

Le risposte del Ministero del lavoro agli interpelli in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Uno strumento di interpretazione e chiarimento della norma
di Gabriele Civolani e Luciano Schiavo

Con il d.lgs. n. 124/2004 viene data attuazione alla delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive contenuta nella Legge Biagi, definendo una serie di misure atte a riformare i servizi ispettivi e le attività di vigilanza nel solco della nuova regolazione del mercato del lavoro già introdotta dal d.lgs. n. 276/2003. Fra questi nuovi istituti vi è quello del diritto di interpello in relazione a quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative di competenza del Ministero del lavoro, di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 124/2004.

L'interpello in materia di lavoro si ispira in parte a quello già esistente in campo fiscale, in seguito all'adozione dello Statuto del contribuente. Lo distinguono tuttavia diversi aspetti riconducibili principalmente al fatto che, mentre quello fiscale definisce a richiesta i rapporti tra qualsiasi contribuente e l'amministrazione in relazione a tutto l'ambito della normativa in

materia, quello in materia di lavoro, alla luce della rinnovata formulazione ad opera del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito in l. 24 novembre 2006, n. 286, pone una limitazione del campo dei soggetti legittimati a porre il quesito, quali: «Gli organismi associativi a rilevanza nazionale degli enti territoriali e gli enti pubblici nazionali, nonché [...] le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale e i consigli nazionali degli ordini». Attraverso questa restrizione è rinsaldato il principio secondo cui i quesiti devono avere valenza di "ordine generale". Di rilievo fondamentale, poi, è la nuova previsione secondo cui l'adeguamento dei comportamenti alle risposte ministeriali ai quesiti «esclude l'applicazione delle relative sanzioni penali, amministrative e civili», con la rilevante conseguenza di mettere al riparo da riflessi sanzionatori il soggetto che

ottemperari alle prescrizioni in esso contenute.

Al Ministero del lavoro, che risponde attraverso la Direzione generale per l'Attività ispettiva, anch'essa istituita dal d.lgs. n. 124/2004, è stata così attribuita una materiale potestà di incidere, per mezzo di un atto amministrativo di interpretazione generale ed astratta, sulla portata e sugli effetti del precetto legislativo. L'elemento di novità che differenzia l'interpello rispetto all'attività informativa svolta a livello territoriale dagli uffici periferici è dato, quindi, dall'attualità delle problematiche rappresentate, sulle quali non è ancora intervenuto alcun chiarimento o presa di posizione ufficiale dell'amministrazione, né con circolare, né con risposta ad un precedente interpello. L'impianto così realizzato ha superato il vaglio della Corte Costituzionale che, nel giudizio promosso sulla legittimità del d.lgs. n. 124/2004 da varie Regioni e, sul punto, dalla Provincia autonoma di Trento, ne ha confermata la costituzionalità (sentenza 14 ottobre 2005, n. 384).

Ad oggi la Direzione generale per l'Attività ispettiva ha risposto a quasi 250 quesiti, pubblicandoli sul portale internet del Ministero del lavoro suddivisi nei seguenti argomenti: apprendistato, attività di vigilanza, collocamento ed inserimento lavorativo disabili e categorie equiparate, contratti flessibili, diritti sindacali, obblighi e benefici contributivi, salute e sicurezza sul lavoro, tempi di lavoro ed un'ultima miscellanea di ulteriori argomenti.

Da ultimo, l'estensione di questo istituto alla disciplina della tutela della salute e sicurezza sul lavoro si deve alla legge delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia (la l. 3 agosto 2007, n. 123, art. 1, lett. v), che ha operato la valorizzazione della positiva esperienza dell'interpello disponendo l'«introduzione dello strumento dell'interpello previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 23 aprile

2004, n. 124 relativamente a quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, individuando il soggetto titolare competente a fornire tempestivamente la risposta».

L'art. 12 del d.lgs. n. 81/2008 ha poi dato attuazione alla delega, declinando lo strumento con alcune differenze rispetto all'istituto originario di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 124/2004. Infatti, ai sensi della suddetta disposizione, il soggetto abilitato a fornire la risposta all'interpello è un organismo collegiale, la Commissione per gli interpelli, da istituire presso il Ministero del lavoro e composta da rappresentanti del Ministero del lavoro (n. 2) della salute (n. 2) e delle Regioni e Province autonome (n. 4). Sotto il profilo dell'efficacia, inoltre, si è scelto di non attuare fedelmente la previsione del legislatore delegante che aveva espressamente richiamato lo «strumento dell'interpello previsto dall'articolo 9». L'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, ha sancito che la portata delle risposte ad interpello date da detta Commissione «costituisc[e] criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio delle attività di vigilanza» e, quindi, esse non assumono carattere vincolante o cogente rispetto alla collettività, né l'adeguamento dei comportamenti alle risposte ai quesiti può escludere in assoluto l'applicazione delle relative sanzioni.

Pertanto, i soggetti su cui grava l'obbligo di sicurezza non potranno invocare a propria «discolpa», al fine di evitare l'irrogazione di sanzioni penali, amministrative e civili, la dimostrazione di aver tenuto un comportamento adesivo ad una risposta ad interpello data dalla Commissione.

Nella sezione dedicata alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, più precisamente, la Direzione generale per le Attività ispettive ha pubblicato 15 risposte ad interpelli relativamente a

disposizioni normative che il Ministero ha ritenuto ricadere nella sfera di propria competenza, in un settore in cui è molto avvertita l'incertezza interpretativa. I suddetti documenti sono riportati nel presente bollettino in ordine cronologico, preceduti da una breve sintesi riepilogativa, al fine di una ricostruzione ragionata.

Dalla lettura degli stessi si evince che l'ambito di interesse è comunque rimasto all'interno dell'area disciplinare di stretta competenza del Ministero del lavoro. Su 15 risposte ad istanza di interpello infatti, 5 riguardano la tutela delle lavoratrici madri, 4 le procedure per le denunce di infortunio e malattia professionale, 3 le attribuzioni del medico competente, una gli obblighi del somministratore in materia di effettuazione della valutazione dei rischi da parte dell'utilizzatore. Solo una affronta l'interpretazione del d.lgs. n. 81/2008, in tema di modalità di consegna del documento valutazione rischi, evitando così di affrontare campi sottratti alla vigilanza esclusiva del Ministero. Tale scelta trova giustificazione anche in considerazione del fatto che era già esistente, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, la Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro, che tra i propri compiti aveva anche quello di proporre linee guida applicative della normativa di sicurezza ed esprimere parere, su richiesta del Ministero del lavoro e della previdenza sociale o del Ministero della sanità o delle Regioni, su qualsiasi questione relativa alla sicurezza del lavoro e alla protezione della salute dei lavoratori.

Proprio nel solco delle differenziazioni appena delineate, potrebbero così svilupparsi in futuro i due differenti tipi di interpello sulla materia della salute e sicurezza sul lavoro. Quello previsto dal d.lgs. n. 124/2004 con il compito di fornire indicazioni sulle normative di esclusiva

competenza ministeriale, in una sfera applicativa più ristretta, ma con effetti esimenti dalla punibilità nel caso di adeguamento alle stesse, mentre a quello di competenza della Commissione è assegnata la funzione di dare indicazioni di ordine generale sull'applicazione di tutta la normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, costituendo un utile punto di convergenza tra i soggetti istituzionali, statali e regionali, aventi competenze in materia, al fine di fornire uniformi criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio delle attività di vigilanza.

Gabriele Civolani

Luciano Schiavo

Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Adapt – Fondazione Marco Biagi