PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 17 - numero 3483 di venerdì 13 febbraio 2015

Le "particolari esigenze" in materia di salute e sicurezza

Breve ricostruzione della normativa antinfortunistica applicabile a settori "speciali". Redazione, modifica ed attuazione dell'articolo 3 (Campo di applicazione) del d.lgs. n. 81/2008. Di Lorenzo Fantini.

La recente pubblicazione (G.U. n. 15 del 20 Gennaio 2015) del decreto 18 Novembre 2014, n. 201, contenente il *"Regolamento recante norme per l'applicazione, nell'ambito dell'amministrazione della Giustizia, delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro"*, già oggetto di commento in questo sito (si veda, anche per gli aspetti di dettaglio della normativa in questione, T. Menduto, *Pubblicato il decreto attuativo per l'amministrazione della giustizia*, su Punto sicuro del 26 Gennaio u.s.), costituisce l'occasione per una sintetica trattazione dedicata alla applicazione delle regole della salute e sicurezza sul lavoro in settori connotati da particolarità che giustificano una **applicazione "modulata"** delle disposizioni vigenti in materia.

Con specifico riferimento al campo di applicazione oggettivo, il "testo unico" recepisce il criterio contenuto nell'articolo 1, comma 2, della legge delega n. 123 del 2007, secondo il quale la nuova normativa avrebbe dovuto applicarsi *"a tutti i settori di attività (...) anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi, quali quelli presenti nella pubblica amministrazione"*. L'articolo 3, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, nel far proprio questo criterio di delega, impone espressamente l'applicabilità della normativa antinfortunistica "a tutti i settori di attività, privati e pubblici" e "a tutte le tipologie di rischio". In tal modo, il Legislatore del 2008 dimostra di avere definitivamente scelto la strada della generalizzata applicabilità della normativa antinfortunistica a qualunque realtà lavorativa, per quanto tale principio "cardine" venga sovente applicato in modo diverso tenendo conto delle peculiari situazioni nelle quali si trovino determinate categorie di soggetti o nelle quali si svolgano certe attività.
Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[DVS071] ?#>

In particolare, pur avendo confermato il principio generale di attuazione della normativa prevenzionistica a tutti i settori di attività (imposto dalle Direttive comunitarie di riferimento ed, infatti, già espresso dall'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 626/1994), il d.lgs. n. 81/2008 fa salve le discipline specifiche e differenziate per determinati settori ed ambiti lavorativi peculiari, che si caratterizzano per "**effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative**" (articolo 3, comma 2, primo periodo, d.lgs. n. 81/2008), quali, ad esempio, le Forze Armate e di Polizia, le Università e le strutture giudiziarie e penitenziarie.
Va al riguardo sottolineato come tale scelta ? contemplata finanche dalla direttiva "quadro" in materia di salute e sicurezza sul lavoro (n. 89/391 CE) ? non costituisca certo un mezzo per ridurre gli adempimenti in materia di salute e sicurezza quanto, piuttosto, uno strumento di migliore applicazione delle regole della prevenzione, quando le esigenze particolari di determinate attività non si prestino ad una applicazione ed indistinta delle regole che il d.lgs. n. 81/2008, che richiedono quindi di essere "modulate" in alcune parti (si pensi al caso di scuola della impossibilità di applicare alle carceri le medesime regole di esodo, in caso di emergenza, applicabili a tutte le aziende). Tale essenziale principio è stato chiaramente sottolineato dalla Corte di Cassazione in diverse pronunce ed, in particolare, nella sentenza della sezione IV penale, 18 Febbraio 2010, n. 6694, su Punto Sicuro del 15 Marzo 2010 con nota di G. Porreca, *Sulla responsabilità nel caso di infortunio ad un detenuto lavoratore*, nella quale si sottolinea con esemplare chiarezza come: *"Le particolari esigenze connesse al servizio...riguardano problemi di organizzazione e di sicurezza interna alle strutture e non possono portare ad una sostanziale abrogazione di precise norme di legge nonché all'azzeramento o alla compressione delle garanzie che la legge riserva, senza differenze di sorta, a tutti i lavoratori ed a tutti i luoghi di lavoro nessuno escluso"*. In tal modo viene reso evidente come il contenuto dei provvedimenti che disciplinano le "**particolari esigenze**" di determinati settori ed attività deve essere limitato alle misure che sono imposte dalle peculiarità di riferimento e non possono prevedere sostanziali limitazioni del diritto alla salute e sicurezza dei lavoratori né limitazioni in ordine a principi essenziali (da identificare, a parere di chi scrive, in quelli di derivazione comunitaria) della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, quali, ad esempio, la completezza della valutazione dei rischi o,

sempre in via esemplificativa, la rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza.

Tale è, quindi, il contesto nel quale nel 2008 venne previsto che le suddette discipline venissero individuate con decreti da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, legge 23 Agosto 1988, n. 400 (quindi, con regolamenti), entro e non oltre la data del 15 maggio 2011. Tale termine è stato oggetto di innumerevoli rinvii, richiesti dalle Amministrazioni di riferimento (in ragione della difficoltà di elaborare le relative statuizioni nei tempi previsti), tanto che attualmente il testo di Legge vigente ? a seguito della modifica introdotta dall'articolo 1, comma 01, della legge 12 Luglio 2012, n. 101, di conversione del d.l. 12 Maggio 2012, n. 57 ? prevede un termine, comunque ampiamente scaduto, di 55 mesi dalla entrata in vigore del "testo unico".

Le richieste di proroga, delle quali sono stato direttamente a conoscenza nel mio periodo di servizio presso il Ministero del lavoro, sono terminate (ed, infatti, il termine appena citato non è stato fatto "slittare" ulteriormente) quando, sempre nel 2012, con il citato d.l. n. 57 (sul punto non modificato in sede di legge di conversione), è stata eliminata la previsione contenuta all'ultimo capoverso dell'articolo 3, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 che ricollegava alla scadenza del termine per l'emanazione dei regolamenti sulle "particolari esigenze" la applicazione del decreto legislativo n. 81/2008. In tal modo, all'esito di tale modifica, la scadenza del termine di cui all'articolo 3 per l'emanazione dei regolamenti più volte citati non produce alcun effetto sostanziale, quando invece, originariamente, per evidenti ragioni "sollecitatorie" nei riguardi delle Amministrazioni di riferimento, tale inerzia avrebbe comportato ? fino alla elaborazione dei regolamenti (al fine di evitare vuoti normativi) ? l'operatività, anche nei settori "speciali", delle regole del d.lgs. n. 81/2008, senza limiti o eccezioni.
Tale stato di fatto ha determinato un ulteriore **rallentamento della predisposizione dei regolamenti** che identificano le "peculiari esigenze" dei settori individuati dall'articolo 3, comma 2, che quindi, ad oggi, sono un novero limitato, per quanto comunque significativo.

Esemplare, al riguardo, è la vicenda del regolamento relativo alla identificazione delle **"particolari esigenze" di scuole ed Università** che, dopo un lungo confronto tra il Ministero dell'Università e della ricerca e le altre Amministrazioni concertanti, aveva ottenuto, in data 3 Marzo 2010, addirittura il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, salvo poi ? anche a seguito di importanti rilievi da parte del Consiglio di Stato (coinvolto in quanto previsto dalla procedura di cui alla legge n. 400/1998) ? scomparire nel nulla.

Tra i provvedimenti più importanti emanati va innanzitutto citato il **d.P.R. 15 Marzo 2010, n. 90**, rubricato come: *"Testo unico regolamentare in materia di ordinamento militare",* il cui Capo I del Titolo IV del Libro I (artt. 244-264) disciplina l'organizzazione e le attività dirette ad assicurare la tutela della salute e sicurezza del personale militare e civile negli ambienti di lavoro e durante le attività dell'Amministrazione della difesa, in territorio nazionale o all'estero. Lo stesso Capo I si applica anche alle attività lavorative svolte dal personale del Corpo delle capitanerie di porto nelle aree di pertinenza. Il successivo Capo II disciplina, inoltre, le materie della *"Sicurezza nucleare e protezione sanitaria"*.

Di notevole rilevanza è, altresì, il d.P.C.M. 28 Novembre 2011, che individua le *"particolari esigenze connesse all'espletamento delle attività del Dipartimento della protezione civile, nel conseguimento delle finalità proprie dei servizi di protezione civile"* nonché il Decreto interministeriale 16 Febbraio 2012, n. 51, vale a dire il *"Regolamento delle disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza negli uffici all'estero"*.

Il successivo secondo periodo dell'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 fa altresì salva l'operatività delle normative speciali riguardanti le attività lavorative svolte a bordo delle navi in ambito portuale, sulle navi da pesca e le disposizioni tecniche inerenti il trasporto ferroviario, nell'attesa che venga emanata una nuova disciplina che coordini ed armonizzi le suddette previsioni normative con quanto statuito dal d.lgs. n. 81/2008. Il termine per la emanazione dei provvedimenti di cui al secondo periodo dell'articolo 3, comma 2, è stato, infine, prorogato al 15 maggio 2012 (si sensi dell'articolo 51 della legge 26 Febbraio 2011, n. 10, di conversione del d.l. 29 Dicembre 2010, n. 225), termine quindi ampiamente scaduto.

La mancata attuazione delle previsioni di cui all'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 è da considerarsi una notevole criticità sia perché non permette una adeguata e ragionevole regolamentazione ? nei riguardi di un numero notevole di lavoratori ? della salute e sicurezza in settori che, invece, il Legislatore ha individuato come bisognosi di una disciplina "mirata", sia perché produce incertezze interpretative notevoli quanto alla normativa applicabile e a quella, viceversa, da ritenersi non pertinente.
Infatti, fino alla pubblicazione dei più volte citati regolamenti, per espressa previsione normativa (art. 3, comma 3, d.lgs. n. 81/2008), nei settori "speciali" privi di regolamento di attuazione dell'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, **continueranno ad applicarsi i decreti ministeriali emanati in attuazione dell'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 626/1994** (come, ad esempio, il D.M. 5 Agosto 1998, n. 363, per le Università e gli istituti di istruzione universitaria), nonché la normativa relativa

alle attività lavorative a bordo delle navi, di cui al d.lgs. n. 271/1999, le disposizioni vigenti in ambito portuale, di cui al d.lgs. n. 272/1999, quelle operanti nel settore delle navi da pesca, di cui al d.lgs. n. 298/1999 e le disposizioni tecniche previste con riferimento al settore del trasporto ferroviario di cui alla legge n. 191/1974 ed ai relativi decreti di attuazione. Tale applicazione è a dir poco problematica, solo che si consideri come i provvedimenti in questione (decreti di attuazione del d.lgs. n. 626/1994 e i decreti legislativi relativi a "porti e navi") richiamino disposizioni generali ed istituti del d.lgs. n. 626/1994, corpo normativo addirittura abrogato dall'articolo 304, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 81/2008 e che, quindi, trova in questa particolare situazione una inusuale "reviviscenza". Tale criticità è solo in parte attenuata da quanto disposto dall'articolo 304, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, che indica all'interprete un criterio ? molto rilevante dal punto di vista pratico ? per la corretta attuazione delle disposizioni attuative del d.lgs. n. 626/1994, statuendo che: *"...laddove disposizioni di legge o regolamentari dispongano un rinvio a norme del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, ovvero ad altre disposizioni abrogate (...), tali rinvii si intendono riferiti alle corrispondenti norme del presente decreto legislativo".*Così, ad esempio, se la norma citata dal provvedimento per settore "speciale" di attuazione del d.lgs. n. 626/1994 richiama la valutazione dei rischi di cui all'articolo 4 del d.lgs. n. 626/1994, il richiamo andrà riferito al corrispondente istituto disciplinato agli articoli 17, 28 e 29 del d.lgs. n. 81/2008.

Anche per superare simili difficoltà non resta che augurarsi come le Amministrazioni più "pigre", nel senso sopra indicato, si attivino per promuovere e realizzare una regolamentazione della salute e sicurezza nei riguardi dei propri lavoratori che permetta loro un livello di attuazione ed efficacia dei livelli di salute e sicurezza maggiore rispetto all'attuale. Così da contribuire, anche per tale strada, all'innalzamento della qualità della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali in Italia, favorendo l'abbattimento ? anche in settori oggi poco considerati ma con un numero notevole di addetti ? degli indici infortunistici e tecnopatici, il quale rimane l'unico vero obiettivo da perseguire in materia.

Avv. Lorenzo Fantini
Avvocato giuslavorista, già dirigente (anni 2003-2013) delle divisioni salute e sicurezza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it