PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 20 - numero 4331 di Martedì 16 ottobre 2018

Lo Stato che non c'è: il sistema istituzionale e le Regioni

Ogni Regione va per conto proprio e spesso torna a deliberare e legiferare anche dopo gli Accordi fatti in sede di Conferenza con lo Stato. Perché avviene?

Forse le Regioni non hanno tutti i torti. Molte volte, quasi sempre anche il sottoscritto, non ha mancato di sottolineare come ogni regione vada per conto proprio e spesso, anche dopo gli Accordi fatti in sede di Conferenza con lo Stato, ogni Regione torni a deliberare e legiferare.

Però forse bisogna fare una riflessione chiedendoci se tutto ciò avviene e perché. Sicuramente non ha funzionato una parte del D. Lgs. 81/2008. Si tratta del Capo II sul sistema istituzionale.

Il complesso degli articoli ha una coerenza, anche dal punto di vista cronologico. Il funzionamento del sistema istituzionale fa da premessa alla "gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro" ed è in questa cornice che trovano la loro definizione il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive (art. 5), la Commissione consultiva (art. 6), i Comitati regionali di coordinamento (art. 7) ed il Sistema informativo nazionale (art. 8). Queste strutture composte dallo Stato, le Regioni e le parti sociali di fatto non hanno funzionato (tranne l'eccezione nei primi anni della Commissione consultiva).

Una delle maggiori carenze (pressochè totale) riguarda il SINP. I tempi hanno ormai superato la soglia della comprensione ma, ancora, non si intravvede una via di uscita. Il tavolo tecnico per l'attuazione del Sistema informativo è stato costituito con Decreto del Ministro del Lavoro alla fine della scorsa legislatura il 6 febbraio 2018. Non si tratta del funzionamento e della gestione del Sistema da di un altro comitato!

In sintesi i dati raccolti (che dovranno essere raccolti) dal SINP sono necessari ai fini della programmazione delle politiche di salute e sicurezza. Sono dati indispensabili sia per il funzionamento della Commissione consultiva e sia naturalmente per il Comitato di indirizzo. Venendo meno anche dal possesso dei dati, a cascata, è tutto il sistema che si è impantanato.

In una conversazione con il prof. Pascucci si sottolineava che il SINP doveva essere realizzato per le necessità di "conoscere per prevenire". Però affinchè il SINP non rappresenti l'ennesimo scatolone vi sono domande semplici che non hanno mai ricevuto risposta su cosa servono le informazioni e soprattutto a quali soggetti sono rivolte e per farne che cosa? Nel campo della formazione, per fare un esempio che anche ci riguarda, se gli enti formativi non possiedono nessun accesso ai dati e non hanno indicazioni come potranno svolgere una formazione coerente con i dati del SINP.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0511] ?#>

Tragicomica è la situazione in cui versa l'art. 9 che indica nell'INAIL, ISPESL ed IPSEMA gli enti pubblici aventi compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Come noto con la legge 122/2010 ISPESL ed IPSEMA sono confluite nell'INAIL ma, pur nelle molte e successive modifiche al D. Lgs. 81/2008 nessuno ha mai pensato di unificare e coordinare questo testo. Si dirà che è l'INAIL che assorbe tutti i compiti. Si tratta di un modo semplicistico di applicare la legge!. Si dirà che è una cosa da nulla e non è importante confermando così una consuetudine di non abolire completamente gli articoli di una legge quando se ne fa una nuova.

Vorrei fare, però, un caso specifico. Alla lettera i) comma 6 dell'art. 9 del D. Lgs. 81/2008 viene definito che l'ISPESL ... *"nell'ambito delle sue attribuzioni istituzionali ... può svolgere, congiuntamente ai servizi di prevenzione e sicurezza delle ASL, l'attività di vigilanza sulle strutture sanitarie del Servizio Sanitario Nazionale".* Naturalmente tali funzioni venivano trasferite all'INAIL per la loro attuazione con il medesimo personale dell'ex ISPESL (Prima considerazione: avendo l'INAIL un proprio servizio ispettivo avrà sicuramente integrato queste funzioni). Successivamente con uno dei decreti del Jobs Act (n. 149 del 14 settembre 2015) veniva istituito l'Ispettorato Nazionale del Lavoro che assume tutte le funzioni di vigilanza sul lavoro, previdenza, assicurativa, salute e sicurezza negli ambienti di lavoro già esercitate dagli ispettori del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL.

Quindi venendo a mancare la funzione ispettiva dell'INAIL a chi resta il compito di applicare, la lettera f) del comma 6. Non si tratta di lana caprina ma, guarda caso, di una questione molto importante, nel sistema di vigilanza. E' ovvio che se ne debba occupare l'I.N.L. ma, come sempre è scritto da un'altra parte.

La questione, appena sollevata, della vigilanza di cui all'art. 13 del D. Lgs. 81/2008, dopo l'istituzione dell'Ispettorato Nazionale doveva essere analisi di una attenta e seria considerazione tra le funzioni ispettive delle ASL e quelle dell'Ispettorato. Vale la pena ricordare come i riferimenti nazionali sono differenti: il Ministero della Salute per le ASL ed il Ministero del Lavoro per l'Ispettorato. Strutture poi giuridicamente differenti. Il legislatore se l'è cavata richiamandosi al coordinamento tra gli organismi che di fatto hanno sottoscritto carte, atti ed accordi ma che rispondono a logiche diverse.

Del resto il compito del coordinamento nazionale delle attività di vigilanza è competenza del Comitato di cui all'art. 5 le cui funzioni sono state, di fatto, espletate nel Piano Nazionale della Prevenzione, elaborato dal Ministero della Sanità, che tra i dieci macro-obiettivi prevede di "prevenire gli infortuni e le malattie professionali" promuovere *il coordinamento dell'attività di vigilanza e l'approccio di tipo proattivo attraverso l'adozione di piani integrati di prevenzione degli infortuni* ovviamente per *"migliorare la qualità e l'omogeneità dell'attività di vigilanza anche attraverso l'incremento dell'utilizzo di strumenti di enforcement **[1]** quali l'audit".* Dichiarazioni sicuramente condivisibili che restano appunto belle parole.

Vale la pena ricordare come nei paesi UE che non hanno una strategia nazionale per la salute e sicurezza (nel senso che i Governi non ne hanno mai formalizzata una) mi risultano essere Italia e Lituania. Per questa ragione - con enorme fatica l'ex Dirigente del Ministero del Lavoro avv. Lorenzo Fantini [2] aveva fatto approvare in Commissione consultiva, nel 2013, un documento sulla "strategia nazionale per la salute e sicurezza" che però mai è stato nemmeno portato all'attenzione del Parlamento per la discussione e magari l'approvazione.

Non sopperisce, a questa mancanza, il Piano Nazionale della Prevenzione del Ministero della Salute che ha un taglio differente. In questo contesto ogni Regione ha operato in modo autonomo senza programmazione, coordinamento e definizione delle

risorse in assenza del ruolo centrale di indirizzo politico e di coordinamento.

Pertanto risulta spesso inutile richiamare la leale collaborazione tra stato e regioni allorquando le istituzioni preposte ad operare lo fanno con la sola formalità dei decreti carta che non producono le azioni sostanziali. Da qui, almeno una delle ragioni, per cui in mancanza di un quadro generale certo e di indirizzo le Regioni sono state lasciate a se stesse ed ognuna ha fatto come meglio ha creduto.

La medesima cosa riguarda i Comitati Regionali di Coordinamento, previsti dall'art. 7 come strumenti di pianificazione strategica condivisa e di coordinamento tra la complessità di enti competenti e tra questi e le parti sociali, non hanno adempiuto al proprio ruolo e compiti. La differente composizione e partecipazione delle parti sociali, spesso centralistiche (a livello regionale) ed autoreferenziali non garantiscono tuttora la diffusione delle azioni per migliorare la salute e la sicurezza in modo diffuso ed omogeneo. Lo sforzo di alcune regioni (poco meno della metà) testimonia la solitudine di questi Comitati ed il loro barcamenarsi più a livello burocratico che per raggiungere precisi obiettivi. Ciò è anche dovuto sia alla renitenza degli enti a struttura centrale che alla partecipazione delle organizzazioni dei lavoratori e, in generale, delle parti sociali.

La situazione, nel corso degli ultimi 10 anni, non è migliorata sia perché sono venuti a mancare gli adempimenti previsti dal Capo II del D. Lgs. 81/2008 del sistema istituzionale sia a causa di continue modifiche di commi e articoli al Decreto, contenuti all'interno di in una legislazione confusa e farraginosa. Abbiamo visto modifiche all'interno dei decreti mille proroghe, nelle leggi di bilancio, e laddove capitava. Vi è da segnalare che dopo il D. Lgs. 81/2008 solo con il cosiddetto correttivo D. Lgs. 106 del 2009 è stata presa in esame la legge nel suo insieme.

Norme legislative anche importanti e qualificanti sono avulse dal contesto del D. Lgs. 81/2008 e spesso confliggono con lo stesso, creano confusione, e non ne sviluppano la portata innovativa.

Il tutto condito dall'impossibilità di avere un unico e proprio corpo legislativo. Si deve alla passione di due volenterosi ispettori del lavoro [3] l'aggiornamento periodico ed efficace il testo del D. Lgs. 81/2008. Tra le modifiche e l'applicazione del Decreto si trovano decreti ministeriali ed interministeriali, decreti direttoriali, modifiche introdotte da nuove leggi, circolari, modifiche di decreti, Accordi Stato Regioni per complessivi circa 250 atti! A questi vanno aggiunti gli 84 Interpelli (di cui si passa dai 19 del 2016 ai 2 del 2017 ed ai 3 di oggi del 2018). Mancano dall'elenco tutti gli atti emessi dalle Regioni.

Insomma una situazione complessa e complicata ed in questo quadro il non funzionamento del sistema istituzionale non ne facilita le cose. Del resto che questo sistema non era in grado di funzionare ne aveva dato conto la Commissione parlamentare d'inchiesta sugli infortuni sul lavoro. Importante fu la sua relazione finale sull'attività svolta dalla Commissione della XVI Legislatura del 15 gennaio 2013 presieduta dal sen. Tofani che ne aveva anche, inascoltata, cercato di indicare una soluzione.

Per far fronte alle carenze istituzionali che di fatto hanno fin dall'inizio penalizzato il corretto adempimento delle azioni previste dal D. Lgs. 81/2008, la Commissione Tofani aveva proposto la creazione di una "Agenzia" nazionale per la salute e la sicurezza con un consiglio rappresentativo dei Ministeri, regioni e parti sociali e una direzione operativa che assorbisse tutte le commissioni, comitati, ecc. previsti dal D. Lgs. 81/2008 che non hanno funzionato e di cui si prevedeva il futuro non funzionamento.

Nessuno ha mai preso in considerazione questa proposta!

Concludendo questa breve e provvisoria rassegna sullo "Stato che non c'è" dobbiamo però essere onesti ed affermare con forza e certezza che sulla sicurezza sul lavoro sono stati fatti enormi passi in avanti grazie al D. Lgs. 81/2008. Una testimonianza dell'impegno di enti, istituzioni, enti ed associazioni, datori di lavoro, professionisti e formatori che hanno fatto e fanno sul serio il proprio lavoro. Uno sforzo che si è basato sulla sostanza e non sulla forma, mentre nel suo insieme lo "stato" non ha neppur saputo adempiere bene e sul serio agli aspetti formali.

Rocco Vitale

Presidente AiFOS, Docente di Diritto del Lavoro, Università di Brescia

Leggi gli articoli correlati:

Lo Stato che non c'è

Lo Stato che non c'è: dov'è la Commissione Consultiva Permanente?

---

[1] Che tradotto significa "di rinforzo" o nel caso di una legge della sua applicazione

[2] Lorenzo Fantini, avvocato giuslavorista, Direttore dei Quaderni della Sicurezza AiFOS è stato dal 2003 al 2013, dirigente delle divisioni competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[3] Ing. Gianfranco Amato dell'Ispettorato del lavoro di Verona e Ing. Fernando Di Fiore dell'Ispettorato di Pavia.

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.
