



IL D.LGS. N. 81/2008 DIECI ANNI DOPO

Considerazioni introduttive

A dieci anni dalla sua emanazione, qualunque valutazione sulla disciplina della sicurezza sul lavoro contenuta nel d.lgs. n. 81/2008 presuppone un'attenta analisi dei contesti entro i quali essa è destinata ad operare: contesti – quali sono quelli dell'organizzazione produttiva e del mercato del lavoro – in continua evoluzione, specialmente sotto la spinta della globalizzazione e dell'innovazione tecnologica.

D'altro canto, al di là del fatto che ad un testo unico in materia il legislatore aveva già pensato fin dalla riforma sanitaria del 1978 e fermo restando che la spinta decisiva per l'emanazione del d.lgs. n. 81/2008 fu impressa dalla tragedia della ThyssenKrupp del 6 dicembre 2007, l'idea di una nuova disciplina complessiva della sicurezza sul lavoro era nata proprio in considerazione dei profondi mutamenti di contesto emersi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 626/1994.

Non a caso, tra le tante finalità che il disegno di riassetto e di riforma della disciplina contenuto nella legge delega n. 123/2007 si poneva, si stagliavano due specifici obiettivi.

Da un lato, quello della universalizzazione della tutela in considerazione di un mercato del lavoro popolato da figure contrattuali sempre più diversificate ed in cui anche le caratteristiche personali dei lavoratori – come l'etnia, il genere e l'età – evidenziavano l'esigenza di una peculiare attenzione.

Da un altro lato, la necessità di contrastare i nuovi e sempre più insidiosi rischi connessi alla crescente tendenza alla frammentazione ed alla disarticolazione dei processi produttivi realizzata soprattutto mediante le catene degli appalti.

E proprio con questi dati di contesto – le caratteristiche del mercato del lavoro e dell'organizzazione del lavoro – occorre confrontarsi anche oggi in sede di bilancio del primo decennio di applicazione del d.lgs. n. 81/2008, anche eventualmente nella prospettiva di un suo eventuale affinamento, da realizzare mediante le fonti normative più idonee e atti amministrativi di indirizzo.

Nonostante un bilancio ampiamente positivo, come emerge dal cambio di passo che in molte imprese è stato fatto sul tema della salute e sicurezza dei lavoratori, dall'esperienza professionale delle associazioni che compongono la CIIP e dal monitoraggio giuridico effettuato dall'Osservatorio Olympus dell'Università di Urbino Carlo Bo emerge come i dieci anni di applicazione del d.lgs. n. 81/2008 abbiano evidenziato anche alcuni profili di criticità e la mancanza di attuazione di alcuni dei suoi precetti.

In particolare il gruppo di lavoro CIIP si è soffermato sui seguenti punti:

- incompleta attuazione delle previsioni del d.lgs. n. 81/2008 soprattutto per quanto concerne le normative di adeguamento e di armonizzazione con i principi fondamentali del Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 (art. 3) e il mancato raccordo con altre discipline speciali (es. radioprotezione);
- necessità di adeguare la normativa di tutela rispetto alle innovazioni che nel frattempo sono intervenute nel mercato del lavoro, anche in considerazione sia della progressiva delocalizzazione dei rapporti di lavoro rispetto al tradizionale luogo di lavoro e al diverso rapporto tra persona, attrezzatura e ambiente (es. quali tutele si applicano ora a chi, un tempo lavoratore a progetto, oggi opera con diverse forme contrattuali essenzialmente di tipo autonomo? Quali tutele possono applicarsi ai lavoratori della c.d. *gig economy*?);
- la scarsa considerazione e la conseguente fragilità degli organismi preposti alle politiche di programmazione e di coordinamento sia a livello nazionale sia a livello decentrato (art. 5 e 7);
- il ritardo – normativo e operativo – e l'appannamento del ruolo e dei contenuti del Sistema informativo (SINP) rispetto alle attese sottostanti alla stesura dell'art. 8;
- esigenza di valorizzare il ruolo dei Servizi pubblici di prevenzione anche per quanto concerne la funzione di assistenza alle imprese (specialmente di minori dimensioni), come peraltro sollecitato a livello europeo;

- ferme restando le competenze delle varie amministrazioni sul piano organizzativo, promuovere un maggior coordinamento tra i vari organismi preposti alla vigilanza anche mediante la previsione che le risposte fornite dalla Commissione per gli interpelli costituiscano gli unici ed esclusivi criteri interpretativi e direttivi nel merito delle questioni per l'esercizio delle attività di vigilanza;
- esigenza di ricondurre le attività di vigilanza in certi specifici settori a principi di indipendenza e trasparenza;
- necessità di tenere conto, fra i requisiti minimi di qualificazione delle imprese, della formazione del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza;
- esigenza di distinguere il ruolo del RSPP rispetto alle funzioni operative precludendo la delega di funzioni ex art. 16 al medesimo;
- rendere effettiva la presenza del SSP specialmente nelle imprese di grandi dimensioni o con attività particolarmente rischiose (art. 31, comma 6);
- ferma restando l'inapplicabilità del d.lgs. n. 231/2001 alle PP.AA, incentivare nei loro confronti, mediante altri interventi premiali, l'adozione di modelli organizzativi e di gestione della sicurezza sul lavoro (art. 30);
- previsione dell'obbligatorietà della collaborazione del medico competente nella valutazione dei rischi che può esaurirsi con la stesura del DVR ove non si evidenzino necessità di sorveglianza sanitaria;
- introduzione dell'obbligo di sorveglianza sanitaria nell'ipotesi in cui essa emerga dalla valutazione dei rischi;
- esigenza di un completo riordino della disciplina per l'assunzione di alcol e droghe (art. 41, comma 4-bis);
- introduzione di una disciplina valida per tutto il territorio nazionale relativa alla composizione ed al funzionamento delle Commissioni preposte all'esame dei ricorsi avverso il giudizio del medico competente;
- necessità di chiarire il carattere strettamente personale della prestazione del medico competente (anche sulla scorta della recente giurisprudenza di legittimità), ferma restando la sostituibilità in caso di legittimo impedimento, nonché di definire i rapporti tra il medico competente coordinatore e gli altri medici competenti;
- revisione del decreto ministeriale (d.m. 15 luglio 2003, n. 388) relativo al primo soccorso;
- esigenza di ripensare il sistema e le metodologie della formazione (compreso l'*e-learning*), soprattutto nell'ottica della sua effettività alla luce della definizione offertane dal d.lgs. n. 81/2008, e di individuare adeguati strumenti per valutarne l'efficacia;
- esigenza di rivedere, anche nella prospettiva di unificarle in un solo testo normativo, tutte le disposizioni in materia di formazione attuative del d.lgs. n. 81/2008, definendo criteri omogenei sull'accREDITAMENTO dei soggetti formatori;

- nei settori a basso rischio definire in modo puntuale i requisiti dell'incaricato di cui all'art. 26, comma 3, oppure prevedere un Duvri semplificato;
- negli appalti pubblici, in tutti i casi in cui il datore di lavoro non coincide con il committente prevedere un obbligo di coordinamento tra committente e appaltatore;
- negli appalti pubblici in concessione, nelle ipotesi di *project financing* definire il ruolo del committente nelle diverse fasi di progettazione e di esecuzione dell'opera;
- semplificazione della procedura di controllo e verifica periodica di attrezzature e impianti (compresi quelli elettrici), configurando in capo al datore di lavoro i relativi obblighi avvalendosi di soggetti all'uopo abilitati ed attribuendo alle PP.AA. i compiti di controllo sulla sicurezza di attrezzature e impianti nonché sull'operato dei soggetti abilitati;
- esigenza di non menzionare specificamente norme tecniche vigenti al momento di emanazione della normativa, ma utilizzare previsioni di carattere generale tali da durare nel tempo (es. norme UNI Inail e BS citate nell'art. 30) e di rivedere alcuni errori materiali (es. il co. 6 dell'art. 63 fa riferimento al punto 7 dell'all. IV che però non esiste) o incongruenze per sanzionabilità e coerenza sistematica (es. art. 32, co 8, 9, 10 che andrebbero inseriti nell'art. 31);
- opportunità di stralciare dal Decreto Legislativo gli allegati di natura tecnica destinandoli a decreti ministeriali o interministeriali, più facilmente aggiornabili in rapporto all'evoluzione delle conoscenze scientifiche, con relativo richiamo nella norma madre.

Scopo del presente documento è quello di aprire un confronto sui temi trattati tra tutti i soggetti che a diverso titolo si occupano e si impegnano nella prevenzione dei rischi connessi alla attività lavorativa; confronto che dovrà essere di stimolo ai decisori istituzionali per realizzare gli interventi di affinamento utili per una più efficace applicazione della normativa a vantaggio di una maggior sicurezza del lavoro.

Tuttavia a poco varranno queste iniziative fino a che non sarà chiaro che la salute e la sicurezza dei lavoratori costituiscono valori irrinunciabili di una impresa moderna e rispettosa dei principi della nostra Costituzione.

Dott.ssa Susanna Cantoni
Presidente CIIP

Prof. Paolo Pascucci
Professore ordinario di Diritto del lavoro
Presidente dell'Osservatorio "Olympus"
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo