

# ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 20 - numero 4217 di Venerdì 13 aprile 2018

## Il Decreto 81 e i ritardi in materia di salute e sicurezza sul lavoro

*In relazione all'anniversario del D.Lgs. 81/2008 alcune riflessioni sul Testo Unico e sullo stato della prevenzione in Italia. Gli infortuni, i ritardi normativi, i decreti attuativi mancanti, il corto circuito istituzionale e le prospettive future.*

Brescia, 13 Apr ? In queste settimane, in molti convegni, incontri e articoli, si ricorda il decimo anniversario della promulgazione e/o dell'entrata in vigore (avvenuta 15 maggio 2008) del Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

Un decreto che, come più volte ricordato dal nostro giornale, ha provato a coordinare e razionalizzare in un unico testo la complessa normativa che riguarda la legislazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Pubblicità

<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[USB073] ?#>

Generalmente come giornalista lascio ai tecnici, agli operatori, commentare i risultati di normative da loro applicate e verificate nella loro efficacia o inefficacia. Tuttavia è difficile, in questo caso, sia per l'importanza dell'anniversario, sia per i tanti fattori di contesto concomitanti, non dire qualcosa. Magari provando, giornalisticamente parlando, a mettere insieme, uno dopo l'altro, alcuni fatti e circostanze per favorire uno sguardo d'insieme.

## I dati sugli infortuni e l'impatto del D.Lgs. 81/2008

È evidente che l'anniversario cade in un "**momento difficile**" a livello di **dati sugli infortuni**. Ad esempio quelli dei primi mesi di quest'anno, contrassegnati dalla concomitanza di diversi infortuni mortali plurimi, a partire dall' incidente alla Lamina di Milano fino ai tanti incidenti mortali in altre città e luoghi (Livorno, Crotone, Treviglio, ...). E se volessimo aspettare i conteggi ufficiali dell'Inail per riconoscere il trend negativo, ci sono comunque i dati finali del 2107 che mostrano come gli **infortuni mortali** (nel 2017 le denunce hanno riguardato 1.029 casi) siano tornati a crescere. Questo aumento degli infortuni mortali è correlato solo alla crescita dell'occupazione e della produzione industriale?

In ogni caso davanti a questi dati e in concomitanza con questo anniversario, è normale arrivare a chiedersi non solo quale sia stato in questi 10 anni, ma quale sia ancora oggi l'**impatto** del Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. 81/2008) sull'andamento infortunistico e tecnopatologico (le malattie professionali) nel nostro paese.

## Giudicare il D.Lgs. 81/2008 è difficile

Per migliorare le strategie di prevenzione degli infortuni abbiamo la necessità di modificarlo? L'attuale Testo Unico è in grado di garantire idonee tutele in un mercato del lavoro diverso, con nuove forme contrattuali e nuove forme organizzative e di

produzione? E se dovessimo modificarlo o sostituirlo, quali sono le linee direttive da seguire?

Non solo non è facile rispondere a queste domande, ma a volte rischia di essere anche un po' fuorviante.

Se indubbiamente tanti sono stati gli aspetti innovativi e positivi del Testo Unico, provare a dare un **giudizio complessivo** è difficile, anche in relazione a diversi fattori.

Innanzitutto ai mille **ritardi e proroghe** che lo hanno contrassegnato, a volte "minato", in questi anni.

Basti ricordare, a titolo esemplificativo, il tanto esaltato Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP) che, ricordiamo, ha la finalità di fornire dati utili per "*orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali*" - relativamente ai lavoratori iscritti e non iscritti agli enti assicurativi pubblici - e per "*indirizzare le attività di vigilanza*", attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili nei sistemi informativi, anche "*tramite l'integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate*". Un Sistema Informativo che, pur essendo stato presentato come necessario per migliorare la prevenzione, è stato reso operativo, almeno a livello di norme e regolamenti, solo in questi ultimi anni.

Come poi dimenticare le tante **norme che hanno modificato** il Testo Unico - a partire dal cosiddetto decreto correttivo D.Lgs. n. 106/2009 fino ad arrivare ai decreti del più recente Jobs Act ? seguendo spesso filosofie di semplificazione e razionalizzazione che in parte si allontanavano dagli intenti di chi il Testo Unico lo ha elaborato?

E si può valutare l'efficacia di un Testo Unico che, per diversi motivi, è ancora mancante di un numero considerevole di decreti attuativi?

## I decreti attuativi mancanti e le semplificazioni estreme

Per ricordare cosa manca al D.Lgs. 81/2008 possiamo riprendere, a titolo informativo, i contenuti della bozza di una delle ultime relazioni, da noi pubblicata nell'articolo "Stato di applicazione e futuro della normativa sulla sicurezza", che la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro deve redigere annualmente, "*sullo stato di applicazione della normativa di salute e sicurezza e sul suo possibile sviluppo*".

Dopo aver ricordato che siamo in attesa anche del decreto per l'individuazione dei settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali e di quelli necessari al sistema di qualificazione delle imprese, riprendiamo brevemente, dalla relazione, solo alcuni dei titoli delle "**ulteriori disposizioni che non sono state ancora adottate**" con indicazione delle disposizioni normative, relative al Testo Unico, di riferimento:

- **Art. 3, comma 2** "*Con Decreti, da emanare entro cinquantacinque mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'art. 17, comma 23, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, si provvede a dettare le disposizioni necessarie a consentire il coordinamento con la disciplina recata dal presente decreto della normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi, di cui al decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 271, in ambito*

portuale, di cui al decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 272, e per il settore delle navi da pesca, di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 298, e l'armonizzazione delle disposizioni tecniche di cui ai titoli dal II al XII del medesimo decreto con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta nella Legge 26 aprile 1974, n. 191, e relativi Decreti di attuazione";

- **Art. 3, comma 13-bis** "Definire, nel rispetto dei livelli generali di tutela di cui alla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro e fermi restando gli obblighi di cui agli artt. 36 e 37 del presente decreto, misure di semplificazione della documentazione, anche ai fini dell'inserimento di tale documentazione nel libretto formativo del cittadino, che dimostra l'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi di informazione e formazione previsti dal presente decreto in relazione a prestazioni lavorative regolamentate dal D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che implicano una permanenza del lavoratore in azienda per un periodo non superiore a 50 giornate lavorative nell'anno solare di riferimento";
- **Art. 13, commi 1 e 2** "Individuazione di attività lavorative, ulteriori rispetto a quelle indicate all'art. 13, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 81/2008, comportanti "rischi particolari" e nelle quali si espliciti la vigilanza da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro da attuarsi per mezzo di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- **Art. 14, comma 1** "Individuazione delle "gravi violazioni" che legittimano l'adozione del provvedimento di sospensione della attività imprenditoriale" da attuarsi per mezzo di decreto del Ministero del lavoro, sentito il Ministero dell'interno e la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni;
- **Art. 27, comma 1-bis:** "Con riferimento all'edilizia, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza almeno attraverso la adozione e diffusione, nei termini e alle condizioni individuati dal d.P.R. di cui all'art. 6, comma 8, lettera g), di uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza. Tale strumento opera per mezzo della attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. L'azzeramento del punteggio per la ripetizione di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro determina l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di svolgere attività nel settore edile".
- **Art. 46, comma 3** "Individuazione criteri della prevenzione incendi" da attuarsi con decreto dei Ministeri dell'interno e lavoro";
- **Art. 47, comma 6** "Determinazione della giornata nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro e delle modalità di attuazione della elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali o di comparto" da attuarsi con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro della salute;
- **Art. 48, comma 2** "Individuazione modalità di elezione o designazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali ove non siano emanati accordi collettivi di livello nazionale al riguardo" da attuarsi con decreto del Ministro del lavoro;
- **Art. 53, comma 5** "Eliminazione o semplificazione documentazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro";
- **Art. 79, comma 2** "Individuazione criteri per individuazione e uso dei Dispositivi di Protezione Individuale da attuarsi per mezzo di decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sentita la Commissione consultiva";
- **Art. 86, comma 2** "Definizione modalità e criteri per effettuazione verifiche e controlli sugli impianti elettrici e di protezione dai fulmini" di iniziativa del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero del lavoro da attuarsi con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali;
- **Art. 156** "Individuazione obbligo di sottoporre a verifiche ponteggi e attrezzature" da attuarsi con provvedimento del Ministero del lavoro, sentita la Commissione consultiva";
- **Art. 245, comma 2** "Pubblicazione elenco sostanze cancerogene e loro aggiornamento" di iniziativa del Ministro del lavoro e della Salute, sentita la Commissione consultiva e la Commissione tossicologica nazionale;
- **Art. 280, comma 6** "Individuazione modelli e modalità di tenuta del registro degli esposti ad agenti pericolosi" di iniziativa del Ministro del lavoro e della salute, sentita la Commissione consultiva";
- **Art. 281, comma 3** "Individuazione modelli e modalità di tenuta del registro dei casi di malattia o decesso dovuti all'esposizione ad agenti biologici" di iniziativa del Ministro del lavoro e della salute, sentita la Commissione consultiva".

Se i decreti attuativi non arrivano, qualcuno propone invece, per il Testo Unico, una **semplificazione "estrema"**. Una semplificazione di cui ci siamo occupati in passato presentando come PuntoSicuro, anche con un' [intervista al senatore ed ex](#)

ministro Sacconi, il disegno di legge proposto dai senatori Sacconi, Fucksia e Berger.

Il disegno di legge ridurrebbe gli attuali 306 articoli e 51 allegati del Testo Unico a 22 articoli e 5 allegati. Ma è questo che serve in Italia per avere una normativa più funzionante? Siamo sicuri che l'efficacia delle norme stia solo nelle norme stesse?

## Il corto circuito istituzionale e le prospettive future

L'impressione è che i problemi correlati ad una prevenzione non abbastanza efficace nei luoghi di lavoro, non dipendano solo dalla bontà delle leggi, ma anche dalle **intenzioni**, dalle **disponibilità**, dall'**interesse ad applicarle**. La percezione è che stiamo vivendo una fase di scollamento, di allentamento dell'attenzione ai temi della sicurezza, un allentamento che non favorisce, anche nelle aziende, l'adozione di politiche efficaci.

Per mostrare come questa percezione sia supportata da qualche dato oggettivo, possiamo fare riferimento a quanto detto dal nostro giornale, ancora nel giugno del 2017, su una sorta di corto circuito istituzionale in materia di sicurezza e salute caratterizzato da diversi aspetti:

- da una fase politica incerta sui possibili orientamenti futuri (lo era allora e lo è ancor più adesso);
- da una Commissione consultiva ex. art. 6 del Testo Unico a tutt'oggi poco attiva e, continuando con le attuali tempistiche, non in grado di portare avanti le funzionalità richieste dal Testo Unico;
- da difficoltà nelle politiche del Ministero del Lavoro, anche in relazione ai problemi correlati all'arresto di un funzionario del Ministero, avvenuto a inizio 2017, che era impegnato in diversi progetti in materia di salute e sicurezza;
- dalle lentezze della Commissione Interpelli che, per fortuna, ha recentemente ripreso i suoi lavori. Ma basta fare un confronto tra le risposte pubblicate nel 2016, rispetto a quelle pubblicate nel 2017 e, fino ad oggi, nel 2018, per capire che il lavoro da fare è ancora molto.

A questo proposito possiamo anche citare quanto detto ai nostri microfoni dall'avvocato Lorenzo Fantini, ex dirigente della Divisione Salute e Sicurezza Ministero del Lavoro, che ci ricordava come nelle amministrazioni che dovrebbero essere operative e che "*prima erano presidiate molto di più, con il doppio del personale e con il doppio dei dirigenti*", in questo momento "*abbiamo un servizio a scartamento ridotto*".

E ormai capita spesso, frequentando convegni e incontri, sentire anche da attori importanti delle politiche della sicurezza, la denuncia di una **mancanza di un efficace coordinamento**, in materia di sicurezza e salute, tra **Stato e Regioni**.

In questa situazione sfilacciata ha dunque poco senso oggi cercare di fare consuntivi sui risultati del Testo Unico. Non è colpa di questo, se non sono arrivati i decreti attesi, se il meccanismo che dovrebbe governare, gestire, guidare, supportare le politiche di prevenzione, ha tempi non adeguati al contesto e ai problemi da affrontare.

Certo le **prospettive** future possono non sembrare positive.

È necessario che la sicurezza e la salute dei lavoratori tornino ad essere temi forti e non sentiti solo dopo l'ennesimo incidente mortale plurimo. È fondamentale diffondere questi temi in tutto il mondo del lavoro, migliorando la formazione e convincendo anche il mondo datoriale, attraverso idonee politiche, che investire in sicurezza conviene.

È importante che ci sia, da parte di tutti, la **percezione di un rischio**. Il rischio che, allentando l'attenzione in materia di salute e sicurezza, per le aziende sia più semplice sottovalutare, nascondere rischi e incidenti e che per i lavoratori sia più conveniente, in un mondo del lavoro spesso precario, non tutelarsi.

Serve una svolta positiva che speriamo possa arrivare anche dal recente incontro (10 aprile) che si è tenuto tra il Ministro del Lavoro Poletti e i rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'Inail e dell'Inps.

Essere ottimisti è sicuramente un obbligo che abbiamo, ma è indubbio che questi incontri dovrebbero avvenire indipendentemente dal tragico bollettino quotidiano sui numeri degli infortuni mortali.

Tiziano Menduto

***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](#).