sistema istituzionale**.

Il relatore indica che "l'idea di creare un **assetto politico-istituzionale in grado di governare e coordinare le politiche della prevenzione**, partorita in un clima di leale collaborazione tra Stato e Regioni, si è poi dovuta misurare con vari aspetti critici, a cominciare dall'improvviso mutamento di quel clima in seguito alla emersione di una diversa maggioranza politica immediatamente dopo l'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, per proseguire con le difficoltà incontrate dai vari attori istituzionali nel gestire adeguatamente i vari organismi istituiti dal d.lgs. n. 81/2008 e con alcune modifiche legislative".

Si ricorda ad esempio "l'improvvido 'esilio' nel 2013 del **Comitato di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 81/2008** (la cabina di regia del sistema con compiti di indirizzo e valutazione delle politiche attive e di coordinamento nazionale delle attività di vigilanza), nel 'Comitato tecnico sanitario' del Ministero della salute: esilio terminato solo con il d.lgs. n. 151/2015. O si pensi, in esito alle modifiche apportate dallo stesso d.lgs. n. 151/2015, al prolungato stallo dell'attività della **Commissione consultiva permanente**, il cui ruolo è fondamentale per l'applicazione in pratica della disciplina legislativa, come è già avvenuto con la

definizione delle procedure standardizzate per la valutazione dei rischi, delle procedure per la valutazione dei rischi da stress lavoro correlato e delle indicazioni per l'adozione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro per le piccole imprese. Ed è auspicabile che, come prevede l'art. 30, comma 5, la Commissione consultiva attribuisca quanto prima anche alla nuova norma internazionale UNI ISO 45001 la presunzione di conformità ai requisiti della stessa norma".

Una ulteriore criticità rilevata dal Prof. Pascucci riguarda "l'endemica asimmetria di funzionamento ed operatività, a seconda dei diversi territori, dei **Comitati regionali di coordinamento**. E tutt'altro che irrilevante si è rivelata la lunghissima attesa (otto anni) del regolamento necessario per la definizione delle regole tecniche per il funzionamento del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), strumento strategico per l'organizzazione e la circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone pratiche utili favorire la promozione e la tutela della salute e sicurezza sul lavoro".

La relazione riporta poi alcune criticità riguardo al tema della **vigilanza pubblica** dove "il d.lgs. n. 81/2008 ha tenuto conto assai più del criterio di delega del 'coordinamento' che di quello della 'razionalizzazione' delle attività di vigilanza, uscendone confermato un variegato sistema delle competenze". E Paolo Pascucci si sofferma anche su alcune perplessità sulle riserve di competenza esclusiva che, in alcuni specifici settori, sono attribuite a specifici organismi di vigilanza.

Infine, riguardo al tema del sistema istituzionale, si ricorda anche il ritardo "con cui è stato avviato il lavoro della **Commissione per gli interpelli** nonché la sospensione della sua attività dopo l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro", una attività ripresa a rilento solo verso la fine del 2017.

Si sottolinea che l'attività di interpretazione di questa Commissione "risulta fondamentale non solo per la complessità della disciplina prevenzionistica con cui deve confrontarsi, ma anche perché le risposte che essa fornisce ai quesiti di ordine generale possono rafforzare quell'uniformità degli indirizzi per l'attività di vigilanza di cui si avverte la necessità a fronte della pluralità degli organismi competenti a vigilare. E, considerando lo stretto raccordo di azione tra il personale ispettivo e la magistratura, sarebbe interessante verificare se e in che misura le risposte della Commissione per gli interpelli influenzino gli orientamenti giurisprudenziali".

Segnaliamo, per concludere, che riguardo ai ritardi e alle criticità del D.Lgs. 81/2008 la relazione del Prof. Paolo Pascucci, che vi invitiamo a leggere integralmente, si sofferma anche su:

- ambito soggettivo di applicazione;
- questioni relative al sistema di prevenzione aziendale.

Tiziano Menduto

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo:

" Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro", a cura di Professore ordinario di Diritto del lavoro nell' Università di Urbino "Carlo Bo" e presidente dell'Osservatorio Olympus, intervento al Seminario Nazionale Avvocati INAIL "Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal D.Lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti

regolativi" (formato PDF, 228 kB).

***Scarica la normativa di riferimento*:**

Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

 Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it