



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO “*Carlo Bo*”  
FACOLTÀ di GIURISPRUDENZA  
DIPARTIMENTO di SCIENZE GIURIDICHE  
“*Collegio dei Dottori 1506*”

**OLYMPUS**

*Osservatorio per il monitoraggio permanente  
della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro*



# Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo

## I “sistemi” del diritto della sicurezza sul lavoro

*Atti dell'incontro di studio di Urbino del 14 e 15 maggio 2010*

*a cura di Paolo Pascucci*

*Inserito nel mese di novembre 2010 nel sito:*

*<http://olympus.uniurb.it/>*

## INDICE

### *Prima giornata - Venerdì 14 maggio 2010*

#### **Indirizzi di saluto**

prof. Stefano Pivato	p. 5
prof. Eduardo Rozo Acuña	p. 6
dott. Bruno Adinolfi	p. 7

#### **Presentazione dell'incontro**

prof. Paolo Pascucci	p. 8
----------------------	------

**Presentazione della seconda edizione del Commentario  
al d.lgs. n. 81/2008 “Le nuove regole per la salute e la  
sicurezza dei lavoratori”, a cura di L. Zoppoli,  
P. Pascucci, G. Natullo (Milano, Ipsoa, 2010)**

prof. Mario Rusciano	p. 13
----------------------	-------

### **PRIMA SESSIONE**

#### **I “SISTEMI” DEL DIRITTO DELLA SICUREZZA SUL LAVORO NEL TITOLO I DEL D.LGS. N. 81/2008**

#### **Presidenza e introduzione**

prof. Carlo Smuraglia	p. 18
-----------------------	-------

#### **Il sistema istituzionale**

dott. Lorenzo Fantini	p. 24
ing. Marco Masi	p. 29

#### **I sistemi di gestione della prevenzione**

prof. Patrizia Tullini	p. 34
------------------------	-------

#### **Il sistema delle sanzioni**

dott. Beniamino Deidda	p. 44
------------------------	-------

#### **Il sistema della rappresentanza e delle relazioni collettive**

dott. Marco Lai	p. 52
-----------------	-------

#### **Conclusioni**

sen. prof. Tiziano Treu	p. 57
-------------------------	-------

**Seconda giornata - Sabato 15 maggio 2010**

**Indirizzi di saluto**

prof. Anna Maria Giomaro  
ass. Almerino Mezzolani

p. 62  
p. 63

**Comunicazioni**

*Le politiche prevenzionali dell'INAIL sul territorio*  
dott. Giuseppe Maria Mariotti

p. 65

*Il ruolo della ricerca nel d.lgs. n. 81/2008*  
dott. Stefano Signorini

p. 68

**SECONDA SESSIONE  
IL “SISTEMA” FEDERALISTA DELLA SICUREZZA SUL LAVORO  
NEL D.LGS. N. 81/2008**

**Presidenza e introduzione**

prof. Lorenzo Zoppoli

p. 72

**Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle Regioni**

prof. Piera Campanella

p. 77

**I ruoli delle Regioni nel disegno del d.lgs. n. 81/2008**

*Dopo il testo unico: ruolo e competenze delle Regioni  
nella normativa nazionale e regionale.*  
prof. Gaetano Natullo

p. 108

**Esperienze applicative a confronto**

*L'esperienza pugliese*  
dott. Fulvio Longo

p. 117

*La pianificazione della prevenzione negli ambienti  
di lavoro in Veneto: 2005-2009*  
dott. Luciano Marchiori, dott. Giovanna Frison

p. 121

*L'esperienza marchigiana*  
dott. Giuliano Tagliavento

p. 128

*Ancora sull'importanza del ruolo delle Regioni*  
ing. Marco Masi

p. 130

**Conclusioni**

*Un “testo unico” al varo*  
prof. Franco Carinci

p. 132

*Prima giornata*

*Venerdì 14 maggio 2010*

## **Indirizzi di saluto**

prof. Stefano Pivato

*Magnifico Rettore dell'Università di Urbino “Carlo Bo”*

Buon pomeriggio a tutti gli intervenuti a questo incontro di studio promosso dall'Osservatorio “Olympus” della Facoltà di Giurisprudenza, qui rappresentata dal Preside il Prof. Edoardo Roza Acuna, dal Dipartimento di scienze giuridiche, con l'adesione della Regione Marche e della Direzione regionale dell'INAIL.

È persino superfluo sottolineare l'importanza del tema che oggi questo incontro affronterà: è importante certamente per chi si occupa di diritto ed è importante per chi si occupa del mondo del lavoro. Un'importanza testimoniata anche dal numero dei visitatori del sito web di “Olympus”: dal 2006 ad oggi oltre un milione e mezzo di contatti con elevatissimi accessi medi giornalieri.

I progressi che la legislazione sulla sicurezza sui luoghi di lavoro ha compiuto nella storia recente italiana sono significativi. Leggevo per l'appunto che si è passati da un valore medio di quasi 2000 morti – parlo degli anni '50, e quindi gli anni precedenti al boom economico ed alla prima vera grande rivoluzione industriale italiana – a circa 1000 decessi negli anni recenti; un valore dimezzato grazie certamente alla applicazione della legislazione, ma un valore ancora troppo elevato, eccessivamente elevato se è vero, come è vero, che costituisce ancora un record in Europa.

I mass media e le cronache ci informano continuamente di tragedie e di incidenti sui luoghi di lavoro. Purtroppo i meccanismi dei mass media sono tali per cui se accade un incidente eclatante sul lavoro ne viene subito data notizia, ma dopo il secondo giorno la notizia finisce già in seconda o terza pagina e, nel giro di poco tempo, il tutto viene dimenticato. Purtroppo però questi incidenti, ed è banale dirlo a voi che siete addetti ai lavori, sono all'ordine del giorno. Purtroppo la scarsa considerazione del lavoro umano, la carenza di controlli e soprattutto la mancata applicazione delle regole, stanno alla base degli incidenti e degli infortuni sul lavoro.

Per questo sono grato a chi oggi organizza questo incontro e a chi ha dato il suo convinto sostegno: la Regione Marche e la Direzione regionale dell'INAIL, qui rappresentata dal Direttore dott. Bruno Adinolfi, con cui abbiamo da poco sottoscritto un'intesa che estende la durata della convenzione istitutiva dell'Osservatorio “Olympus”.

Vorrei ringraziare ovviamente i colleghi della Facoltà di Giurisprudenza che sono responsabili dell'Osservatorio “Olympus”: il prof. Lucio Monaco e il prof. Paolo Pascucci, che è il Presidente di “Olympus”, e, attraverso il prof. Pascucci, tutti i suoi collaboratori.

Detto questo, dichiaro aperti i lavori di questo incontro, porgo nuovamente il benvenuto a tutti gli intervenuti e formulo i miei più cordiali auguri di buon lavoro.

prof. Eduardo Roza Acuña

*Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino “Carlo Bo”*

Sono molto onorato di portare il saluto affettuoso della Facoltà di Giurisprudenza ai partecipanti a questo incontro di studio propiziato dall'Osservatorio “Olympus”. Un Osservatorio sui problemi della sicurezza del lavoro, sulle fonti, sulla giurisprudenza, sulla dottrina e sulla prassi.

In Facoltà abbiamo tutti seguito con attenzione il lavoro svolto in questi anni dal caro collega Pascucci, che è il Presidente di “Olympus”, e quindi il saluto che qui porto è anche un saluto di riconoscenza per il lavoro svolto dal prof. Pascucci e dai suoi collaboratori.

Come tutti sappiamo, “Olympus” è nato da una convenzione tra l'Ateneo urbinato, la Regione Marche e la Direzione regionale dell'INAIL Marche e, quindi, vanta i migliori sostegni per poter condurre questi studi che hanno portato a risultati molto importanti: oggi infatti vi sarà la presentazione della seconda edizione del Commentario al d.lgs. n. 81/2008 a cui hanno partecipato anche tutti i collaboratori di “Olympus”.

Voglio congratularmi per il lavoro svolto finora da “Olympus” e per quello che svolgerà grazie anche al suo nuovo sito web con cui diverrà un punto di riferimento sempre più importante per gli studi sulla salute e sicurezza dei lavoratori.

“Olympus” mi ricorda un grande studioso che possiamo considerare il padre di queste ricerche in materia di lavoro, in materia di sicurezza del lavoro. Mi riferisco a quel grande studioso e ricercatore – magari alcuni lo conoscono per altri motivi, ma qui bisogna ricordarlo come grande studioso e grande ricercatore – che è stato Friedrich Engels, il quale, nella prima metà dell'800, ha condotto un grande studio sulle condizioni del lavoro in Inghilterra, la culla del capitalismo, mostrandoci quali fossero le condizioni del lavoro degli operai, delle donne, dei fanciulli, gli orari di lavoro, i salari che ricevevano, le abitazioni in cui vivevano.

Quello studio fu importante per il movimento politico che nacque dopo il '48. E mi viene da pensare che se quello studio fosse stato sviluppato fino ad oggi, sicuramente i problemi del lavoro sarebbero meno gravi.

Anche in Italia non sempre abbiamo prestato la dovuta attenzione alle condizioni di lavoro. E oggi in più abbiamo i problemi legati alla precarietà del lavoro, alla disoccupazione, senza dire dei problemi che assillano anche gli imprenditori.

È quindi auspicabile che “Olympus” si occupi di tutti questi problemi del lavoro, non solo a beneficio dell'università, ma di tutti coloro che hanno a cuore tali problemi.

Non dobbiamo dimenticare che la nostra civiltà è la civiltà del lavoro e, quindi, caro collega Pascucci rallegramenti e complimenti per quello che state facendo: in noi, nei colleghi e nella Facoltà di Giurisprudenza, troverete tutto l'appoggio per andare avanti. Grazie a tutti voi, ai relatori e ai presenti e auguri di buon lavoro.

dott. Bruno Adinolfi

*Direttore Regionale di INAIL Marche*

Sono contento di questa giornata per due motivi. Infatti la recente sottoscrizione della convenzione a cui accennava il Rettore mi porta a segnalare i due motivi per cui l'INAIL collabora all'importante progetto di “Olympus”.

Il primo è perché “Olympus” ripropone il valore dello studio e della ricerca: non lo dico per *captatio benevolentiae* trovandomi in un'aula magna universitaria, ma perché credo che l'Italia stia un po' colpevolmente trascurando l'acquisizione di informazioni che siano in grado di integrare ed arricchire quelle connesse a delle pur comprensibili esigenze di immediatezza e di sintesi.

L'altro motivo è che il milione e mezzo di accessi, a cui faceva sempre cenno il Rettore, costituisce un risultato tangibile della attività di “Olympus” e quindi significa proficuità anche dell'apporto che viene fornito dall'INAIL a questo progetto.

Nella prevenzione, data la sua rilevanza sociale e la sua potenzialità di impatto sul mondo produttivo, occorre realizzare i tre elementi fondamentali di ogni processo di pianificazione:

- 1) chiarezza e misurabilità degli obiettivi;
- 2) trasparenza di destinazione delle risorse finanziarie messe a disposizione dei singoli progetti;
- 3) verifica dei risultati per eventuali azioni correttive o di miglioramento.

Tutti conosciamo il percorso legislativo che ha portato prima al d.lgs. n. 81/2008 e poi al d.lgs. n. 106/2009 che lo ha parzialmente modificato ed integrato. Non ho la competenza né la presunzione di dare interpretazioni sul dettato normativo. Posso soltanto rilevare che forse esso è caratterizzato da una certa frammentarietà anche in settori contigui tra più amministrazioni, cito ad esempio le malattie professionali.

In una recente intervista, il Presidente dell'INAIL ha rappresentato l'esigenza di un maggiore coordinamento tra i diversi enti che si occupano di prevenzione. Come Direttore regionale dell'INAIL, ho intenzione di proporre alle altre pubbliche amministrazioni interessate un progetto che razionalizzi e coordini gli interventi delle diverse amministrazioni nei casi di infortuni mortali evitando soprattutto la reiterazione e la sovrapposizione di richieste e contatti nei confronti dei familiari superstiti che probabilmente non saranno particolarmente soddisfatti di tante visite forse un po' invadenti.

Si profilano già i primi interventi della giurisprudenza e il richiamo che ho fatto prima alle malattie professionali mi porta a ricordare che, dalla metà degli anni '80, la giurisprudenza è stata determinante se non decisiva ai fini della evoluzione e dell'ampliamento della specifica tutela assicurativa.

Le prime sentenze intervenute in materia hanno riguardato i modelli organizzativi di sicurezza nelle singole realtà aziendali o le modalità di acquisizione del documento di valutazione dei rischi da parte dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Credo che possa essere prevedibile che su una materia così ampia ed articolata ci saranno numerosi interventi della giurisprudenza che magari contribuiranno a rendere ulteriormente complessa la materia e credo che questa prospettiva rafforzi il ruolo di “Olympus” come fonte di conoscenza, di analisi dottrinale e di diffusa conoscenza in materia: un ruolo già ampiamente apprezzato da tutti. Ringrazio per l'attenzione e auguro buon lavoro.

## **Presentazione dell'incontro**

prof. Paolo Pascucci

*Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino “Carlo Bo”  
Presidente della Commissione tecnico-scientifica di Olympus*

1. Nel ringraziare il Magnifico Rettore, il Preside ed il Direttore regionale dell'INAIL per il loro caloroso saluto, porgo a nome dell'Osservatorio “Olympus” il benvenuto ed il ringraziamento a voi tutti che siete qui oggi, 14 maggio 2010.

A ben guardare, per i lavoratori italiani il mese di maggio è un mese molto importante.

Innanzitutto, perché, per ormai antica tradizione, nel primo giorno di tale mese si celebra il lavoro, che costituisce il fondamento costituzionale della nostra repubblica democratica.

In secondo luogo, perché esattamente il 20 maggio di 40 anni fa è stato emanato lo Statuto dei lavoratori che ha rappresentato un punto di svolta nella evoluzione del diritto del lavoro e delle relazioni industriali.

Più di recente perché, sempre a maggio, esattamente il giorno 15 maggio del 2008, è entrata in vigore la nuova disciplina della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro contenuta nel d.lgs. n. 81/2008.

Anche per l'Osservatorio “Olympus” il mese di maggio è un mese importante.

Istituito all'inizio del 2006 grazie ad una convenzione tra l'Università di Urbino, la Regione Marche e la Direzione regionale delle Marche dell'INAIL, l'Osservatorio “Olympus” è stata presentato al pubblico proprio in quest'aula l'11 maggio del 2006.

Un anno dopo, era il 4 maggio 2007, sempre qui “Olympus” organizzò un convegno dedicato al disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 in vista dell'introduzione di un testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il 10 maggio 2008, nell'aula magna di Magistero, “Olympus” ha organizzato uno dei primi confronti a livello nazionale sul d.lgs. n. 81/2008 da poco approvato.

Oggi, ancora una volta a maggio, esattamente a due anni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, “Olympus” chiama a raccolta autorevoli studiosi, esperti ed operatori, per fare il punto sul processo di sistemazione legislativa della materia della sicurezza del lavoro giunto ormai a maturazione dopo le modifiche apportate dal d.lgs. correttivo n. 106/2009. Un processo che ora attende di compiersi del tutto con l'emanazione della folta decretazione ministeriale evocata dal d.lgs. n. 81/2008 e con la messa a regime di nuovi istituti di fondamentale importanza come il SINP e la Commissione per gli interpellati.

2. Sebbene le iniziative pubbliche di “Olympus” si collochino sempre nel mese di maggio, non credo che si possa maliziosamente insinuare, parafrasando le ultime amare vicende della monarchia sabauda, che “Olympus” è l’“Osservatorio di maggio”! Infatti, i mesi di maggio in cui “Olympus” promuove pubbliche iniziative sono ormai cinque dal 2006 ad oggi. D'altro canto, “Olympus” non compare solo a maggio, ma è costantemente presente e disponibile tutti i giorni dell'anno nei personal computer di chiunque desideri collegarsi al suo sito web, senza peraltro dover pagare alcunché per accedervi.



“Olympus”, infatti, è stato concepito in una logica di vero e proprio “servizio pubblico”, posto gratuitamente a disposizione di chiunque sia interessato alla materia del diritto della sicurezza del lavoro, siano essi professori ricercatori o studenti, magistrati avvocati o consulenti, responsabili di strutture pubbliche o private, rappresentanti dei datori di lavoro o dei lavoratori, lavoratori privati o pubblici. L’obiettivo di “Olympus” è sia quello di supportare l’attività di ricerca scientifica e didattica universitaria e post-universitaria, sia quello di realizzare uno strumento particolarmente efficace e qualificato in grado di coadiuvare tutti coloro che a vario titolo si occupano di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Con le sue banche dati legislative e giurisprudenziali costantemente aggiornate, con le sue newsletter ed i suoi focus su argomenti di attualità, con la raccolta di opinioni ed approfondimenti dottrinali che presto saranno ordinati in una vera e propria rivista elettronica sotto forma di *Working Papers*, il sito di “Olympus” rappresenta il servizio che i giuslavoristi ed i giuspenalisti della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Urbino “Carlo Bo” rendono alla nobile causa dello sviluppo della cultura della sicurezza del lavoro sia nel territorio marchigiano sia in un contesto ben più ampio.

Infatti, sebbene sia nata come un’iniziativa su scala regionale, l’Osservatorio “Olympus” si è andato ben presto affermando su tutto il territorio nazionale. Lo dimostra, da un lato, l’elevatissimo numero di accessi al sito che, dal giorno della sua apertura, ammonta ormai a 1.600.000 accessi complessivi, con una media giornaliera di circa 2.700 accessi in costante crescita. Al punto che proprio nei prossimi giorni sarà attivo un nuovo sito di “Olympus” (<http://olympus.uniurb.it/> invece di [www.uniurb.it/olympus](http://www.uniurb.it/olympus), sul quale si sarà comunque automaticamente reindirizzati) che, grazie ad un nuovo server più potente, consentirà di gestire al meglio l’ingente massa documentale.

L’affermazione di “Olympus” sul piano nazionale è inoltre testimoniata dal coinvolgimento dei rappresentanti di “Olympus” da parte del Ministero della salute e dell’ISPESL – a nome del quale ricordo che interverrà qui domani il Dott. Stefano Signorini – nella elaborazione del d.lgs. n. 81/2008, nonché da parte del Coordinamento tecnico delle Regioni per quanto attiene alla sua interpretazione.

Credo che questi risultati costituiscano il miglior riconoscimento dell’intuizione che ha fatto nascere e crescere “Olympus” ed impongono anche in questa sede di ringraziare sinceramente ancora una volta le due istituzioni che, mediante il loro convinto, costante e concreto sostegno, ne hanno consentito lo sviluppo: la Regione Marche, che sarà domani rappresentata dall’Assessore regionale alla salute Almerino Mezzolani, e la Direzione regionale delle Marche dell’INAIL oggi qui autorevolmente rappresentata dal suo Direttore dott. Bruno Adinolfi, e per la quale domani recherà un contributo anche il Dott. Giuseppe Mariotti. Istituzioni che, proprio in questi giorni, d’intesa con il nostro Ateneo hanno deciso di estendere la durata della convenzione che ha dato vita ad “Olympus”.

Ma il ringraziamento di noi docenti e ricercatori della Facoltà di Giurisprudenza non può non riguardare anche l’istituzione a cui apparteniamo, vale a dire il nostro Ateneo, che fin dall’inizio ha creduto in questa scommessa e che oggi ci conferma la sua fiducia con la graditissima presenza del suo Magnifico Rettore prof. Stefano Pivato.

3. Desidero puntualizzare che la particolare attenzione della Facoltà di Giurisprudenza urbinata per la materia della sicurezza del lavoro non emerge solo dalla attività di “Olympus”, ma anche dalla recente istituzione di un nuovo corso di laurea triennale in “Scienze giuridiche per la consulenza del lavoro e la sicurezza dei lavoratori”.

Dovendo procedere, per rispettare le riforme universitarie, alla trasformazione del corso di laurea triennale in “Consulente del lavoro” da tempo attivo in Facoltà, abbiamo pensato di rimodulare tale percorso formativo dando adeguato spazio agli aspetti giuridici della salute e sicurezza dei lavoratori. Questa scelta è dovuta al fatto che lo studio di questa materia, necessariamente interdisciplinare, troppo spesso si incentra essenzialmente sugli aspetti “tecnici” trascurando quelli giuridici, i quali, invece, costituiscono l’indefettibile substrato per dare corretta applicazione ai complessi precetti vigenti in materia. Non dovendosi trascurare, inoltre, che mai come sul terreno della sicurezza del lavoro, si registra una strettissima relazione funzionale tra diritto e organizzazione, soprattutto nel senso che il sistema delle regole giuridiche in materia di prevenzione è essenzialmente un sistema di regole di organizzazione, come evidenzia a chiare lettere il d.lgs. n. 81/2008 dalle nuove definizioni di “lavoratore” e “datore di lavoro” fino alle disposizioni che, piaccia o meno, per la prima volta assegnano all’adozione dei sistemi di gestione della sicurezza, che sono essenzialmente modelli organizzativi, un rilievo giuridico di non scarsa rilevanza.

Abbiamo l’ambizione di pensare e di sperare che una nuova laurea lavoristica che presti particolare attenzione agli aspetti giuridici della prevenzione possa interessare sia chi, provenendo dai normali percorsi scolastici superiori, si rivolge all’università per trovare sbocchi professionali in tempi ragionevolmente brevi, sia chi già opera nel settore della prevenzione ed è tuttavia alla ricerca di una più specifica formazione in campo giuridico che gli consenta di affrontare con maggiore competenza le complesse questioni interpretative che emergono quotidianamente.

4. Come dice la sua definizione, “Olympus” è un Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro. Monitorare, tuttavia, non significa soltanto limitarsi a raccogliere e registrare l’evoluzione legislativa e giurisprudenziale, ma vuol dire soprattutto individuare, nelle pieghe del panorama normativo italiano, i principi fondanti del nostro ordinamento in materia prevenzionistica, così da verificare il maggiore o minore grado di conformità agli stessi dei nuovi interventi legislativi; vuol dire riuscire a cogliere, nella fitta trama delle sentenze di legittimità e di merito, gli orientamenti interpretativi attorno ai quali promuovere il consolidamento di prassi virtuose. Proprio per questo vale la pena ribadire che “Olympus” non è, né mira ad essere, “solo” un sito internet tra i tanti disponibili in rete, o una banca dati – per quanto sofisticata, in virtù della sua capacità di intrecciare tra loro i dati mediante riferimenti ipertestuali – in concorrenza con quelle già presenti sul mercato.

“Olympus” è, soprattutto, un Osservatorio, ossia uno strumento tramite il quale si operano valutazioni sugli elementi raccolti. Il vero valore aggiunto di “Olympus” è, dunque, rappresentato proprio dall’osservazione, intesa come attività di studio, commento e ricerca, e come capacità di operare una prudente, attenta, ponderata selezione critico-valutativa dell’enorme massa documentale che nella sua interezza non può essere opportunamente indagata da tutti coloro che vi sono interessati per le più diverse ragioni (studio, ricerca, lavoro).

5. È proprio in questa prospettiva che si colloca l’odierno incontro di studio dedicato al d.lgs. n. 81/2008 e, più in particolare, a quelli che abbiamo chiamato i “sistemi” del diritto della sicurezza sul lavoro che ne promanano. Sistemi regolativi che ci paiono emergere proprio grazie alla profonda sistemazione e razionalizzazione normativa attuata mediante il d.lgs. n. 81/2008, il quale, sebbene non costituisca un vero e proprio testo

unico, nondimeno ha dato vita a quello che è stato definito il nuovo “codice” della sicurezza.

È proprio riguardando le nuove norme come sistemi regolativi che abbiamo articolato i lavori di questo incontro di studio, che si suddivideranno in due sessioni.

La prima sessione, dedicata ai sistemi regolativi del Titolo I del d.lgs. n. 81/2008, sarà presieduta dal Prof. Carlo Smuraglia, emerito dell'Università di Milano e fine studioso della nostra materia che vanta una considerevole esperienza anche come Presidente della Commissione lavoro del Senato, e sarà conclusa dall'intervento di un altro autorevolissimo studioso prestato alla politica, vale a dire il Prof. Tiziano Treu, dell'Università Cattolica di Milano, più volte ministro ed attualmente vice presidente della Commissione lavoro del Senato.

In questa prima sessione analizzeremo:

- innanzitutto, il complesso sistema istituzionale, che il d.lgs. n. 81/2008 delinea in modo assai più approfondito di quanto non facesse il d.lgs. n. 626/1994, e che sarà esaminato da due autorevoli esponenti delle due istituzioni che, in omaggio al principio costituzionale della leale collaborazione, sono chiamate ad operare in stretto raccordo: il Ministero del lavoro, qui rappresentato dal Dott. Lorenzo Fantini, e il Coordinamento tecnico delle Regioni, rappresentato dall'Ing. Marco Masi;

- in secondo luogo analizzeremo il sistema di gestione aziendale della prevenzione, con riferimento specifico ai modelli gestionali che nel d.lgs. n. 81/2008 e nella sua riforma del 2009 hanno ricevuto particolare attenzione: di ciò parlerà una autorevole collega ed amica, la Prof.ssa Patrizia Tullini dell'Università di Bologna, che torna ancora una volta ad Urbino dove ha insegnato in passato;

- sarà poi la volta del sistema sanzionatorio, che, nel bene e nel male, rappresenta senza dubbio uno degli aspetti più interessanti e delicati della nuova disciplina: ne abbiamo affidato l'analisi ad uno dei magistrati italiani più sensibili alla materia della sicurezza del lavoro: il procuratore generale di Firenze dott. Beniamino Deidda;

- infine affronteremo il sistema della rappresentanza e delle relazioni collettive che il d.lgs. n. 81/2008 ha inteso rafforzare e che deve peraltro misurarsi con i problemi di effettività e di coesione dell'azione delle organizzazioni rappresentative degli interessi economico-professionali e con le sfide di un mercato del lavoro in continua evoluzione: un tema che ci è parso opportuno affidare a chi, come il dott. Marco Lai del Centro studi nazionale della CISL, coniuga l'impegno sindacale con quello di attento studioso e formatore.

La seconda sessione, che avrà inizio domattina alle ore 9, sarà dedicata al sistema che abbiamo definito “federalista” della sicurezza del lavoro, con ciò intendendo in particolare il ruolo assegnato alle Regioni dalla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione. Poiché tale sessione riguarda il ruolo delle istituzioni pubbliche territoriali, ne abbiamo affidato la presidenza al Prof. Lorenzo Zoppoli, dell'Università di Napoli, a tutti noto per la sua indiscussa sensibilità e competenza per il settore della pubblica amministrazione, chiedendo poi di trarre le conclusioni ad un altro autorevolissimo studioso del settore pubblico, qual è il prof. Franco Carinci dell'Università di Bologna.

- In questa sessione indagheremo, in primo luogo, grazie al contributo della collega ed amica Prof. Piera Campanella, che insegna nella Facoltà economica urbinata, la complessa questione del riparto delle competenze legislative in materia;

- in secondo luogo, con l'intervento del collega Gaetano Natullo dell'Università beneventana del Sannio, cercheremo di verificare l'eco di quella riforma costituzionale nel quadro del d.lgs. n. 81/2008 e le risposte che le stesse Regioni hanno fornito agli inviti del legislatore;

- da ultimo chiederemo una testimonianza diretta ad alcuni dirigenti regionali che quotidianamente si misurano con l'attuazione delle politiche di prevenzione e con i rilevanti problemi che vi sono connessi: il dott. Fulvio Longo della Regione Puglia, il Dott. Luciano Marchiori della Regione Veneto, il dott. Giuliano Tagliavento della Regione Marche e nuovamente l'ing. Marco Masi per il Coordinamento interregionale.

A tutte le persone menzionate va il più sentito ringraziamento per aver accolto il nostro invito apportando contributi preziosi all'attività di “Olympus”.

Come è agevole osservare, a parte questa mia doverosa presentazione come padrone di casa, nessuno degli studiosi interni ad “Olympus” ha un ruolo di primo piano in questo incontro di studio. Abbiamo infatti deciso di lasciare la riflessione a studiosi che, ancorché amici di “Olympus”, tuttavia non appartengano alla sua struttura, volendo così rimarcare la imprescindibile apertura che una struttura di ricerca universitaria non può non avere.

Gli interni ad “Olympus” sono tuttavia gli ideatori ed i veri artefici di questo incontro e, per il loro preziosissimo contributo e per la pazienza con cui hanno sopportato le mie ansie, ringrazio qui sentitamente i dottori Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Sebastiano Miccoli, Arianna Arganese, Alberto Andreani, Manuela Marini, Laura Martufi, Michela Bramucci Andreani, Silvano Costanzi e Francesco Celli.

Un vivo ringraziamento desidero rivolgere anche all'Ordine degli avvocati di Urbino ed al Consiglio provinciale dei consulenti del lavoro di Pesaro e Urbino che hanno sostenuto la nostra iniziativa riconoscendola ai fini formativi per i loro iscritti.

6. Ho volutamente lasciato da ultimo quella che definirei “la presentazione del presentatore”. Subito dopo di me, infatti, prenderà la parola il Prof. Mario Rusciano, dell'Università di Napoli, al quale abbiamo affidato la presentazione della seconda edizione del Commentario al d.lgs. n. 81/2008 aggiornato con le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 106/2009: Commentario che è stato curato da Lorenzo Zoppoli, Gaetano Natullo e dal sottoscritto per la collana “Leggi e Lavoro” dell'Iposa diretta dal Prof. Franco Carinci e che ha visto il coinvolgimento di una nutrita pattuglia di studiosi ed esperti impegnati in una sorta di *joint venture* prevalentemente di origine urbinata-partenopea.

In verità, come ogni presentatore che si rispetti, il Prof. Rusciano, che io considero da sempre mio maestro, non ha bisogno di alcuna mia presentazione, essendo noti a tutti i suoi studi che di recente hanno abbracciato anche il tema della sicurezza del lavoro ed avendo presieduto qui ad Urbino il convegno di tre anni fa sul disegno di legge governativo in materia.

In questa sede vorrei pertanto soprattutto ringraziare il Prof. Rusciano per l'attenzione che continua a mostrare nei confronti delle nostre iniziative, nonché per essersi sobbarcato una faticosa corsa contro il tempo dovuta all'uscita del volume proprio a ridosso di questo convegno.

E vorrei ringraziare, insieme ai due colleghi curatori, tutti gli autori dei vari contributi, anche per aver pazientemente accettato di essere “curati” da noi.

Desidero infine ringraziare il Direttore della collana, il prof. Franco Carinci, per aver sostenuto con forza una proposta editoriale proveniente da studiosi appartenenti a scuole diverse da quella che lui rappresenta, a testimonianza che la ricerca scientifica non ha né deve avere altri confini se non quelli della serietà, del rigore e del merito.

**Presentazione della seconda edizione del  
Commentario al d.lgs. n. 81/2008  
“Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori”  
a cura di L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo  
(Milano, Ipsoa, 2010)**

prof. Mario Rusciano

*Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli “Federico II”*

*1. Ringraziamenti e lodi ai curatori*

A me tocca il compito, per la verità assai gradito, di presentare il Commentario della normativa sulla salute e sicurezza dei lavoratori, freschissimo di stampa per i tipi della Ipsoa. Un volume di più di 1000 pagine, una sorta di *totem*, dal quale prende le mosse il nostro convegno di oggi, nella bellissima sede universitaria della bellissima città di Urbino.

Ringrazio per questo invito le autorità accademiche della “Carlo Bo” e ringrazio soprattutto Paolo Pascucci, organizzatore, ma soprattutto indiscusso animatore scientifico del Convegno.

Paolo si dedica ormai da tempo ai problemi della sicurezza del lavoro; e lo fa con la sapienza dello studioso e con l'intraprendenza di chi ha capito che i problemi della sicurezza non sono soltanto – anzi, non sono tanto – problemi giuridici, ma toccano a largo raggio aree disciplinari diversissime (come dirò più avanti) ed esigono la costruzione di una rete di competenze che Pascucci già da qualche anno continua pazientemente a tessere.

Prodotto importante di questa rete è “Olympus”, l'Osservatorio sulla legislazione e giurisprudenza in materia di sicurezza del lavoro: uno strumento molto utile per rendere più incisivo e tempestivo l'apporto dei giuristi ai problemi della sicurezza.

La prima cosa che posso dire, allora, presentando il Commentario è che la migliore garanzia del valore scientifico e della utilità pratica dell'opera è data proprio dal nome dei suoi curatori: accanto a Paolo Pascucci, Lorenzo Zoppoli e Gaetano Natullo, anch'essi non da oggi studiosi attenti e stimati della sicurezza del lavoro.

*2. Il percorso travagliato della normativa sulla sicurezza*

Questo Commentario (che io ho ricevuto in bozze qualche giorno fa) è alla sua seconda edizione, perché ha dovuto soffrire il lungo percorso della riforma.

Percorso tormentato e faticoso, in quanto – alle solite difficoltà di ogni *iter* legislativo di un certo rilievo – si è aggiunta quella di essere stato tracciato da due governi di differente impostazione ideologica e politica.

Iniziato, infatti, nel 2007 con la legge delega n. 123, data dal Parlamento al governo di centro-sinistra, il percorso è proseguito attraverso due tappe: quella del 2008, con la prima versione del decreto delegato n. 81 del 9 aprile; e quella del 2009, con il decreto correttivo del 3 agosto, n. 106, allestito dal governo di centro-destra.

Comunque, l'opera ha mantenuto, in pratica, inalterato il suo impianto iniziale, ovviamente forgiato sul d.lgs. n. 81/2008, cioè sulla prima versione della normativa delegata; e non si poteva fare altrimenti, perché è noto che gli interventi correttivi non sono molti, sebbene siano abbastanza significativi.

Qui vale la pena richiamare alla mente *prima* le linee della riforma del 2008; e *poi* dare conto delle principali ragioni dell'intervento correttivo, che risaltano puntualmente nella nuova edizione del Commentario.

Mi limito, allora, a ricordare, molto sinteticamente, gli obiettivi del d.lgs. n. 81/2008 che erano fondamentalmente quattro:

- a) conferire maggiore effettività all'applicazione delle norme di prevenzione;
- b) predisporre, finalmente, una raccolta organica – in unico testo o in testo unico – delle norme di prevenzione;
- c) adeguare il sistema normativo a nuovi rischi ed esigenze di tutela (oltre che a vecchie patologie non risolte): lavori flessibili, c.d. atipici, immigrati, sommerso, decentramenti produttivi, subappalti, ecc.;
- d) infine, risistemare (e rafforzare) il sistema sanzionatorio.

In coerenza con questi obiettivi, il d.lgs. n. 81/2008 si basa sui seguenti capisaldi:

- 1) razionalizzazione del quadro normativo (anche se è dubbio che si sia giunti, in senso tecnico, ad un testo unico delle norme di prevenzione);
- 2) estensione del campo di applicazione (dal lavoro subordinato ai “lavoratori” *tout court*) e attenzione ai lavori flessibili/atipici, ed alle appartenenze di genere e di razza (extracomunitari);
- 3) ridefinizione, anzitutto delle nozioni, e poi degli obblighi, dei soggetti responsabili della sicurezza (datore di lavoro, dirigente, preposto);
- 4) rafforzamento delle misure per gli appalti e i subappalti (art. 26) e per il lavoro irregolare (art. 14);
- 5) riorganizzazione del sistema istituzionale;
- 6) rivisitazione del sistema sanzionatorio.

È noto che le ragioni dell'intervento correttivo del 2009, a distanza di poco più di un anno, sono di varia natura: per un verso tecnico-giuridiche; per un altro verso di politica del diritto. Certamente il testo del d.lgs. n. 81/2008 – chiuso in modo frettoloso, per la scadenza imminente della precedente legislatura – richiedeva la correzione di incongruenze ed errori.

Ma a tale correzione, oggettivamente necessaria, si sono poi aggiunte scelte di politica del diritto, più o meno condivisibili: come la semplificazione di adempimenti e procedure e, soprattutto, l'“attenuazione” del quadro sanzionatorio, richiesta con molta insistenza dalla Confindustria.

### *3. Il Commentario: obiettivi, scelte metodologiche e struttura (tra I e II edizione)*

Come ho già detto, e come gli stessi curatori tengono a chiarire fin dall'inizio, la seconda edizione del Commentario segue la medesima impostazione della prima edizione. Viene infatti privilegiata la scelta – senz'altro condivisibile in opere del genere – di realizzare un ragionevole ed onesto compromesso tra un commento “pesante”, norma per norma, e un commento di talune norme “accorpate” o di aree tematiche più ampie: per non appesantire troppo l'opera, ma per dare spazio agli approfondimenti opportuni, quando necessario.

E così, giustamente, si presta maggiore attenzione al commento della parte generale del d.lgs. n. 81/2008 (Titolo I) – per il quale sono organizzati approfondimenti articolati *ratione materiae*, per singola norma o per gruppi di disposizioni logicamente e sistematicamente connessi – e si riserva invece uno spazio inferiore ai successivi Titoli tecnici.



Su questi intervengono contributi di commento complessivo dell'intero Titolo, sostanzialmente finalizzati ad illustrare le innovazioni essenziali apportate in sede di sistemazione della previgente disciplina, che nel d.lgs. n. 81/2008, per questa parte, viene sostanzialmente collazionata e razionalizzata.

È evidente che, quando, a distanza di oltre un anno dal primo decreto, è stato emanato il decreto correttivo, ai curatori si è presentata quella tremenda alternativa, che solitamente terrorizza autori e curatori al cospetto delle classiche “tre parole del legislatore che mandano al macero intere biblioteche”: predisporre semplicemente una appendice di aggiornamento dell'originario Commentario, oppure pensare, invece, ad una nuova edizione.

Opportunamente Zoppoli, Pascucci e Natullo hanno contrastato il terrore ed hanno scelto di privilegiare la seconda soluzione, nella consapevolezza che il semplice aggiornamento sarebbe andato a discapito della sistematicità e dell'organicità dell'opera.

Infatti, le modifiche apportate dal decreto correttivo, pur se quantitativamente limitate, come ho detto, appaiono però abbastanza pervasive: al punto da toccare gran parte dell'originaria impostazione politico-legislativa.

Il mio giudizio sull'opera è positivo senza riserve. E vi assicuro: non solo perché sono stato gentilmente invitato a presentarla e perché i curatori sono tre studiosi a me particolarmente cari.

Il mio è un giudizio motivato dalle caratteristiche dell'opera.

La prima: l'equilibrio tra la scientificità e la praticità del Commentario.

Tanto i teorici, quanto i pratici, conoscono molto bene l'utilità di *commenti a caldo* di normative di grande risonanza e rilevanza sociale, i quali però non siano dei semplici *instant book* (che di solito invadono il mercato in simili occasioni), e contengano anzi approfondimenti e ipotesi interpretative di sicuro valore scientifico, pur se ovviamente opinabili.

Tra l'altro, viviamo in un'epoca in cui il legislatore non eccelle per l'ordine e la chiarezza dei suoi dettati: sicché non sono rari i casi, nei quali ai giuristi tocca mettere ordine, là dove il legislatore si esprime in disordine.

La seconda caratteristica dell'opera, che merita di essere segnalata, risiede nella sua impostazione multidisciplinare: l'approccio, certo, è soprattutto giuridico, ed in particolare giuslavoristico, ma è temperato, oltre che dai commenti di giuristi di altre aree disciplinari (come, ad esempio, dei penalisti), da contributi di tecnici ed operatori della sicurezza, che non sono giuristi, ma hanno a che fare con le regole. Anzi, sono gli unici in grado di individuare, e farci capire tecnicamente, le misure da disporre per i vari rischi nei diversi settori.

La scelta dell'approccio pluridisciplinare è dunque apprezzabile, ma è anche indispensabile, date le peculiarità della materia e della relativa disciplina legislativa (si pensi, da un lato, alla parte dedicata al sistema amministrativo-istituzionale; e, da un altro lato, ai Titoli “tecnici”, relativi ai diversi settori e ai vari “rischi”).

Se questa complessità rivela che la materia della sicurezza non è affatto facile da governare e commentare, rivela pure quanto meritoria sia l'opera che oggi vede la luce.

#### *4. Il legislatore e i commentatori*

Il giudizio sulla riforma legislativa del 2008-2009, che sembra venir fuori dal Commentario, nel suo complesso, sembra tutto sommato positivo. A questo riguardo, l'opera risulta equilibrata: scevra da interpretazioni “strumentali” e da pregiudizi ideologici,

mi pare che, come dovrebbe sempre accadere nelle opere di commento ai provvedimenti legislativi, si sforzi di illustrare i contenuti normativi, suggerendone le letture più ragionevoli e argomentate sul piano tecnico-giuridico. Beninteso senza occultare nodi interpretativi, possibili difficoltà applicative e talora perplessità sulle scelte del legislatore, ma al contempo apprezzandone gli sforzi di complessiva razionalizzazione di un quadro normativo, tendente, per sua natura, a perdere unitarietà e coerenza.

Ciò risulta confermato nei passaggi più delicati (normativi e di commento) riguardanti taluni contenuti specifici.

*L'ambito applicativo ed i soggetti tutelati (artt. 2-3):*

nei commenti di Stolfi e di Pascucci viene opportunamente evidenziata la scelta di ampliare l'ambito soggettivo (lavori flessibili, atipici, lavoro autonomo, ecc.); scelta che si ripercuote anche nelle disposizioni sulla valutazione dei rischi (art. 28), dove la norma segnala la necessità di adeguare la valutazione stessa alle specificità della tipologia di rapporto di lavoro; sul punto altre modifiche sono state apportate dal decreto correttivo, relativamente ad es. alla conferma dell'esclusione del lavoro a domicilio nel caso di lavori pericolosi (su cui la prima versione del decreto risultava poco chiara), o al passo indietro sui “volontari” (sul punto i commentatori giustamente evidenziano perplessità, per la scelta del legislatore del 2009 di escludere solo parte dell'area del volontariato differenziando di fatto tre diversi livelli di tutela).

*Il sistema istituzionale (artt. 5-13):*

anche in questo caso vengono posti in risalto gli sforzi del legislatore di razionalizzare e coordinare meglio funzioni e compiti dei molti organismi coinvolti, anche istituendone di nuovi (art. 5: Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro); gli sforzi, però, non riescono ad eliminare la sensazione (peraltro evidente anche in diversi commenti, a partire dalla prefazione di Franco Carinci) di un permanente “affollamento” di soggetti ed organismi, non dimenticando l'irrisolta questione della “doppia” competenza ASL-Direzioni provinciali del lavoro sulla vigilanza.

*L'apparato sanzionatorio:*

si tratta di uno dei punti evidentemente più delicati, e più toccati sia dalla prima riforma del 2008 che dal correttivo del 2009 che, come noto, ha limato al ribasso le soglie quantitative, oltre a risolvere alcune importanti incongruenze sistematiche. In questo caso il commento degli specialisti (v. soprattutto Bondi) è più critico che elogiativo; certamente, anche in questo caso le intenzioni originarie del legislatore (delegante), di una complessiva riforma del sistema sanzionatorio, non sono state realizzate compiutamente, se pure vanno qui apprezzati alcuni sforzi compiuti in sede correttiva.

*I modelli organizzativo-gestionali:*

molti altri punti (e commenti) andrebbero esaminati, ma ovviamente non è qui possibile impegnare troppo tempo. Il riferimento ai modelli di organizzazione e gestione (espressamente previsti all'art. 30) consente però di incrociare diversi passaggi normativi (e relativi commenti). L'adozione (ed efficace applicazione) di modelli organizzativi “virtuosi”, infatti, nel nuovo sistema normativo produce o può produrre diversi importanti effetti: una presunzione (relativa?) di non responsabilità (dell'azienda) *ex* d.lgs. n. 231/2001; una presunzione di adempimento degli obblighi, di controllo-vigilanza, del datore di lavoro e/o del dirigente, in particolare nel caso di delega (art. 16); una funzione di orientamento (per



meglio dire, deviazione in altra direzione) dell'attività degli organismi pubblici di vigilanza, nel momento in cui vengano “asseverati” dagli organismi paritetici (art. 51).

Orbene, in linea generale, ed anche facendo proprie alcune riflessioni dei diversi commenti (tra cui in particolare Brunelli, Ricci, Stolfi), non si può che condividere la rilevanza data dal legislatore al fattore organizzativo, che certamente può dare un impulso importante in termini di effettività delle tutele negli ambienti di lavoro.

Occorre tuttavia evitare di caricare di troppi significati e valenze un dato (l'adozione di modelli organizzativi), che non può comunque prescindere dalla coesistenza con gli altri snodi del sistema prevenzionale, oltre che con i consolidati criteri giurisprudenziali di imputazione delle responsabilità per violazione del dovere di sicurezza.

## **PRIMA SESSIONE**

### **I “SISTEMI” DEL DIRITTO DELLA SICUREZZA SUL LAVORO NEL TITOLO I DEL D.LGS. N. 81/2008**

#### **Presidenza e introduzione**

prof. Carlo Smuraglia

*Emerito dell'Università di Milano  
già Presidente della Commissione lavoro del Senato*

La sessione, come si è detto, è dedicata ai “sistemi” del diritto della sicurezza del lavoro.

Io dirò subito, nell’assumere la presidenza di questa sessione, che non ho nessuna simpatia per quelli che, presiedendo una sessione di un convegno, amano, al termine di ogni intervento, dire la propria e spesso riassumere malamente quello che hanno detto molto meglio i singoli relatori. Non farò niente di tutto questo, se non altro per essere coerente. Non mi esonererò, tuttavia, dal formulare alcune brevi considerazioni iniziali su questo titolo, su questi argomenti, guardandomi bene dall’entrare nel campo dei singoli relatori, in quanto si tratta di relatori estremamente esperti e preparati in questa materia e in altre, per cui sarebbe veramente un delitto anticipare alcunché o affrontare argomenti che invece desidero approfondire, ascoltando con estrema attenzione. Voglio dire soltanto che io apprezzo di questo titolo il fatto che si fa riferimento alla parola “sistema”; e di questo c’era bisogno da molto tempo.

L’Unione Europea, da moltissimi anni, ci raccomanda, in questa materia, prima di tutto di adottare delle vere e proprie strategie e poi di non correre dietro a misure e provvedimenti isolati, a norme separate ed autonome, ma di cercare di creare dei veri “sistemi” che poi confluiscono nel quadro di una strategia globale, nella convinzione che solo una strategia globale può davvero sconfiggere un fenomeno così complesso e drammatico.

Noi non siamo stati sempre particolarmente sensibili a questi richiami, tanto che, per ricordare soltanto uno di questi, nel monitoraggio che le Regioni hanno fatto nel 2003 sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 626/1994, si faceva riferimento, tra le varie criticità del quadro complessivo, a quella di una gestione della prevenzione sostanzialmente parallela alla gestione aziendale, con scarsi elementi di integrazione. Si faceva altresì riferimento ad un’altra criticità, cioè alla valutazione del rischio considerata spesso come un processo in sé compiuto e raramente integrato con la vita aziendale.

Il testo unico (T.U.) approvato col d.lgs. n. 81/2008 (lo definisco così per brevità, anche se a rigore, sul piano formale, si discute se il termine sia del tutto esatto), atteso da moltissimi anni perché di testo unico si era parlato già nel 1978 e il cammino è stato lunghissimo, si caratterizza per un tentativo, razionale e serio, almeno nelle intenzioni, di organizzare proprio la materia in maniera, scusate il bisticcio, sistematica, riferendosi – appunto – ad un insieme di sistemi, collegati e coordinati. Lo si coglie, in particolare, in alcuni aspetti: per esempio, nella definizione del concetto di prevenzione contenuta nell’art. 2, comma 1 (la prevenzione intesa come “un complesso di disposizioni per evitare o diminuire i rischi professionali, nel rispetto della salute della popolazione e nella integrità

dell'ambiente esterno”). In questa concezione è riunito un complesso di disposizioni che riguardano non solo la salute dei lavoratori, ma anche l'ambiente esterno e le popolazioni; e non c'è dubbio che questo costituisca un piano, importante, riferito al concetto di sistema.

In secondo luogo, il T.U. si riferisce ad un sistema di promozione della salute e della sicurezza come “complesso di soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali, alla realizzazione dei programmi di intervento”. Tra il concetto di programma e quello di sistema c'è già un avvicinamento, perché finalmente si considera il fatto che iniziative, misure, ecc. devono essere, per quanto possibile, programmate sia nella ideazione che nella attuazione.

Ancora, il T.U. fa riferimento ad un quadro di sistema, quando propone, sia pure ai fini della responsabilità giuridica di società ed enti, “modelli di organizzazione e di gestione” (art. 2, comma 1, lett. d), suggerendo un'organizzazione di modelli gestionali in cui non fossero più separate l'organizzazione e la gestione, ma procedessero insieme e si integrassero a vicenda, appunto in un sistema, che correttamente viene definito dal d.lgs. n. 81/2008, indicando come obiettivo la definizione e attuazione di una “politica aziendale”. Concetto molto importante dal punto di vista sistematico, appunto perché parlare di una politica aziendale significa non alludere a misure estemporanee, occasionali e mutevoli nel tempo, ma a vere e proprie scelte di politica aziendale.

Si prevede, inoltre, un “sistema istituzionale” composto di organi molto importanti, fra i quali attribuisco un'importanza fondamentale a quello di cui all'art. 5 (peraltro piuttosto in ritardo nell'attuazione concreta), finalizzato a individuare proprio un “sistema” di interventi, a delineare una politica, a definire linee direttive programmatiche, oltre a prevedere il coordinamento del “sistema” della vigilanza.

Ma, ancora, il T.U. definisce per la prima volta un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, in questo caso proponendo un'idea senza precedenti e che aveva una importanza rilevante. Nello stesso tempo, si inserisce in un quadro sistematico la valutazione di *tutti* i rischi, con riferimento particolare ad alcuni aspetti, cioè il genere, la nazionalità, la tipologia di lavoro, ma sottolineando un'affermazione ribadita con particolare forza, che cioè nel concetto di “tutti” i rischi vanno inclusi, a pieno titolo, tutti quelli che sono comunque correlati al lavoro e allo stress, anche sotto un profilo non valutabile solo sul piano psicologico; anche se, con dispiacere, vedo differire ancora l'attuazione di questa regola, al punto che la stessa data del primo agosto, che dovrebbe rappresentare una certezza, alla luce dell'esperienza risulta niente di più che una speranza.

Infine, nel T.U. si compie anche il tentativo di definire un “sistema” sanzionatorio. Tentativo, peraltro, che non posso considerare pienamente riuscito neppure nella concezione iniziale, oltre che nella concreta attuazione. Quando penso ad un “sistema” sanzionatorio, sono indotto a pensare a qualcosa di diverso e di più razionale; e devo constatare che la stessa convinzione si reperisce in tutti quelli che si occupano anche della materia penalistica, talora considerata – invece – come secondaria e marginale.

Certamente si è tentato di razionalizzare e di organizzare meglio il quadro normativo. Ma il collegamento – piuttosto parziale – tra le misure sanzionatorie tipiche classiche e quelle meno classiche e più atipiche, e lo stesso riferimento alle norme per la responsabilità delle società, richiamate in un modo francamente discutibile, rivelano che l'idea di elevare il quadro sanzionatorio, appunto, a sistema, era certamente importante e giusta, ma – forse anche per la fretta, ma soprattutto, credo, per difficoltà oggettive, anche politiche – costituiva un obiettivo difficilmente realizzabile. Anche se va riconosciuto lo sforzo di collegare meglio il sistema repressivo con quello della prevenzione, per esempio prevedendo anche la possibilità di essere esonerati, in qualche modo, da responsabilità ogni volta che si riesca a dimostrare non solo e non tanto il ravvedimento, quanto e soprattutto

il ripristino di una situazione di sicurezza o l'attuazione di una norma di sicurezza in precedenza non osservata. Questo tentativo di mettere insieme repressione e prevenzione era molto importante ed è fondamentale per un sistema sanzionatorio serio, che voglia avere il carattere di deterrente e contemporaneamente sappia accompagnare, per quanto possibile, verso l'adempimento, considerando quindi come veri e fondamentali obiettivi del sistema favorire l'attuazione delle norme di sicurezza ed eliminare le situazioni di danno o anche solo di pericolo.

Non penso che di sistema si possa parlare per quello che riguarda le rappresentanze dei lavoratori e delle relazioni collettive perché, a mio parere, qui si è rimasti ancora un po' indietro rispetto a quelli che sono i veri sistemi di rappresentanza collettiva o di rappresentanza dei lavoratori e di relazioni sociali, tipici dei Paesi del Nord Europa, che invece da noi stentano ancora ad entrare nella visione del legislatore e soprattutto in quella delle parti interessate, ispirandosi – come sarebbe necessario – ad una vera filosofia.

Mi sembra, invece, che giustamente si debba ravvisare un dato sistematico in tutti i riferimenti che, nel d.lgs. n. 81/2008, sono dedicati alla organizzazione del lavoro (riferimenti peraltro, in gran parte, sopravvissuti anche alle recenti modifiche subite dal T.U.).

Sono fermamente convinto che l'organizzazione del lavoro sia uno dei fattori principali, primari, di rischio e che parlare di organizzazione del lavoro a proposito della sicurezza (cosa che per tantissimi anni ha rappresentato sostanzialmente una sorta di tabù) sia invece fondamentale e imprescindibile.

Così è significativo il fatto che in questo testo si parli di modelli organizzativi e di una politica aziendale riferendosi, quindi, anche alla organizzazione del lavoro. Non solo, all'art. 15 si parla di programmazione della prevenzione mirata ad un complesso che integri nella prevenzione le condizioni tecnico produttive dell'azienda; nella lettera d), riaffermando l'esigenza del rispetto dei principi ergonomici, si fa riferimento alla definizione dei metodi di lavoro e di produzione soprattutto per ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e/o ripetitivo. Ancora l'art. 18 fa obbligo al datore di lavoro di fornire al Servizio di prevenzione e protezione e al Medico competente informazioni in merito alla organizzazione del lavoro, fatta salva ovviamente tutta la tematica del segreto industriale, che in questa sede non interessa; così anche l'art. 50 richiama il diritto del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza a ricevere le informazioni e la documentazione aziendale, inerenti alla valutazione dei rischi, alle sostanze e preparati pericolosi, alle macchine, agli impianti, alla *organizzazione* ed agli ambienti di lavoro.

Tutti questi richiami alla organizzazione del lavoro, dei quali spesso si parla poco e senza cogliervi un nesso sistematico, sono, secondo me, invece, degni della più ampia riflessione, perché il vero salto di qualità nella materia della prevenzione si farà soltanto il giorno in cui si coglierà appieno questo aspetto: che bisogna agire sulla organizzazione del lavoro in tutti i sensi e non solo quindi nel senso più classico e più risalente nel tempo (addirittura ne parlava Charlot in un film del '36), quello della ripetitività e della monotonia del lavoro, ma anche nel senso più moderno delle relazioni interpersonali all'interno della azienda, ravvisando in questo aspetto fondamentale non solo l'interesse della salute ma persino l'interesse dell'azienda e della sua produttività.

Queste indicazioni di carattere programmatico e sistematico mi sembra che abbiano resistito, nonostante tutto, alla invasività del provvedimento correttivo sul quale io, in altra sede e in altre occasioni, ho espresso giudizi piuttosto severi, anche solo per una considerazione addirittura elementare, che cioè, entrato in vigore finalmente dopo anni un testo unico, un provvedimento di correzione avrebbe richiesto almeno un periodo di sperimentazione e di riflessione adeguato. Intanto, semmai, si sarebbero potuti e dovuti

cogliere soltanto quegli aspetti che (lo ha detto anche il prof. Rusciano poco fa), per la fretta, in vista della imminente conclusione della legislatura, potevano lasciare a desiderare. Però cento e più articoli di correttivi mi sembrano veramente troppi per realizzare questi obiettivi, anche perché di esperienza se n'era fatta ancora troppo poca e in alcuni casi mancavano ancora e mancano ancora i decreti o i regolamenti amministrativi e attuativi, mentre sussistevano troppe disposizioni di semplice rinvio.

Tuttavia, per quanto riguarda la materia che qui ci interessa, dobbiamo dire che quella ossatura in cui si tentava e si tenta di costruire un sistema, ha sostanzialmente resistito, quanto meno agli attacchi più forti e di questo occorre prendere atto. Non si può tuttavia rinunciare a formulare una considerazione di fondo. In qualche modo, se debbo dire tutta la verità, e credo che sia doveroso farlo, un danno, comunque, è stato fatto e si è realizzato, anche se la struttura complessiva del d.lgs. n. 81/2008 ha resistito agli attacchi maggiori. Il fatto è che tra interventi correttivi, rinvii e mancanza di interventi attuativi necessari, si è finito per omettere o impedire di fare quello che sarebbe necessario e logico fare quando c'è un testo unico, quando cioè avendo finalmente coordinato delle norme ed operato qualche correzione immediata, bisognerebbe tutti rimboccarsi le maniche e mettersi al lavoro per attuarlo e renderlo pienamente operante.

Purtroppo, questo non è avvenuto perché abbiamo passato molto tempo a discutere sulle correzioni, a vedere quali potessero essere accettabili e quali no. Il dato di fatto è pacifico. E non si tratta solo di un'opinione personale, dato che persino le Commissioni parlamentari, che avevano tempi ristretti, hanno fatto osservazioni anche penetranti sulle correzioni e di alcune di queste si è dovuto tenere conto. Ma intanto il tempo era passato e questo è certamente un male e ci impone oggi di rimediare e correre ai ripari, cogliendo soprattutto gli spunti sistematici del T.U., cui ho accennato, cercando di farli valere e di realizzarli concretamente, con alcune sottolineature che io faccio rapidissimamente.

La prima l'ho già detta, quella cioè che bisogna puntare molto sulla organizzazione del lavoro e sulle norme che la riguardano facendole attuare e facendole funzionare il più rapidamente possibile, con reale impegno di tutti, compresa quella parte che riguarda lo stress e le relazioni all'interno della azienda. Noi dobbiamo convincere anche le aziende che un ambiente di lavoro non solo sicuro ma anche tranquillo giova alla produttività; che un ambiente di lavoro nel quale si perseguitano le donne con molestie sessuali o con discriminazioni o altro è un ambiente che produce insicurezza e danneggia anche la produzione. Qui sta uno dei nodi della cultura della sicurezza. Non solo bisogna insegnarla nelle scuole, ma occorre anche creare un clima di attenzione a fenomeni che sono stati sempre sottovalutati, che in parte ci sono stati evidenziati dall'Unione Europea negli anni scorsi e sono stati oggetto anche di accordi europei, ma che hanno bisogno di essere valutati attentamente, per trovare le soluzioni più efficaci.

Un secondo aspetto che penso debba essere approfondito nasce da un'altra considerazione: tutte le volte che si è messo mano ai testi normativi, compreso il d.lgs. n. 81/2008, si è avuto sempre di mira, forse senza nemmeno rendersene conto, più il problema degli infortuni sul lavoro piuttosto che quello delle malattie da lavoro. Forse viene istintivo perché, per fare un esempio, il fatto della Thyssen (un gruppo di lavoratori che muore nelle fiamme ed è ripreso in televisione) fa più impressione. E questo vale anche per il numero degli infortuni, sempre considerato predominante, perché fa più scalpore. Si riflette poco sul fatto che il numero delle vittime di malattia da lavoro è altrettanto elevato, se si tiene conto non solo del dato statisticamente noto, ma anche di una serie di altri fattori. I lavoratori colpiti da malattie pregresse, a lungo decorso, e che emergono adesso e soprattutto, a quanto dicono i tecnici, raggiungeranno il livello massimo tra il 2015 e il

2020, muoiono a centinaia, a distanza di tempo e dunque, se considerati in un contesto di ampio respiro, sovvertono tutti i dati che debbono essere considerati. Dunque, avere un testo, che è nato soprattutto con ispirazione antinfortunistica, ci deve far riflettere, pensando bene a come dobbiamo applicarlo per tenere conto contemporaneamente anche delle malattie, comprese quelle a lungo decorso e quelle di cui ancora sappiamo poco. E non parlo di quelle professionali tipiche tabellate, che fra l'altro diminuiscono sempre di più, perché ci sono stati interventi normativi che praticamente hanno bandito sostanze, prodotti e metodi di lavorazione di cui, nel passato, non si conoscevano le tossicità e la nocività.

Parlo delle malattie da lavoro o comunque connesse al lavoro, che sono molte e hanno una caratteristica comune: che in parte non le conosciamo abbastanza e in parte non le conosciamo affatto. E questo non solo perché di alcune si è parlato troppo poco, ma anche perché su molte sono mutate le organizzazioni scientifiche solo di recente. Per esempio, i danni al sistema muscolo-scheletrico stanno entrando adesso nei primi posti anche nelle indicazioni europee, benché se ne parlasse da moltissimo tempo. Ed anche ora appare evidente che c'è molto da approfondire e da esplorare.

Ma non basta: gli studiosi ci avvertono che i nuovi sistemi che riguardano le cosiddette nanotecnologie sono in grande parte ignoti sotto il profilo della sicurezza. Sicché, quando ci dicono che, nel giro di poco tempo, ci saranno almeno un milione e mezzo di addetti a questo settore viene da tremare perché non sappiamo esattamente quali siano gli effetti di tutto questo o quanto meno lo sappiamo in maniera assolutamente inadeguata. Allora, nell'applicazione delle norme, dobbiamo vedere quante di esse ci consentono di approfondire il tema non solo per quanto riguarda gli infortuni, ma anche per quanto riguarda le malattie e dobbiamo tener presente tutta questa problematica anche dal punto di vista dei controlli e della sorveglianza sanitaria. È sempre più attuale e cogente la necessità di disporre costantemente di sistemi che consentano di avere, di fronte a qualsiasi evento che riguardi un lavoratore, non solo una anamnesi completa di tutta la sua vita lavorativa, ma anche la possibilità di un confronto epidemiologico con quello che accade alle popolazioni circostanti; per capire se certi danni conseguano all'ambiente di lavoro e si estendano all'esterno, oppure siano danni che riguardano insieme lavoratori e popolazione.

Il drammatico evento di Seveso non ci ha ancora insegnato abbastanza, a quanto pare; eppure, esso dovrebbe rappresentare un monito costante per tutti, non solo per il legislatore, ma anche per tutti i soggetti, privati e pubblici.

Infine, considero estremamente importante, anche sotto il profilo della prevenzione, che si arrivi finalmente ad una vera programmazione della vigilanza. Nonostante tutte le dichiarazioni che vengono fatte, nonostante le disposizioni normative vigenti e gli imputi che ci vengono dal mondo degli operatori e da quello degli studiosi, continuiamo ad avere un sistema di vigilanza che interviene spesso in base ad un impulso, ad una motivazione occasionale, mentre assai più raramente avviene che ci sia una vera programmazione che parta da lontano e si fondi su motivazioni profonde e ragionate. In altri Paesi, particolarmente del Nord Europa, appositi istituti studiano organicamente quali sono e come si modificano i fattori di rischio e su quella base vengono orientate, periodicamente, le scelte, gli interventi, l'organizzazione degli organi di vigilanza.

Da ultimo e per avviarmi alla conclusione, voglio dire che, una cosa che mi pare essenziale realizzare il più presto possibile, è una specificazione contenuta già nel d.lgs. n. 81/2008 e rimasta inalterata anche nelle modifiche successive, cioè quel riferimento alla valutazione dei rischi, che deve tenere conto anche, in particolare, del genere, dell'età, della nazionalità, della tipologia del lavoro. A me sembra che questa specificazione, che è di



fondamentale importanza, stia tardando ad entrare nella opinione comune, e ne riscontro un’attuazione anche troppo limitata. Si continua ad affermare che bisogna tener conto del genere, dell’età, di altri fattori importanti e tuttavia si stenta molto di più a dire come, in che modo, si deve intervenire concretamente, nei singoli casi.

Riflettiamo, per esempio, sul tema della specificità del lavoro femminile sul piano della sicurezza. Certo, se ne parla, ma poi continua a prevalere l’idea che la specificità si risolve nel sistema riproduttivo, pur importantissimo, ma sul quale – davvero – non mancano interventi normativi. Ma le donne, sul lavoro, hanno anche altre specificità, non solo per i lavori che più spesso fanno, ma anche per il fatto che spessissimo fanno un doppio lavoro e per un complesso di fattori, sono esposte ad una rischiosità del tutto peculiare, che bisogna studiare indipendentemente dal sistema riproduttivo. C’è ancora molto da approfondire su questi temi, che vanno da aspetti apparentemente minimali, come il lavoro spesso eseguito in piedi (le assistenti delle parrucchiere, le hostess e così via), fino a quel complesso di lavori faticosi che fanno spesso molte donne, seguiti però non dalle pause di recupero richieste perfino dalla Costituzione, ma da altri impegni non meno onerosi, come il lavoro domestico e di cura, l’assistenza agli anziani, la cura dei figli, non sempre adeguatamente suddivisa fra i coniugi, e così via. Senza contare lo stress che deriva, appunto, dalle relazioni interpersonali, dai problemi e difficoltà di carriera, da insoddisfazioni profonde nello stesso esercizio dell’attività lavorativa.

Insomma, gli strumenti ci sono, magari saranno ancora insufficienti, ma io credo che a questo punto il compito non sia più quello di discettare come se ci trovassimo in una situazione di normalità. Il problema della sicurezza costituisce un’emergenza: e dunque è compito degli operatori, degli studiosi, dei soggetti pubblici, delle parti sociali, affrontarla come tale, tenendo conto del fatto che ormai un organico quadro normativo esiste e si tratta di renderlo operante, insomma di farlo funzionare al meglio.

Non possiamo accontentarci dei miglioramenti che si dice si stiano verificando per quanto riguarda gli infortuni, sui quali peraltro vorrei dire che nel valutarli bisogna tenere conto anche della diminuzione fortissima dell’occupazione e del numero di ore lavorative e soprattutto dal fatto che il livello degli infortuni e delle malattie da lavoro resta ancora così elevato da apparire intollerabile per un Paese civile.

C’è, dunque, un dovere, che riguarda tutti, di adoperarsi perché questo insieme di norme che si è tentato di organizzare a sistema, per collocarsi finalmente a livello di una vera strategia di intervento e soprattutto di prevenzione, sia finalmente reso attuale, concreto ed efficace, sulla base di uno sforzo anche culturale, che deve essere convintamente diffuso e generalizzato.

## **Il sistema istituzionale**

dott. Lorenzo Fantini

*Dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

Ringrazio, sia a nome del Ministero del lavoro che personalmente, per l'opportunità che mi è stata data con questo invito. Anche per la mia curiosità intellettuale, ascoltare anche in questi primi minuti tanti spunti è una gran cosa perché credo che l'amministrazione, lo dico spesso ma questo vale soprattutto per l'incontro di oggi, debba avere una doppia strada: da un lato deve avere il compito – morale, io direi – di fornire indicazioni su ciò che sta facendo o anche su ciò che non sta facendo, senza tacere nulla di quanto è a sua conoscenza; dall'altro lato, deve tener conto di quanto emerge da incontri come questo che costituiscono un'importante opportunità anche in termini critici, anche in termini di confronto in senso costruttivo perché si tenga conto di quanto emerge dall'esperienza degli operatori, di quanto emerge dall'esperienza di chi ha un *know how* differente da quello che un operatore della pubblica amministrazione utilizza tutti i giorni. Quindi io ringrazio chi è intervenuto prima di me per gli spunti che sono stati dati.

Potrei parlare a 360 gradi perché io sono purtroppo, lo dico per me, il principale referente del Ministero del lavoro per l'attuazione del testo unico di salute e sicurezza sul lavoro: ho questo compito e me lo assumo con tutto il peso che ha, tenendoci molto a farlo nella maniera migliore, pur con tutti i limiti che ovviamente discendono da ciò.

A me spetta parlare del sistema istituzionale. Chi ha lavorato con noi del Ministero del lavoro – che qui ringrazio pubblicamente, a partire dall'amico prof. Pascucci, dal Prof. Andreani, dall'ing. Marco Masi, e non vorrei dimenticarmi nessuno – sa benissimo che noi siamo partiti già nel 2007, quando abbiamo cominciato a scrivere la l. n. 123 – una strana legge: legge da una parte e legge delega dall'altra –, da un'idea su cui ci siamo trovati tutti d'accordo: costruire in Italia un sistema istituzionale ispirato al modello tripartito tipico delle convenzioni delle organizzazioni internazionali del lavoro.

Non so se qualcuno di voi sia mai stato a Ginevra nella sede dell'OIL, in quello strano palazzo dove ti aspetti che esca fuori lo Sean Connery del James Bond anni '60. Ebbene, l'idea di base delle organizzazioni internazionali del lavoro è un'idea che secondo me è vincente e che è espressa dalle convenzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle quali noi ci siamo davvero ispirati, cioè creare in tutti i Paesi un sistema istituzionale in materia di salute e sicurezza che metta insieme nella determinazione delle scelte del Paese l'idea del Governo con l'idea delle parti sociali.

Ora di tutto questo noi abbiamo cercato di fare una traduzione nel testo di legge e a mio avviso è una delle operazioni più significative che ci sono all'interno del testo unico.

Si tratta chiaramente di una via italiana al tripartitismo e non so quanto questa funzionerà; però mi permetto di dire che questo è uno degli elementi forse meno sottolineati anche nei primi commenti, probabilmente lo sarà nel commento contenuto nel Commentario che è stato presentato prima.

Questo sistema istituzionale – sono d'accordissimo con il prof. Smuraglia – parte dal Comitato *ex art. 5*, la cosiddetta cabina di regia per la prevenzione, dalla quale emergono le scelte di prevenzione dello Stato e delle Regioni in una materia in cui le azioni di prevenzione sono azioni dello Stato delle Regioni e delle istituzioni come l'INAIL, l'ISPESL, i Ministeri. Questo Comitato deve essere costituito non solo formalmente, ma deve soprattutto funzionare, e qui purtroppo si scontano ritardi dovuti a vari fattori.



Vorrei invece sottolineare che una parte del sistema istituzionale già funziona: i Comitati regionali di coordinamento di cui all'art. 7 già esistono, sono stati costituiti, e ne fanno parte anche le parti sociali. Stiamo completando il cosiddetto Sistema informativo nazionale per la prevenzione (art. 8), mentre manca ancora la Commissione interpellì (art. 12). Il sistema del testo unico è quindi un sistema che in sé non è concluso, ma deve essere completato da una serie di provvedimenti assolutamente importanti, anche relativi al sistema istituzionale.

Peraltro, già dal 2008 è stata costituita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (art. 6) che ha svolto più di dieci riunioni. La Commissione consultiva è esattamente espressione del tripartitismo perché è composta in maniera paritetica, simmetricamente paritetica si potrebbe dire, dai rappresentanti dello Stato, delle Regioni, delle organizzazioni dei datori di lavoro e delle organizzazioni dei sindacati e ha compiti fondamentali in materia di salute e sicurezza.

Questa Commissione sta funzionando perché qualcuno ha preso l'iniziativa di farla funzionare e permettetemi a questo proposito di prendermi un merito. È una Commissione dove si lavora con molta fatica, perché il metodo tripartito è faticoso in quanto significa passare per ogni singola decisione attraverso opinioni che uno potrebbe anche ritenere sbagliate: tuttavia, per esperienza vi dico che questo metodo alla fine consente di adottare scelte e provvedimenti condivisi e ritengo che questa sia la giusta strada da seguire.

La Commissione consultiva si sta occupando di una serie di materie importantissime: poc'anzi il prof. Smuraglia ha citato giustamente lo stress lavoro correlato. Qui vi posso dare un segnale molto positivo, grazie anche alla collaborazione con i tecnici delle Regioni nell'ambito di uno dei 10 gruppi di lavoro in cui si articola la Commissione consultiva, purtroppo tutti coordinati da un poveraccio (il sottoscritto) costretto a moltiplicarsi. All'interno di questi comitati si lavora su questioni molto serie: qualificazione delle imprese, patente a punti per gli edili, modelli di organizzazione e gestione per la sicurezza, procedure standardizzate per la valutazione dei rischi.

Soffermiamoci per esempio sullo stress lavoro correlato, rispetto al quale abbiamo una scadenza normativamente fissata al 1° agosto 2010.

Grazie al confronto molto aperto, cordiale e assai franco, con i tecnici delle Regioni e con le parti sociali, siamo già ad un punto molto avanzato per le indicazioni metodologiche per la valutazione dello stress lavoro correlato di cui all'art. 28, comma 1-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009.

Come sapete, quest'ultimo decreto ha ritenuto opportuno delegare alla Commissione consultiva l'elaborazione di indicazioni metodologiche per la valutazione dello stress lavoro correlato sul presupposto – condiviso anche dalle parti sociali quando hanno formulato l'avviso comune in materia di salute e sicurezza – che sia necessario fornire indicazioni operative alle aziende sulla metodologia da seguire per la valutazione dello stress. Si tratta di una questione molto complessa, ma noi ci siamo comunque prefissi il termine del 16 giugno per l'emanazione delle indicazioni metodologiche.

Da qui qualche anticipazione sul nostro percorso. Mercoledì prossimo ci riuniremo per la redazione del documento assieme ai componenti del comitato. Il documento dovrà essere un documento semplice che indichi gli elementi che devono essere considerati quando si parla di stress lavoro correlato affinché non ci siano equivoci su che cosa debba essere valutato come fattore di stress, perché sia chiara la metodologia che deve essere utilizzata per individuare lo stress nelle organizzazioni di lavoro, perché sia chiaro ciò che fa parte dell'elemento organizzativo, ciò che fa parte del contenuto del lavoro, come viene percepita la situazione di cosiddetta “costrittività organizzativa” (io uso questo termine

anche se Confindustria non sarebbe d'accordo) nell'ambito dei singoli gruppi di lavoro, nell'ambito delle comunità di lavoro.

Considerate che lo stress lavoro correlato è talmente importante che l'Unione Europea ha promosso un accordo tra le parti sociali sul tema che noi abbiamo recepito con un accordo interconfederale; però in Italia abbiamo una peculiarità che gli altri Paesi europei poche volte hanno: abbiamo un tessuto sociale particolare connotato dalla presenza di tante piccole imprese che rende difficile applicare *sic et simpliciter* gli strumenti scientifici per la valutazione dello stress lavoro correlato validati da altri Paesi europei.

Quindi si tratta di trovare una strada italiana, efficace per le imprese italiane, per valutare lo stress lavoro correlato: questa è l'operazione che noi stiamo cercando faticosamente di realizzare nell'ambito di questo comitato.

Il documento in materia sarà, come dicevo, un documento breve. Nella prima stesura, di cui si è fatto carico il Ministero del lavoro, esso consta solo di quattro cartelle: è una scelta precisa per non essere dispersivi, anche se è probabile che poi si aggiungeranno altre cartelle viste le richieste in sede di confronto, ma non è questo il punto. Il punto è che si tratta di un documento in cui si dice con chiarezza che tutte le realtà aziendali devono essere realtà in cui si deve operare la valutazione dello stress lavoro correlato, si individuano degli *step* diversi per quest'attività, si individuano alcune fasi che sono necessarie e alcune fasi che sono eventuali e discendono da una rilevazione da cui emerga la presenza di indicatori di stress che legittimano l'applicazione di metodologie scientifiche complesse come quelle relative ai questionari, *focus group* ecc.

Quindi significa che se dalla prima rilevazione emerge che in una certa azienda non vi sono indicatori di stress rilevante, non è necessario andare ad un secondo livello, mentre invece se c'è un'indicazione in questo senso o anche solo il dubbio che vi siano indicatori di stress lavoro correlato si passa a fasi successive che sono quelle validate scientificamente.

Per farsi un'idea tecnica di quanto sto dicendo, si può consultare la metodologia che è stata pubblicata una settimana fa sul sito dell'ISPESL, che riprende la metodologia inglese e che è ascrivibile ad un *network* guidato dall'ISPESL sul disagio psico-sociale negli ambienti di lavoro. E si possono consultare le Linee guida delle Regioni sulla valutazione dello stress lavoro correlato.

Noi comunque vorremmo fornire, e abbiamo il compito istituzionale di farlo, entro il 16 giugno un'indicazione metodologica che sia la cornice per l'attività di tutte le imprese pubbliche e private, grandi e piccole. La data prevista del 16 giugno consentirà alle aziende di potersi organizzare, rispetto alla scadenza del 1° agosto, per l'elaborazione di un'attività che sia coerente con quella delle indicazioni metodologiche.

I dieci gruppi di lavoro della Commissione consultiva costituiscono il frutto di una scelta organizzativa che permette di evitare i problemi che inevitabilmente sorgerebbero ove si discutesse di ogni questione solo in sede plenaria di una Commissione che è composta di 40 persone.

Lavorare in parallelo su più tavoli differenti nei quali è presente il concetto del tripartitismo può portare a risultati positivi. La contemporanea presenza di rappresentanti dello Stato e delle Regioni consente inoltre di rispettare i principi dell'OIL: lo Stato e le Regioni non sono entità diverse, sono la stessa cosa, appartengono al pubblico nel concetto di sistema che ci deve essere in un Paese che fa parte dell'organismo internazionale.

Per quanto riguarda poi gli adempimenti ministeriali dei prossimi mesi, innanzitutto dovremmo emanare – e vi è in tal senso una forte sollecitazione del Ministro del lavoro – auspicabilmente prima dell'estate il decreto costitutivo del Sistema informativo nazionale per la prevenzione: il cosiddetto Sinp di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 81/2008. Si tratta di un provvedimento fondamentale perché consente di avviare quel sistema informatico in cui le

amministrazioni pubbliche inseriscono informazioni fondamentali per programmare le rispettive attività di prevenzione: sugli infortuni, sulle malattie, sulla programmazione dell'attività di vigilanza. Uno strumento importante per far sì che le troppo poche risorse che ci sono per la prevenzione non vengano disperse, che non si svolgano attività di prevenzione che si sovrappongano tra di loro o addirittura che siano in contrasto tra di loro.

In secondo luogo, e si tratta di un lavoro che è in fase avanzata, vi sono i provvedimenti relativi alla formazione. Infatti, il testo unico rinvia, agli artt. 34 e 37, ad accordi adottati in sede di Conferenza Stato-Regioni il compito di individuare i criteri, le modalità e i contenuti della formazione del datore di lavoro che intenda svolgere direttamente il ruolo di Responsabile del servizio di prevenzione e protezione, dei dirigenti e dei preposti e dei lavoratori.

Altri provvedimenti sono in fase di completamento. Abbiamo deciso, in una riunione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di recepire le proposte delle Regioni sul primo soccorso in ambito ferroviario, per cui nella prossima riunione in Conferenza Stato-Regioni dovrebbe essere approvato il decreto sul primo soccorso in ambito ferroviario (art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008).

C'è inoltre un provvedimento assai importante sulla semplificazione degli adempimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 53, comma 5). La semplificazione a cui si sta pensando non intende andare a scapito dei livelli di tutela, ma vuole partire proprio dal rispetto dei livelli di tutela individuati dalle direttive comunitarie. Dopo di che, se ci sono più comunicazioni della stessa natura, perché si dovrebbero fare quattro diverse comunicazioni? Perché fare più comunicazioni cartacee quando esiste la possibilità di fare una comunicazione informatica?

Occorre limitare il numero degli adempimenti per le imprese evitando che si moltiplichino cose che hanno la stessa natura: su questo esiste un documento del CNEL, e quindi delle parti sociali, nel quale si dice chiaramente quali sono gli adempimenti che possono essere semplificati e dal quale riterremmo di prendere le mosse. Sia chiaro, non si può prescindere dal rispetto del livello di tutela garantito dalle direttive comunitarie, per cui, ad esempio, non è possibile eliminare il fascicolo dell'opera (come pure qualcuno ha chiesto) perché tale fascicolo è previsto dalla direttiva 92/57.

Un ultimo riferimento riguarda la qualificazione delle imprese, che noi riteniamo effettivamente di particolare importanza e che, fra l'altro, costituisce il frutto di un'idea condivisa sia dall'ex Ministro Damiano sia dall'attuale Ministro Sacconi: quella per cui non ci si può inventare imprenditori in settori a rischio.

Il sistema di qualificazione delle imprese – qui parliamo di qualificazione ai fini della salute e sicurezza – è un sistema importante anche se di non facile costruzione. Noi ci stiamo lavorando per impedire che si trovi ad operare chi non abbia una preparazione e una professionalità con specifico riferimento al tema della salute e sicurezza. Penso alla formazione, ma penso anche a certi strumenti organizzativi: e condivido pienamente il riferimento fatto in precedenza all'organizzazione del lavoro, perché questo è assolutamente il punto centrale, la direzione nella quale dobbiamo andare quando si parla di salute e sicurezza.

Guardare la salute e sicurezza solo in termini tradizionali ormai non è più possibile: ciò ovviamente non significa che non si debba agire sul piano della tradizionale tutela contro gli agenti chimici ecc., ma occorre altresì indirizzare la prospettiva della prevenzione verso l'organizzazione del lavoro per aggredire i cosiddetti comportamenti pericolosi.

Come rileva l'Unione Europea, più del 60% degli infortuni avvengono per i cosiddetti comportamenti pericolosi, cioè procedure scorrette, dove la scorrettezza della

procedura non è colpa del lavoratore, è colpa dell'organizzazione del lavoro. Qui il discorso diventa complesso; ma questa è senz'altro la direzione da intraprendere.

Permettetemi in conclusione una considerazione concreta. La legge è uno strumento, i provvedimenti amministrativi di attuazione della legge sono strumenti, mentre il nostro obiettivo – non ce lo dobbiamo mai scordare, anche oggi che stiamo parlando di questioni giuridiche – l'obiettivo di questa legge non può essere un obiettivo non condiviso ed è quello di abbattere gli infortuni sul lavoro.

A noi non interessa una legge che sia bella, per la quale si fanno i convegni. A noi come amministrazione interessa che sia una legge che abbatta gli infortuni.

Per quanto mi riguarda può essere pure una legge vituperata, ma l'essenziale è che abbatta il numero degli infortuni e riduca il numero delle malattie professionali, perché è questo l'obiettivo che noi non dobbiamo mai dimenticare: abbattere i drammi umani e sociali che derivano dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali.

Le ultime rilevazioni dell'INAIL ci parlano dei soli infortuni sul lavoro e non delle malattie professionali: eppure queste costituiscono un problema poco indagato ma gigantesco se è vero che nel 2005 se ne stimava un costo di 45 miliardi di euro.

Ricordiamoci quindi l'obiettivo delle nostre attività.

ing. Marco Masi

*Responsabile del Coordinamento tecnico interregionale PISLL  
(prevenzione, igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro)*

Devo ringraziare innanzitutto l'Università di Urbino per questo incontro di studio, ancora più straordinario perché organizzato all'indomani della stampa del Commentario.

Sono molto contento di essere qui con voi oggi e mi permetterò anche di evitare di parlarvi di cantieri, di macchine, di impianti, cosa che la mia conoscenza culturale mi imporrebbe.

In un luogo di cultura come questo io vorrei partire da una riflessione forse irriverente suscitata dal ricordo di un film straordinario a cui sono molto affezionato: “Non ci resta che piangere”. Un film con un grande napoletano come Massimo Troisi ed un grande toscano come Roberto Benigni. Come ricorderete, verso la fine del '400, in coincidenza con la scoperta dell'America, questa coppia straordinaria incontra Leonardo da Vinci e nella foga di raccontare al grande Leonardo le loro tante conoscenze, finiscono per parlare della più banale: “lo sciacquone”.

Forse nessuno di noi si è mai chiesto come funziona esattamente lo sciacquone.

Perché parto da questa evocazione? Perché il lavoro è fatto da una stratificazione di conoscenze e di saperi che diamo per scontati; la cultura e la civiltà partono da quelle conoscenze e si evolvono.

Nella nostra società i lavori sono fatti dalla conoscenza, dalla competenza e dal sapere di donne e di uomini che ovviamente le istituzioni, tutte quante, devono saper tutelare e valorizzare.

Certamente il testo unico è stata un'impresa straordinaria: anche se non sono un giurista, capisco che è straordinaria l'impresa di ricompattare oltre 3000 articoli in poco più di 300.

Tuttavia, da una buona norma, sicuramente perfettibile come quella del d.lgs. n. 81/2008, così come modificata dal d.lgs. n. 106/2009, tutte le istituzioni sbaglierebbero se si attendessero solo le cose di cui ha parlato con molta efficacia il dott. Lorenzo Fantini, rappresentante del Ministero del lavoro.

Dico questo perché, per valorizzare e proteggere la salute e la sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori, noi dovremmo riuscire a comporre politiche tra di loro integrate e coordinate. La prima a cui penso è la politica della formazione in qualità: la qualificazione dei processi formativi, delle agenzie formative, dei docenti che intervengono, in un corretto rapporto pubblico-privato, e penso qui al ruolo strategico che può giocare l'Università. Penso a politiche dell'ambiente, della protezione ambientale, alle politiche delle infrastrutture e dei lavori pubblici. Mi preoccupa quando sento l'Associazione nazionale dei costruttori edili che mi dice che si registra un meno 60% delle commesse pubbliche, dei lavori pubblici.

Accanto a grandi opere necessarie per il nostro Paese, occorrerebbe forse investire in piccole opere, in filiere corte, che in qualche modo si avvicinano alla reale esigenza delle piccole realtà produttive del nostro Paese, così proteggendo il sistema produttivo italiano.

Penso alle politiche di accoglienza in questo ambito. Se partiamo dal fatto che ormai nei cantieri edili almeno il 30-40% della forza lavoro è migrante, perché non pensare a progetti di cooperazione internazionale in cui riusciamo in qualche modo ad intercettare una vera e propria “tratta di schiavi” o quei flussi migratori poco controllati e sotto ad un perenne ricatto occupazionale, quella dequalificazione della manodopera migrante,

necessaria non soltanto nei cantieri ma anche ad assistere i nostri anziani: e, si badi bene, il sistema sanitario si fonderà proprio sull'integrazione tra cura e riabilitazione.

Visto che ho richiamato la scoperta dell'America – che nel film Troisi e Benigni tentavano di fermare – mi viene da pensare che in America il presidente Obama ha fatto una riforma del sistema sanitario che si avvicina soltanto al nostro.

Penso alla necessità di garantire una difesa sociale, anche sul piano previdenziale. Se si pensa che i nostri lavoratori nel comparto edile sono spesso anziani, che in estate spesso muoiono per infarto e non per caduta dall'alto, bisognerà pensare ad una riforma previdenziale che tenga conto di tali aspetti.

Penso anche alla politica sull'istruzione. Il testo unico assegna alla scuola ed all'università un ruolo strategico: su questo ogni giorno lavoriamo con i Ministeri e con le Direzioni regionali scolastiche. Poter garantire un'attenzione al miglioramento della percezione del rischio da parte delle giovani generazioni credo sia uno straordinario investimento pedagogico, utile non soltanto alla salute e sicurezza del lavoro: basti pensare a quel triste tributo di morti sulla strada che dobbiamo registrare ogni fine settimana e che sono in gran parte giovani.

Penso alla protezione del sistema delle imprese e qui, su tutte, si impone una riflessione. Sempre più spesso lavoratori bravi, esperti e formati abbandonano le imprese e ritornano nelle stesse come lavoratori autonomi innescando autentici fenomeni di auto-sfruttamento: ebbene non è questa la protezione delle imprese. Per proteggere il sistema delle imprese occorre riconoscere che esiste un costo generale di impresa e di ciò occorre che si faccia carico chi commissiona i lavori pubblici e privati. Si tratta di intervenire sull'eccessivo carico fiscale che ancora grava sul costo del lavoro.

In questo senso penso alle politiche di protezione verso i lavori pubblici: si tratta cioè di cercare di passare una volta per tutte dal sistema del massimo ribasso all'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008 sui cantieri esclude dal ribasso il costo della sicurezza: è un elemento che funziona, ma fino ad un certo punto. Occorre escludere dal ribasso il costo della manodopera. Proviamo una volta tanto a riconoscere che quell'opera, che quel lavoro è fatto da uomini, è fatto da un costo orario garantito: così sconfiggeremo sicuramente la mancata sicurezza, ma anche l'illegalità e la sleale concorrenza tra imprese. E io credo che anche tutte le associazioni dei datori di lavoro sarebbero d'accordo su questo tipo di intervento.

Penso peraltro che, accanto a queste politiche, valga soprattutto una considerazione: la possibilità di integrare quanto più possibile in senso, come dire, federalista le azioni di due grandi componenti, che sono appunto i Ministeri competenti – il Ministero del lavoro e della salute – e le Regioni e Province autonome. Occorre un buon federalismo coordinato con il sistema nazionale.

Questo sistema basato sulla leale collaborazione e su rapporti interistituzionali ha permesso di aprire un dibattito importante e ci ha consegnato il d.lgs. n. 81/2008, soprattutto il suo Titolo I. Voglio ricordare che, proprio all'indomani dell'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, le Regioni chiesero di limitare l'azione di riordino proprio al Titolo I, ritenendo cioè che esso, su cui si era svolta una matura riflessione comune, potesse costituire il cuore dell'impianto normativo e da lì partire approfondendo i Titoli tecnici. E abbiamo creduto che, accanto ad una buona norma, potessero essere importanti le buone pratiche, i codici di condotta, le linee guida, quella norma di secondo livello che interpretasse le dinamiche del lavoro.

È chiaro infatti che un testo unico non potrà mai definire esattamente come si esegue uno scavo in galleria in sicurezza. Una buona norma, che sia veramente efficace,



deve poter garantire la possibilità di emanare linee di indirizzo attraverso un federalismo coordinato. Di qui il ruolo fondamentale del Comitato di cui all'art. 5, che ha richiamato il rappresentante del Ministero del lavoro: è lì che le istituzioni, i Ministeri e le Regioni, devono trovare quelle sinergie per impostare politiche condivise nel nostro territorio.

Spero che il Ministro Sacconi e il Ministro Fazio diano attivazione a questa cabina di regia.

Sono preoccupato quando vedo bozze del Piano sanitario nazionale in cui la salute e la sicurezza dei lavoratori non sono presenti nelle politiche perché, guardate bene, spesso si pensa che il lavoratore sia diverso dal cittadino.

Quando quel lavoratore si infortuna o si ammala, quei 45 miliardi di costi sostenuti dal nostro Paese sono non soltanto costi di indennizzi, ma anche di riabilitazione e ovviamente costi sociali che noi sosteniamo come sistema sanitario e che, se risparmiati, potrebbero essere utilmente reinvestiti nella prevenzione.

È quindi quantomeno strano disgiungere il lavoratore dal cittadino, che non ci sia quest'attenzione in un atto così importante che tutela la nostra salute. Su questo vorrei richiamare un elemento fondamentale che le Regioni hanno da sempre sottolineato, e che è stato ricordato dal prof. Smuraglia, che ringrazio e saluto con affetto: è impensabile poter impostare politiche di prevenzione se non si conosce che cosa realmente accade nel mondo del lavoro.

Ce lo dice il ciclo della qualità: una buona politica parte dalla conoscenza approfondita dei fenomeni. Ecco perché una delle principali attività che abbiamo promosso e stimolato è proprio il sistema dei flussi informativi, il modello “sbagliando s’impara”: apprendere dall’infortunio, analizzarlo, scomporlo; definire dall’infortunio, ma anche dal mancato infortunio, profili di rischio e imparare e migliorarsi.

Penso al sistema MALPROF, alla conoscenza epidemiologica delle malattie professionali, agli indicatori, ai soggetti sentinella. In un mondo del lavoro sempre più frammentato, la possibilità di leggere le dinamiche delle malattie professionali non passa solo attraverso le fondamentali figure dei medici competenti o dei medici dei servizi di prevenzione, ma anche tramite la rete fondamentale dei medici di medicina generale, come lettura delle malattie dal lavoro. Penso all'esperienza dell'art. 40, alla possibilità di creare un rapporto più forte con i medici competenti (che a me piace chiamare medici di fabbrica, perché “competenti” mi fa pensare al fatto che possano esistere anche medici... incompetenti): penso al rapporto importante che deve esistere tra le istituzioni ed i medici di fabbrica, i medici competenti, proprio per garantire una conoscenza dei danni da lavoro, degli indicatori di salute e danno.

Su questo le Regioni hanno creato un vero e proprio sistema di sorveglianza che è a disposizione di tutti i soggetti della prevenzione e ora ci aspettiamo di poter far confluire tutto questo nel sistema informativo nazionale, nel famoso SINP.

Per quanto concerne le azioni di prevenzione, abbiamo attivato i tre Piani nazionali: il Piano nazionale edilizia, il Piano nazionale agricoltura e silvicoltura, la sorveglianza delle malattie professionali.

Nel settore agricolo e forestale occorre accompagnare le necessarie attività di vigilanza con anche azioni di incentivo: pensate al problema della rottamazione del parco macchine, macchine agricole di trent'anni che frequentemente si ribaltano – come avviene in Toscana o qui nelle Marche, che non sono tutte pianeggianti come la Lombardia – causando spesso la morte del lavoratore. Se noi riuscissimo ad innescare, come si è fatto per il settore degli elettrodomestici o delle auto, rottamazioni più mirate, non solo innescheremmo maggior attenzione su salute e sicurezza dei lavoratori, ma anche

protezione delle nostre fabbriche che producono giustappunto buoni macchinari nel settore agro-forestale.

Altri importanti interventi realizzati dalle Regioni riguardano le azioni di assistenza, come la possibilità di ascolto, l'attivazione di sportelli informativi e numeri verdi a disposizione dei lavoratori.

Penso anche che il ruolo degli organismi paritetici previsto dall'art. 51 sia fondamentale. Mi riferisco al fatto che tali organismi possono asseverare l'adozione di sistemi di qualità da parte delle imprese. Ciò orienterà meglio e più efficacemente l'azione di vigilanza: tanto più sarà valida l'azione degli organismi paritetici, tanto migliore e meno sovrapponibile risulterà l'attività di vigilanza e controllo. Ciò tuttavia merita una riflessione, perché gli organismi paritetici esistono e operano nel settore dell'edilizia, ma sono scarsi se non addirittura assenti negli altri settori.

Su questo punto dovremmo soffermarci così come sull'importante figura che è il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale: figura allo stato attuale poco presente, ma di fondamentale riferimento non solo per i sistemi di prevenzione, non solo per le ASL, o per le Direzioni provinciali del lavoro, ma anche nella realizzazione di quel sistema di rapporto con le parti sociali che sta alla base del d.lgs. n. 81/2008.

Per quanto concerne le attività di vigilanza e controllo, ci siamo dati degli indicatori, degli obiettivi: vigilare e controllare almeno il 5% dell'unità locali presenti sui vari territori regionali, circa 250.000 attività produttive. Abbiamo superato questa soglia, si aggiungono oltre 50 mila cantieri; però la presenza dev'essere più mirata, più diffusa sul territorio.

Un altro intervento riguarda le sanzioni positive.

Tutti sapete che il d.lgs. n. 81/2008 ha introdotto la sospensione dell'attività imprenditoriale: spesso i nostri servizi di vigilanza, penso alle ASL, alle DPL, sospendono l'attività imprenditoriale. Queste attività imprenditoriali spesso spariscono o virano sempre di più verso l'illegalità e l'insicurezza. Quindi queste sanzioni devono essere mirate, attente al tessuto produttivo, in particolare alle piccole e medie imprese.

Debbo anche segnalare le azioni mancate o in ritardo.

In primo luogo il libretto formativo del cittadino. Io credo che sia uno strumento fondamentale perché è con la formazione e l'addestramento che si sconfigge molta di quella insicurezza che abbiamo evocato. Senza trascurare che il libretto servirebbe anche per le attività di vigilanza e controllo, consentendo di verificare l'effettiva competenza e conoscenza dei lavoratori.

Ma ci dovremmo impegnare anche nell'incentivazione mirata: definire incentivi mirati e controllare che quegli incentivi siano effettivamente spesi per certe azioni. Ciò grazie ad un'opera di *intelligence* tra le DPL, l'INAIL, l'INPS e i dipartimenti di prevenzione delle ASL: incentivi che effettivamente aiutino il sistema delle imprese anche a migliorarsi e a riorganizzare il proprio lavoro.

Infine penso ai sistemi di qualificazione: aiutiamo ad arrivare a quel bollino blu, che non sia però semplicemente un marchio da mettere sulla carta da lettere, ma un'adozione volontaria e convinta ai sistemi di gestione.

La portata dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 è straordinaria. Chi vi parla viene dal settore della progettazione edile, dove l'esperienza del passaggio dall'albo nazionale costruttori alle società di certificazione è tuttora sotto analisi. Il sistema di qualificazione dell'art. 27 dovrebbe interessare invece tutte le imprese e addirittura tutti i lavoratori autonomi. Un lavoro non facile che presuppone una piattaforma informatica poderosa, una conoscenza diffusa, puntuale delle imprese, della loro consistenza, della loro idoneità tecnico-professionale.



Da tempo si parla di una sorta di patente a punti da sperimentare nel settore delle imprese edili. Mi piacerebbe, però, che prima dei punti venisse creata la patente e, soprattutto, venisse studiato un sistema per agevolare le imprese che vogliono conquistare quella patente, altrimenti andrebbe persa la reale consistenza del comparto edilizio che è fatto di microimprese e di lavoratori autonomi, spesso in difficoltà.

La qualificazione è fondamentale e costituisce un passaggio straordinario. Speriamo però che quanto prima il nostro Paese pensi a proteggere il sistema delle imprese perché una buona qualificazione c'è quando c'è un buon lavoro e soprattutto quando il lavoro c'è.

Sono certo che, su questi temi, le Regioni e le Province autonome potranno integrare, completare e declinare efficacemente sui vari territori il nuovo sistema, contribuendo a creare livelli sempre più alti di integrazione e collaborazione interistituzionale, in un confronto aperto e costante con le forze sociali, le istituzioni, il mondo scientifico ed accademico e le associazioni dei professionisti.

Un linguaggio comune, metodologie di lavoro condivise, buone pratiche e strumenti elaborati congiuntamente, sono ormai patrimonio di quello che a buon ragione può essere chiamato “il sistema integrato della prevenzione” che mi auguro possa essere un riferimento davvero utile per le lavoratrici e i lavoratori del nostro Paese.

## **I sistemi di gestione della prevenzione**

prof. Patrizia Tullini

*Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Bologna*

### *1. La pluralità degli strumenti di gestione della sicurezza sul lavoro: un panorama normativo affollato. La presunzione di conformità dei modelli nominati*

Uno degli aspetti più innovativi del d.lgs. n. 81/2008 è costituito dall'accentuazione dell'approccio integrato alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Da un lato, si registra l'introduzione *ex novo* di strumenti gestionali della prevenzione in azienda; dall'altro, viene offerto un significativo riconoscimento ai diversi sistemi, procedure e modelli organizzativi già diffusi nella prassi, che risultano ora esplicitamente valorizzati e promossi dal legislatore.

Ad una prima impressione il giudizio dell'interprete non potrebbe che essere positivo: a lungo, sotto il regime del d.lgs. n. 626/1994, s'è insistito sull'esigenza di modificare la tradizionale impostazione normativistica e sanzionatoria della disciplina relativa alla sicurezza – alla quale si collega una valenza afflittiva sul piano di politica criminale<sup>1</sup> – così da trasformare i precetti giuridici astratti in comportamenti concreti e nel governo fattivo della protezione dei lavoratori.

Un esempio emblematico di tale evoluzione normativa è costituito dalla procedura di valutazione dei rischi con la conseguente elaborazione del documento aziendale: attraverso l'individuazione e la programmazione delle misure di sicurezza, infatti, si punta a realizzare un sistema (obbligatorio) di gestione prevenzionistica. Gli artt. 28 e 29 d.lgs. n. 81/2008 non hanno solo completato ed arricchito lo scarno dettato dell'art. 4 d.lgs. n. 626/1994 che, per la prima volta, ha scomposto l'obbligo unitario del datore di lavoro in una sequenza di comportamenti solutori, ma hanno attribuito una nuova tipicità a quello che il legislatore ha definito – testualmente – come “lo strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali e di prevenzione” (art. 28, comma 2, lett. *a*), d.lgs. n. 81/2008). In sintesi, la valutazione dei rischi consente di accertare l'esistente e di definire lo *standard* attuale d'applicazione della disciplina protettiva, ma contiene anche un impegno al miglioramento nel tempo e all'accrescimento del livello di garanzia per i lavoratori, seguendo una logica di adempimento dinamico del dovere di sicurezza.

Accanto allo schema gestionale obbligatorio, il testo unico considera e richiama una molteplicità di altri strumenti che possono essere adottati volontariamente: i sistemi di gestione in materia di salute e sicurezza (SGSL) elaborati e talora certificati da enti ed organismi privati; le Linee guida UNI-INAIL del 2001 e il British Standard OHSAS 18001:2007, espressamente nominati dall'art. 30, comma 5, d.lgs. n. 81/2008, che rappresentano i sistemi oggi più in uso e sono, di fatto, raccomandati dal legislatore in “sede di prima applicazione” del testo unico<sup>2</sup>; i “modelli di organizzazione e di gestione” previsti dall'art. 30 d.lgs. n. 81/2008 (con caratteristiche giuridiche particolari ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 231/2001); gli “ulteriori” modelli organizzativi che potranno essere

---

<sup>1</sup> Sulle peculiarità dell'apparato sanzionatorio penale v. Sgubbi 1997, 260, secondo il quale, in questo settore, prevale “uno scopo concreto, non punitivo” che “ha poco a che vedere con la funzione di deterrenza che siamo abituati ad attribuire alla sanzione penale”.

<sup>2</sup> Come osserva Amati 2007a, p. 156, “non è chiaro il limite temporale entro il quale l'adozione di tali linee guida sia da ritenersi conforme”: la locuzione normativa “non brilla certo per chiarezza”.

definiti dalla competente Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (cfr. art. 30, comma 5, ultimo periodo, e art. 6, comma 8, lett. *n*), d.lgs. n. 81/2008).

Né basta: il decreto correttivo n. 106/2009 ha ulteriormente ampliato l'elenco, attribuendo al medesimo organismo istituzionale la facoltà di operare adeguamenti e/o adattamenti degli schemi gestionali già collaudati, nonché d'individuare “procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese” (art. 30, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 81/2008).

Non v'è dubbio che il legislatore guardi con favore ai diversi strumenti prevenzionistici, riconoscendo loro una preminente capacità di promuovere l'effettività della tutela dei lavoratori, al punto di formulare un rinvio aperto o in bianco all'attività propositiva, di valutazione e di elaborazione della Commissione tecnico-amministrativa<sup>3</sup>. Vero è che un panorama normativo così liberamente accessibile, e già affollato di procedure, *guidelines* e modelli, meriterebbe una maggiore univocità tanto sul piano giuridico-concettuale quanto su quello contenutistico, e persino terminologico.

La prima esigenza, infatti, è quella di evitare le confusioni e le sovrapposizioni, che sono invece ampiamente favorite da una certa disinvoltura nell'uso linguistico. Nella realtà spesso s'identificano i sistemi di gestione della salute e sicurezza (SGSL) con i – più complessi ed impegnativi – modelli organizzativi *ex* art. 30 d.lgs. n. 81/2008; oppure si finisce per considerarli equivalenti ed omogenei quanto all'efficacia esimente rispetto alla responsabilità amministrativo-penale prevista dal d.lgs. n. 231/2001, estesa ai reati in materia infortunistica in base all'art. 300 del testo unico.

Sarebbe utile, inoltre, chiarire il significato di quella sorta di presunzione di conformità introdotta dall'art. 30, comma 5, d.lgs. n. 81/2008, secondo la quale i sistemi di gestione coerenti con quelli tipizzati dal legislatore (Linee guida UNI-INAIL; British Standard OHSAS 18001) si “presumono conformi ai requisiti” richiesti per l'esonero dalla responsabilità amministrativa da reato, ma solo per “le parti corrispondenti”.

Quest'ultimo inciso, in particolare, continua a far discutere gli interpreti e a suggerire letture ambivalenti. Si affaccia una tendenza ad accreditare la natura presuntiva della disposizione, come pare desumersi dal suo tenore letterale, così da limitare l'ambito del controllo del giudice, “rimpiazzandolo con una validazione *ex ante*, rilasciata *ex lege*, a favore di specifici modelli gestionali”, la cui applicazione renderebbe insindacabile l'attività di prevenzione del rischio-reato sia da parte degli organi pubblici di vigilanza sia in sede giudiziale<sup>4</sup>.

È probabile però che – intesa in modo così ampio – la norma finisca per evocare dubbi di legittimità costituzionale, comportando un'emarginazione del ruolo del giudice in materia penale e la surroga con apparati di auto-controllo interno o di soggetti terzi (ad es., organismi privati o enti di certificazione)<sup>5</sup>. Si ha cura di avvertire, allora, che la presunzione dovrà ritenersi relativa (*juris tantum*) e circoscritta all'apprezzamento del requisito dell'idoneità esimente, da riconoscere solo ai modelli direttamente richiamati dal legislatore (com'è previsto, in generale, dall'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 231/2001). Viceversa, non si supera il profilo più refrattario ad ogni astrazione o generalizzazione *a priori*, che riguarda la

---

<sup>3</sup> Cfr. Marra 2010, 594, che censura l'eccessiva ampiezza del rinvio agli organi tecnico-amministrativi, senza quelle mediazioni istituzionali che sono invece previste dall'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 231/2001.

<sup>4</sup> Così Marra 2010, 592 ss., che ritiene accettabile la scelta normativa “solo se limitata al profilo dell'idoneità dei modelli organizzativi ‘tabellati’”. Favorevoli Natullo 2009, 27; D'Arcangelo 2008, 2, 94, che ravvisa una presunzione *juris tantum* suscettibile di gravare la pubblica accusa dell'onere della prova anche nell'ipotesi di reati commessi da soggetti in posizione apicale.

<sup>5</sup> Ne pare convinto Marra 2010, 594 s., secondo cui il controllo sull'attuazione del modello organizzativo compete al giudice, in base ai criteri propri dell'ordinamento giuridico generale.

verifica sull’“efficace” funzionamento dei medesimi modelli (già riconosciuti idonei in via presuntiva).

Resta tuttavia l'impressione che, pur accantonando la questione di costituzionalità, un meccanismo presuntivo così mal congegnato non sia in grado di determinare un'autentica inversione dell'onere probatorio nel giudizio di responsabilità penale a carico della persona giuridica. Non solo l'adozione e la concreta attuazione, ma lo stesso requisito dell'idoneità ai fini dell'esonero dev'essere valutato in relazione ad ogni singolo contesto aziendale. Al limite, l'utilizzo dei modelli nominati dall'art. 30, comma 5, d.lgs. n. 81/2008 potrà favorire il *test* d'adequatezza da parte dell'organo giurisdizionale, ovvero facilitare l'esclusione della c.d. colpa di organizzazione, rintracciabile “in tutto ciò che sta a monte del comportamento dell'autore del reato”<sup>6</sup>.

Non si evita, cioè, l'onere del datore di lavoro di provare che i sistemi gestionali riconosciuti dal legislatore sono davvero provvisti degli elementi strutturali posti dall'art. 30 d.lgs. n. 81/2008, che li rendono attrezzati per la prevenzione dei reati-presupposto, ovvero la dimostrazione di aver provveduto ad integrare le parti mancanti o insufficienti o inadeguate rispetto al parametro normativo.

Il controllo del giudice non potrà non essere specifico e individualizzato, anche perché il dovere di sicurezza non si esaurisce in un'attività solutoria iniziale e statica, ma perdurante nel tempo e coerente con i mutamenti del contesto aziendale. Tanto più, ove si ritenga che la colpa di organizzazione, pur essendo autonoma rispetto a quella dell'autore del fatto-reato, rappresenti comunque “la proiezione sintetico-espressiva di omissioni o azioni individuali” che vengono trasposte sul piano della responsabilità collettiva per intuibili ragioni di efficienza e di funzionalità del sistema punitivo<sup>7</sup>.

Del resto, è opinione unanime che – nonostante il perentorio disposto normativo secondo cui il modello organizzativo “deve essere” adottato (art. 30, comma 1, d.lgs. n. 81/2008) – non si configuri un preciso obbligo giuridico<sup>8</sup>, semmai un onere rimesso alla scelta discrezionale del datore di lavoro; così, per converso, la regola presuntiva adombrata dal comma 5 non potrebbe condizionare il libero convincimento del giudice né impedire il giudizio sull'efficienza dei sistemi gestionali, disconoscendo gli adempimenti fittizi o cartacei in materia di sicurezza.

Eppure, ridimensionata la valenza della particolare fattispecie presuntiva, non vanno trascurate le ragioni d'una tecnica legislativa che, in modi variabili e graduati, tende rapidamente ad espandersi.

In forza del decreto correttivo n. 106/2009, anche la disciplina della delega di funzioni s'è arricchita d'un ulteriore congegno presuntivo, secondo il quale il dovere di vigilanza del datore di lavoro “*s'intende assolto* in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'art. 30, comma 4”, quale parte integrante del sistema prevenzionistico aziendale (cfr. art. 16, comma 3, ultimo periodo, d.lgs. n. 81/2008). Si profila, così, un possibile un effetto esimente non solo a vantaggio della persona giuridica, bensì anche della persona fisica, in relazione alla colpa penale in senso stretto, derivante dall'omissione dei compiti connessi alla specifica posizione di garanzia<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Pulitanò 2002, 962.

<sup>7</sup> Così Gargani 2006, 286. Secondo Pulitanò 2002, 962, il funzionamento “efficace” va escluso “ogni volta che il reato sia stato reso possibile da una qualche carenza nell'attività di altri soggetti, relativa ad adempimenti facenti parte del modello”.

<sup>8</sup> Cfr. Bernasconi 2008, 969: “L'interpretazione letterale del comma 1 dell'art. 30 propende nel senso di una obbligatorietà circoscritta ai soli contenuti” del modello organizzativo.

<sup>9</sup> Cfr. De Vita 2009, 73 s., che sottolinea la novità contenuta nel decreto correttivo, secondo cui “è la stessa inderogabile situazione di garanzia del datore di lavoro a formare oggetto del modello di verifica e controllo la cui efficace adozione esime da responsabilità penale (in senso stretto)”.

In tale ipotesi, la soluzione interpretativa non potrà essere diversa da quella già accolta, pur se la riformulazione della norma relativa al controllo sull’attuazione delle funzioni trasferite rappresenta un segnale inequivocabile<sup>10</sup>. Si punta, infatti, a rafforzare l’azione premiale nei confronti dei sistemi di gestione e l’apparato legislativo si orienta innegabilmente verso la promozione di programmi standardizzati, di schemi basati sulle buone prassi, di modelli prevenzionistici ritenuti validi *a priori*, che si allontanano tanto dall’originaria conformazione dei *compliance program* di cui al d.lgs. n. 231/2001<sup>11</sup> quanto dalla mappatura dei rischi intesa quale attività interamente imputabile all’esercizio (discrezionale) del potere datoriale.

Una maggiore certezza del quadro sistematico risulta ancor più necessaria, in considerazione dei molteplici e rilevanti interessi (anche economici) che sono coinvolti nell’utilizzo di tali strumenti, nonostante rimanga insicura la resa effettiva in termini giuridici. È sin troppo ovvio che, scegliendo di dotarsi volontariamente d’un sistema gestionale, il datore di lavoro si attende un’utilità apprezzabile e confida su una condizione di vantaggio, di cui avvalersi all’occorrenza.

Non è in gioco solo la riuscita della politica legislativa incentivante, ma anche l’affidamento sulle conseguenze derivanti dall’utilizzo di strumenti organizzativi per attenuare od escludere il rimprovero della colpa: un affidamento significativo ai fini penali e amministrativi, ma nondimeno rilevante sul piano della responsabilità civile.

## *2. L’adozione dei sistemi gestionali e l’adempimento dell’obbligo di sicurezza del datore di lavoro*

Premessa l’esigenza d’un approfondimento del quadro giuridico-interpretativo, l’attenzione cade su un profilo di solito poco indagato nella prospettiva del giuslavorista: il ruolo svolto dagli strumenti di gestione aziendale ai fini dell’adempimento dell’obbligo di sicurezza posto dall’art. 2087 c.c.

È ormai evidente che l’introduzione dei modelli organizzativi *ex art. 30 d.lgs. n. 81/2008* non incide solo nell’ambito chiuso e definito della responsabilità amministrativo-penale della *societas*, ma è destinata ad assumere una rilevanza sistematica più ampia e potenzialmente diffusiva. Può servire, come s’è già rilevato, ad escludere la colpa penale del datore di lavoro (almeno) nell’ipotesi testuale della delega di funzioni, comportando un’estensione dell’effetto esimente e, in definitiva, un’osmosi tra il piano della responsabilità collettiva e quello individuale<sup>12</sup>. E, ancora, resta da indagare la (possibile) influenza dei *compliance program* – e, in generale, delle tecniche di pianificazione della sicurezza – nella valutazione della colpa civile del datore di lavoro.

Si allude al fatto che i sistemi gestionali non hanno solo un impatto sull’organizzazione aziendale – nel senso di agevolare o migliorare il tasso d’effettività della sicurezza –, ma implicano al contempo una sorta di formalizzazione e/o standardizzazione del contenuto dell’obbligo posto a carico del datore di lavoro, secondo un *mix* composito di regole, di procedure e di comportamenti organizzativi. Dunque, sono strumenti di misurazione del corretto adempimento contrattuale e, in particolare, del grado di diligenza

---

<sup>10</sup> Prima dell’intervento correttivo, l’art. 16, comma 3, d.lgs. n. 81/2008 si limitava a stabilire che “la vigilanza si esplica *anche* attraverso i sistemi di verifica e controllo di cui all’art. 30, comma 4”.

<sup>11</sup> Cfr. Bernasconi 2008, 970, che sottolinea l’originario impianto del d.lgs. n. 231/2001 “fondato sulla discrezionale valutazione della singola società circa lo specifico e concreto rischio penale, sul conseguente onere di adottare il modello organizzativo, sulla flessibilità del medesimo in rapporto alla mappatura del rischio realizzata *intra moenia*”.

<sup>12</sup> Così Gargani 2008, 80, che rileva la “tendenza eccentrica” della responsabilità amministrativa da reato e la sua espansione sul piano individuale, “presumibilmente destinata a proiettarsi oltre tale confine”.

impiegato nella tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori (secondo il dettato dell'art. 2087 c.c.).

Da questo punto di vista, è facile avvedersi che – in aggiunta ai modelli sinora indicati e tipizzati dal legislatore (v. *retro* n. 1) – il testo unico offre un catalogo ben più ampio e articolato di meccanismi di uniformazione dell'adempimento del dovere di sicurezza. In tale contesto s'inscrivono:

a) le procedure standardizzate di valutazione dei rischi nelle imprese minori (sino a cinquanta dipendenti) (art. 29, commi 6 e 6-*bis*, d.lgs. n. 81/2008), che saranno elaborate dalla Commissione consultiva e recepite con decreto interministeriale, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 6, comma 8, lett. *f*);

b) le procedure standardizzate per la redazione del documento unico di valutazione dei rischi interferenziali, definite dalla medesima Commissione *ex* art. 6, comma 8, lett. *m-ter*), d.lgs. n. 81/2008, con facoltà d'individuare le “tipologie di attività” per le quali l'obbligo non sussiste in quanto il rischio da interferenza è ritenuto “irrilevante”;

c) le procedure standardizzate per la valutazione dello *stress* lavoro-correlato, ancora una volta adottate dalla Commissione consultiva (cfr. art. 6, comma 8, lett. *m-quater*), d.lgs. n. 81/2008 che si riferisce propriamente a “indicazioni necessarie”;

d) l'“asseverazione dell'adozione e dell'efficace attuazione” dei modelli organizzativi di cui all'art. 30 effettuata dagli organismi paritetici che, a tal fine, costituiscono commissioni provviste di competenze tecniche (art. 51, comma 3-*bis* e comma 3-*ter*, d.lgs. n. 81/2008).

Per ciascuno di questi sistemi di semplificazione, di standardizzazione o di asseverazione, sarà necessario individuare le precise conseguenze in termini di assolvimento dell'obbligo di tutela previsto dall'art. 2087 c.c. Non è chiaro, infatti, il gradiente giuridico che singolarmente li contraddistingue: il testo unico offre pochi lumi e, ancor meno, criteri interpretativi affidabili.

In prima approssimazione, si può ipotizzare che i modelli organizzativi “asseverati” dagli organismi paritetici e quelli messi a punto (o certificati) da soggetti privati assumano una natura autonoma o negoziale. Al contrario, le procedure di semplificazione e/o standardizzazione, che impegnano le competenze della Commissione consultiva, acquistano probabilmente una rilevanza pubblicistica: sia perché elaborate da organi tecnico-amministrativi e validati da enti istituzionali, sia in quanto recepite in atti di normazione secondaria (ad es., decreto ministeriale o interministeriale o decreto del Presidente della Repubblica).

Ma tale grossolana bipartizione si fonda su elementi esteriori e superficiali, senza alcuna reale capacità discrezionale sul piano giuridico. Basta considerare, a mo' d'esempio, che il legislatore non ha esitato ad equiparare, con una propria valutazione *ex ante*, le Linee guida elaborate dall'INAIL e il sistema OHSAS 18001, che viceversa promana da un organismo internazionale<sup>13</sup> qualificabile (un po' generosamente) come para-pubblico. Con la stessa disinvoltura, il testo unico ha superato ogni dubbio quanto al rispetto del principio di legalità in materia penale, assegnando un'identica forza esimente ai *compliance program* riconosciuti dalla legge o comunque provvisti di crismi pubblicistici e, indifferentemente, ai modelli organizzativi atipici, progettati dalla singola impresa.

Occorre, dunque, un robusto lavoro di analisi per affrontare un tema che richiede conoscenze multidisciplinari e supera il consueto campo d'indagine del giuslavorista, al quale però interessa chiedersi soprattutto in che modo influiscano i sistemi aziendali sulla realizzazione della pretesa del lavoratore alla tutela della propria salute e sicurezza.

---

<sup>13</sup> Cfr. Marra 2010, 593, che ritiene l'equiparazione “nient'affatto irragionevole”, tenuto conto del “controllo pubblico operato *ex ante* dalla norma di rinvio”.



Una conquista di civiltà giuridica è stata la riscoperta dell'art. 2087 c.c.: norma che ha ristabilito la centralità della protezione della persona che lavora, ammettendo un'azione direttamente esercitabile nei confronti del datore *sub specie* di diritto soggettivo che sta dentro il recinto del contratto di lavoro, e non fuori dallo schema sinallagmatico (come pure s'è ritenuto sino a tempi abbastanza recenti). È probabile che si debba oggi scontare una certa enfattizzazione della cifra garantistica e delle potenzialità applicative di tale disposizione, anche perché l'abbondante disciplina di settore rende meno urgente ed essenziale il riferimento codicistico<sup>14</sup>, ma non è detto che siano venute meno le sue virtù quale regolatore basico delle tecniche di tutela del lavoratore.

Se, dunque, si vogliono evitare i possibili effetti regressivi sul fronte del riconoscimento d'un diritto di credito che si ritiene acquisito, dev'essere chiaro che l'assolvimento dell'obbligo di sicurezza secondo modalità proceduralizzate, semplificate, standardizzate o asseverate potrà riguardare esclusivamente la relazione esistente tra l'impresa e l'apparato istituzionale. Nel senso che gli schemi predeterminati per l'adempimento dell'art. 2087 c.c. saranno, probabilmente, in grado di soddisfare la garanzia di legalità nei confronti degli organi dell'amministrazione pubblica, ma il debito di sicurezza resta nei confronti dei lavoratori, in quanto titolari del bene giuridico che – non è superfluo ricordarlo – secondo l'art. 32 Cost. costituisce un “interesse della collettività”, ma è anzitutto un diritto fondamentale della persona<sup>15</sup>.

Ciò non significa negare l'utilità o l'affidabilità degli strumenti di gestione (specie se validati da competenti organismi pubblici), che forniscono un sostegno concreto nell'applicazione delle regole di sicurezza. Sul punto va evitato ogni possibile fraintendimento, ma parimenti non va travisato il fatto che i modelli aziendali non possono intaccare il principio di responsabilità, accolto dal diritto italiano e comunitario, al quale è improntato l'intero settore della salute e della sicurezza sul lavoro (cfr. art. 5 dir. quadro n. 89/391).

Le specifiche componenti – organizzativa, gestionale, tecnico/tecnologica – possono senz'altro agevolare la codificazione *ex ante* dei comportamenti e degli adempimenti richiesti al datore, con un guadagno in termini di certezza ed una prognosi di sostanziale adeguatezza rispetto allo *standard* di tutela esigibile. E, tuttavia, l'indubbia rilevanza del substrato scientifico non riesce a modificare i giudizi di valore che sono implicati nella disciplina prevenzionistica, quasi a trasformarla in una materia neutra: perché l'ordinamento comunitario, la Costituzione italiana e la normativa settoriale – ove si guardi al suo epicentro – hanno compiuto una scelta precisa, ch'è quella di garantire la salute e la sicurezza del lavoratore prima di tutto.

### *3. Linee di convergenza tra i paradigmi della responsabilità: la c.d. colpa di organizzazione. Le opportunità del regime probatorio*

Il quadro complessivo delle tutele civili, penali e amministrative apprestato per i beni fondamentali del lavoratore risulta fortemente interrelato sul piano funzionale ed operativo. S'intravede un processo di comunicazione osmotica tra i paradigmi e i criteri della responsabilità in materia di sicurezza – nonostante rimangano concettualmente distinte le finalità politico-normative – con il contributo determinante dell'interpretazione

---

<sup>14</sup> Così, ad es., Cinelli 2007, 88, secondo il quale non si giustifica “il perdurante inquadramento... come disposizione di chiusura, nonostante che l'ordinamento abbia provveduto da tempo a regolamentare la materia”.

<sup>15</sup> Cfr., di recente, Zoppoli 2010, 6; Albi 2008, 45 ss.

giurisprudenziale, specie in relazione all'art. 2087 c.c. inteso quale fondamento unitario della garanzia nell'ambito civile e penale<sup>16</sup>.

I sistemi organizzativi e di prevenzione aziendale costituiscono, come s'è anticipato, uno dei principali punti di convergenza e d'interscambio tra le diverse tecniche di tutela. Non a caso, rispetto al passato risulta più evidente il radicamento dell'obbligo di sicurezza nel fatto oggettivo dell'organizzazione e nell'esercizio dei poteri di gestione: ciò vale sia per il datore di lavoro, principale titolare dell'obbligo, sia per gli altri debitori di protezione (e titolari pro-quota del medesimo obbligo).

L'intreccio delle figure aziendali realizzato dal testo unico risponde all'esigenza di massima effettività, ma implica al contempo una particolare valorizzazione del ruolo organizzativo-gestionale ricoperto nella struttura aziendale (pubblica e privata: art. 2, lett. c), d.lgs. n. 81/2008). A partire dalla definizione del datore di lavoro (che “ha la responsabilità dell'organizzazione”: art. 2, lett. b), d.lgs. n. 81/2008), sino all'individuazione degli altri soggetti che, nei limiti dell'incarico professionale loro conferito, organizzano, sovrintendono o vigilano sulla prestazione lavorativa (art. 2, lett. d)-e), d.lgs. n. 81/2008). Questi ultimi, al pari del datore, sono investiti *in proprio* delle attribuzioni e delle conseguenti responsabilità, assumendo una posizione di garanzia autonoma e collegata alla rispettiva funzione organizzativa.

Così, l'obbligo previsto dall'art. 2087 c.c. risulta direttamente innervato nell'organizzazione aziendale e nell'esercizio del potere di gestione, lasciando in ombra il requisito della “titolarità del rapporto di lavoro” o quello della “titolarità dell'impresa” o, ancora, quello della “titolarità dei poteri decisionali” che (specie, nel contesto normativo del d.lgs. n. 626/1994) rappresentava il primo, pur se non esclusivo, criterio d'imputazione giuridica. I corollari non sono di poco conto: da un lato, la qualità di parte del rapporto di lavoro diventa un elemento marginale o residuale ai fini dell'individuazione del debitore di sicurezza; dall'altro, il mero riferimento alla cornice negoziale si rivela insufficiente o inadeguato a comprendere il funzionamento del paradigma della responsabilità civile e il conseguente riparto degli oneri probatori.

Sul piano descrittivo, la responsabilità civile del datore è comunemente intesa come “di natura contrattuale, perché il contenuto del contratto individuale di lavoro risulta integrato per legge (ai sensi dell'art. 1374 c.c.) dalla disposizione che impone l'obbligo di sicurezza, che entra così a far parte del sinallagma contrattuale”<sup>17</sup>. Di conseguenza, sono ammesse le tipiche azioni contrattuali, inclusa quella di adempimento (art. 1453, comma 1, c.c.)<sup>18</sup>, e l'eccezione *ex* art. 1460 c.c. che consente al lavoratore di avvalersi d'un mezzo di autotutela privata, rifiutando la prestazione ove emergesse una situazione di pericolo incombente per la salute<sup>19</sup>.

In realtà, quando si consideri l'operatività del dispositivo contrattuale, l'imputazione dell'obbligo di sicurezza sulla base d'una condizione (oltre che contrattuale) prevalentemente fattuale – l'esercizio dei poteri organizzativi e gestionali – conduce spesso

---

<sup>16</sup> Critica la rilevanza in ambito penalistico dell'art. 2087 c.c. Cinelli 2007, 87.

<sup>17</sup> Cfr. Cass., sez. lav., 14.4.2008 n. 9817, NGL, 2008, 310; 25.5.2006 n. 12445, *ini*, 2006, 471. È la tesi sostenuta già da Montuschi 1975, 75 ss.

<sup>18</sup> Cfr. di recente Albi 2008, 246 ss.

<sup>19</sup> Cfr. Trib. Ravenna, ord. 16.1.2009, RIDL, 2009, II, 543, con nota di Albi, *Eccezione di inadempimento e obbligo di sicurezza*, che ha richiamato l'art. 1460 c.c. in quanto “il datore non aveva alcun diritto di pretendere l'esecuzione della prestazione nella situazione di pericolo incombente... la mancata esecuzione non può costituire inadempimento anche perché diversa dall'obbligazione dedotta in contratto (tenuto conto dell'integrazione legale derivante dalle norme sulle condizioni di sicurezza)”.



a denunciare uno stravolgimento della tutela civile<sup>20</sup>. La responsabilità del datore assumerebbe la natura di “garanzia oggettiva” o senza colpa, in quanto il requisito soggettivo dell’illecito risulterebbe in sé dimostrato nel momento in cui la lesione al lavoratore fosse ricollegabile ad una qualsiasi carenza dell’apparato prevenzionistico aziendale. Né, a questo punto, sarebbe praticabile la prova contraria e liberatoria, allegando che il danno dipende da una causa non imputabile ai sensi dell’art. 1218 c.c.

Non si può negare che la normativa di settore e la prassi giurisprudenziale abbiano determinato un’evoluzione della forma tradizionale della responsabilità civile, considerato che le regole risarcitorie finiscono per svolgere anche una funzione di carattere preventivo e deterrente, in aggiunta a quella comunemente compensativa. Non è affatto ovvia, però, la transizione ad un tipo di responsabilità oggettiva: anzi, la conseguenza risarcitoria a carico del datore, che dovrebbe indurlo ad evitare i pregiudizi alla persona del lavoratore, è in grado di svolgere un’efficacia preventiva proprio se, ed in quanto, rimanga ancorata ad un rimprovero di colpa<sup>21</sup>.

Ma è altrettanto vero che, in relazione all’attività d’impresa, il concetto di colpa viene inteso con un particolare rigore dallo stesso legislatore: l’art. 2087 c.c. fissa uno *standard* di diligenza quale misura dello sforzo debitorio (che, sul piano interpretativo, rinvia alla formula della “massima sicurezza tecnologicamente possibile”), introducendo un criterio di responsabilità contrattuale più intenso e senza dubbio orientato al rischio. Ogni danno arrecato al lavoratore, che risulti oggettivamente evitabile attraverso misure tecnico-organizzative, gestionali o di esperienza, risulta addebitabile a colpa ed è fonte di risarcimento.

Ciò spiega perché la giurisprudenza sottolinei il “fondamento oggettivo” della responsabilità (civile) per violazione dell’art. 2087 c.c. e proceda al riparto degli oneri probatori ponendo “una presunzione legale di colpa” in capo al datore, il quale – se vuole liberarsi – è tenuto a dimostrare che “il danno è dipeso da causa a lui non imputabile, e cioè di aver adempiuto al suo obbligo di sicurezza, apprestando tutte le misure idonee per evitare il danno”<sup>22</sup>. In tal modo, l’accollo dell’onere probatorio finisce per determinare (anche) un effetto di carattere sostanziale, spostando a carico del debitore di sicurezza i rischi derivanti dalle carenze organizzative e strutturali, dalle disfunzioni della prevenzione, dalle negligenze nel controllo.

Non diversamente accade sul terreno penalistico, quando si svela un rafforzamento della dimensione “oggettiva” della colpa, che lascia intravedere una trasformazione del presupposto fondamentale della responsabilità nei reati in materia di sicurezza. La funzione di *risk management* posta in capo alla persona giuridica e l’utilizzo dei modelli aziendali forniscono criteri di misura della diligenza “maggiormente proceduralizzati”<sup>23</sup>, in grado d’incidere sullo schema più tradizionale della colpa quale violazione dell’obbligo impeditivo dell’evento.

Emergono così significativi elementi di riscontro e di convergenza tra la responsabilità civile e quella amministrativa da reato, ove si riconosca che l’ordinamento giuridico preferisce valorizzare la colpa di dis-organizzazione, responsabilizzando direttamente la struttura aziendale, anziché la colpa (individuale) derivante dalla violazione

---

<sup>20</sup> Cinelli 2007, 88: “l’art. 2087 c.c. viene applicato come una regola di responsabilità oggettiva, sebbene tecnicamente non lo sia”.

<sup>21</sup> “È indiscusso che i sistemi di responsabilità oggettiva, nella misura in cui accollano all’impresa un rischio senza valutazione alcuna della negligenza nell’esercizio dell’attività dannosa, prescindono da ogni controllo sul modo di produzione”: Alpa, Bessone 2001, 554. Cfr. inoltre Scognamiglio 2010, 123 ss.

<sup>22</sup> Cfr. Cass., sez. lav., 14.4.2008 n. 9817, cit.; 17.5.2006 n. 11523, RIDL, 2007, II, 59; 18.5.2007 n. 11622.

<sup>23</sup> Marra 2007, 67.

del contratto di lavoro. Entrambe le forme di tutela si fondano su un rimprovero di colpevolezza ravvisabile, “in ultima analisi, in un *deficit* dell’organizzazione o dell’attività”<sup>24</sup>, cioè nello scarto esistente rispetto al livello di diligenza esigibile dall’apparato aziendale nel suo complesso. L’obiettivo politico-criminale dell’intervento punitivo – coerente alla valenza preventiva assunta (in via integrativa) dalla responsabilità civile – consiste nel sollecitare l’introduzione di sistemi gestionali diretti ad impedire gli illeciti penali così come gli illeciti civili, secondo la logica riparatoria-organizzativa che contrassegna la reazione ordinamentale alla lesione del bene salute<sup>25</sup>.

In sintesi, la rilevanza che il testo unico ha attribuito al precetto organizzativo-gestionale, ponendolo a fondamento delle diverse forme della responsabilità in materia di sicurezza, consente di spiegare il carattere “oggettivo” che – secondo la giurisprudenza – caratterizza la colpa civile del datore di lavoro, senza peraltro confermare né sostenere l’ipotesi d’una responsabilità di tipo oggettivo *ex art.* 2087 c.c.

Piuttosto, non vanno trascurati i vantaggi derivanti dall’introduzione di accreditati schemi gestionali nella distribuzione degli oneri probatori e nel superamento della “presunzione legale di colpa” che grava sul debitore di sicurezza in base all’art. 1218 c.c. Il riferimento a tali strumenti può servire tanto a circoscrivere i confini del concetto elastico della colpa, come interpretato nella prassi giurisprudenziale, dando concretezza al livello di diligenza richiesto; quanto a definire meglio il suo contrario, cioè la nozione di “causa non imputabile”, che esclude la responsabilità civile. Compete al datore di lavoro, infatti, la dimostrazione che la lesione alla salute è stata determinata da un evento o un fattore non riconducibile alla sua sfera economica, organizzativo-gestionale e di controllo. E la nozione di “causa non imputabile” va intesa non già nel significato di “evento estraneo alla diligenza dell’obbligato”, ma in quello di “evento estraneo ad un modello di diligenza esigibile dall’organizzazione aziendale nel suo complesso”.

Anziché pensare agli strumenti di gestione come modalità predeterminate o standardizzate di adempimento dell’art. 2087 c.c. intese a limitare il controllo del giudice o aprire la strada a regole presuntive, è più utile considerare le opportunità che legittimamente possono cogliersi sul piano probatorio, al fine di attestare l’assenza di colpa del debitore che abbia apprestato le misure idonee, “assicurando un sistema aziendale per l’adempimento di tutti gli obblighi giuridici” (art. 30, comma 1, d.lgs. n. 81/2008) relativi alla salute e alla sicurezza dei lavoratori.

## Riferimenti bibliografici

- Albi P. (2009). *Eccezione di inadempimento e obbligo di sicurezza*, RIDL, II, p. 546 ss.  
Albi P. (2008). *Adempimento dell’obbligo di sicurezza e tutela della persona*. In: Busnelli F.D., diretto da, *Il codice civile. Commentario*, Milano: Giuffré.  
Amati E. (2007a). *La responsabilità degli enti alla luce del testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Critica dir.*, p. 143 ss.  
Amati E. (2007b). *La responsabilità da reato degli enti. Casi e materiali*. Torino: Utet, Alpa G., Bessone P. (2001). *La responsabilità civile*. Milano: Giuffré.  
Bernasconi A. (2008). *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali)*. *Enc. dir.*, Annali, II, t. 2. Milano: Giuffré, p. 957 ss.

---

<sup>24</sup> Cfr. Pulitanò 2002, 959; Amati 2007b, 12.

<sup>25</sup> Secondo Gargani 2008, 92, “è soprattutto la valorizzazione di condotte riorganizzative” a caratterizzare l’apparato sanzionatorio della responsabilità amministrativa da reato, mediante una “scalarità dei benefici” collegata all’attuazione dei modelli organizzativi.

- Cinelli M. (2007). *Il progetto di “testo unico” della sicurezza sul lavoro: alcune osservazioni “a margine”*, In: Pascucci P., a cura di, *Il Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro*. Roma: Studio Centrone srl, p. 83 ss., nonché in <http://olympus.uniurb.it/>.
- D’Arcangelo F. (2008). *La responsabilità da reato degli enti per gli infortuni sul lavoro*. *Resp. amm. soc. enti*, 2, p. 77 ss.
- De Vita A. (2009). *La posizione di garanzia del datore di lavoro tra tipicità e antigiuridicità: l’efficacia scriminante della delega di funzioni*. In: De Vita A., Esposito M., a cura di, *La sicurezza sui luoghi di lavoro. Profili della responsabilità datoriale*. Napoli: ESI, p. 47 ss.
- Gargani A. (2008). *La tendenza ‘eccentrica’ della disciplina sanzionatoria di cui al d. lgs. n. 231/2001 tra ‘ibridazioni’ normative e nuovi ‘sotto-sistemi’*. In Pisa P., a cura di, *Verso una riforma del sistema sanzionatorio ?*, Torino: Giappichelli, p. 79 ss.
- Gargani A. (2006). *Individuale e collettivo nella responsabilità della società*. *Studi senesi*, CXVIII, 2, p. 239 ss.
- Marra G. (2010). *I modelli di organizzazione e di gestione e la responsabilità amministrativa degli enti per infortuni sul lavoro*. In: Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G., *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano: Ipsoa, p. 579 ss.
- Marra G. (2007). *Sicurezza dei luoghi di lavoro e responsabilità da reato delle persone giuridiche. Le condizioni di effettività*. In: Pascucci P., a cura di, *Il Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro*. Roma: Studio Centrone srl, p. 59 ss., nonché in <http://olympus.uniurb.it/>.
- Montuschi L. (1975). *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano: F. Angeli.
- Natullo G. (2009). *Soggetti e obblighi di prevenzione nel nuovo Codice della sicurezza sui luoghi di lavoro*. In: De Vita A., Esposito M., *La sicurezza sui luoghi di lavoro. profili della responsabilità datoriale*. Napoli: ESI, p. 11 ss.
- Pulitanò D. (2002). *Responsabilità amministrativa per i reati delle persone giuridiche*. *Enc. dir.*, Agg. VI, Milano: Giuffrè, p. 953 ss.
- Sgubbi F. (1997). *I reati in materia di sicurezza e igiene del lavoro: contenuti del sistema*. In: Montuschi L., a cura di, *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*. Torino: Giappichelli, p. 259 ss.
- Scognamiglio R. (2010). *Responsabilità per colpa e responsabilità oggettiva*. In: Id., *Responsabilità civile e danno*. Torino: Giappichelli, p. 113 ss.
- Zoppoli L. (2010). *I principi generali e le finalità*. In: Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G., a cura di, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*. Milano: Ipsoa, p. 3 ss.

Elenco delle riviste citate

- |      |  |
|------|--|
| NGL  | - Notiziario giuridico del lavoro        |
| RIDL | - Rivista italiana di diritto del lavoro |

## **Il sistema delle sanzioni**

dott. Beniamino Deidda

*Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Firenze*

1. Per valutare il sistema sanzionatorio varato dal legislatore del d.lgs. n. 81/2008 si è soliti fare ricorso alla misurazione del grado di fedeltà con il quale sono stati attuati i principi contenuti nella legge di delega n. 123/2007. Ma il giudizio finale non può limitarsi ad apprezzare la coerenza delle norme del T.U. ai principi voluti dal Parlamento. Accade infatti che alcuni tratti sostanziali del sistema sanzionatorio trovino la loro ragione proprio in alcune direttive della legge delega e anzi che alcune discutibili norme del T.U. siano da ascrivere più al legislatore delegante che alla scarsa aderenza del legislatore delegato ai principi della delega.

2. È dunque dalla legge di delega n. 123/2007 che dobbiamo prendere le mosse per capire l'intreccio complesso, e perfino contraddittorio, della nuova disciplina contenuta negli articoli del d.lgs. n. 81/2008 dedicati al sistema delle sanzioni.

Dal legislatore delegante ci si sarebbe aspettati un puntiglioso impegno nella riforma dell'apparato sanzionatorio, anche perché il sistema delle sanzioni costituisce certamente la parte più visibile e in qualche modo più sensibile della disciplina prevenzionistica. Per un legislatore attento il varo di un testo unico sarebbe stata un'occasione da non perdere, perché da un testo unico sulla sicurezza ci si deve attendere non solo il riordino e la semplificazione delle norme, ma anche una coerente e razionale sistemazione delle sanzioni, tale da eliminare le incongruenze e da tagliare le sanzioni inutili o non proporzionate, magari nate in tempi e contesti diversi.

E invece il Parlamento non solo non si è fatto carico della complessità dei problemi legati alla nuova formulazione dell'apparato sanzionatorio, ma ha indicato criteri di determinazione delle sanzioni talora vaghi e talora contraddittori, in modo che il legislatore delegato ha finito per disciplinare la materia in maniera non coerente e in qualche caso perfino contraria al contenuto della delega.

Il primo criterio da tenere presente è contenuto nell'art. 1, comma 2, lett. f), della legge delega. Il comma esordisce con l'affermazione, del tutto condivisibile, che le sanzioni debbano essere modulate in funzione del rischio e utilizzando strumenti che favoriscano la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo da parte dei soggetti obbligati, confermando cioè il sistema inaugurato dal d.lgs. n. 758/1994.

Come vedremo, non sembra che questa principio abbia trovato adeguata conferma nella disciplina positiva del testo unico.

Il secondo criterio contenuto nella delega suggerisce di prevedere le sanzioni dell'arresto e dell'ammenda “solo nei casi in cui le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento” e che esse debbano essere comminate in via esclusiva ovvero alternativa, con previsione della pena dell'ammenda fino a euro ventimila per le infrazioni formali, della pena dell'arresto fino a tre anni per le infrazioni di particolare gravità, della pena dell'arresto fino a tre anni ovvero dell'ammenda fino a euro centomila negli altri casi”.

Dunque, sanzioni penali solo in caso di lesione degli interessi generali dell'ordinamento. Ma quali sono questi interessi generali? È già stato autorevolmente

notato, perfino dalla Corte costituzionale, che questa espressione è praticamente vuota di concreti contenuti e certamente inidonea ad indicare con precisione i criteri ai quali si possa far riferimento per stabilire quali condotte in materia di igiene e sicurezza dei lavoratori meritino la sanzione penale e quali invece possano essere considerate infrazioni di carattere amministrativo.

E qui il legislatore delegato si è trovato in grande difficoltà: come distinguere gli illeciti penali dalle violazioni amministrative, in mancanza di qualsivoglia indicazione vincolante?

Ma, soprattutto, come conciliare l'indicazione della sanzione penale riservata alla lesione dei fondamentali interessi generali con la previsione, contenuta nello stesso comma, della sola ammenda (fino a ventimila euro) per “le infrazioni formali”? Se le infrazioni sono solo formali, e cioè non mettono in pericolo “interessi generali dell'ordinamento”, se cioè ad esse non corrisponde un effettivo rischio per l'incolumità e la salute, perché impegnare la giustizia penale nella repressione di condotte tutto sommato non rilevanti? Sono incongruenze che mostrano un legislatore incerto o almeno confuso sul modello sanzionatorio da adottare.

3. La norma citata contempla ancora una fascia di “infrazioni di particolare gravità”, da punire con la pena dell'arresto fino a tre anni. E qui si può notare come il legislatore si discosti dal primo criterio enunciato, cioè quello diretto ad ottenere l'eliminazione dei pericoli ad opera del contravventore attraverso la procedura prevista dal d.lgs. n. 758/1994.

I reati puniti con la sola pena dell'arresto, com'è noto, non possono essere trattati con le procedure previste dal d.lgs. n. 758/1994 in contrasto con quanto raccomanda il n. 1) della lett. *f*) della legge di delega e contrariamente a quanto accadeva fino all'entrata in vigore del T.U. quando tutte le contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro erano punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda

Qualche attenzione va riservata all'esame delle fattispecie che il legislatore punisce con la sola pena detentiva. L'art. 55, comma 2, commina la pena detentiva dell'arresto da quattro a otto mesi (ma la pena era molto più severa prima dell'entrata in vigore del decreto correttivo) per il datore di lavoro che non effettua la valutazione dei rischi in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e con il medico competente nelle aziende di cui all'art. 31, comma 6, lett. *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*) (aziende industriali soggette all'obbligo di notifica o rapporto, centrali termoelettriche, fabbricazione di esplosivi, polveri o munizioni, industrie estrattive, case di ricovero e cura con oltre 50 lavoratori, ecc.) e nelle aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici, ad atmosfere esplosive, a sostanze cancerogene e ad attività di rimozione, smaltimento e bonifica da amianto. Questa norma è stata molto contestata dalle associazioni dei datori di lavoro per la sua (almeno apparente) severità, tanto che il decreto correttivo ha ridotto la precedente pena dell'arresto, che arrivava fino a 18 mesi, alla misura sopra riportata.

Prima che intervenisse il decreto correttivo n. 106/2009, il testo unico prevedeva due fasce di reati, quelli puniti con il solo arresto e quelli puniti con la sola ammenda, ai quali non si applicava il rito previsto dal d.lgs. n. 758/1994. Il decreto correttivo ha modificato questa irragionevole disciplina, disponendo all'art. 301 che il d.lgs. n. 758/1994 si applica non solo alle contravvenzioni punite con pena alternativa ma anche a quelle punite con la sola pena dell'ammenda. Resta comunque il fatto che per le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto non vi sarà la prospettiva

dell'estinzione della contravvenzione a seguito dell'eliminazione dei rischi per i lavoratori.

Dunque sotto questo profilo si può dubitare fortemente che questo sia un modello di apparato sanzionatorio più razionale di quello esistente prima del testo unico.

4. Per la verità, sul piano della teoria, si può concordare con la scelta fatta dal legislatore di individuare alcune fattispecie penali (poche) punite più gravemente rispetto ad altre ipotesi ritenute meno rilevanti: sarebbe stata una scelta qualificante di un legislatore deciso a colpire con severità comportamenti che mettano in serio e grave pericolo la salute e l'incolumità dei lavoratori.

Ma, innanzitutto, questa scelta avrebbe dovuto essere accompagnata da una vasta depenalizzazione di tutti quei comportamenti (fino ad allora puniti con pena alternativa) che costituiscono violazioni meramente formali, da individuare con criteri sicuri e non burocratici.

E, in secondo luogo, sarebbe stato necessario mantenere fermo il carattere di gravità della sanzione, evitando di svuotarne il senso come ha fatto l'art 302 T.U. La norma infatti dispone che il giudice possa su richiesta dell'imputato sostituire la pena detentiva nel limite di 12 mesi con il pagamento di una somma determinata con i criteri di ragguaglio dell'art. 135 c.p. (che, ricordo, prevede il conguaglio di 38 euro per ogni giorno di pena detentiva). La sostituzione può avvenire quando siano state eliminate tutte le fonti di rischio e le conseguenze dannose del reato, ma non quando dalla violazione sia derivato un infortunio sul lavoro con conseguenze mortali o di lesioni gravi o gravissime.

Il legislatore per l'occasione usa una manica assai larga, dal momento che si adatta ad irrogare la sola ammenda purché il contravventore elimini il rischio a prescindere dalla tempestività dell'adempimento che può dunque intervenire a distanza di anni e magari alla vigilia del processo penale. Ancora più grave appare l'indulgenza del legislatore quando consente che si possa procedere alla sostituzione della pena nel caso che la violazione abbia prodotto una malattia professionale grave o gravissima e non un infortunio sul lavoro.

La sorte riservata alla categoria delle violazioni ritenute più gravi ci mostra come un sistema sanzionatorio possa essere intimamente contraddittorio: con il titolo delle norme si annuncia massima severità, ma poi nelle righe seguenti si banalizza fino al punto che la disciplina diventa addirittura più favorevole di quella riservata ai reati definiti meno gravi.

5. Ma i veri confini di un sistema sanzionatorio non sono segnati solo dagli articoli letteralmente dedicati alle sanzioni, ma discendono da un intreccio complesso attraverso il quale il legislatore designa i soggetti destinati ad essere sanzionati e soprattutto determina l'estensione degli obblighi la cui violazione farà scattare le sanzioni.

L'attenzione deve essere spostata, dunque, anche sulle modalità con le quali il testo unico ha ritagliato le responsabilità dei vari soggetti e sul contenuto degli obblighi sanzionati.

Ebbene, il Titolo XII, dedicato alle sanzioni in generale e alle disposizioni in materia penale e di procedura penale, all'art. 299 ha previsto che le sanzioni indicate per il



datore di lavoro, i dirigenti e i preposti possano essere applicate anche a chi, pur sprovvisto di regolare investitura, svolga in concreto le funzioni tipiche della corrispondente figura.

A prima vista sembrerebbe l'applicazione di un consolidato orientamento della Cassazione, secondo il quale, più che agli incarichi formali occorre guardare alle effettive funzioni svolte all'interno dell'azienda. In realtà la giurisprudenza ha sempre guardato con attenzione al dirigente e al preposto “di fatto”. Quindi nessuna sorpresa nel fatto che il legislatore applichi nei loro confronti il criterio dell'effettività.

Ma, per quanto riguarda il datore di lavoro, ci si deve chiedere: c'è spazio nel nostro ordinamento per il concetto di datore di lavoro di fatto? Se si scorre la definizione di datore di lavoro contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008, si vede facilmente che essa non fa affatto riferimento ad incarichi formali e individua il datore di lavoro in colui che, in concreto, esercita i poteri di decisione e di spesa. Non è dunque possibile individuare un datore di lavoro formalmente in carica ed uno che eserciti, di fatto, i poteri del datore di lavoro in sua vece. Se c'è un soggetto che decide e spende, questi e non altri è il datore di lavoro, di diritto e di fatto. Si tratta di una norma che, sotto questo profilo, si presta ad essere utilizzata dai datori di lavoro che investono altri soggetti con l'attribuzione di poteri che si dicono illimitati, anche se colui che li concede conserva i poteri di supervisione e di sostanziale decisione. È evidente che per questa via il sistema sanzionatorio subisce una torsione non trascurabile.

6. Un altro scossone non irrilevante al sistema sanzionatorio lo ha dato il decreto correttivo n. 106/2009 stabilendo una sanzione per il medico competente che abbia violato il comma 1, lett. a), dell'art. 25, con riferimento alla valutazione dei rischi. Si tratta di una modifica del sistema sanzionatorio che sposta in realtà gli equilibri dei rapporti tra datore di lavoro e consulente medico competente. Ricordo che la lett. a) del comma 1 dell'art. 25 stabilisce che il medico competente collabora con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi aziendali. Fino ad ora, sotto la vigenza del d.lgs. n. 626/1994 e del d.lgs. n. 81/2008 fino all'agosto scorso, della eventuale mancata partecipazione del medico competente alla valutazione dei rischi rispondeva il datore di lavoro. Il sistema voluto dal legislatore prevedeva infatti che fosse il datore di lavoro ad attivarsi per ottenere la necessaria collaborazione del medico competente. Del resto il datore di lavoro poteva pretendere la partecipazione alla valutazione del suo consulente, anche perché aveva in mano uno strumento decisivo: la possibilità di sostituirlo con altro medico competente, evidentemente più diligente o disponibile.

Con la precedente disciplina dunque il legislatore confermava un principio tipico dell'ordinamento della prevenzione ancora vigente per quanto riguarda il responsabile del servizio di prevenzione e protezione: quello secondo cui gli obblighi di attuazione in materia di prevenzione gravano sulla linea operativa e non si trasferiscono sui consulenti, ancorché obbligatoriamente nominati dal datore di lavoro. È il principio secondo cui della mancata o carente valutazione dei rischi risponde il datore di lavoro e non il responsabile del servizio di prevenzione e protezione ed è lo stesso principio per cui finora il medico competente era esonerato da responsabilità penale in ordine ai suoi compiti di consulenza nei confronti del datore di lavoro.

Questo sapiente equilibrio salta del tutto con l'inserimento della sanzione della pena alternativa per il medico competente che non partecipi al processo di valutazione dei rischi. Probabilmente il legislatore ha pensato di introdurre la responsabilità penale del medico competente per la violazione dei suoi compiti di consulente per spronare il medico competente ad essere più puntuale nella prevenzione dei rischi aziendali. Ma questa

modifica del sistema sanzionatorio conferma un'altra convinzione di noi pessimisti per vocazione: che cioè i guai peggiori si combinano sempre a fin di bene.

7. Consideriamo ora le tipologie di sanzione previste dal decreto. La sanzione principale, dal punto di vista numerico, resta ancora la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda con la conseguente applicabilità delle norme contenute nel d.lgs. n. 758/1994. La componente principale della sanzione cui fa riferimento il meccanismo di estinzione del reato è la pena pecuniaria che il legislatore ha graduato tenendosi ben al di sotto dei limiti prefissati nella legge di delega che prevedeva come misura massima la sanzione dell'arresto fino a tre anni e dell'ammenda fino a 100.000 euro.

Vi è poi un gruppo di contravvenzioni non trascurabili punite con la sola sanzione amministrativa. Si tratta di comportamenti che per lo più erano fino ad ora sanzionati penalmente e che ora sono depenalizzati. La conseguenza più importante di questa previsione del legislatore è che l'illiceità penale viene ora eliminata anche per quei reati che sono stati contestati in passato quando il fatto era ancora previsto come reato. In questi casi il giudice dovrà dichiarare non doversi procedere perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

Il complesso delle sanzioni previste dalla legge ci consente dunque di dire che il legislatore ha nel complesso alleviato l'apparato sanzionatorio. Va innanzitutto ricordato che il numero dei comportamenti sanzionati penalmente è stato drasticamente ridotto: sono sparite le molte centinaia di contravvenzioni previste dai decreti presidenziali degli anni '50, oggi abrogati; è diminuito in maniera rilevante il numero delle violazioni punite con sanzioni alternative, oggi sostituite con la pena della sola ammenda; infine è stato depenalizzato un consistente numero di contravvenzioni, oggi punite con la sanzione amministrativa.

In proposito va segnalato l'art. 301-*bis* del testo unico che prevede l'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi. Secondo la norma il trasgressore può estinguere l'illecito amministrativo con il pagamento di una somma pari alla misura minima prevista dalla legge, quando abbia provveduto a regolarizzare la propria posizione nel termine indicato dall'organo di vigilanza, eliminando i rischi connessi alla violazione o le conseguenze di essa.

Si tratta di una norma quanto mai opportuna, giacché la differenziazione degli illeciti amministrativi sotto il profilo del trattamento sanzionatorio appariva sempre meno giustificata nel quadro ordinamentale.

8. Del tutto nuova è invece la materia prevista dall'art. 302-*bis* che assegna agli organi di vigilanza sui luoghi di lavoro un potere di disposizione, certamente anomalo alla luce del disposto dell'art. 25 del d.lgs. n. 758/1994 che esclude l'applicazione degli istituti della diffida e della disposizione in materia di contravvenzioni alle norme di igiene e sicurezza del lavoro. Dispone infatti l'art. 302-*bis* che gli organi di vigilanza hanno l'obbligo di impartire “disposizioni esecutive” ai fini dell'applicazione delle norme tecniche e delle buone prassi, quando il datore di lavoro le abbia volontariamente adottate e richiamate espressamente in sede ispettiva, tutte le volte che ne riscontrino la non corretta applicazione e salvo che il fatto non costituisca reato.

Non vi è dubbio che il legislatore intendesse riferirsi al potere di disposizione regolato dall'art. 10 del d.p.r. n. 520/1955 dal momento che la previsione dell'art. 302-*bis* rappresenta un'ulteriore ipotesi dell'esercizio del potere dispositivo sia pure valido solo in

relazione alla mancata applicazione delle norme tecniche e delle buone prassi. Naturalmente vi è da spiegare la condizione, davvero curiosa, che il datore di lavoro abbia volontariamente adottato l'applicazione delle buone prassi. Solo in questo caso sorge il potere dispositivo dell'organo di vigilanza che, se il datore di lavoro non si fosse detto disponibile, non avrebbe mai potuto riguardare le buone prassi. Dunque si apre per gli organi di vigilanza la possibilità, lungamente contrastata dalla giurisprudenza, di poter disporre il rispetto delle norme tecniche e delle buone prassi, purché il fatto non costituisca reato. È naturale che se la violazione della norma tecnica costituisse reato, sarebbe inevitabile procedere con la prescrizione e non con la disposizione.

Il secondo comma dell'art. 302 disciplina la procedura oppositiva alla disposizione, strutturandola sulla falsariga di quella prevista dall'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004: ricorso entro trenta giorni all'autorità gerarchicamente sovraordinata dell'organo di vigilanza, con eventuale richiesta di sospensione dell'esecutività del provvedimento e decisione del ricorso entro quindici giorni.

È importante stabilire cosa accada quando la disposizione dell'organo di vigilanza non venga ottemperata dal datore di lavoro. L'ipotesi è prevista dall'art. 11 del medesimo d.p.r. n. 520/1955 che prevede la pena dell'arresto o dell'ammenda se l'inosservanza riguarda disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di sicurezza e igiene. Si tratta dunque di un reato specificamente punito dal legislatore e non vi è nessun bisogno di far ricorso alla generica fattispecie prevista dall'art. 650 c.p., come taluno superficialmente va sostenendo.

9. L'esame dell'apparato sanzionatorio non può dirsi completo se si tralascia una novità di grande importanza contenuta nell'art. 300 del d.lgs. n. 81/2008: si applicheranno le disposizioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime commessi con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

La norma dispone sulla falsariga di un istituto previsto in origine per contrastare la corruzione e la criminalità economica, che viene ora esteso alla materia della sicurezza sul lavoro.

Sulla scia dell'art. 9 della l. n. 123/2007, che aveva inserito l'art. 25-*septies* nel d.lgs. n. 231/2001, sono previste dunque sanzioni che sono essenzialmente di carattere pecuniario ed interdittivo per le persone che rivestano funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente nel cui ambito è avvenuto l'infortunio. La responsabilità dell'ente, dunque, sussiste nell'ipotesi in cui i reati di omicidio e lesioni colpose siano stati commessi da persone soggette alla direzione e al controllo dell'ente medesimo.

La *ratio* della disposizione va senz'altro individuata nella necessità di colpire episodi criminosi che si presentano come frutto di carente organizzazione dell'impresa, piuttosto che di iniziative meramente individuali. Di qui l'esigenza di non limitarsi a ricercare le responsabilità individuali, ma di estendere il concetto di responsabilità a quelle condotte di impresa che favoriscono o comunque traggono vantaggio dalla violazione di norme sanzionate penalmente. Non è difficile prevedere che la gamma delle possibili misure interdittive si riveli più efficace e munita di una carica deterrente maggiore di quella che avevano le tradizionali sanzioni. E infatti l'interdizione dall'esercizio dell'attività, la sospensione o la revoca delle autorizzazioni o delle licenze e concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, l'esclusione dalle agevolazioni, dai finanziamenti, dai contributi o sussidi, il divieto di pubblicizzare beni o servizi sono tutte misure capaci di

scoraggiare la cattiva organizzazione aziendale che rende possibili o addirittura probabili gli infortuni sul lavoro.

Ciò che rende possibile l'applicazione delle sanzioni che abbiamo descritto è il coinvolgimento dell'organizzazione dell'ente nel reato commesso da un suo dipendente. Tale coinvolgimento è affidato al criterio del collegamento tra la condotta della persona fisica e l'ente, rappresentato dall'interesse o dal vantaggio che l'ente può trarre da quella condotta. Certo non sarà facile per l'interprete individuare quali condotte criminose siano state poste in essere nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Si dovrà cercare di evitare interpretazioni che si traducano in una sorta di “responsabilità oggettiva” dell'ente, la quale è resa possibile anche dal tenore dell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 che esonera da responsabilità gli enti che abbiano adottato misure organizzative e gestionali idonee a prevenire la commissione degli illeciti.

10. Da questi sintetici accenni alle linee del sistema sanzionatorio come emergono dal testo unico e dal decreto correttivo n. 106/2009, possiamo trarre un'agevole conclusione. L'efficacia e l'effettività delle sanzioni solo apparentemente è affidata alla quantità di pena che la norma prevede. Quasi nessuno più si impressiona se in luogo della pena dell'arresto di 6 mesi ne viene comminata una di un anno. Del resto i penalisti sanno da tempo che la gravità delle pene edittali non ha mai fermato nessun criminale, anche quelli con il colletto bianco.

Per converso non ci si può far influenzare neppure dall'attenuazione delle pene edittali, quando il legislatore decida di renderle meno minacciose. Di per sé, tale attenuazione non può essere giudicata senz'altro come un abbassamento della guardia di fronte alle manifestazioni criminose. Tanto più in un tempo com'è il nostro, nel quale le pene vengono talvolta e con ritardo irrogate, ma quasi mai eseguite.

E allora il legislatore, specialmente in una materia come la nostra, si induce ad aggravare o ad attenuare le pene al solo fine di dare dei segnali a questo o a quel potere, a questa o quella corporazione: insomma il ritocco al sistema sanzionatorio sostituisce il cenno di intesa o la strizzatina d'occhio. A volte, anzi, intorno alla misura delle pene si costruisce una vera e propria commedia. Come è successo durante il cammino di approvazione del testo unico: la Confindustria e le associazioni dei datori di lavoro per mesi hanno levato alte grida sulla presunta svolta repressiva che si voleva imprimere al testo unico. Naturalmente non era vero; anzi era vero il contrario. Erano diminuite le fattispecie criminose e drasticamente ridotto il numero delle violazioni sanzionate penalmente.

Allo stesso modo non vanno prese troppo sul serio le affermazioni di chi dice che con il decreto correttivo le sanzioni sono state eccessivamente ridotte.

La verità è che la pena edittale ha un ruolo secondario: sono altri i criteri che garantiscono o indeboliscono la tenuta del sistema sanzionatorio. Ho già fatto gli esempi relativi alla responsabilità del datore di lavoro e del medico competente. E potrei continuare: quando si rinuncia a punire la visita medica preassuntiva (art. 41 del d.lgs. n. 81/2008), o quando si garantisce ai costruttori di macchine prive dei requisiti essenziali di sicurezza che la denuncia penale non verrà inoltrata se non dopo che l'autorità di vigilanza sul mercato, cioè un organo amministrativo, avrà stabilito che la macchina è pericolosa (art. 70, comma 4), ebbene in questi casi si introducono nel sistema sanzionatorio elementi ben più decisivi che un modesto aumento o diminuzione di pene detentive e pecuniarie.

Ed è su queste cose che non dovremmo smettere di riflettere.

*<http://olympus.uniurb.it/>*

## **Il sistema della rappresentanza e delle relazioni collettive**

dott. Marco Lai

*Responsabile dell'area giuridica del Centro studi nazionale Cisl*

### *1. Introduzione*

Con l'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, come integrato e corretto dal d.lgs. n. 106/2009, si è finalmente giunti, dopo anni di attesa, ad un “testo unico” di riassetto e riforma della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Si dispone dunque di un quadro legislativo definitivo che necessita di effettiva applicazione.

La nuova normativa assegna un ruolo significativo alle parti sociali, chiamate a partecipare, insieme ai soggetti istituzionali, al “sistema di promozione della salute e sicurezza”<sup>1</sup>.

La riforma riconosce ampiamente il contributo delle parti sociali in molte delle aree considerate (indirizzo e valutazione delle politiche di prevenzione, sistema informativo, attività promozionali, appalti e sistema di qualificazione delle imprese, modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza, formazione, intervento nel processo penale). Tra gli elementi caratterizzanti, secondo quanto già indicato nei criteri di delega contenuti nella l. n. 123/2007, è peraltro da sottolineare il rafforzamento, nell'ambito delle figure del sistema di prevenzione, del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, specie a livello territoriale, e la rivisitazione ed il potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, ai quali è attribuito anche un compito promozionale, di assistenza tecnico/organizzativa alle imprese.

Tratto distintivo della disciplina è peraltro il necessario coordinamento tra i diversi soggetti operanti in materia ed il consolidarsi di una cultura della prevenzione attraverso un approccio di sistema basato sul “tripartitismo”, principio già affermato nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro<sup>2</sup>, e che il decreto estende a tutti i livelli. Si veda in tal senso, a livello centrale, la rivisitazione dei compiti della Commissione consultiva permanente, istituita presso il Ministero del lavoro, nonché a livello territoriale, le competenze dei Comitati regionali di coordinamento delle attività di prevenzione e di vigilanza, di cui all'art. 7 d.lgs. n. 81/2008, organismi invece esclusivamente interistituzionali nell'ambito del d.lgs. n. 626/1994. Tale principio implica la definizione di un quadro, possibilmente chiaro, delle diverse responsabilità istituzionali in un'ottica di integrazione dei ruoli e di confronto con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Si tratta di una significativa novità perché nel nostro Paese, a differenza di altre esperienze europee, scarse sono le pratiche di relazioni (formalizzate) tra parti sociali ed istituzioni. La prospettiva indicata non fa peraltro venire meno, come si evince dalla stessa normativa, il ruolo della contrattazione collettiva, specie a livello decentrato, e delle buone

---

<sup>1</sup> Definito come il “complesso dei soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali, alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori” (art. 2, comma 1, lett. p).

<sup>2</sup> Cfr. la convenzione n. 187, raccomandazione n. 197, del 2006, sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza del lavoro che, in una prospettiva di miglioramento continuo, prevede l'impegno per gli Stati ratificanti a promuovere, in consultazione con le parti sociali, una politica, un sistema ed un programma nazionali in materia.



prassi ai fini della specificazione e del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente<sup>3</sup>.

D'altro lato il fatto che il d.lgs. n. 106/2009 dia rilievo alle forme di controllo sociale, tramite la bilateralità, non significa che queste vengano a sostituirsi alle forme di controllo istituzionale, dovendosi considerare l'attività degli organismi paritetici, compresa quella di verifica dell'adozione e dell'efficace attuazione in azienda di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza, di natura promozionale ed integrativa di quella ispettiva che, in quanto rivolta al rispetto delle prescrizioni normative, con conseguenze sul piano sanzionatorio, non può che essere esercitata da un soggetto terzo (pubblico).

Prima di brevi osservazioni sul ruolo delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e degli organismi paritetici, pare utile richiamare i principi ispiratori del modello prevenzionale delineato dalla normativa di riforma, che riprende e sviluppa quanto già contenuto nel d.lgs. n. 626/1994. Questi possono essere sostanzialmente ricondotti al necessario raccordo tra sicurezza e organizzazione del lavoro, che si esprime nel fondamentale obbligo, di carattere preventivo e ricorrente, della valutazione dei rischi ed alla logica partecipativa, di derivazione comunitaria, mediante il fattivo coinvolgimento dei diversi soggetti interessati.

La programmazione della prevenzione dovrebbe pertanto scaturire da una gestione condivisa con i lavoratori e le loro specifiche rappresentanze: lo spirito della normativa comunitaria è infatti quello che, con felice espressione, si è chiamato il passaggio “dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata”<sup>4</sup>. È sulla funzionalità ed i limiti di tale prospettiva che occorre riflettere nella consapevolezza che la consultazione e la partecipazione non sono formule astratte, ma presuppongono una comune volontà di agire ed un affidamento reciproco tra le parti.

## *2. Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi paritetici*

La riforma, superando le parziali anticipazioni contenute nelle disposizioni immediatamente precettive della l. n. 123/2007<sup>5</sup>, valorizza il ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza in una duplice direzione: da un lato attraverso la garanzia di una figura certa di riferimento per ogni realtà lavorativa, mediante il carattere “suppletivo” del rappresentante territoriale nei casi in cui manchi quello aziendale, dall'altro rafforzandone le attribuzioni. Di rilievo è anche l'implementazione delle conoscenze e delle competenze attraverso la formazione<sup>6</sup>.

D'altro lato le tre forme di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza (aziendale/territoriale/di sito produttivo), con caratteristiche assai diverse tra loro, trovano un comune denominatore nella definizione generale di cui all'art. 2, comma 1, lett. i), che individua il *rappresentante dei lavoratori per la sicurezza* nella “persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro”. Ne emerge la figura di una rappresentanza specializzata, esponente di quell'interesse collettivo alla sicurezza che si caratterizza come interesse comune ad una pluralità di soggetti che si trovano ad operare in uno stesso ambiente di lavoro, con una

---

<sup>3</sup> Cfr., tra i compiti della Commissione consultiva permanente, quanto riportato nell'art. 6, comma 8, lett. b).

<sup>4</sup> Cfr. M. Biagi, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in M. Biagi (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, Maggioli, Rimini, 1991, 123.

<sup>5</sup> Cfr. art. 3, comma 1, lett. c), d), e), f).

<sup>6</sup> Cfr. art. 37, commi 10-12.

specificità costitutiva e funzionale che la distingue sia dalle altre figure del sistema di prevenzione aziendale (la incompatibilità con la nomina di responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione è ora esplicita)<sup>7</sup> sia dalle stesse rappresentanze sindacali, di cui peraltro può far parte (con la rilevante eccezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, cfr. art. 48, comma 8. Per la delimitazione delle incompatibilità “con l’esercizio di altre funzioni sindacali operative”, cfr., tra i primi, l’accordo di rinnovo per il settore edilizia, del 19 aprile 2010, Allegato 12).

La nozione di rappresentanza per la sicurezza va del resto intesa alla luce del nuovo assetto normativo posto dalla riforma, che si estende ben oltre il lavoro subordinato, come emerge dalla stessa definizione di “lavoratore”, di cui all’art. 2, comma 1, lett. a), e dalle norme sul campo di applicazione soggettivo, che hanno per beneficiari “tutti i lavoratori, subordinati e autonomi” (art. 3, comma 4)<sup>8</sup>.

Il coinvolgimento delle parti sociali trova significativa espressione a livello territoriale negli *organismi paritetici*, le cui prerogative sono valorizzate in un’ottica promozionale e di supporto tecnico alle imprese. Si tratta di un’ulteriore sede di confronto esterno all’azienda che si affianca alla consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Il d.lgs. n. 81/2008 definisce gli organismi paritetici quali “organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per la programmazione di attività formative e l’elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l’assistenza alle imprese finalizzata all’attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”<sup>9</sup>. Tale definizione si ispira a quella di *ente bilaterale*, contenuta nell’art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 276/2003, attuativo della c.d. “legge Biagi”, qualificato, con formula unificante delle funzioni, “quale sede privilegiata per la regolazione del mercato del lavoro”, discostandosene tuttavia per il riferimento al livello nazionale ai fini della rappresentatività<sup>10</sup>.

Gli organismi paritetici rappresentano dunque l’istanza specialistica sui temi della salute e sicurezza sul lavoro, del più ampio *genus* degli enti bilaterali, con competenza in materia di mercato del lavoro. La regola della *pariteticità*, che dovrebbe essere già propria degli enti bilaterali quali proiezione sul piano gestionale della fonte negoziale da cui traggono origine, in materia di salute e sicurezza è esplicitata fin dalla denominazione di detti organismi.

In riferimento alle aree di intervento (formazione, soluzione delle controversie relative all’esercizio dei diritti di rappresentanza) le funzioni degli organismi paritetici sono compiutamente valorizzate mediante l’attribuzione di un ruolo di supporto alle imprese “nell’individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro”<sup>11</sup>. La previsione, che riprende alla lettera quanto contenuto nei criteri di delega<sup>12</sup>, contempla dunque un sostegno al sistema delle imprese

<sup>7</sup> Cfr. art. 50, comma 7. In tal senso Cass., 15 settembre 2006, n. 19965.

<sup>8</sup> Ciò dovrebbe avere ripercussioni anche sulla disciplina collettiva relativa all’elettorato attivo e passivo per il Rls.

<sup>9</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. ee).

<sup>10</sup> Agli enti bilaterali, di cui all’art. 76, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 276/2003, unitamente alle università, era affidata, nello schema preliminare di decreto, una delicata funzione certificatoria dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza, con presunzione di conformità alle prescrizioni normative, prospettiva ora accantonata.

<sup>11</sup> Cfr. art. 51, comma 3.

<sup>12</sup> Cfr. art. 1, comma 2, lett. b), l. n. 123/2007.

non solo finalizzato al rispetto dei precetti normativi, ma anche di tipo promozionale. Particolare rilievo potrà ad esempio avere l'indicazione di norme tecniche da seguire e la elaborazione e diffusione di buone prassi, rispetto alle quali, come detto, esiste una competenza propria degli organismi paritetici. A tal fine, purché si disponga di personale con specifiche competenze tecniche in materia, gli organismi paritetici possono effettuare sopralluoghi negli ambienti di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza.

Il d.lgs. n. 106/2009 precisa ulteriormente che dello svolgimento delle attività e servizi di supporto al sistema delle imprese, su richiesta delle stesse, gli organismi paritetici rilasciano apposita attestazione, tra cui l'“*asseverazione*” dell'adozione e dell'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza, di cui all'art. 30, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività<sup>13</sup>.

Il dotto, quanto desueto, termine utilizzato (“*asseverazione*”), che pare differenziarsi da quello di “*certificazione*” per il minor connotato valutativo di rilievo pubblico, implica in ogni caso la formulazione di un giudizio, fermo e deciso<sup>14</sup>, che può tra l'altro avere efficacia esimente ai fini della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001. A tal fine si richiede che gli organismi paritetici siano muniti di strutture con competenze tecniche specifiche.

Equilibrato pare infine il raccordo tra vigilanza pubblica e sistema della bilateralità, configurandosi l'attestazione rilasciata dagli organismi paritetici di carattere solo indicativo, e non certo vincolante, per l'esercizio e la pianificazione dell'attività ispettiva, che potrà, se del caso, indirizzarsi prioritariamente verso settori ed imprese del tutto prive di forme di controllo sociale.

### *3. Spunti conclusivi*

Il più chiaro assetto legislativo non potrà tuttavia rappresentare da solo il rimedio ad ogni problema<sup>15</sup>.

Più che al dato formale occorre infatti mirare ai comportamenti tenuti e all'effettiva applicazione delle norme esistenti; molto spesso gli infortuni sul lavoro sono frutto della violazione di regole elementari di prudenza o di procedure di sicurezza mai seguite. Se l'errore umano è inevitabile è possibile tuttavia monitorare il contesto organizzativo all'interno del quale le persone lavorano, rimuovendo quelle situazioni di criticità che predispongono all'errore. In tale prospettiva l'analisi dei mancati infortuni, un *audit* continuativo, molto più dell'annuale riunione periodica, una *vigilanza partecipata* dei lavoratori e delle loro rappresentanze risultano decisivi. Vivere la sicurezza non come obbligo ma come scelta consapevole diventa fondamentale. La tecnica può peraltro essere di aiuto ai fini della prevenzione e della protezione. Certo la sicurezza ha un costo: non si

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 30, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 106/2009.

<sup>14</sup> Lo Zingarelli, vocabolario della lingua italiana, qualifica l'asseverare come l'“*affermare con certezza ed energia*”.

<sup>15</sup> Cfr. C. Smuraglia, *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di sicurezza e igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in *Riv. giur. lav.*, 2007, n. 2, suppl., specialmente pp. 18 ss. Mette in rilievo come il vero problema sia quello dell'effettiva applicazione delle norme esistenti, da affrontare mediante una tecnica legislativa per obiettivi più che per regole formali, in rapporto ai diversi contesti organizzativi, con il contributo delle parti sociali, M. Tiraboschi, *Le morti bianche, i limiti e le ipocrisie di una proposta normativa*, in A. Antonucci, P. De Vita (a cura di), *Morti sul lavoro: nuove norme, formalismi vecchi*, in *Boll. Adapt*, 2007, Dossier n. 17, p. 2.

possono infatti volere *costi cinesi e sicurezza scandinava*; questione di stringente attualità in situazioni di prolungata crisi economica ed occupazionale, in cui è assai probabile che tra i primi ad essere tagliati siano proprio gli investimenti in sicurezza.

D'altro lato del tutto mistificatoria appare la pretesa contrapposizione tra cultura della sicurezza e regole e sanzioni, che pur ha accompagnato l'elaborazione del d.lgs. n. 81/2008 e le successive modifiche. Le regole e le sanzioni, da graduare in funzione della gravità degli inadempimenti, infatti non sono altro che gli *strumenti di garanzia* della cultura della sicurezza, che ne costituisce il fondamento<sup>16</sup>, avendo ben presente la gerarchia di valori affermati dalla Costituzione, che vedono (o dovrebbe vedere) il primato della protezione dell'integrità psico-fisica e morale delle persone che lavorano sull'interesse, pur meritevole di rispetto, della produzione. Certo le regole e le sanzioni da sole non bastano se non se ne coglie il significato o se si dubita della loro effettiva applicazione. Dirompente sarebbe peraltro il messaggio per l'opinione pubblica di “un abbassamento della guardia” nel momento in cui la serie delle morti sul lavoro, pur in un quadro tendenzialmente decrescente<sup>17</sup>, continua a mantenersi a livelli inaccettabili.

Occorre d'altro lato interrogarsi sulle cause del mancato decollo, a così lunga distanza di tempo dall'emanazione del d.lgs. n. 626/1994, dell'approccio partecipativo nella nostra esperienza nazionale. Accanto alle resistenze culturali di parte del mondo datoriale, pur presenti, specie in determinate realtà territoriali, con un'attenzione prevalente agli adempimenti burocratici e formali della normativa in esame, sul versante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori gli ostacoli allo sviluppo del modello partecipativo sono da individuare, più che in un'opposizione di stampo ideologico, propria di posizioni minoritarie, principalmente nella scarsa diffusione di esperienze/competenze/strumenti per la sua implementazione. Il problema dunque è di merito, non sul *se* ma sul *come* dare seguito alla scelta partecipativa, sia a livello aziendale che territoriale.

---

<sup>16</sup> Cfr. sul punto P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Quaderni di Olympus - 1, edizioni studio @lfa, Pesaro, 2008, pp. 160 ss.

<sup>17</sup> Sono invece in aumento le malattie professionali, cfr. INAIL, *Rapporto annuale 2008*, Roma, giugno 2009.

## **Conclusioni**

sen. prof. Tiziano Treu

*Vicepresidente della Commissione lavoro del Senato  
Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

Il dott. Deidda ha detto che ha sobbalzato pensando al fatto che sono già passati due anni dall'approvazione del testo unico. Allora io ho fatto due sobbalzi perché dopo Carlo Smuraglia credo di essere quello che da più lungo tempo ha seguito in sede parlamentare questa vicenda. Sono entrato in servizio politico temporaneo subito dopo il d.lgs. n. 626/1994. Mi sono impegnato intensamente da allora – sono 14 anni – per cercare di ordinare questa materia. Capirete che la velocità della elaborazione non è proprio soddisfacente. Da quanto ho sentito qui, la velocità della implementazione della normativa rischia di non essere da meno.

A proposito di tempi, ricordo che quando si finì di mettere a punto il d.lgs. n. 81/2008 e si cominciò a discutere se e come correggerlo noi pensavamo: “in un Paese normale prima di correggere una norma, la si prova”. Questo semplice argomento non ebbe nessuna capacità di influire sui politici che nel frattempo erano arrivati al governo del Paese. Adesso potrebbe essere interessante chiedere ulteriore tempo per fare un altro correttivo, dopo un periodo di sperimentazione.

Questa era solo una battuta iniziale. Aggiungo qualche elemento per la riflessione comune.

Tutte le leggi, più sono complicate, più hanno bisogno di strumentazione semplice, in grado di mostrarsi effettiva. Questo in esame è un caso estremo in senso contrario. Basta vedere come si sono svolte le vicende dalla legge delega del 2007. Essa era abbastanza semplice e largamente condivisa. Poi le cose si sono complicate, tanto è vero che qualcuno, per facilitare l'approvazione del d.lgs. n. 81/2008, propose di introdurre solo la prima parte (quella generale) rinviando la seconda.

Il decreto correttivo n. 106/2009 ha riguardato l'intera materia ed è stato alquanto contrastato. Le ulteriori fonti di formazione secondaria e terziaria, hanno creato un paesaggio affollatissimo di norme, di istituzioni, di comitati, di commissioni e di sigle (di non chiara utilità e di non facile applicazione). Vediamo se il nostro già affaticato sistema amministrativo, pur con l'intervento delle parti sociali, sarà in grado di gestire questo complesso meccanismo. Per questo plaudo alla iniziativa di Olympus: più che mai sarebbe utile un monitoraggio intelligente e concreto, che segua l'*iter* applicativo di questo insieme di norme.

Complimenti anche per la velocità della pubblicazione del Commentario. Magari la velocità dei gestori fosse uguale alla velocità dei giuristi! Spero in un monitoraggio che guardi il più possibile alle pratiche più che alle circolari. Sarebbe utile, per esempio, fare una analisi critica dei documenti di valutazione del rischio; ma condotta sul campo e non in ufficio.

Ho segnato sette punti che mi sembrano particolarmente importanti per l'effettività della legge. Li ho sentiti richiamare anche qui e spero che vengano approfonditi per il futuro. Nel corso della elaborazione della legge delega e poi del testo unico sono stati i più controversi e mi sembrano quelli da cui dipende in larga misura l'operatività dell'impianto.

1) Il primo punto critico, da tutti riconosciuto, riguarda la formazione. Della formazione si dice sempre bene. Nella prima stesura dei testi, il Parlamento aveva previsto diversi tipi di interventi con risorse limitate ma utili, cominciando dalla scuola. Come è stato detto anche qui, la cultura non solo del rischio, ma anche delle regole va inculcata fin da piccoli: una volta che la si acquisisce è utile per la sicurezza sul lavoro e in altri ambiti come quello della sicurezza stradale (l'Italia dei record internazionali negativi di mortalità per incidenti stradali).

Purtroppo ci fu poco seguito sul piano delle risorse stanziare. A dire il vero ho riscontrato una resistenza a dar seguito alla proposta, anche nel sistema scolastico (per una certa gelosia nei rapporti tra dicasteri ed apparati). L'idea che si potesse adottare subito un qualche tipo di formazione sperimentale in tema di sicurezza del lavoro, senza affrontare l'universo della programmazione scolastica, fu lasciata cadere. Ricordo che rimanemmo tutti molto delusi. Ritenevamo, a ragione, che la formazione avrebbe dovuto riguardare non solo i bambini delle scuole, ma i vari operatori, sia i lavoratori sia gli imprenditori. Di solito della formazione degli imprenditori non si parla; eppure esistono 5-6 milioni di lavoratori autonomi e piccoli imprenditori che sono direttamente coinvolti nell'applicazione delle regole di sicurezza e che spesso non le conoscono abbastanza.

Quanto agli immigrati ricordo con tristezza le reazioni negative della Lega in aula al Senato. Mentre noi sottolineavano che, nei cantieri dove lavorano spesso percentuali altissime di immigrati, si dovevano prevedere interventi specifici, con scritte e avvisi in varie lingue, si levarono dai banchi leghisti reazioni vergognose; tanto è vero che furono pubblicamente riprovate dalla Presidenza del Senato.

Questo punto della formazione è rimasto sospeso. Non so cosa si sia fatto in seguito, temo poco. Suggestirei, in ogni caso, che si cominci dalla formazione dei c.d. esperti di sicurezza, che fioriscono da tutte le parti e sono spesso improvvisati.

2) Secondo punto: le risorse per la prevenzione. Anche su questo tutti si dicono d'accordo. Ma le risorse per la prevenzione sono state drasticamente ridotte. Non mi limito alla solita recriminazione. Sollevo due problemi specifici. Gli incentivi vanno mirati, qui come altrove. Invece la prassi diffusa è di dare incentivi a pioggia. Il *Sole 24-Ore* ha fornito di recente l'elenco degli incentivi alla produzione: oltre 1300 tipi di incentivi erogati ai più vari tipi di produttori. Uno spreco enorme, che va combattuto se vogliamo usare bene le scarse risorse.

Il problema dell'INAIL è enorme, perché funziona come cassaforte del Ministero del tesoro. Occorrerebbe che avesse più autonomia per utilizzare parte delle sue risorse a favore della prevenzione.

3) Terza questione: la qualificazione delle imprese. Noi abbiamo poca cultura delle regole e ancora meno cultura della qualità e della certificazione. Mi dicono che persino per la certificazione delle macchine utensili spesso dobbiamo ricorrere a certificatori stranieri.

Il nostro sistema di certificazione deve essere rafforzato per diversi aspetti: la qualificazione delle imprese, non solo a fini di sicurezza, è fondamentale per la qualità della produzione e dell'economia. Se non è possibile affrontare il compito sull'intero spettro delle imprese, che sono milioni, avviando almeno una sperimentazione su campioni. In una audizione al Senato l'INAIL dichiarò che aveva la mappa dei soggetti e delle imprese più “pericolose”. Una mappa – se ricordo bene – di circa 13/14 mila imprese. Sarebbe utile iniziare da questo campione per i controlli e per la certificazione.



4) Quarto punto: la semplificazione. La semplificazione è notoriamente un'operazione difficile. Occorre individuare bene quali sono gli adempimenti che si possono abolire, senza pregiudicare la sicurezza. Gli adempimenti sono inutili se sono solo formali. Occorre però decidere quali sono solo formali e quali invece sono funzionali direttamente o indirettamente a obiettivi sostanziali: cioè alla prevenzione e al controllo sul rispetto delle regole sostanziali.

Il caso che ha fatto il dott. Fantini è relativamente semplice. Si trattava di sostituire un certo numero di adempimenti cartacei con uno informatico. Questa è una semplificazione utile. Altri casi sono più difficili.

Nel corso dei nostri dibattiti, prima dell'approvazione del testo definitivo dei decreti n. 81 e n. 106 si sono avute al riguardo discussioni aspre. Qualcuno è arrivato a dire che il documento di valutazione del rischio era un adempimento “formale”. Non è così, anche se molti di questi documenti sono confezionati “in serie”. Ma questa è una aberrazione.

Questa opera di semplificazione è in realtà continua. C'è da augurarsi che chi se ne occupa sia il meno “ideologico” possibile. Anche da questo punto di vista il clima era stato abbastanza buono fino alla approvazione della legge delega, poi peggiorò nella fase di elaborazione del decreto correttivo n. 106 (anche se alcune delle ipotesi più discutibili avanzate in quella fase sono scomparse nel testo finale).

Non so come sia il clima oggi; mi auguro che lo spirito tripartito qui invocato sia effettivo: i temi della sicurezza lo richiederebbero.

5) Quinto punto: vigilanza e controlli. Vigilanza e controlli sono essenziali anche in Paesi virtuosi che rispettano le regole. In un Paese come è l'Italia lo sono più che mai. Altri Paesi che ho visitato confermano che l'effettività delle regole dipende essenzialmente dalla qualità dei controlli sia pubblici sia sociali.

Per rendere più efficaci i controlli si possono usare le mappe di rischio INAIL di cui parlavo, invece di procedere in modo generico. Anzi, facciamo degli *audit* periodici, come è stato detto.

È grave che il ministro Sacconi abbia dato atto che le visite e i controlli sui luoghi di lavoro da parte dell'Ispettorato sono diminuite dell'8% l'anno scorso. Due anni dopo l'entrata in vigore dei decreti, un sistema di vigilanza e controllo “mirato” dovrebbe essere funzionante.

6) Sesto punto: esternalizzazione e appalti. Come regolare le varie forme di esternalizzazione (appalti e subappalti) è una questione che esiste da tempo e diventa sempre più seria, non solo per le implicazioni in ordine alla sicurezza del lavoro. Occorrerebbe avere il coraggio di intervenire drasticamente come si è suggerito anche qui: a cominciare dalla revisione degli appalti c.d. al massimo ribasso.

Non si possono avere costi cinesi e sicurezza svedese, come si è detto. Non si può competere solo sui costi, e parlo non solo del costo della sicurezza, ma in generale del costo del lavoro.

Fra le proposte che si discutono in Parlamento c'è quella di un salario di base fissato per legge. Possiamo discutere di quale sia un livello adeguato e sostenibile. In Francia è fissato a poco meno di 1.300 euro. Noi non possiamo permettercelo; manderemmo fuori mercato interi settori.

In Spagna è fissato a 700 euro. Discutiamone; ma non possiamo esimerci dall'introdurre anche da noi un istituto che garantisca livelli di reddito dignitosi, come richiede la nostra Costituzione all'art. 36.

7) L'ultimo punto riguarda il coordinamento degli interventi. Questa è una questione irrisolta, nonostante se ne sia discusso a lungo. Credo che l'attuale soluzione sia insoddisfacente.

Coordinare è difficile, anche se tutti i soggetti hanno la volontà di farlo. Nella mia esperienza raramente ho visto funzionare bene un coordinamento; tanto più quando intervengono soggetti diversi per tipo istituzionale e per competenze. Noi avevamo proposto che in una materia come questa (e anche in altri aspetti del mercato del lavoro) si istituisse un organismo con competenze integrate sui vari aspetti applicativi della normativa di sicurezza (qualcosa di più del mero coordinamento).

È una proposta da riprendere. Il fatto che da noi le agenzie e le autorità indipendenti abbiano dato prove non del tutto positive e siano inflazionate non è un buon motivo per rinunciare. Indica solo la nostra debolezza amministrativa. Esistono ottimi esempi stranieri. La Francia ad esempio ha una agenzia che si occupa di mercato del lavoro che non soffoca le autonomie locali e svolge una operazione efficace di razionalizzazione e di controllo su tutti gli operatori.

Finisco dicendo che questi sono alcuni punti critici non risolti. Non potevano essere completamente definiti in sede normativa. Mi auguro che in sede di applicazione vengano elaborati e chiariti ulteriormente.

Da ultimo voglio richiamare una questione generale che anche qui è stata evocata: cioè l'importanza del nesso fra il livello della sicurezza, la qualità del lavoro, la regolarità del mercato del lavoro. Il nostro sistema produttivo non brilla per qualità e ha un grado di irregolarità maggiore di quello di Paesi con cui dobbiamo confrontarci.

Ciò significa che un intervento normativo importante come questo ha bisogno di un contesto favorevole: sia il contesto produttivo sia quello istituzionale e sociale. Il contesto comprende le organizzazioni rappresentative delle parti, come ha rilevato da ultimo Marco Lai.

Il funzionamento della legge deve essere affidato non solo alla normativa ma anche alla presenza di rappresentanze dei lavoratori, compresi quelli esterni alla normale rappresentanza sindacale. I sindacati rappresentano solo una parte dei lavoratori subordinati, e i lavoratori autonomi e semi-autonomi hanno rappresentanze molto labili. La presenza di organizzazioni rappresentative e coinvolte è fondamentale; ed è altrettanto importante che i loro interventi in questa materia siano ispirati ad una logica collaborativa.

Quindi torno al rilievo che facevo prima. Esiste un panorama affollato di attori collettivi e pubblici: speriamo che il clima partecipativo regga.

*Seconda giornata*

*Sabato 15 maggio 2010*

## **Indirizzi di saluto**

prof. Anna Maria Giomaro

*Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche “Collegio dei Dottori 1506”*

Il mio compito è quello di porgere i saluti del Dipartimento tutto a questo convegno.

In realtà il Dipartimento ha una vita breve: non è e non si può dire che sia un neonato, come era un anno fa, ma ancora è un bambino; però mi sovviene che anche Ercole, bambino, figlio di Giove, il padre degli dei, e di Alcmena, è riuscito a stritolare due serpenti. E questo Convegno dimostra che anche noi sappiamo stritolare i serpenti, perché l'argomento che ci è stato proposto, grazie all'attività del gruppo di Olympus, del Prof. Pascucci e della sua *équipe*, è un argomento che veramente fa tremare le vene dei polsi.

Sebbene il nostro Dipartimento sia intitolato al 1506 e, quindi alle origini di questa Università, che proprio dagli studi giuridici trae la sua piena vitalità, tuttavia con questo tema dimostriamo di saper entrare in uno degli argomenti che tormenta le nostre opere e i nostri giorni quotidianamente e che, soprattutto, ci proietta non soltanto nel presente, ma addirittura, *de iure condendo*, nel futuro.

L'organizzazione del convegno è tra le più interessanti ed efficaci per affrontare questo tema perché, dopo una giornata come quella di ieri, che è stata indirizzata allo studio dei “sistemi” dal punto di vista potremmo dire “teorico” della legislazione e della preoccupazione appunto del futuro, oggi è la giornata della realizzazione pratica.

Io mi occupo di Diritto romano: la sicurezza del lavoro, naturalmente, a quei tempi era qualche cosa di molto, molto futuribile. Eppure tra i vari passi del Digesto, del vecchio Digesto che noi studiamo, ce n'è anche uno in cui il servo adibito a lavorare nella lavanderia sale sulle impalcature, cade e muore. E ci si chiede quale sia, quale possa essere la responsabilità di colui che ha preso il servo per lavorare e soprattutto se questi sia caduto perché “le tavole erano fradice”, parole esatte della traduzione, o “le funi erano logorate”. Problemi di questo genere, naturalmente, sono risolti dal Diritto romano secondo una tensione giuridica che è completamente diversa da quella di oggi, per fortuna.

Ora attendiamo di vedere gli esiti dei lavori di questo convegno, di cui ancora rendiamo merito ai nostri colleghi, convinti che gli argomenti trattati ci prometteranno ulteriori incontri di questo genere e quindi la possibilità di poterci vedere ancora molto presto in queste aule.

Grazie a tutti coloro che sono intervenuti e ancora a noi tutti un buon lavoro per oggi.

ass. Almerino Mezzolani

*Assessore alla salute della Regione Marche*

Un saluto a voi tutti da parte mia e da parte di tutto il Governo regionale.

Naturalmente la presenza qui era un po' un obbligo, intanto per rendere merito a quanti hanno portato avanti questo lavoro prezioso teso a garantire i nostri lavoratori. Non dimentichiamoci che le Marche avevano un primato triste qualche anno addietro per quanto riguardava gli incidenti sul lavoro. Siamo faticosamente risaliti in questa classifica nazionale e oggi possiamo, come dire, anche vantare un impegno che attraverso il ruolo di Olympus, partito nel 2006, può essere sbandierato come punto di riferimento entro il quadro nazionale.

Dicevo che il lavoro di quanti si impegnano sulla sicurezza sul lavoro è un lavoro molto prezioso soprattutto in questo tempo: un momento in cui la crisi economica tende a sottrarre risorse e impegni in quella direzione e persino la vita umana diventa elemento di competizione.

Questo rende più difficile il lavoro di chi si deve misurare su questi temi e però deve rendere più incisivo l'impegno e la determinazione con la quale le Regioni, per la parte di loro competenza ed i servizi sanitari per quanto riguarda il controllo, debbono agire proprio perché ciò non accada.

In una Regione come la nostra, che ha fatto un notevole salto di qualità, soprattutto nei risultati che ha conseguito nel suo servizio sanitario, intensificare il controllo era una questione indispensabile. Lo abbiamo fatto in sinergia con i soggetti che si misurano su questi temi. Nel progetto Olympus non c'è solo la Regione, c'è l'INAIL Marche e c'è l'Università di Urbino. Senza dimenticare poi che grazie ad un progetto di ricerca dell'ISPESL, Olympus ha potuto fornire supporto giuridico nell'elaborazione del testo unico, così supportando anche tutto il sistema delle altre Regioni e dimostrando che la strada intrapresa può assumere un significato ancor più rilevante nel quadro nazionale.

Un lavoro prezioso quindi rispetto al quale momenti come questi servono a focalizzare i risultati raggiunti, a verificarne le criticità e naturalmente anche a proiettare questo lavoro nel futuro, proprio per migliorarsi.

Io vorrei lanciare qui un'idea, della quale si è già in parte discusso al tavolo tecnico tra le Regioni chiamate a gestire questa materia. L'idea riguarda la possibilità che il progetto di Olympus possa dar vita anche ad un polo didattico-formativo nazionale, magari proprio qui ad Urbino, divenendo così un punto di riferimento nazionale. Non è un caso che in relazione al progetto dell'Osservatorio Olympus – nato nel 2006 per monitorare la legislazione e la giurisprudenza in materia al fine di contribuire a migliorare il sistema – abbiamo proprio il 6 maggio scorso deliberato di rendere triennale la relativa convenzione aprendola anche ad altri soggetti proprio nella prospettiva che qui indicavo poc'anzi.

Poiché in questi quattro anni Olympus ha fatto un buon lavoro, abbiamo provveduto a strutturarlo in maniera più consistente, con la disponibilità ad allargarci ad altri soggetti che si interessano a questa materia, convinti che c'è ancora tanto lavoro da fare per migliorarsi. Sono però convinto che, attraverso questa opera, si possa diventare anche un punto di riferimento nazionale, per cui questa idea che ho appena lanciato va verificata sul tavolo nazionale dove noi la sosteneremo politicamente. Si tratterebbe di

un’ulteriore iniziativa che andrebbe ad aggiungersi alle altre che la nostra Regione ha già intrapreso su questo campo.

Con questo vi auguro buon lavoro, rinnovandovi il saluto di tutta la Giunta regionale. Grazie.



## **Comunicazioni**

### *Le politiche prevenzionali dell'INAIL sul territorio*

dott. Giuseppe Maria Mariotti

*Vice-Direttore regionale di INAIL Marche*

Il cammino dell'INAIL nella prevenzione inizia sostanzialmente nel 1996, quando l'art. 11 del d.lgs. n. 242, nel sostituire l'art. 24 del d.lgs. n. 626/1994, inserisce anche l'Istituto nel novero dei soggetti istituzionalmente attivi su tale fronte.

Si tratta tuttavia di un ingresso dai contorni ancora non precisamente definiti: l'INAIL si aggiunge a tutti gli altri soggetti in compiti genericamente indicati di informazione, consulenza e assistenza al mondo delle imprese, in particolare di quelle artigiane e di quelle piccole e medie. È pur sempre una svolta epocale per l'Istituto, fino a quel momento tributario, dalle norme e anche dall'opinione pubblica, di compiti prettamente assicurativo-previdenziali (incasso dei premi ed erogazione delle prestazioni di legge), caratteristici, però, di una tutela sostanzialmente passiva, che si esprime, cioè, solo dopo che l'evento lesivo si è prodotto.

Il successivo d.lgs. n. 38/2000, attuativo della delega dell'anno precedente (l. n. 144/1999), in virtù dei contenuti dell'art. 23, rafforza il ruolo dell'INAIL nella prevenzione, aggiungendo, sia pure in via sperimentale, un ulteriore compito di natura, per così dire, “premiale” a valenza economica, in favore di quelle imprese che investono in sicurezza, sia sul versante della formazione alle varie figure aziendali (lavoratori, RSPP, RLS, datore di lavoro) sia su quello dell'adeguamento tecnologico (macchine, impianti, cicli di lavorazione, ecc.).

Infine, ed è storia recente, i d.lgs. n. 81/2008 e n. 106/2009 consacrano ed ampliano, sia pure abbastanza caoticamente, i compiti dell'Istituto all'interno del sistema nazionale della prevenzione, sistema che sostanzialmente sposta la propria attenzione, specie dopo il d.lgs. n. 106/2009, dalla repressione alla promozione secondo un modello organizzativo, come qualcuno lo ha definito, a cerchi concentrici: nel primo cerchio le aziende ed i lavoratori che realizzano un obiettivo di comune interesse, la prevenzione; nel secondo cerchio gli organismi paritetici, che si pongono a servizio dei primi soggetti per aiutarli a costruire tale obiettivo; infine, in un ulteriore cerchio si collocano i soggetti istituzionali, come INAIL, in funzione di sostegno e supporto.

Un sistema che, per affermarsi e funzionare, si alimenta non solo di dati, studi, analisi, ricerche, peraltro essenziali, ma soprattutto di azioni, che siano capaci di tradurre in maniera efficace i risultati delle analisi e delle ricerche in iniziative ed interventi che incidano concretamente sulle situazioni di rischio, dunque sui comportamenti, sulle organizzazioni, sulla tecnologia, generando cambiamenti che riducano progressivamente i rischi stessi e quindi i danni alle persone che lavorano.

Si impone allora, necessariamente, la preliminare lettura e comprensione, con gli strumenti di analisi cui sopra facevo riferimento, del contesto di riferimento, che per la prevenzione non può che essere il tessuto produttivo in cui operano le imprese ed i lavoratori, quindi il territorio.

Eccoci dunque al tema dell'intervento, che un po' definisce anche l'orizzonte di senso dell'agire dell'Istituto in questo campo, riconoscere cioè la dimensione territoriale come l'ambito di elezione dove, sulla base della rilevazione dei bisogni e degli interessi di

cui sono portatori i soggetti potenzialmente destinatari, progettare e realizzare azioni per conseguire risultati definiti.

Su questo fronte, allora, recuperando quello che è stato l'impegno della Direzione regionale Marche, che oggi rappresento, negli ultimi nove anni, non sembra azzardato affermare che l'operato dei principali attori attivi nell'attuazione delle politiche prevenzionali sul territorio è stato del tutto coerente, addirittura anticipandoli, con i principi ispiratori e con le logiche organizzative tracciate dai d.lgs. n. 81 e n. 106.

In brevissima sintesi, in questi anni nelle Marche, anche grazie al contributo dell'INAIL, e ad un contesto culturale e sociale non insensibile al tema della prevenzione, si è riusciti a definire un metodo di lavoro che è sostanzialmente sfociato nella progressiva costruzione di quello che oggi leggiamo come un “sistema”, in piena coerenza con quella strategia della partecipazione che indiscutibilmente impronta i richiamati testi normativi.

Attraverso la realizzazione di tutta una serie di protocolli di intesa tra quasi tutti i soggetti regionali attivi nella specifica materia, con particolare riferimento al mondo della bilateralità (cito innanzitutto la Regione, con la quale è in essere il 3° protocollo d'intesa, e per essa i Servizi territoriali dell'ASUR), per poi passare alle parti sociali del mondo dell'artigianato, dell'industria, dell'edilizia, di quello agricolo, agroalimentare e forestale, per arrivare infine al mondo della scuola e a quello accademico (di cui la brillante intuizione di Olympus è un autorevole e facondo esempio), si sono costruite le premesse politiche e culturali che hanno poi originato i piani annuali di attività, con la specifica indicazione di progetti ed iniziative in cui tutti i partner, valorizzando le peculiari competenze ed esperienze di ciascuno, hanno assunto ad un tempo il ruolo di rilevatori dei fabbisogni di sicurezza dei propri contesti di riferimento e di facilitatori nella attuazione degli interventi e delle azioni.

Interventi ed azioni – informative, formative, di assistenza e consulenza nella individuazione di buone prassi e linee guida – che, sulla base delle analisi mirate consentite dal sistema informativo integrato INAIL-ISPEL-Regioni, che il sistema regionale della prevenzione, tra i primi in Italia, ha brillantemente sperimentato e messo poi a regime, sono state costantemente rivolte a rafforzare le conoscenze dei soggetti aziendali di volta in volta destinatari delle stesse (datori di lavoro, lavoratori, RSPP, RLS, medici competenti, consulenti, ecc.) per riorientarne i comportamenti al fine di favorire la progressiva riduzione/eliminazione delle condizioni di rischio e l'innalzamento delle condizioni di tutela.

Ci si può allora permettere di pensare che al costante trend decrementale del fenomeno infortunistico che da cinque anni a questa parte registriamo in questa Regione (passata, nella graduatoria delle Regioni per indici di frequenza infortunistica, da un drammatico 2° posto ad un accettabile, ancorché non appagante, 9° posto), non sia forse del tutto estraneo il (faticoso, anzi faticosissimo) lavoro svolto dal sistema marchigiano della prevenzione.

Un'ultima considerazione va fatta però anche riguardo a quelle che rimangono le “zone d'ombra” del sistema, in chiave però propositiva per una prospettiva di sviluppo delle politiche prevenzionali regionali:

- la prima, che nemmeno il rafforzamento del coordinamento voluto dai richiamati d.lgs. n. 81 e n. 106 riesce ancora a mitigare, cioè il permanere dell'eccessivo sovraffollamento di soggetti latamente portatori dell'istanza prevenzionale: è indubbio che su questo aspetto il legislatore del 2008 e del 2009 si è dimostrato assolutamente timido nell'operare scelte nette di riduzione e razionalizzazione; ciò comporta costantemente il rischio di duplicazioni e sovrapposizioni e quindi di sprechi di risorse e di scarsa efficienza del sistema (ricordo che secondo una stima condotta dall'INAIL, il costo economico e

sociale dei danni da lavoro supera di poco il 3% del PIL nazionale: si ipotizza pari a oltre 51 miliardi di euro nel 2012);

- la seconda relativa alla ormai improcrastinabile esigenza di individuare specifici indicatori di efficacia (diversi e più significativi rispetto ai pur utilissimi dati statistici sul fenomeno infortunistico) delle politiche prevenzionali sul territorio, per verificarne con maggiore appropriatezza e tempestività il grado di incidenza sui trend negativi su cui si intende intervenire.

Di qui, la prospettiva di un’attenzione particolare ad alcuni campi di intervento riferiti:

- alla composizione del parco aziende regionale, in gran parte formato di imprese medie, piccole e micro;

- alla concentrazione del fenomeno infortunistico in aree produttive di particolare rischio (edilizia, agricoltura, metalmeccanica, legno, ecc.);

- alla verificata ricorrenza del fenomeno in una ristretta platea di aziende e di esposti;

- alla studio e presa in carico delle malattie professionali emergenti o sconosciute, per INAIL forse la vera sfida del futuro. L’Istituto si sta proprio muovendo in questa direzione, ed infatti l’attenzione in termini di ricerca clinica e scientifica è aumentata anche del 50% negli ultimi due anni.

Su queste ed altre linee di azione, il sistema regionale della prevenzione è chiamato a fornire ulteriori ed ancor più qualificanti risposte.

*Il ruolo della ricerca nel d.lgs. n. 81/2008*

dott. Stefano Signorini

*Capo della Segreteria tecnico-scientifica di ISPESL*

Ringrazio Paolo Pascucci per avermi invitato anche quest’anno ad Urbino a partecipare al convegno di Olympus sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 81/2008. Si tratta di un appuntamento importante e qualificato, prezioso per tutti coloro che si occupano di salute e sicurezza dei lavoratori.

Facendo riferimento al titolo del convegno “Il d.lgs. n. 81/2008 due anni dopo”, in questo breve intervento vorrei centrare l’attenzione su un aspetto della norma estremamente innovativo, ovvero il ruolo della ricerca all’interno del d.lgs. n. 81/2008. L’art. 5 definisce tra i compiti del Comitato per l’indirizzo, la valutazione e il coordinamento, l’individuazione delle priorità di ricerca, affinché l’attività di ricerca supporti gli strumenti per le imprese definiti dal decreto, creando una relazione virtuosa tra il ruolo della ricerca, il sistema informativo e il rapporto tra gli enti e le istituzioni previsto dall’art. 9.

Mariotti prima faceva riferimento all’art. 9, articolo che è stato scritto a quattro mani, per creare una sinergia, tra due enti, uno l’INAIL a carattere assicurativo e più recentemente orientato alla prevenzione, l’altro l’ISPESL, organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale, che centra la sua attività sugli aspetti relativi alla ricerca e al trasferimento.

Provo, quindi, a fare una breve sintesi di quello che in questi due anni si è andato sviluppando in questo ambito.

La Commissione consultiva permanente ha avviato, ormai da qualche mese, attraverso la costituzione dei Comitati speciali permanenti, il lavoro per la produzione di alcuni strumenti dedicati alle imprese che permetteranno un salto di qualità nella implementazione, non tanto della norma, quanto della cultura della salute e sicurezza proprio ai fini di renderne efficace i contenuti. Ne ricordo alcuni.

La struttura dei Comitati prevede una partecipazione dei membri della Commissione consultiva permanente e dei loro esperti, che sono affiancati da segreterie tecniche affidate a INAIL e ISPESL a seconda delle tematiche previste dall’art. 6.

Per quello che riguarda ISPESL, le segreterie tecniche a noi affidate, e quindi l’azione di supporto che noi facciamo mettendo a disposizione i nostri prodotti della ricerca, sono quelle relative alle “buone pratiche”, alle “procedure standardizzate per la valutazione del rischio” e ai “rischi chimici, fisici e biologici”.

L’Istituto da anni lavora come *Focal point* dell’Agenzia di Bilbao e promuove le Buone pratiche a livello nazionale attraverso il concorso che ogni anno si tiene all’Agenzia Europea, per la premiazione delle migliori buone pratiche.

Questo ha permesso di rendere immediatamente disponibile per i lavori della Commissione un modello per la raccolta delle buone pratiche che da anni è stato affinato e i cui criteri definiscono che cos’è una buona pratica e il suo livello di qualità. Ovviamente il modello è frutto di attività di ricerca e ha permesso di arrivare ad uno strumento che oggi in Europa consente la raccolta di buone pratiche, la diffusione e un *benchmarking* interessante fra le diverse aziende.

Altro strumento significativo per le imprese, soprattutto le piccole, è quello relativo alle procedure standardizzate.

Come tutti sapete, le procedure standardizzate che sono rivolte alle aziende con un numero di dipendenti inferiore a 10, ma anche le aziende con un numero di dipendenti inferiore a 50 possono utilizzarle, rappresentano uno strumento formidabile per la valutazione del rischio e soprattutto per la gestione del rischio, facilitando il datore di lavoro nella messa in sicurezza della propria azienda.

Circa un paio di anni fa abbiamo definito una convenzione con l'Ufficio internazionale del lavoro e con il nostro omologo Istituto israeliano per la messa a punto di un modello di procedura standardizzata per i Paesi europei, a partire dall'esperienza israeliana. Il modello è stato presentato al tavolo della Commissione consultiva permanente, che su questo modello sta lavorando, per definire gli elementi che dovranno esservi contenuti, ai fini dell'utilizzo da parte delle imprese nazionali. È un modello molto semplice che però permette l'acquisizione di tutta una serie di informazioni riguardo sia ai rischi, perché fa capo a banche dati su questi disponibili, sia su misure di prevenzione che derivano dall'esperienza e che consente al datore di lavoro di potersi orientare con una certa facilità nell'ambito della valutazione e gestione del rischio.

Il terzo Comitato permanente di cui abbiamo la segreteria tecnica è quello relativo agli agenti chimici, fisici e biologici, dove tradizionalmente la nostra attività di ricerca da tempo è attiva.

Cito per ultimo il Comitato sullo *stress*, cui collaborano i nostri ricercatori, e dove il modello di valutazione in esame è quello dell'*Health and Safety Executive* inglese, che è il modello di riferimento più avanzato in questo momento, valutato e adottato dal nostro Istituto.

Quindi, come vedete, le attività di ricerca si trasferiscono sul tavolo istituzionale per essere trasformate in strumenti per le aziende.

Altro punto centrale dell'attività dell'Istituto in questi anni è stato il rapporto con le Regioni. Rapporto con le Regioni e con INAIL che nasce originariamente nel 2002 con i flussi sugli infortuni mortali che, attraverso la metodologia “Sbagliando s’impara”, ha dato diverse indicazioni sulle modalità di accadimento degli infortuni.

Oggi in ISPESL è presente una banca dati che si chiama “INFOR.MO” che contiene le informazioni relative all'analisi di oltre 2000 casi di infortuni mortali, individuandone le modalità di accadimento per ciascun caso.

L'esperienza di valutazione nazionale ha dato origine ad un modello particolare dedicato alle aziende, i “Panel aziendali”, dove il modello “Sbagliando s’impara” viene utilizzato all'interno dell'azienda per la valutazione degli incidenti occorsi e dei mancati incidenti.

Abbiamo sperimentato questo modello con la Abbott, con Trambus ed altre aziende e oggi lo stiamo promuovendo insieme ad INAIL nel Gruppo Ferrovie dello Stato e nelle sue dieci *holding*.

Anche questa è metodologia di ricerca: la possibilità di andare a ricercare le cause degli infortuni per rivalutare e gestire meglio il rischio.

I risultati fin qui conseguiti sono di tutto rispetto con una riduzione significativa del numero e della gravità degli infortuni.

Altre attività sviluppate con le Regioni sono quelle dedicate ai sistemi informativi. Il sistema informativo dell'art. 8 prevede una serie di debiti informativi. L'ISPESL ha avviato e informatizzato, ormai da tre anni, la raccolta delle attività di tutti i servizi per la prevenzione e la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro di tutte le ASL definendone in collaborazione con le Regioni gli indicatori di attività e di risultato in relazione ai Livelli essenziali di assistenza (LEA). Ancora l'ISPESL supporta le Regioni in due progetti nazionali, il Piano nazionale edilizia e il Piano nazionale agricoltura le cui informazioni

relative all'attività dei servizi in questi ambiti saranno raccolti su due sistemi informativi dedicati.

Infine con il Ministero della salute, il Ministero del lavoro e le Regioni abbiamo definito i contenuti dell'Allegato 3B previsto dall'art. 40 relativo ai dati sanitari e di rischio che i medici competenti devono annualmente comunicare a ISPESL. E, anche in questo caso, è stato predisposto un sistema informativo dedicato per la raccolta delle informazioni. È la prima volta che si dispone di uno strumento del genere, che riguarda una platea enorme di soggetti; l'intenzione è quella, per altro, di accompagnare il sistema informativo, in cui il medico è tributario, con un vero e proprio portale di servizio, in cui il medico competente non fornisca solo le informazioni, ma abbia anche la possibilità di un arricchimento professionale attraverso una serie di servizi che potranno essere resi disponibili per accrescere la sua competenza e professionalità.

Per finire citerei l'aspetto riguardante le malattie professionali. L'ISPESL ha attivato uno studio con l'INAIL denominato “Malprof” che ha l'obiettivo di rilevare le malattie professionali segnalate. Per diversi motivi esiste infatti uno scostamento tra le malattie segnalate, in maggior numero, rispetto a quelle denunciate. Obiettivo della ricerca è quello di esaminare ciò che i medici segnalano in termini di patologia collegata al lavoro, confidando che ciò rappresenti un indicatore più idoneo a valutare il rapporto esistente tra lavoro e salute.

Ultima notazione. Recentemente, con la Fondazione della Responsabilità sociale di impresa, che ha tra i propri soci fondatori INAIL, UNIONCAMERE e Ministero del Lavoro, abbiamo dato vita ad una convenzione che prevede attività di ricerca comune in ambito di responsabilità sociale di impresa, che pur essendo una forma volontaria di tutela dei lavoratori, ma non solo, rappresenta uno strumento estremamente importante, un volano per far crescere la cultura della sicurezza, perché io credo che, alla fine, l'obiettivo centrale del d.lgs. n. 81/2008 sia questo, ovvero l'accrescimento della cultura attraverso strumenti che permettano l'implementazione della norma.

Chiudo sottolineando alcune criticità rispetto a quanto detto.

Una tra le più importanti, in termini di indirizzo delle politiche, tra quelle che si sono manifestate in questi anni, è sicuramente la mancata attivazione del Comitato per l'indirizzo, la valutazione e il coordinamento previsto dall'art. 5. Tutta l'attività descritta, senza coordinamento e monitoraggio, ovviamente, risulta non portata a sistema e, quindi, anche se viva e vitale, finisce per non incidere come potrebbe nel modificare, migliorandolo, il sistema della prevenzione.

Un secondo punto, su cui concordo con Mariotti, riguarda gli indicatori di efficacia dell'attività: la Commissione consultiva permanente mette a punto tutta una serie di strumenti per le imprese, ma non c'è traccia nel d.lgs. n. 81/2008 dei sistemi di monitoraggio per valutare i risultati, cioè quello che accade a valle dell'adozione da parte delle aziende delle procedure standardizzate, delle buone pratiche, dei sistemi di gestione.

Abbiamo la necessità di misurare i risultati, e credo che, e qui vengo al terzo punto, una sinergia forte tra ISPESL e INAIL da questo punto di vista ci permetta di avere il *follow-up*, ovvero di verificare quello che accade nell'implementazione di questi strumenti, e di predisporre le eventuali correzioni, dove queste si rendano necessarie, perché non abbiamo la certezza che quello che stiamo predisponendo oggi sia realmente utile e realmente efficace. Abbiamo bisogno di misurare. A tale proposito è un peccato che fino ad oggi la Conferenza dei servizi, prevista dall'art. 9, ancora non si sia attivata. Credo che in attesa di quelli che potranno essere gli sviluppi del disegno di legge 1167 e conseguentemente dei rapporti tra i due enti, attivare oggi la Conferenza dei servizi ci



permetterebbe una buona palestra di allenamento e una possibilità di lavoro coerente rinforzando quelle collaborazioni tra i due enti che, sul piano tecnico, sono da tempo attive.

Ultima notazione è quella riferita più in generale invece alle azioni di sistema per favorire l'applicazione della norma e l'utilizzo degli strumenti.

L'INAIL ha delle funzioni specifiche in questo senso in termini di misure premiali, però io vorrei ricordare anche alcune attività che sono proprie delle Regioni, e penso ai Piani operativi regionali, al Fondo Sociale Europeo sull'innovazione tecnologica e la sicurezza. I bandi proposti su questi assi, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, non vengono sufficientemente percorsi per creare azioni di sistema e le aziende non sono sufficientemente supportate nel migliore utilizzo delle risorse.

Una forte sinergia tra ISPESL, INAIL e Regioni potrebbe favorire un migliore impiego delle risorse ai fini dello sviluppo di un efficace sistema della prevenzione e della salute e sicurezza dei lavoratori.

## **SECONDA SESSIONE**

### **IL “SISTEMA” FEDERALISTA DELLA SICUREZZA SUL LAVORO NEL D.LGS. N. 81/2008**

#### **Presidenza e introduzione**

prof. Lorenzo Zoppoli

*Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli “Federico II”*

1. Diamo inizio a questa seconda parte della mattinata innanzitutto con un sentitissimo ringraziamento all'Università di Urbino e, in particolare, al prof. Paolo Pascucci, che ha organizzato questa importante giornata di riflessione e di studi. Da parte mia non può mancare uno speciale plauso al prof. Pascucci che – oltre ad essere stato l'artefice fondamentale del Commentario appena pubblicato, che abbiamo curato, anche nella seconda edizione, insieme al prof. Gaetano Natullo e a me – è riuscito a far procedere su binari paralleli il varo del ponderoso ed impegnativo volume e l'organizzazione di questo interessante ed articolato convegno. Mi complimento molto inoltre per la scelta del tema, per i tempi e per il ruolo che stanno assumendo questa Università ed Olympus, con tutto il gruppo che lavora con Paolo Pascucci sulla tematica della sicurezza sul lavoro, la cui importanza è a tutti chiara, ma purtroppo spesso in modo inversamente proporzionale agli sforzi profusi per conseguire risultati stabilmente migliori sia in campo scientifico sia nelle tante realtà organizzative del nostro Paese.

Come già il prof. Pascucci ha anticipato, questa sessione è dedicata ad alcuni approfondimenti di argomenti già trattati sia ieri sia in alcuni interventi ascoltati stamani, con particolare riguardo ad un altro dei sistemi giuridico-istituzionali sui quali tenta di intervenire ulteriormente la corposa normativa contenuta nel d.lgs. n. 81/2008 e nel recente decreto correttivo n. 106/2009: quello che, forse con un po' di ottimismo, è stato definito in questo convegno il “sistema” federalista della sicurezza del lavoro. Al riguardo parlerei di ottimismo, perché, come tutti sappiamo, l'insieme di regole ed istituzioni riguardanti la sicurezza del lavoro costituisce soltanto un tassello del mosaico politico-istituzionale assai più vasto e complesso che dovrebbe dare forma e sostanza al riassetto federalista di tutto il nostro apparato politico e amministrativo. In questo mosaico il testo unico, con il recente correttivo, si inserisce, cercando di far valere le specifiche esigenze settoriali, ma ovviamente con fortissimi condizionamenti derivanti dalle difficoltà di affrontare problematiche più complessive, tanto giuridiche, di livello costituzionale e/o legislativo, quanto politico-finanziarie, le più delicate per la gestione complessiva dell'assetto ordinamentale. Sul punto vorrei qui evitare di farla troppo lunga, anche perché non voglio in alcun modo togliere spazio ai relatori, che sono due studiosi attenti, dai quali possiamo aspettarci riflessioni approfondite su queste dinamiche. Vorrei però richiamare preliminarmente l'attenzione di tutti su due profili generali della tematica federalista, entrambi, direi, notevolmente problematici.

Il primo profilo attiene alle possibili letture ed interpretazioni del testo unico sulla sicurezza in stretto raccordo con le dinamiche di costruzione complessive del federalismo.

Il secondo profilo – al quale sarà dedicata più la tavola rotonda successiva che le due relazioni introduttive – riguarda le criticità attuative del nuovo sistema della sicurezza alla luce di quello che io definirei il “caleidoscopio del federalismo all'italiana”, con una particolare attenzione a quanto questo caleidoscopio aumenti o riduca le speranze di soluzione delle criticità già ieri illustrate.

2. Quanto al primo profilo, in questi giorni abbiamo sentito voci molto autorevoli, a cominciare dalla vera e propria relazione di apertura che ci ha generosamente offerto Carlo Smuraglia, per continuare con gli interventi, molto informati e puntuali, sul sistema istituzionale di Lorenzo Fantini e Marco Masi. Quanto abbiamo ascoltato, soprattutto ieri, a mio parere conferma però che è ancora prematuro parlare di un vero e proprio “sistema” federalista per quanto riguarda lo scenario istituzionale in cui si muove il d.lgs. n. 81/2008, pure due anni dopo la sua approvazione.

Al riguardo il decreto correttivo n. 106/2009 è intervenuto ben poco. Proprio per questo ci ritroviamo oggi a dover discutere ancora su uno dei problemi più difficili, degli aspetti più innovativi sui quali doveva intervenire il legislatore nel risistemare la normativa in materia di sicurezza dei lavoratori. Non era infatti in alcun modo immaginabile mettere ordine in un sistema regolativo e gestionale senza partire dal presupposto che – pure rispetto ad un recente passato (si potrebbe prendere a riferimento il 1994, data in cui fu varato il precedente testo con ambizioni organiche in materia, il d.lgs. n. 626) – siamo in presenza di un sistema sempre più multilivello, dove cioè i soggetti istituzionali sono tanti e i sistemi di produzione di regole e di gestione di queste regole si sono enormemente moltiplicati con un grado elevato di protagonismo da parte di tutti. Al riguardo occorre avere sempre ben chiaro che in materia di sicurezza (e non solo) ci sono almeno quattro livelli di normazione e di conseguente indirizzo attuativo, con un grado variabile di coinvolgimento nella fase di diretta applicazione delle norme e con tutto quanto consegue in termini di vigilanza, ispezioni, esercizio di poteri sanzionatori. In estrema sintesi, si possono individuare: *a)* un livello europeo, più volte evocato in questi giorni; *b)* un livello statale, che, sebbene appaia in certe fasi recessivo, rimane importante specie per la parte sanzionatoria; *c)* un livello regionale, che diventa sempre più estensivo e cruciale, sebbene sia ben lontano dal raggiungere un accettabile *standard* di chiarezza; *d)* un livello sociale, dove c'è ampio spazio istituzionale per le rappresentanze delle imprese e dei lavoratori, in crescente difficoltà nei fatti, ma tutt'altro che marginalizzate nel *network* istituzionale.

Questo è dunque il quadro entro cui va calato il testo unico sulla sicurezza: un sistema multilivello con una accentuazione di tutti i protagonismi. Ciò significa che da un rilancio dell'intervento pubblico in materia – che è il senso politico-istituzionale dell'approvazione del d.lgs. n. 81/2008 – c'era e c'è da attendersi più che un'immediata soluzione, una esplosione dei problemi giuridici, di quelli interpretativi come di quelli applicativo-gestionali, con un'enfasi crescente sulla necessità di uscire da equilibristici difficili e precari, alla ricerca di risposte istituzionali più chiare. Ai relatori di oggi, proponendo qualche *addenda* alle cose dette ieri, sottolineerei le necessità di inquadrare le soluzioni che il testo unico ha dato nel 2008 – peraltro poco modificate dal correttivo successivo – nell'ambito di quelle che sono le reali dinamiche attuali del sistema politico-amministrativo italiano.

Occorre così a mio avviso tener conto essenzialmente di tre tipi di difficoltà. La prima è una modernizzazione lenta “che procede per strappi e scossoni con frequenti effetti di *rebound*”, che ci riconducono spesso al punto di partenza, e “senza una piena assunzione di responsabilità né da parte della classe politica, né da parte della dirigenza

amministrativa” (L. Turchia, *La lentissima modernizzazione*, in *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, 2009, p. 20). La seconda difficoltà è da rinvenire in una “incompiuta”, la perenne incompiuta del sistema istituzionale italiano, come l’ha chiamata sempre Luisa Turchia nella bella introduzione al volume appena citato, che è il riordino delle funzioni amministrative, un punto assolutamente carente, affrontato male anche nel d.lgs. n. 81/2008, che non riesce a delineare soluzioni più chiare e nette rispetto agli scenari generali, rimanendo dentro le linee confuse, continuamente discusse, rinvenibili nel Titolo V della Costituzione. La terza difficoltà va colta in una terza caratteristica generale del nostro sistema politico-amministrativo, che è sempre *path dependent*, cioè continua ad essere fortemente dipendente da circuiti decisionali sovente ostruiti, nei quali è impedita la chiara individuazione delle responsabilità, delle colpe come dei meriti.

Detto questo, il d.lgs. n. 81/2008, pur non sciogliendo i nodi indicati (come in molti hanno detto in questi giorni e come, prima ancora, scrive efficacemente Franco Carinci nella prefazione al nostro Commentario), conteneva e potrebbe ancora contenere a mio parere una sua “forza dinamica” (e questa è una autocitazione, dal mio commento all’art. 1 sempre del citato Commentario). Infatti, anche se il testo unico, soggettivamente, non ha il coraggio di affrontare i nodi istituzionali più di fondo e, oggettivamente, non ha neanche il “rango” normativo per sciogliere nodi costituzionali, esso può riuscire a sprigionare sul piano istituzionale una sua forza dinamica, perché al suo interno è possibile rinvenire una “visione” funzionale e in movimento dei rapporti interistituzionali, grazie alla quale viene predisposta una serie di snodi e di accorgimenti tecnici per colmare lacune normative e incognite gestionali del complesso apparato regolativo.

Il punto particolarmente interessante per la nostra discussione – che, penso, i relatori ci aiuteranno a chiarire – è quanto la “forza dinamica” rinvenibile nel dettato normativo si sia poi espressa in questi due anni. Soprattutto interesserebbe capire quanto si sia espressa pure all’interno di una difficoltà ulteriore, che è stata quella di un’immediata paralisi della applicazione sinergica e concorde del testo unico, dovuta al fatto che, nonostante ciò che ci dicevano ieri alcuni dirigenti pubblici, oggi alacremente al lavoro sull’attuazione di questo testo, l’attuale Governo ha messo immediatamente in discussione l’equilibrio normativo raggiunto nel 2008. Perciò quella “forza dinamica” è stata presumibilmente smorzata in partenza dal mancato impegno attuativo in ordine ad alcuni snodi fondamentali, ai quali occorreva provvedere dal “centro” del sistema politico-amministrativo.

Molte al riguardo sono le domande che possiamo formulare. Ad esempio: nonostante una certa inerzia del centro nel promuovere l’applicazione del d.lgs. n. 81/2008, cosa è successo altrove, negli altri snodi del complesso e articolato sistema istituzionale messo in piedi? Soprattutto, cosa è successo nel sistema regionale? In effetti oggi parlare in concreto del “sistema” federalista della sicurezza significa andare a vedere cosa è successo nel sistema regionale così come già è all’opera, come lo conosciamo, come è in grado di funzionare. A questo riguardo penso però che alcuni riferimenti concettuali ascoltati ripetutamente in questi giorni siano emblematici di un ritardo applicativo. Per entrare un po’ più nello specifico, mi ha colpito, e non solo sotto il profilo semantico, il ricorrente utilizzo del termine “tripartitismo”, con il quale si intende una gestione regolativa e gestionale caratterizzata dalla presenza dello Stato e dei rappresentanti delle due parti sociali. Pur capendo ed apprezzando le potenzialità evocativo-programmatiche del vocabolo, mi pare che esso risulti per qualche verso riduttivo proprio rispetto alla complessità soggettiva del sistema italiano di *governance*, dove quotidianamente si affaccia una realtà istituzionale non agevolmente riconducibile ad un “triangolo”. Se proprio vogliamo ricorrere all’ausilio della geometria, confesso che vedrei più appropriata una

figura quadrilatera, proprio perché la parte pubblica non è rappresentata da un soggetto unico e coeso. In un'ipotetica figura geometrica dovremmo immaginare una parte pubblica sdoppiata, anche se asimmetricamente: da una parte c'è lo Stato, dall'altro ci sono le Regioni, in una fase di difficile assestamento istituzionale; sugli altri due lati ci sono le parti sociali. Si tratta di una figura geometrica piuttosto irregolare e fragile, che però forse meglio rispecchia un sistema che tende ad essere federalista, ma che federalista non è: insomma, un federalismo a metà del guado.

Ora non c'è dubbio che l'emergere progressivo di questo assetto singolare ed instabile abbia influito molto sulla possibilità di esprimere le potenzialità della “forza dinamica” che c'era (e c'è) nel testo unico sulla sicurezza. Come, almeno a mio modo di vedere, non c'è dubbio che ritardi attuativi (si pensi alla “cabina di regia” di cui all'art. 5, più volte evocata ieri e oggi) e imperdonabili distrazioni del legislatore più recente (si pensi che il d.lgs. n. 106/2009 nasce già vecchio quanto ai Ministeri di cui tiene conto, dal momento che poco dopo la sua nascita si sono nuovamente sdoppiati “lavoro” e “sanità”) abbiano un notevole peso nel frenare il raccordo interistituzionale di cui una convincente attuazione del d.lgs. n. 81/2008 ha bisogno come il pane. Sono curioso di sentire al riguardo come la pensano i nostri relatori, Piera Campanella e Gaetano Natullo. La mia ipotesi è che le potenzialità del testo unico del 2008 rimangano tutte, ma, se le guardiamo dall'alto, sono potenzialità frenate; se invece le guardiamo dal basso, sono potenzialità che appaiono in modo molto differenziato ed eterogeneo. Credo comunque che i soggetti interessati a cogliere queste potenzialità siano soggetti qualificati, importanti, crescenti, in grado di mettere in campo impegni e competenze molto interessanti. Sotto quest'ultimo profilo credo che si possa essere moderatamente ottimisti, nonostante tutte le difficoltà e le criticità della stagione istituzionale in cui si collocano sia il testo unico del 2008 sia il correttivo dell'anno scorso.

3. Prima però di passare la parola ai relatori, vorrei ancora brevemente trattenermi sull'altro punto, quello che riguarda proprio le criticità emerse nel sistema delineato dal d.lgs. n. 81/2008 riguardate nel “caleidoscopio del federalismo all'italiana”. Quanto al merito delle criticità, può bastare qui richiamare alla vostra memoria la lucidissima “lista” delle sette problematiche indicate ieri da Tiziano Treu nelle conclusioni della prima giornata del convegno (formazione, utilizzazione delle risorse, certificazione delle imprese, gestione dei percorsi di semplificazione, controllo/vigilanza, esternalizzazioni/appalti, coordinamento interistituzionale). Le ricordo soprattutto per sottolineare che queste criticità attengono quasi tutte al profilo applicativo-gestionale più che a quello regolativo. Per affrontarle è perciò necessario soprattutto indirizzare la gestione di tutti gli strumenti previsti dal d.lgs. n. 81/2008 in modo da garantire un impiego *razionale* di risorse *adeguate*.

Ora, proprio assumendo questa prospettiva di analisi, il federalismo di cui tiene conto il d.lgs. n. 81/2008 rischia di entrare in rotta di collisione con il federalismo in atto a livello più generale. O, detto con parole più esplicite e un po' meno catastrofiste, un disegno istituzionale settoriale immaginato da un legislatore volenteroso deve misurarsi, da un lato, sulla crescente e concreta rilevanza della *gestione territoriale* degli strumenti di intervento a tutela della salute e sicurezza dei cittadini e dei lavoratori, pur nella permanente vigenza del *principio della uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale* (art. 1, comma 1, della l. n. 123/2007) e, dall'altro, con la progressiva riallocazione/riduzione delle risorse materiali di cui ciascuna istituzione può avvalersi.

Questo significa che, se teniamo correttamente conto delle differenze oggi esistenti tra le Regioni italiane (il “caleidoscopio” appunto, o se si preferisce, il federalismo a metà

del guado, il regionalismo asimmetrico, chiamatelo come volete) e dei tagli imposti dalla crisi economico-finanziaria che incombe da un paio d'anni, la valutazione del grado di gravità delle “sette criticità” ci deve portare a discutere non più del sistema regionale nel suo complesso e nemmeno del sistema regionale nei suoi rapporti con lo Stato, ma a scomporre l'azione delle singole Regioni, mettendo in rilievo il “territorio”, come hanno detto molti anche stamattina, o, meglio ancora, le misure specifiche adottate a livello locale, a seconda delle filiere produttive, delle strutture economiche, della tipologia di imprese e delle caratteristiche dei mercati del lavoro. In questa prospettiva di analisi risaltano enormemente le azioni istituzionali e gli interventi pubblici programmati e, soprattutto, realizzati da ciascuna Regione.

A questo seconda parte della problematica federalista è dedicata la tavola rotonda sulle esperienze regionali a confronto. Tengo però a sottolineare fin d'ora che questo “pezzo” della riflessione è particolarmente interessante e non meno importante dell'altro, perché ci consente di passare dalla fase di analisi del quadro normativo costituzionale e della legislazione nazionale e regionale alle esperienze applicative regionali, nei singoli contesti. Senza questo versante di analisi ben poco si capisce di come le molteplici criticità proposte dal testo unico sulla sicurezza sono state finora affrontate in concreto dalle Regioni e, soprattutto, come potranno esserlo in un prossimo futuro.

Convieni al riguardo organizzare la tavola rotonda concentrandoci su alcuni aspetti, perché, essendo il campo di azione regionale estremamente vasto, non possiamo ripercorrerlo tutto. Interessante può essere, al momento, approfondire un paio di profili.

Il primo è quello del modo in cui nelle Regioni qui presenti (Puglia, Veneto e Marche) – ma, ove possibile, anche nelle altre realtà regionali (con un riferimento anche al ruolo del Coordinamento interregionale) – si è proceduto all'istituzione dei Comitati di coordinamento regionali, con particolare riguardo alla configurazione e al loro primo funzionamento. I Comitati di coordinamento regionali sono infatti degli snodi decisivi per quanto riguarda tutta la problematica del raccordo interistituzionale, che è una delle più aperte, dove ci si attende uno svolgimento delle funzioni previste dalla legislazione particolarmente incisiva ed efficace. Proprio guardando a questi aspetti possiamo anche saggiare quante difficoltà presentino le interpretazioni “ireniche” dell'art. 117 Cost., alle quali spesso qualcuno si affeziona più per comodità operativa che per pigrizia intellettuale.

Il secondo profilo da approfondire, seppure brevemente e ben sapendo che è solo uno dei tanti che meriterebbero di essere affrontati in una materia estremamente vasta ed articolata, attiene ai passi avanti fatti nel raccordare il sistema nazionale con il sistema regionale attraverso un atto di programmazione e di indirizzo di cui già c'è una certa esperienza, cioè il Piano nazionale della prevenzione. Questo Piano ha già vissuto una sua stagione prima che si ponesse un problema di applicazione del d.lgs. n. 81/2008 (mi riferisco ai Piani 2005-2007 e 2008-2010); proprio per questo può essere interessante capire rispetto alle precedenti esperienze quanto e come cambi il nuovo Piano nazionale della prevenzione 2010-2012, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni molto di recente (29 aprile 2010). Si tratta di un aspetto forse un po' specifico, ma che consente di condurre una riflessione assai concreta su come va evolvendo il sistema per quanto riguarda gli indirizzi nazionali da raccordare a livello regionale, ponendo in risalto scelte e procedure dirette a individuare i filoni, le tematiche, le attività da svolgere prioritariamente sul versante della prevenzione.



## **Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle Regioni**

prof. Piera Campanella

*Straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino “Carlo Bo”*

### **1. Premessa**

È un “complicato nodo” quello delle competenze legislative di Stato e Regioni – come ebbe dire certa dottrina già all’indomani dell’emanazione del disegno di legge delega governativo del 13 aprile 2008 – uno di quei “problemi che il legislatore si trova a dover preliminarmente risolvere per poter sperare di condurre a buon fine il progetto di redazione di un testo unico delle norme sulla salute e sicurezza del lavoro”<sup>1</sup>.

Oggi, a distanza di un triennio, v’è, intanto, un dato positivo da registrare. Ci troviamo a discutere di una delega ormai tradotta in legge e da tempo attuata con d.lgs. n. 81/2008 e relativo “correttivo”, il d.lgs. n. 106/2009. E questo è già molto, considerata l’infelice esperienza del passato, culminata nel fallito tentativo di testo unico del 2003 (v. art. 3 della legge delega n. 229).

Tanto premesso, v’è da chiedersi come debba mutare il nostro approccio al tema. È evidente, al riguardo, che il giurista si trova ora alle prese con una fase successiva della riflessione; è, cioè, chiamato ad esaminare le modalità con cui quel “nodo complicato” è stato sciolto dal legislatore e, dunque, a domandarsi quale modello di integrazione tra le fonti di disciplina ai diversi livelli ne sia emerso. L’attenzione si sposta, allora, sul “sistema” federalista della sicurezza sul lavoro nel d.lgs. n. 81/2008.

In tale quadro, l’obiettivo è, dunque, quello – a tutt’oggi preliminare – di tracciare le coordinate di fondo del sistema stesso, al fine non solo di valutarne la conformità costituzionale, ma anche di verificarne le effettive aperture nei confronti dell’intervento legislativo regionale.

Al riguardo, l’approccio sarà inevitabilmente problematico: nonostante la dottrina appaia, infatti, piuttosto assestata sul punto, il quadro restituitoci appare non privo di incertezze e incognite.

Rilevano, da un lato, le imperfezioni, nonché l’incompletezza della riforma costituzionale, quindi, del federalismo “*sui generis*” che ne è derivato<sup>2</sup>; incidono, dall’altro, le difficoltà connesse all’adozione di discipline territorialmente differenziate con riferimento a settori dell’ordinamento giuridico – quali il diritto del lavoro in generale e la sicurezza dei lavoratori in particolare – improntati ad esigenze di tutela uniformi, su tutto il territorio nazionale, di beni a rilevanza costituzionale e, dunque, tradizionalmente oggetto di monopolio statale<sup>3</sup>.

Come ben sottolineato, la formula “salute e sicurezza del lavoro” (art. 1 d.lgs. n. 81/2008), pur riferendosi a due beni distinguibili di per sé, evoca una figura sostanzialmente unitaria, esprimibile con la formula sintetica di “sicurezza del lavoro”, la cui tutela rappresenta il contenuto di un valore costituzionalmente rilevante. La “ ‘sicurezza del lavoro’ allora non è semplicemente l’oggetto di una materia e di una attribuzione, ma di

---

<sup>1</sup> Natullo, 2007a, 35.

<sup>2</sup> Così Morrone, 2010, 4.

<sup>3</sup> Sul punto si consenta di richiamare Campanella, 2010a, 66.

un valore costituzionale”<sup>4</sup>, oggi anche nella prospettiva della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, che sancisce, ormai con valore giuridicamente vincolante, il diritto di ogni lavoratore europeo “a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose” (art. 31).

## *2. Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni: le ambiguità del riformato assetto costituzionale*

Quanto al primo profilo problematico – quello delle imperfezioni e dell’incompletezza della riforma costituzionale – esso ha imposto un nutrito intervento della Corte costituzionale, la quale, sia pur a costo di un’inevitabile sovraesposizione<sup>5</sup>, si è fatta carico, variamente sollecitata, di svolgere un difficile, ma essenziale “compito di ritessitura della trama delle relazioni interordinamentali”<sup>6</sup>.

Quando si parla di “incompletezza della riforma”<sup>7</sup> si fa evidentemente riferimento all’assenza delle necessarie istituzioni e procedure di collegamento tra Stato, Regioni e autonomie locali, assenza solo parzialmente e problematicamente compensata, nella prassi, dall’elezione del “sistema delle Conferenze” a sede di quel raccordo<sup>8</sup>. Si allude, però, altresì, alle incognite del c.d. federalismo fiscale, vera *conditio sine qua non* di un processo di compiuta devoluzione delle competenze in chiave federale<sup>9</sup>.

Quando si evocano le “imperfezioni della riforma”, si richiama, invece, la scarsa chiarezza del testo normativo, le cui ambiguità pregiudicano una ricostruzione piana del riparto di potestà legislative tra Stato, Regioni e Province autonome. Talora, le formule deputate ad individuare le diverse aree di competenza sono eccessivamente ampie e totalizzanti, com’è ad esempio l’“ordinamento civile” (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.)<sup>10</sup>; talaltra, appaiono addirittura “inedite”, “senza storia”, per stare proprio alla “tutela e sicurezza del lavoro”<sup>11</sup> (art. 117, comma 3, Cost.). Più in generale, è stata la stessa riconferma dell’originario modello costituzionale, fondato su una netta separazione delle competenze per “materia” a suscitare perplessità, considerata l’esperienza passata, inequivocabile testimone della fragilità di un simile disegno<sup>12</sup>.

Dev’esser stato ciò a sollecitare presso il Giudice delle leggi una lettura non uniforme delle “etichette” impiegate dall’art. 117 Cost.<sup>13</sup>, sì da accreditarne, sovente, un’interpretazione alla stregua di “materie-funzione” o “materie trasversali”. Emblematiche

---

<sup>4</sup> Morrone, 2010, 3 s.

<sup>5</sup> Cintoli, 2003, 1.

<sup>6</sup> Così Morrone, 2010, 8.

<sup>7</sup> Sulla “parzialità e incompletezza della riforma”, preludio di un “federalismo cooperativo dimidiato” insiste Carinci F., 2003, 48; sulla “incompletezza della riforma in quegli istituti di chiusura del sistema destinati a comporre le possibili antinomie fra i poteri federali, in particolare la Camera delle autonomie”, v. anche Treu, 2003, 2.

<sup>8</sup> Per un quadro molto eloquente dell’evoluzione, nella prassi, del “sistema delle Conferenze” v. Bin, 2007a, 1 ss.; sulle informali “trasformazioni operative e organizzative delle Conferenze” cfr. pure Bin, 2007b, 1 ss.

<sup>9</sup> Treu, 2003, 2; v. anche Carinci F., 2002, 4.

<sup>10</sup> La definisce voce “potenzialmente onnipervasiva” Gianfrancesco, 2005, 538.

<sup>11</sup> V., rispettivamente, Gianfrancesco, 2005, 530; Carinci F., 2003, 52.

<sup>12</sup> Sotto questo profilo, la riforma del 2001 “non centra”, dunque, “i problemi”, ma li “perpetua” e li enfatizza, come osserva Bin, 2009a, 5; v. pure Di Cosimo, 2008, 476; sul previgente disegno costituzionale cfr., del resto, emblematicamente, Paladin, 1971, 39, che già aveva qualificato le materie del vecchio art. 117 Cost. come “una pagina bianca” mentre Giannini, 1978, 10 le aveva addirittura definite un “groviglio”

<sup>13</sup> V. C. Cost. 26.7.2002 n. 407, in <http://www.cortecostituzionale.it>, secondo cui “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell’art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come ‘materie’ in senso stretto”; in dottrina, s’è parlato, al riguardo, di “materializzazione” delle materie: cfr. Benelli, 2006; Bin, 2009a, 9.

sono la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.)<sup>14</sup> e la “tutela della concorrenza” (art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.)<sup>15</sup>, le quali rinviano ad una prospettiva teleologica di distribuzione dei poteri legislativi ai vari livelli e finiscono, quindi, per rendere fisiologico l'intreccio tra differenti titoli di competenza all'interno di un medesimo complesso normativo<sup>16</sup>.

Al riguardo, la Corte parla, più precisamente, di “concorrenza di competenze”<sup>17</sup> e la governa secondo un *mix* di discontinuità, soprattutto nell'approccio di partenza, e continuità, specie negli esiti finali.

È senz'altro indice di discontinuità rispetto al vecchio riparto di competenze la tendenza dei giudici a fondare le proprie valutazioni su un metodo di analitica scomposizione, caso per caso, di ciascun ambito di disciplina, sì da evitarne assegnazioni in blocco ad una o ad altra materia e favorirne, invece, una regolamentazione normativa pluralistica e differenziata ai vari livelli<sup>18</sup>.

Si rivela, al contrario, espressione di una visione continuista la propensione dei giudici medesimi a risolvere i problemi di competenza in senso favorevole allo Stato: emblematica è la lettura riduttiva della potestà normativa residuale delle Regioni, fornita dalla Corte allorché ha attribuito una posizione gerarchicamente privilegiata alle “materie nominate” dell'art. 117, commi 2 e 3, Cost. rispetto a quelle “innominate”, ritenendo queste ultime ascrivibili alla potestà residuale regionale dell'art. 117, comma 4, Cost. solo se non riconducibili alle prime<sup>19</sup>. Significativa è altresì l'inclinazione dei giudici a far prevalere comunque la legislazione statale, anche in deroga alla distribuzione dei poteri disegnata dall'art. 117, comma 2, Cost., ove ciò si renda necessario a garantire una gestione unitaria delle esigenze sovra regionali, attraverso l'allocazione al centro delle funzioni *amministrative*

---

<sup>14</sup> V. C. Cost. 26.6.2002 n. 282, in <http://www.cortecostituzionale.it>, a cui avviso i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non indicano “una ‘materia’ in senso stretto”, ma “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”.

<sup>15</sup> V. C. Cost. 13.1.2004 n. 14, in <http://www.cortecostituzionale.it>, che ha qualificato la “tutela della concorrenza” come una “competenza” priva dei “caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti” e C. Cost. 27.7.2004 n. 272, in <http://www.cortecostituzionale.it>, che l'ha considerata “materia-funzione, (...) la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, ‘trasversale’, poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese”; conformemente anche C. Cost. 15.11.2004 n. 345, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>16</sup> C. Cost. 16.6.2005 n. 232, in <http://www.cortecostituzionale.it>, secondo cui “nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi”; in dottrina, sul metodo teleologico e sulla “‘spinta’ della Corte verso l'elasticità del riparto” anche Di Cosimo, 477 ss.

<sup>17</sup> V. C. Cost. 28.1.2005 n. 50, RIDL, 2005, II, 502 ss.

<sup>18</sup> Lo esplicita, ad esempio, con particolare chiarezza C. Cost. 17.5.2006 n. 213, in <http://www.cortecostituzionale.it>, secondo la quale “l'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative (...)”.

<sup>19</sup> C. Cost. 1.10.2003 n. 303, in <http://www.cortecostituzionale.it>, la quale ha escluso che “lavori pubblici” e “urbanistica” siano ascrivibili alla competenza legislativa residuale delle Regioni, sol perché non esplicitamente menzionate all'art. 117 Cost.; C. Cost. 23.12.2003 n. 370, in <http://www.cortecostituzionale.it>, che ha affermato “l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione”; sulla stessa linea v. anche C. Cost. 19.7.2005 n. 285, in <http://www.cortecostituzionale.it>; in dottrina, Parisi, 2008, 1601 s.; per riflessioni sul non radicale mutamento, nella sostanza, del rapporto tra legge statale/legge regionale v. Carlassare, 2008, 562 s.

e, quindi, di conseguenza, *legislative*<sup>20</sup>. È la c.d. chiamata in sussidiarietà, atta ad accrescere le competenze esclusive dello Stato (a scapito di quelle concorrenti o residuali delle Regioni), purché “la valutazione dell’interesse pubblico (a ciò) sottostante (...) sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità” e sia accompagnata da sufficienti contrappesi, nella specie, dall’attivazione di strumenti di “leale collaborazione” fra livelli di governo, idonei ad assicurare un adeguato coinvolgimento regionale nelle forme discrezionalmente prescelte dal legislatore statale medesimo e fino al limite della “previa intesa”<sup>21</sup>.

Com’è stato osservato, “il sistema delle conferenze, dopo l’entrata in vigore del nuovo Titolo V, si è subito attivato (già) nella fase di iniziativa legislativa. Tuttavia, in mancanza di un riconoscimento costituzionale”, non è stato possibile, a Stato e Regioni, “negoziare le competenze dell’art. 117 in maniera da impedire che si ponesse la questione di costituzionalità. Molte leggi statali (...) sono state impugnate dalle Regioni e comunque qualsivoglia accordo non avrebbe potuto impedire che il dubbio di legittimità fosse posto in via incidentale dal giudice *a quo*”<sup>22</sup>. Qui le imperfezioni della riforma si sono, dunque, saldate con i problemi relativi alla sua incompletezza, rendendo piuttosto incerto il quadro generale.

L’evoluzione giurisprudenziale recente testimonia, infine, un’accresciuta tendenza centralista dei giudici costituzionali, effetto del frequente ricorso – di cui diremo pure oltre (v. *infra* § 7) – al “criterio della prevalenza”, in direzione generalmente premiante la competenza dello Stato, la quale ove, appunto, prevalente, “diviene ‘piena’ ” e “porta con sé tutte le funzioni amministrative”, senza più bisogno di quel coordinamento dei livelli di governo statale e regionale, assicurato dall’applicazione del principio di leale collaborazione<sup>23</sup>.

### *3. Il diritto del lavoro tra statualità e sussidiarietà*

Il discorso si complica allorché alle imperfezioni e all’incompletezza della riforma si associno – e qui veniamo al secondo profilo problematico – le difficoltà connesse all’adozione di discipline legislative territorialmente differenziate in riferimento a settori dell’ordinamento giuridico caratterizzati da esigenze di tutela uniformi di beni a rilevanza costituzionale, com’è per il diritto del lavoro, la cui compattezza storica – già messa in discussione dal proliferare dei c.d. nuovi lavori e dal moltiplicarsi, dunque, di normative diverse – è persa oltremodo minacciata dalla scelta federalista del nuovo Titolo V della Costituzione<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Del resto, come osserva C. Cost. 1.10.2003 n. 303, cit., “limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente (...), significherebbe bensì circondare le competenze legislative di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell’ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]”.

<sup>21</sup> C. Cost. 1.10.2003 n. 303, cit.; C. Cost. 13.1.2004 n. 6, in <http://www.cortecostituzionale.it>; C. Cost. 11.5.2007 n. 165, in <http://www.cortecostituzionale.it>; nella dottrina, in senso adesivo, Bin, 2008, 1 ss.; più critico, invece, Morrone, 2009, 58 s.; v. pure, nell’ambito di una ricostruzione organica del principio di “leale collaborazione” Agosta, 2008, spec. 139 ss. e 301 ss.

<sup>22</sup> Cintoli, 2003, 1.

<sup>23</sup> Benelli, Bin, 2009, 1 ss.; v. pure Bin, 2009b, 1 ss.

<sup>24</sup> Treu, 2003, 1.

La giurisprudenza costituzionale ha confermato anche qui il proprio generale indirizzo interpretativo, fondato su quel *mix* di discontinuità nell’approccio di partenza e continuità negli esiti finali a cui già si accennava. Pure a proposito del diritto del lavoro, i giudici, da un lato, hanno avvalorato la propria impostazione casistica ed articolata: consapevoli della difficoltà di tracciare un netto distinguo tra “rapporto” e “mercato”, hanno provveduto ad una dettagliata scomposizione/frammentazione del settore giuridico in argomento, con attenzione particolare ai suoi singoli segmenti (lavori socialmente utili, contratti formativi, formazione professionale, ecc.), nel tentativo di districare, volta per volta, il complicato intreccio di materie e competenze sussistente<sup>25</sup>.

Dall’altro lato, però, non hanno resistito alla rilevante (e per certi versi opposta) *vis attrahiva* della formula “ordinamento civile”, finendo per ricondurvi “la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro”<sup>26</sup>. E, d’altronde, sarebbe stato difficile pervenire a soluzioni diverse, quantomeno perché le basi di tale disciplina sono ancora contenute nel codice civile<sup>27</sup>.

A quel punto, è stato facile concludere che qualunque possa essere “il completo contenuto” da riconoscere alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”, senz’altro vi rientra “la disciplina dei servizi per l’impiego ed in specie quella del collocamento”<sup>28</sup>.

Non è tutto, peraltro, giacché la giurisprudenza costituzionale ha comunque comprovato la sua spiccata sensibilità per esigenze di coesione del sistema, quando ha riconosciuto la possibile incidenza, negli stessi ambiti di legislazione concorrente o residuale delle Regioni, di ulteriori titoli di competenza esclusiva dello Stato, quali la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” o la “tutela della concorrenza” (art. 117, comma 2, lett. *m*) ed *e*), Cost.). Nello stesso senso va letto, del resto, il richiamo giurisprudenziale ai principi di leale collaborazione e di prevalenza, quale criteri utili alla composizione (tendenzialmente a favore dello Stato) di eventuali interferenze fra materie<sup>29</sup>.

#### *4. Il riparto di competenze in materia di sicurezza del lavoro: i precedenti*

Analogo indirizzo la Corte costituzionale ha espresso con riguardo alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, “terreno normativo conteso” *ex* art. 117 Cost., con l’emergere di un forte contrasto tra centro e periferia<sup>30</sup>.

In effetti, il riparto delle competenze normative è qui segnato da peculiari ambivalenze, se non addirittura da un paradosso: se, per un verso, la “salute e sicurezza sul lavoro” è espressione di un diritto fondamentale della persona<sup>31</sup>, tale, dunque, da non

---

<sup>25</sup> V. emblematicamente C. Cost. 28.1.2005 n. 50, cit., da ultimo ripresa e confermata, peraltro, da C. Cost. 14.5.2010 n. 176, in <http://www.cortecostituzionale.it>, che ha dichiarato, in riferimento agli artt. 117 e 120 Cost., la parziale illegittimità costituzionale dell’art. 23, comma 2, d.l. n. 112/2008 convertito in l. n. 133/2008, nella parte in cui modifica l’art. 49 d.lgs. n. 276/2003, per non avere la norma tenuto conto, con riguardo alla disciplina dell’apprendistato, delle interferenze sussistenti tra formazione aziendale, che rientra nell’ordinamento civile, e formazione pubblica, che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome.

<sup>26</sup> C. Cost. 28.1.2005 n. 50, cit.

<sup>27</sup> V. Carinci F., 2010, XLII; v. pure Tullini P., 2009, 17, che così spiega la “capacità attrattiva considerevole e spesso totalizzante” della materia “ordinamento civile” in ambito giuslavoristico.

<sup>28</sup> C. Cost. 28.1.2005 n. 50, cit..

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Tullini P., 2009, 22.

<sup>31</sup> Per la qualificazione del diritto alla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro in termini di diritto sociale fondamentale v. Montuschi, 2004, 758; più in generale Mengoni, 1998, 7; di recente, sul tema dei diritti sociali fondamentali, cfr. Serrano, 2009, 1 ss.



tollerare disparità di trattamento sul piano territoriale<sup>32</sup>; per l'altro, nessuno ne ha mai potuto negare l'inerenza alla “tutela e sicurezza del lavoro”, oggetto di potestà legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.).

Così, v'è stato chi si è limitato a qualificarla genericamente “zona di confine”<sup>33</sup> e chi, più nettamente, l'ha sottratta dall'influenza totalizzante della formula “ordinamento civile”, sul presupposto che la sicurezza del lavoro “va ben oltre la regolazione dei rapporti fra parti private, non solo per la sua rilevanza costituzionale, ma per le connessioni con strumenti e istituzioni pubbliche preposte” alla protezione “dei valori costituzionali”, le quali “considerano l'intera dimensione dell'ambiente e del territorio in cui opera l'impresa, anche oltre lo stesso profilo del posto di lavoro”<sup>34</sup>. Del resto, la sicurezza del lavoro non si presta agevolmente a schematiche e rigide distinzioni, “presentando al proprio interno sia aspetti” di competenza esclusiva statale, sia aspetti di competenza regionale, concorrente o residuale<sup>35</sup>.

Di tutto questo la Corte costituzionale ha tenuto conto, quando ha dovuto pronunciarsi, più volte e con esiti differenti, sulla legittimità *ex* art. 117 Cost. di specifiche leggi regionali in tema di *mobbing*<sup>36</sup>. La Corte ha come sempre evitato di imputare l'intera disciplina normativa della materia all'uno o all'altro titolo di competenza e ha piuttosto privilegiato un'analisi partita dalla stessa, giungendone ad affermare l'attinenza ad una “pluralità di oggetti”, con conseguente riconducibilità dei suoi diversi profili, di volta in volta, alle distinte aree della “tutela della salute”, della “tutela e sicurezza del lavoro”, dell’“ordinamento civile”<sup>37</sup>.

Al tempo stesso, però, la Corte non ha rinunciato a valutare la disciplina del *mobbing* anzitutto “nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro”, sì da riconoscerne la fondamentale inerenza all’“ordinamento civile” e dunque alla potestà esclusiva dello Stato: non solo per il fatto che il *mobbing* si configura quale inadempimento del dovere contrattuale di sicurezza *ex* art. 2087 c.c., ma anche per l'idoneità della sua disciplina “a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, comma 1, Cost.)”<sup>38</sup>.

Ai restanti titoli di competenza, cioè quelli concorrenti delle Regioni, rimarrebbe, pertanto, imputabile la sola disciplina relativa alle conseguenze del *mobbing* sulla salute del prestatore, con la precisazione, peraltro, del necessario rispetto, qui, della legislazione di principio da parte del legislatore regionale.

Dal punto di vista delle Regioni, il citato indirizzo giurisprudenziale può esser valutato, a seconda dei casi, nell'ottica del “bicchiere mezzo vuoto” o del “bicchiere mezzo pieno”, perché senz'altro la Corte ha posto un argine ad interpretazioni eccessivamente dinamiche del nuovo riparto costituzionale, mantenendo ancora una volta ferma la linea di confine dell’“ordinamento civile” e affiancandovi altresì il limite posto dalla legislazione di

---

<sup>32</sup> Lai, 2003, 3; di recente, ribadisce l'inaammissibilità di “uno statuto giuridico differenziato dei diritti fondamentali” Albi, 2008, 117.

<sup>33</sup> Carinci F., 2003, 78; v. pure Persiani, 2002, 25; Magnani, 2002, 657; ritengono comunque la riconduzione all’“ordinamento civile” della disciplina intersoggettiva dei rapporti di lavoro conciliabile con la collocazione della salute e sicurezza dei lavoratori nell'area della “tutela e sicurezza del lavoro” Montuschi, 2004, 749; Salomone, 2005, 145 ss.; Natullo, 2007b, 66 s.; Speciale, 2007, 7; Trojsi, 2010, 16.

<sup>34</sup> Treu, 2003, 7.

<sup>35</sup> Pascucci, 2008a, 253; v. anche Pioggia, 2008, 1 ss.

<sup>36</sup> Cfr. l. r. Lazio 11.7.2002 n. 16 (Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del *mobbing* nei luoghi di lavoro); l. r. Abruzzo 11.8.2004 n. 26 (Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno *mobbing* e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro); l. r. Umbria, 28.2.2005 n. 18 (Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di *mobbing*).

<sup>37</sup> C. Cost. 27.1.2006 n. 22, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>38</sup> C. Cost. 19.12.2003 n. 359, in <http://www.cortecostituzionale.it>.



principio; contestualmente, tuttavia, si è astenuta dal ravvisare “preclusioni di sostanza” all’intervento regionale<sup>39</sup>, se formalmente attento ad evitare dirette incursioni nella disciplina del rapporto o nell’area dei principi fondamentali, e ne ha individuato, tra l’altro, precui profili di incidenza, con valenza integrativa e di sviluppo (più che di dettaglio) dell’intervento statale: studio, monitoraggio e analisi statistica della materia; prevenzione e repressione delle lesioni all’integrità psico-fisica dei lavoratori; misure peculiari di sostegno dei lavoratori vittime delle lesioni stesse; costituzione di organismi *ad hoc* per il rilevamento e la valutazione degli effetti di tali misure sulla salute dei prestatori; ridefinizione ed arricchimento, sul punto, delle funzioni ispettive affidate ai dipartimenti di prevenzione delle ASL<sup>40</sup>.

Così, se tutto questo è stato sufficiente a sancire l’incostituzionalità della l. r. Lazio n. 16/2002, non è bastato, invece, a bloccare le successive iniziative legislative delle Regioni Abruzzo, Umbria e Friuli Venezia-Giulia, le quali, privilegiando interventi prevenzionari, assistenziali o semplicemente promozionali, hanno finito per superare indenni lo scrutinio di costituzionalità<sup>41</sup>.

Posizioni ben più eversive rispetto al vecchio riparto di competenze normative le ha espresse, comunque, il Consiglio di Stato nel suo parere negativo sullo schema di decreto legislativo attuativo dell’art. 3 l. n. 299/2003<sup>42</sup>, parere così *tranchant* da indurre il Governo al successivo ritiro del provvedimento. Di fronte alla scelta contenuta nello schema di riservare l’intera disciplina della sicurezza sul lavoro alla legislazione statale a mezzo della formula “ordinamento civile e penale” (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.), i giudici amministrativi, propensi per cultura e ideologia a una “deprivatizzazione a tutto campo”<sup>43</sup>, hanno fatto propria una lettura antitetica, favorevole alla massima valorizzazione, oltre ogni aspettativa, delle prerogative regionali<sup>44</sup>. Ciò tramite una radicale demolizione della barriera dell’“ordinamento civile” – sempre mantenuta ferma, invece, dai giudici costituzionali a garanzia di una regolamentazione unitaria ed omogenea del diritto del lavoro nella sua essenzialità, inclusi, evidentemente, i profili relativi al dovere di sicurezza del datore – a tutto vantaggio della formula “tutela e sicurezza del lavoro” oggetto di legislazione concorrente. Ne è derivata la tesi secondo cui il legislatore nazionale sarebbe legittimato a dettare solo i principi fondamentali della materia, essendo abilitato, per il resto, ad una mera attività ricognitiva della vigente normativa prevenzionistica con caratteri di cedevolezza nei confronti dell’intervento regionale<sup>45</sup>.

## 5. Segue: le successive scelte del d.lgs. n. 81/2008

Gli orientamenti sin qui ricostruiti devono avere gioco forza influenzato la ripresa del progetto riformatore: *in primis*, la legge delega n. 123/2007 e, poi, naturalmente, lo

---

<sup>39</sup> Tullini, 2006, 510.

<sup>40</sup> C. Cost. 22.6.2006 n. 238, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>41</sup> V. C. Cost. 27.1.2006 n. 22, cit. e C. Cost. 22.6.2006 n. 238, cit. con riguardo rispettivamente alla l. r. Abruzzo, n. 26/2004 e alla l. r. Umbria n. 18/2005; per ulteriori interventi normativi regionali in materia, v. la l. r. Friuli-Venezia Giulia 8.4.2004 n. 7 (Interventi regionali per l’informazione, la prevenzione e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori dalle molestie morali e psico-fisiche nell’ambiente di lavoro) e la l. r. Veneto 22.1.2010 n. 8 (Prevenzione e contrasto dei fenomeni di *mobbing* e tutela della salute psico-sociale della persona sul luogo del lavoro).

<sup>42</sup> C. Stato 7.4.2005, parere n. 2741/2005, in <http://www.csmb.unimore.it>.

<sup>43</sup> Carinci F., 2010, XLII.

<sup>44</sup> Cfr. Tullini, 2009, 22 ss.

<sup>45</sup> C. Stato 7.4.2005, cit.

stesso d.lgs. n. 81/2008, allorché ha provveduto all’attuazione di quella stessa legge “mediante il riordino e il coordinamento (...) in un unico testo normativo” delle “norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro” (art. 1, comma 1, primo periodo, d.lgs. n. 81/2008).

Si tratta di finalità che il decreto – per sua espressa previsione – ha perseguito “in conformità all’art. 117 della Costituzione e agli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione” (art. 1, comma 1, secondo periodo, d.lgs. n. 81/2008). La disposizione, tuttavia, non basta di per sé ad “escludere possibili contrasti con le normative di cui si postula il rispetto”<sup>46</sup>; sicché una riflessione partita sul punto e, più in generale, sull’assetto delle competenze prescelto, si impone di necessità.

Va osservato come il testo normativo sia segnato, al riguardo, da luci e da ombre. Il legislatore, stretto tra l’esigenza di un considerevole riconoscimento delle prerogative regionali – specie dopo il parere del giudice amministrativo – e il bisogno di una disciplina organica e generale sul piano nazionale, si mostra, infatti, consapevole delle questioni sul tappeto e vi si destreggia con ponderazione e abilità tecnica. Tuttavia, il sistema messo a punto soffre d’una certa ambiguità, poggiando su soluzioni, che, seppur puntuali ed ingegnose, risultano talora non coerenti al proprio interno e comunque deliberatamente finalizzate ad eludere il problema dell’esatta classificazione, in via legislativa, dei diversi tipi di disposizioni alla luce del nuovo assetto costituzionale.

Le ambiguità si registrano già a partire dal riferimento alla garanzia di “uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale”, che, certo coerente con la giurisprudenza costituzionale, parrebbe, però, preannunciare un intervento a tutto campo della legislazione nazionale.

Indicazioni di segno diverso provengono, invece, dal contestuale impegno del legislatore ad assicurare tale garanzia “attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (...)”. La previsione, evocativa dell’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., suggerisce una visione “minimalista” dell’intervento legislativo statale, effetto della riconduzione, almeno *in magna pars*, alla potestà concorrente delle Regioni della “salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”<sup>47</sup>. Quella della lett. *m*) è, non a caso, materia destinata ad incidere trasversalmente proprio sull’ambito della competenza regionale, che, quindi, è data, qui, per premessa e accolta.

Il richiamo alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (...)”, invece che all’“ordinamento civile”, era, del resto, l’unica via concessa al legislatore statale per assicurare comunque *standard* protettivi essenziali ed omogenei su tutto il territorio nazionale senza confliggere, almeno formalmente, con la giurisprudenza amministrativa, favorevole, come visto, al riconoscimento d’una prevalente potestà normativa regionale concorrente sulla sicurezza del lavoro.

Una scelta ingegnosa, dunque, e in fondo comprensibile, se non fosse per il fatto che l’operazione tecnica si presenta inversa rispetto a quella della giurisprudenza costituzionale, la quale ha richiamato la lett. *m*) per allargare – e non per restringere – la sfera di competenza esclusiva statale, sul presupposto di una riserva in tema di “ordinamento civile” comunque irrinunciabile. Detta riserva va allora comunque salvaguardata, affinché possa accedersi a una lettura costituzionalmente conforme del d.lgs. n. 81/2008 (v. *infra* § 6).

---

<sup>46</sup> V. C. Cost. 22.6.2006 n. 238, cit., che così osserva con riferimento ad analoghe formule presenti nella legislazione regionale, in particolare nella l. r. Umbria n. 18/2005.

<sup>47</sup> Carinci F., 2008, XXXIX; Bonardi, 2007a, 30 s.

Una volta adottata una concezione “minimalista” del proprio intervento, coerenza avrebbe voluto che il legislatore delegato si fosse orientato verso un testo “leggero”<sup>48</sup>. Così non è stato, tuttavia – e qui veniamo alla seconda ambiguità – perché il d.lgs. n. 81/2008 si presenta alla stregua di un complesso normativo ponderoso, “un vero e proprio Codice della sicurezza”<sup>49</sup>, con funzioni di “riassetto e (...) riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro” (art. 1, comma 1, primo periodo). Si va qui ben oltre le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato, che aveva prospettato l’idea di un testo unico meramente ricognitivo/compilativo sul punto<sup>50</sup>.

È allora, proprio per porre rimedio alla prospettata incoerenza che il legislatore ha deciso di affidarsi al principio di “leale collaborazione” e ne ha fatto largo uso, sul presupposto di un’interferenza di competenze tale da non consentire l’assegnazione della materia all’uno all’altro titolo: anzitutto, lo ha adottato nella fase di iniziativa legislativa<sup>51</sup>; poi lo ha trasposto nel contenuto della legge, elevandolo sia a perno del “sistema istituzionale”, sia a fondamento di quella decretazione ministeriale o interministeriale, alla quale il d.lgs. n. 81/2008 fa plurimi rinvii<sup>52</sup>.

Resta, tuttavia, che il richiamo a tale principio non ha impedito – e qui sta la terza ambiguità – di sancire (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 81/2008) la cedevolezza delle disposizioni del decreto riguardanti ambiti di competenza delle Regioni e delle Province autonome in relazione a quanto disposto dagli artt. 117, comma 5, Cost. e 16, comma 3, l. 11/2005. La previsione contempla, cioè, un meccanismo di sostituzione dello Stato in aree interessate dall’intervento del legislatore europeo, ma devolute al tempo stesso alle competenze regionali e delle autonomie, con l’obiettivo di assicurare l’adempimento degli obblighi comunitari nel caso di inerzia del legislatore regionale e provinciale. Si capisce, però, come, una volta venuta meno tale inerzia, che evidentemente il d.lgs. n. 81/2008 dà qui per presupposta, la legislazione statale sarà destinata a perdere di efficacia, precisamente a ritrarsi sul piano della normazione di principio, la quale resta ferma, per espressa previsione dell’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 81/2008, ove si versi in ambito di competenza concorrente Stato-Regioni (art. 117, comma 3, Cost.)<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Montuschi, 2007, 28, secondo cui il testo unico “per essere davvero in sintonia (anzi, ‘in conformità’) con l’art. 117 Cost. avrebbe dovuto contenere solo i principi generali, rinviando per il resto alle preesistenti normative settoriali o di dettaglio”, modificabili “in qualsiasi tempo dalla legislazione regionale e, per questo motivo”, reversibili “nei singoli sotto-sistemi” operanti “a livello decentrato”; v. anche Montuschi, 2004, 760 s.

<sup>49</sup> Natullo, 2010, 39.

<sup>50</sup> Tullini, 2009, 24.

<sup>51</sup> Ciò per il tramite della richiesta di parere alla Conferenza Stato-Regioni; sottolinea, però, l’insussistenza di un “obbligo di coinvolgere le Regioni nel processo legislativo” Carinci F., 2010, XLV; in effetti, sebbene l’art. 2, comma 3, d.lgs. n. 281/2007 stabilisca che “la Conferenza Stato-Regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano (...)”, la Corte Costituzionale ha finora accolto una concezione riduttiva del succitato obbligo consultivo, affermando che “in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l’illegittimità costituzionale del decreto”: così, tra le altre, C. Cost. 11.10.2005 n. 384, in <http://www.cortecostituzionale.it>, sia pur aggiungendo che, nel caso di specie, il decreto “in larga prevalenza attiene a materie di competenza statale”; v. pure C. Cost. 28.6.2004 n. 196, in <http://www.cortecostituzionale.it>; in dottrina, cfr. *amplius* e criticamente Carminati, 2009, 257 ss.; v. pure Bin, 2007b, 1 ss., anche con riguardo ai problemi d’efficacia delle decisioni raggiunte in sede di Conferenza ed alle vicende connesse alla mancata richiesta di parere (o alla mancata considerazione del parere negativo) da parte dello Stato.

<sup>52</sup> In tema diffusamente Natullo, 2010b, 1 ss.

<sup>53</sup> Sul punto cfr. Montuschi, 2007, 28, per il quale “è dubbio che si possa edificare un sistema di regole che potrà sopravvivere solo facendo affidamento sull’inerzia o sul disinteresse del soggetto (la Regione)

La “clausola di cedevolezza” suggerisce, peraltro, implicitamente che solo alcune disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 attengono alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” ed appaiono dunque riconducibili alla riserva statale. Diventa allora cruciale ricostruire con più precisione l’esatta linea confine tra le competenze normative ai diversi livelli.

Il legislatore, per la verità, non offre lumi a riguardo: richiama, non a torto, una “concezione mista” delle competenze in gioco *ex art.* 117 Cost., tale da consacrare – come esplicitamente afferma la relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 81/2008 – un modello più vicino a quello “dell’integrazione e dell’intreccio delle competenze” che non a quello “della separazione” e della “netta distinzione” tra le stesse. Dà, pertanto, opportunamente spazio al principio di “leale collaborazione”, sì da inaugurare una riforma della sicurezza, il cui carattere “concorrente” – invece di “incentrarsi sulla distinzione logica e temporale tra il momento della definizione dei principi fondamentali (di spettanza statale) e quello della disciplina di dettaglio (di spettanza regionale) – sembra atteggiarsi nel senso della cooperazione simultanea”<sup>54</sup>.

Tutto bene, se non fosse che un simile modello di c.d. federalismo cooperativo risulta poco stabile, perché influenzabile “in positivo e in negativo, dall’assetto delle simmetrie politiche tra governo centrale e governi regionali”<sup>55</sup>. Dal canto suo, l’attivazione di moduli collaborativi a livello interistituzionale, per quanto di primaria importanza ai fini della compatibilità con l’art. 117 Cost., è incapace – stanti le accennate imperfezioni della riforma – di garantire un’incondizionata copertura sul piano tecnico-giuridico, non potendo certo impedire alle Regioni di legiferare in materia, né quindi escludere l’emersione di eventuali questioni di costituzionalità<sup>56</sup>.

Il problema dei confini delle competenze legislative ai diversi livelli si ripropone, dunque, inevitabilmente. Esso non è stato dissolto dal d.lgs. n. 81/2008, ma solo ingegnosamente eluso e, così, scaricato sull’interprete, rispetto a cui il nodo del “che cosa tocca a chi”<sup>57</sup> diventa ineludibile. Ciò tanto più alla luce della “clausola di cedevolezza”, che impone giocoforza una ricostruzione più esatta, dal punto di vista esegetico, del riparto di poteri legislativi nel campo della sicurezza sul lavoro.

## *6. Le materie di competenza legislativa statale*

Se, da quanto è venuto emergendo, appare certa l’esistenza di uno spazio di competenza regionale nelle materie del d.lgs. n. 81/2008, non altrettanto chiara ne risulta la dimensione effettiva. Per prescrizione espressa del legislatore delegato, infatti, la legislazione regionale incontra il duplice limite del “rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni” e dei “principi fondamentali” (art. 1, commi 1 e 2, d.lgs. n. 81/2008). Tuttavia, il decreto medesimo si esime dall’indicare quali delle sue disposizioni siano espressione di quei limiti<sup>58</sup>.

---

che ha titolo e legittimazione ad intervenire, poiché, in tal caso, la legge delegata sarebbe una legge di seconda serie, a sovranità limitata, non una regolazione unitaria e complessiva, destinata a durare nel tempo”.

<sup>54</sup> Pascucci, 2008b, 27.

<sup>55</sup> Ibidem; v. anche Bin, 2007b, 9, laddove osserva come “il nodo principale è che il sistema informale di coordinamento funziona se e soltanto se i protagonisti politici vogliono farlo funzionare”.

<sup>56</sup> V. anche, al riguardo, C. Stato 7.4.2005 parere n. 2741/05, cit.; C. Stato 31.1.2005 parere n. 11996/04, in <http://www.amblav.it>.

<sup>57</sup> L’espressione è di Carinci F., 2010, XLIV.

<sup>58</sup> Eppure, ogni operazione volta alla individuazione degli spazi devoluti alla potestà legislativa delle Regioni deve di necessità partire da qui, se è vero quanto affermato dal Giudice delle leggi, secondo cui “la

Quanto al primo, la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, si tratta di materia di riserva statale, abilitata ad incidere trasversalmente, come si diceva, su ogni profilo di competenza legislativa delle Regioni, incluso quella “residuale”. Nel d.lgs. n. 81/2008, molti segmenti di disciplina parrebbero almeno in parte ascrivibili a tale titolo. La stessa disciplina normativa della vigilanza pubblica (art. 13 d.lgs. n. 81/2008) – per quanto “accessoria” ad un campo di legislazione concorrente qual è la salute e sicurezza sul lavoro<sup>59</sup> e tale da registrare il coinvolgimento operativo delle ASL, per la loro specifica qualificazione in tema di salute<sup>60</sup> – può ritenersi sotto alcuni aspetti espressione anch’essa della necessità statale di definire *standard* prestazionali omogenei sul piano nazionale; e ciò tanto più considerato che l’esercizio della funzione amministrativa di vigilanza è condiviso dalle ASL medesime con le strutture ispettive ministeriali<sup>61</sup>. Lo stesso potrebbe dirsi, ad esempio, per il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (art. 27 d.lgs. n. 81/2008), che il legislatore ha disciplinato uniformemente sul piano nazionale evidentemente con l’obiettivo di assicurare *standard* qualitativi di sicurezza omogenei nel Paese.

Ci si è chiesti se l’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., nell’ammettere ambiti riservati alla potestà legislativa dello Stato all’interno di qualsivoglia area disciplinare – in corrispondenza con l’esigenza di assicurare il medesimo livello essenziale delle garanzie sociali indifferenziatamente nell’ambito di tutto il Paese – inibisca per caso solo un intervento legislativo regionale peggiorativo di quel livello. La risposta positiva si fonda sull’idea che il livello essenziale medesimo rappresenti semplicemente la “misura minima al di sotto della quale non si può scendere” (invece che quella adeguata)<sup>62</sup>.

Una simile lettura potrebbe ritenersi, a prima vista, avvalorata dalla stessa legge comunitaria per il 2007, nella parte in cui ha espressamente riconosciuto alle Regioni il potere di stabilire “limiti e prescrizioni ulteriori” rispetto a quelli generali di principio fissati dallo Stato nella sfera concorrente della “tutela e sicurezza del lavoro” (art. 8, comma 1, lett. *b*), l. n. 13/2007). Tuttavia, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la previsione è

---

risposta al quesito, se” una legge statale “rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema (...) risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale”: C. Cost. 26.6.2002 n. 282, cit. Un tale orientamento finisce, peraltro, per restringere alquanto gli ambiti riservati alla potestà normativa “residuale” delle Regioni, confermando la tendenza centralistica della giurisprudenza costituzionale: tali ambiti, infatti, invece di identificarsi con un determinato novero di materie, vengono desunti di volta in volta (e *a contrario*) da una verifica circa l’inesistenza di altri titoli di competenza statale incidenti sul medesimo oggetto; in dottrina, v. Parisi, 2008, 1597 ss., spec. 1609, che parla di “lettura statocentrica del catalogo competenze” da parte dei giudici costituzionali, con effetti di ridimensionamento della stessa potestà legislativa residuale “piena” delle Regioni.

<sup>59</sup> V. C. Cost. 11.10.2005 n. 384, cit., per la quale “la vigilanza è connotata dal suo oggetto” e, quindi, “non è (in altri termini) possibile determinare la competenza a regolare un’attività di vigilanza indipendentemente dalla individuazione della materia cui essa si riferisce”; come la vigilanza, molte altre discipline sono state considerate “accessorie”: v. ad esempio, di recente, C. Cost. 14.5.2010 n. 178, in <http://www.cortecostituzionale.it>, che ha attribuito tale qualificazione alla “disciplina dell’attività volontaria e negoziale di prevenzione delle liti” e l’ha ricondotta, nel caso di specie, alla “tutela della salute”, siccome funzionale alla gestione stragiudiziale del contenzioso sanitario; in generale, sull’emersione, nella giurisprudenza costituzionale, della categoria delle materie “accessorie” o “strumentali”, v. Benelli, Bin, 2009, 17 s.

<sup>60</sup> In tema Pascucci, 2008.

<sup>61</sup> Cfr. *amplius* Bonardi, 2007b, 457 ss. e 459; Trojsi, 2007, 58 ss.

<sup>62</sup> Morrone, 2010, 21; *contra* Carinci F., 2010, XLII ss.; v. anche Bonardi, 2007b, 448 ss., spec. 451 ss.



inidonea ad assurgere a regola aprioristicamente e universalmente valida<sup>63</sup>, giacché “non può trarsi, in generale, il principio della derogabilità *in melius* (...), da parte delle Regioni, degli *standard* posti dallo Stato”<sup>64</sup>. Detti *standard*, infatti – che siano dallo Stato fissati nell’esercizio di proprie competenze esclusive<sup>65</sup> ovvero individuati nell’ambito della legislazione di principio<sup>66</sup> – possono rappresentare un limite assolutamente invalicabile per le Regioni medesime, almeno allorché essi esprimano il punto di equilibrio fra diversi interessi costituzionali (nel nostro caso, fra la tutela della integrità psico-fisica del lavoratore e la libertà di iniziativa economica del datore)<sup>67</sup>.

Ad ogni modo, ove anche si ritenesse che la normativa nazionale, espressione della potestà legislativa dello Stato di cui ai commi 2, lett. *m*) e 3, dell’art. 117, Cost., sia incapace di precludere eventuali iniziative legislative decentrate, volte ad imporre il generale rispetto di più elevati parametri di sicurezza entro determinati territori, vi sarebbe comunque da fare i conti, per il legislatore regionale, con altri titoli di competenza statale, alcuni oltremodo “trasversali”, com’è ad esempio la “tutela della concorrenza” dell’art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.<sup>68</sup>. Questa richiede di valutare con molta attenzione un’eventuale intervento regionale direttamente incrementale degli *standard* protettivi, perché – com’è stato detto – “la possibilità di una disciplina a pelle di leopardo avrebbe una ricaduta negativa sulla (stessa)

---

<sup>63</sup> Cfr. C. Cost. 27.11.2005 n. 336, in <http://www.cortecostituzionale.it>, secondo cui “l’ampiezza e l’area di operatività dei principi fondamentali – non avendo gli stessi carattere ‘di rigidità e di universalità’ (cfr. da ultimo sentenza n. 50 del 2005) – non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa”; come osserva, peraltro, Pascucci, 2008b, 21 nt. 8, “non si deve” poi “trascurare che il tenore letterale del citato art. 8, comma 1, lett. *b*, della l. n. 13 del 2007 non chiarisce se la funzione incrementale delle disposizioni e delle tutele previste dalla normativa statale (...) sia limitata ai soli atti (legislativi) regionali che recepiscono ‘direttamente’ norme comunitarie in materia di sicurezza del lavoro o riguardi invece tutte le leggi regionali che si occupino di tale materia sulla scorta dei principi fondamentali contenuti nella legge statale”.

<sup>64</sup> C. Cost. 7.11.2003 n. 331, in <http://www.cortecostituzionale.it>, con riferimento, in particolare, alla materia della protezione ambientale.

<sup>65</sup> Nel nostro caso, quelle dell’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. relative alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

<sup>66</sup> In particolare, all’interno delle competenze relative, *in casu*, alla “tutela e sicurezza del lavoro” dell’art. 117, comma 3, Cost.; non v’è dubbio, infatti, che, anche a voler ammettere *standard* normativi di tutela incrementali a livello territoriale, vi sarebbe, per le Regioni, comunque da fare i conti con la normativa statale di principio, non potendosi certo attribuire alle Regioni stesse una potestà legislativa a tutto campo, ultronea rispetto a quella di (mero) dettaglio nelle materie dell’art. 117, comma 3, Cost.

<sup>67</sup> C. Cost. 7.11.2003 n. 331, cit., che, in materia di elettrosmog, ha ritenuto illegittime iniziative legislative regionali derogatorie *in melius* della disciplina nazionale, essendo quest’ultima emanata dallo Stato – nell’esercizio di proprie competenze normative esclusive (tutela dell’ambiente: art. 117, comma 2, lett. *s*) e concorrenti (tutela della salute: art. 117, comma 3, Cost.) – con l’obiettivo di tracciare “un equilibrio tra esigenze plurime”. Entro un tale contesto, secondo la Corte, non v’è spazio per eventuali interventi aggiuntivi delle Regioni, “perché l’aggiunta si traduce in una alterazione”; nello stesso senso v. già C. Cost. 7.10.2003 n. 307, in <http://www.cortecostituzionale.it>, e poi, in tema di comunicazioni elettroniche, C. Cost. 27 luglio 2005 n. 336, cit.; per l’illegittimità di discipline regionali derogatorie anche solo *in melius* rispetto a quella statale v. pure C. Cost. 20.12.2002 n. 536, in <http://www.cortecostituzionale.it>, sul calendario venatorio; in dottrina, v. Benelli, Bin, 2009, 11 ss.; Troisi, 2010, 19.

<sup>68</sup> Per la “trasversalità” della materia v., ad esempio, C. Cost. 19.11.2007 n. 401, in <http://www.cortecostituzionale.it>, che, tra l’altro, pronunciandosi su alcune disposizioni del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006) ha ricondotto alla tutela della concorrenza la procedura di evidenza pubblica finalizzata alla scelta del contraente e la vigilanza sul mercato dei contratti pubblici e segnatamente una serie di istituti e disposizioni, tra cui i criteri di aggiudicazione che devono presiedere all’attività di progettazione e alla formazione dei piani di sicurezza, per i cui contenuti v. ora l’Allegato XV al d.lgs. n. 81/2008; sul punto v. pure C. Cost. 30.7.2008 n. 320, in <http://www.cortecostituzionale.it>; C. Cost. 18.12.2008 n. 411, in <http://www.cortecostituzionale.it>; in dottrina, Pasquarella, 2009, 325.



libertà competitiva: in una Regione ci sarebbero lavoratori avvantaggiati e lavoratori penalizzati; mentre in un'altra Regione ci sarebbero lavoratori penalizzati e datori avvantaggiati”<sup>69</sup>.

Ci sarebbe, poi, soprattutto l’“ordinamento civile” dell’art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost. a fungere da linea di confine invalicabile per l’iniziativa legislativa decentrata. La giurisprudenza costituzionale non ha mai inteso rinunciarvi quando si è occupata del riparto di competenze in campo giuslavoristico con riferimento ai diversi profili dei servizi per l’impiego, del *mobbing*, ma anche del sommerso, della vigilanza, della formazione<sup>70</sup>, così da ricondurre senza esitazioni alla riserva statale tutta la disciplina intersoggettiva dei rapporti di lavoro e quella delle relazioni sindacali. Alla prima di esse si ricollegano, per quanto riguarda la sicurezza, rilevanti profili di responsabilità datoriale, non solo civili, ma pure penali, con conseguente chiamata in causa della stessa materia dell’“ordinamento penale”, oltremodo riservata alla legislazione dello Stato.

La sfera dell’“ordinamento civile e penale” si presta a coprire diversi ambiti del d.lgs. n. 81/2008, su cui il legislatore regionale dovrà evitare di incidere direttamente: dalle misure generali di tutela (art. 15) ai numerosi doveri del datore, dei suoi collaboratori, nonché degli organi tecnici e di sorveglianza sanitaria posti al suo servizio (artt. 18, 19, 25, 26), alle disposizioni sulla delegabilità delle funzioni datoriali (artt. 16 e 17), agli obblighi dei lavoratori (artt. 20 e 21), fino alle modalità di partecipazione delle rappresentanze per la sicurezza (artt. 47-50). Sono sempre ascrivibili alla sfera di riserva statale sopracitata molteplici definizioni del decreto, che in diversi casi identificano i soggetti creditori e debitori di sicurezza nel rapporto di lavoro (art. 2 d.lgs. n. 81/2008, specie lett. *a*), *b*), *c*) *d*), *e*) e aiutano e a tratteggiare un sistema di ripartizione delle responsabilità lungo la *linea* aziendale insuscettibile di differenziazioni a livello territoriale<sup>71</sup> (*b*), *d*), *e*)), al tempo stesso concorrendo all’individuazione del campo di applicazione oggettivo e soggettivo del sistema prevenzionistico (art. 3), anch’esso da ritenersi inderogabile *in melius*. Rientrano, ancora, nelle attribuzioni dello Stato le norme che disciplinano i poteri del personale

---

<sup>69</sup> Carinci F., 2010, XLII s.; v. anche Pascucci, 2008b, 20, secondo cui la presenza di apparati protettivi più o meno onerosi a seconda del territorio “finirebbe, da un lato, per alterare indirettamente la concorrenzialità tra le imprese (...) e, dall’altro, per diversificare ingiustificatamente l’ampiezza di precetti presidiati (...) da sanzioni penali”.

<sup>70</sup> C. Cost. 19.12.2003 n. 359, cit.; C. Cost. 28.1.2005 n. 50, cit.; C. Cost. 11.10.2005 n. 384, cit.; C. Cost. 27.1.2006 n. 22, cit.; C. Cost. 22.6.2006 n. 238, cit.; C. Cost. 14.5.2010 n. 176, cit.; nella legislazione regionale richiama, non a caso, espressamente la suindicata materia l’art. 1, comma 2, della l. r. Emilia-Romagna 1° agosto 2005, n. 17 (Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro), secondo cui “la Regione esercita le proprie competenze legislative ed amministrative in materia di tutela e sicurezza del lavoro, nel rispetto delle competenze dello Stato, in particolare di quelle relative all’ordinamento civile ed alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

<sup>71</sup> Ciò dovrebbe escludere, ad esempio, la possibilità di una disciplina di Regioni e Province autonome derogatoria della nozione di datore di lavoro pubblico di cui all’art. 2, comma 1, lett. *b*), d.lgs. n. 81/2008 con precipuo riferimento alle amministrazioni regionali, per quanto l’organizzazione di queste ultime (ma non, si badi, i rapporti di lavoro con il relativo personale, salvo per i profili esclusi dalla “privatizzazione”: cfr. Trojsi, 2009, 1213 ss.) sia devoluta alla competenza esclusiva delle Regioni e Province autonome medesime. Al più, sul piano decentrato potrebbero emanarsi norme specifiche e di adattamento di quella previsione: così, a titolo esemplificativo, non potrebbe certo derogarsi alla previsione dell’art. 2, comma 1, lett. *b*), ultimo periodo, d.lgs. n. 81/2008, secondo cui in “caso di omessa individuazione o di indicazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro (pubblico) coincide con l’organo di vertice delle singole amministrazioni”; si potrebbe, però, precisare cosa debba intendersi per “organo di vertice” in una data P.A. (anche perché la questione investe profili certamente riconducibili all’organizzazione amministrativa e non al rapporto di lavoro), tenuto conto della possibilità di una lettura “aperta” di tale espressione e delle peculiarità rilevabili, talora, presso alcune amministrazioni, tipico il caso proprio delle ASL, dove l’organo citato non coincide con il vertice politico, bensì con quello amministrativo: in tema, Pascucci, 2009a, 577 ss.

addetto a funzioni ispettive, ove in qualche modo incidenti sul contenuto del dovere di sicurezza datoriale e le connesse misure sanzionatorie (art. 13)<sup>72</sup>, le disposizioni sull'interpello (art. 12), sul contrasto al lavoro irregolare (art. 14)<sup>73</sup>, sul modello di organizzazione e gestione (art. 30), sulle sanzioni penali (Titolo I, Capo IV, e Titolo XII).

In conclusione, la combinazione dell'“ordinamento civile e penale” e della “tutela della concorrenza” induce ad escludere la legittimità di leggi regionali volte a prescrivere direttamente misure tecniche preventive ulteriori rispetto a quelle statali e di generale applicazione nel proprio territorio di riferimento, come pure di disposizioni idonee a minare l'uniformità di disciplina delle responsabilità civili, penali e amministrative delle persone fisiche e giuridiche in punto di sicurezza del lavoro<sup>74</sup>.

È vero che il legislatore delegato ha ancorato la sua iniziativa unicamente al “rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, ma lo ha fatto fondamentalmente per evitare l'errore precedente – di un'imputazione dell'intera materia alla legislazione dello Stato a mezzo dell'“ordinamento civile” – e potere quindi, pervenire al pieno riconoscimento formale della potestà legislativa concorrente delle Regioni<sup>75</sup>. Ciò però, non esclude l'esistenza di altri titoli di competenza statale esclusiva<sup>76</sup>, come pure, ovviamente, di altri profili di competenza regionale, incluso quelli residuali.

Rinviano oltre per quanto concerne questi ultimi, si può osservare, con riguardo ai primi, come varie parti della disciplina del d.lgs. n. 81/2008 intersechino, in verità, riserve statuali – persino ulteriori rispetto a quelle già citate – che certamente il legislatore non avrebbe potuto richiamare nella loro esaustività: si pensi, ad esempio, alle “norme processuali”, al “coordinamento informativo e statistico dei dati”, all'“organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti nazionali”, cui sono senz'altro ascrivibili le norme riguardanti, rispettivamente, il processo penale (art. 61), la documentazione tecnico-amministrativa e le statistiche sugli infortuni e le malattie professionali (artt. 53-54), la costituzione del SINP (art. 8), il sistema istituzionale (artt. 5 ss.).

## *7. Le materie di competenza legislativa regionale*

La presenza di una così accentuata pluralità di profili di riserva statale finisce, come si comprende, per sacrificare alquanto gli spazi concessi al legislatore regionale<sup>77</sup>.

Tali spazi potrebbero subire, peraltro, un ulteriore ridimensionamento alla luce del c.d. criterio della prevalenza, applicato, lo si diceva (v. *retro*, § 2), sempre più di frequente dalla Corte costituzionale in senso favorevole alla legge dello Stato, allorché le competenze di quest'ultimo convivano con quelle regionali esclusive o concorrenti<sup>78</sup>. Così potrebbe, ad esempio, concludersi persino con riguardo alla vigilanza pubblica, che è tale da coinvolgere

---

<sup>72</sup> C. Cost. 19.12.2003 n. 359, cit.

<sup>73</sup> C. Cost. 11.10.2005 n. 384, cit.

<sup>74</sup> In dottrina, Natullo, 2007b, 71 s.; Id., 2007a, 38 s.; Bonardi, 2007a, 29 s.; Pascucci, 2008b, 20.

<sup>75</sup> “La prima questione da affrontare, per la sua natura pregiudiziale” era insomma – osserva Montuschi, 2007, 27 – quella del “come aggirare l'insidioso trabocchetto teso dall'art. 117 Cost.”, poiché proprio su quello “scoglio” si era “infranto il precedente disegno di legge delegata”.

<sup>76</sup> Pioggia, 2008, 2, la quale sottolinea che “la materia dei livelli essenziali, per quanto sia l'unica ad essere espressamente menzionata dal decreto, non è l'unica materia ad intersecare il campo della sicurezza del lavoro”.

<sup>77</sup> Natullo, 2007a, 38.

<sup>78</sup> V. già C. Cost. 23.12.2003 n. 370, cit.; più di recente, C. Cost. 27.3.2009 n. 88, in <http://www.cortecostituzionale.it>; C. Cost. 29.5.2009 n. 166, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

la potestà regionale ripartita in tema di tutela e sicurezza del lavoro<sup>79</sup>, ma – lo si è detto – anche quella statale esclusiva relativa alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (...)” e, probabilmente, allo stesso “ordinamento civile”, allorché la vigilanza si espliciti sul rispetto degli obblighi datoriali di sicurezza nel rapporto di lavoro<sup>80</sup>.

Medesime considerazioni potrebbero forse svolgersi con riguardo alla disciplina del sistema di qualificazione delle imprese dei lavoratori autonomi, su cui insistono, certo, profili di potestà legislativa delle Regioni – concorrente e residuale, con riferimento, rispettivamente, alla “tutela e sicurezza del lavoro” e alla “formazione professionale” – ma anche dello Stato – in rapporto alla “determinazione dei livelli essenziali”, alla “tutela della concorrenza”, all’“ordinamento civile”.

Si consideri, infine, che pur quando residui una possibile area di competenza ripartita, resta comunque da garantire, entro quest’ambito, il rispetto della normativa statale di principio. Detta normativa, come si anticipava, per la natura e rilevanza dei beni sottesi e tutelati, potrà assumere carattere particolarmente puntuale e pervasivo, sino a coincidere nella sostanza con l’area dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” da assicurare “su tutto il territorio nazionale”.

Ancora una volta, si registra, dunque, uno scarto tra il dato formale di partenza, con la sicurezza del lavoro assegnata prettamente alla competenza regionale concorrente, e il sostanziale risultato finale, caratterizzato dal massiccio condizionamento del legislatore nazionale, con conseguente attribuzione di una portata sostanzialmente ridotta alla scelta *pro* legislazione concorrente. Ciò è però la conseguenza, probabilmente inevitabile, del “paradosso”, già a suo tempo segnalato, relativo alla materia della sicurezza, da un lato, incline all’intervento di Regioni e autonomie, per la ragione non ultima del suo stretto intreccio con la “tutela della salute” (art. 117, comma 3, Cost.), dall’altro, bisognevole di una protezione uniforme su tutto il territorio nazionale e dunque mal conciliabile con una differenziazione oltre misura della disciplina a livello territoriale.

Conferme vengono, del resto, dal dato comparatistico, non alieno, peraltro, dalla generale riflessione dei giudici costituzionali<sup>81</sup>. Una rapida panoramica dei sistemi giuridici federali di Germania, Austria e Svizzera dimostra, infatti, che, sebbene tali Paesi riconoscano l’esistenza di una competenza concorrente tra legislazione federale e *länder* (o cantoni) nella sicurezza del lavoro (in Austria, però, con riferimento al solo settore agricolo e forestale), la possibilità per i *länder* (o cantoni) medesimi di emanare “leggi di dettaglio” resta, in fondo, teorica, giacché lo Stato centrale fa ampiamente uso della propria potestà legislativa oppure emana leggi di principio a tal punto estese da toccare persino i dettagli<sup>82</sup>.

L’attestata presenza di un’ampia area di riserva statale nell’ambito della normativa prevenzionistica non esime comunque dal verificare, a questo punto, quali siano gli effettivi e residui margini d’iniziativa regionale.

In questa direzione, un primo nucleo di interventi a carattere concorrente potrebbe riguardare l’area dell’informazione, della promozione, del sostegno a livello decentrato del sistema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Si tratta di un’area poco significativa all’apparenza, ma in realtà suscettibile di proficui sviluppi soprattutto nell’ottica di un innalzamento dei generali *standard* di tutela. Entro quest’ambito potranno, infatti, trovare

---

<sup>79</sup> Bonardi, 2007a, 31 e 53 ss.; Carinci F., 2010, XLIV s.

<sup>80</sup> Per un accenno in tal senso v. Carinci F., 2010, XLIV s., che, in ragione della “accessorietà” della disciplina della vigilanza affermata dalla Corte Costituzionale, non esclude la riconduzione della medesima nell’area dell’“ordinamento civile”, allorché la stessa venga “svolta con riguardo ad una sicurezza ricondotta nell’ambito della stessa disciplina *ex* art. 2087 cod. civ.”.

<sup>81</sup> C. Cost. 1.10.2003 n. 303, cit.

<sup>82</sup> Cfr. *amplius* Runggaldier, 2002, 9.

spazio leggi regionali integrative di quella statale, con funzioni rafforzative del nucleo protettivo di quest’ultima, “anche al fine di adattarlo alle esigenze di differenziazione richieste dai singoli contesti territoriali e dalle realtà locali”<sup>83</sup>. Sarebbe così possibile varare campagne informative e di sensibilizzazione, azioni di studio e monitoraggio ovvero di prevenzione e contrasto dei fenomeni ovvero prevedere forme di consulenza e assistenza mirata a imprese e lavoratori, magari appartenenti a particolari settori produttivi oppure a categorie a rischio o ancora iniziative per il potenziamento e lo scambio di informazioni, pure a livello informatico, tra i soggetti pubblici operanti sul territorio.

Si potrebbero altresì introdurre norme “premiali”, orientate a incentivare sul piano economico l’adozione di certe misure di sicurezza, oppure disposizioni dirette a subordinare l’affidamento di contratti pubblici di appalto all’adeguamento dell’impresa a determinati parametri protettivi dell’ambiente di lavoro persino più elevati di quelli nazionali<sup>84</sup>. Dentro un tale contesto c’è ampio spazio per regole incrementalistiche della tutela, tali da promuovere la presenza (anche) di ulteriori soggetti della sicurezza<sup>85</sup> o da rafforzare le funzioni di quelli già esistenti<sup>86</sup>. In tal caso, non si porrebbero problemi di illegittima incursione nelle aree di riserva statale: l’innalzamento dei livelli protettivi verrebbe, infatti, realizzato indirettamente, sollecitando o rendendo conveniente l’adozione volontaria di certi comportamenti particolarmente virtuosi, e senza prescrivere il generale e obbligatorio rispetto di nuove e più severe misure tecniche preventive<sup>87</sup>.

Si è ritenuto che alcuni spazi normativi aggiuntivi per le Regioni possano forse configurarsi in relazione ai requisiti professionali di talune figure della sicurezza, come il medico competente o il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, considerata altresì la competenza regionale concorrente in materia di “professioni” (art. 117, comma 3, Cost.)<sup>88</sup>. Tuttavia, la necessità di evitare ostacoli alla libera circolazione delle persone e all’esercizio del diritto al lavoro – oltre che di assicurare il rispetto dei principi fondamentali e degli altri titoli di riserva statale – consigliano in verità massima prudenza sul punto<sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> Trojsi, 2007, 54.

<sup>84</sup> Natullo, 2007a, 39.

<sup>85</sup> Si pensi, ad esempio, a figure di coordinamento dei servizi di prevenzione e protezione o della sorveglianza sanitaria, particolarmente necessarie in contesti caratterizzati da rischi interferenziali a fini della predisposizione del documento unico di valutazione dei rischi in collaborazione con il datore di lavoro committente.

<sup>86</sup> Si ponga mente, a titolo esemplificativo, ad iniziative di rafforzamento delle competenze dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

<sup>87</sup> Per considerazioni in tal senso, sia pur con specifico riferimento ai rapporti tra legge statale (legge finanziaria 2007) e legge regionale pugliese sul sommerso [l. r. Puglia 26.10.2006 n. 30 (Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare)] per quanto concerne l’utilizzo dello strumento degli indici di congruità v. Garofalo M. G., 2007, p. 63 ss., qui p. 70, secondo cui non vi sarebbe, nel caso di specie, “conflitto di competenze tra Stato e Regioni, visto che il rispetto degli indici di congruità è posto dalla Regione Puglia come condizione per il godimento dei benefici e per la partecipazione a bandi e gare d’appalto che comportino erogazioni da parte della stessa Regione. (...)”.

<sup>88</sup> Lai, 2008, 7.

<sup>89</sup> V., infatti, per la negativa Bonardi, 2007b, 454 ss.; e, del resto, cfr. C. Cost. 20.7.2007 n. 300, in <http://www.cortecostituzionale.it>, per la quale “la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle ‘professioni’ deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale”; si segnala comunque che l’art. 32 d.lgs. n. 81/2008, relativo alle capacità ed ai requisiti professionali degli addetti e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (d’ora in poi ASPP e, rispettivamente, RSPP) non ha mancato di chiamare in causa la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome quantomeno con riguardo agli aspetti formativi delle due citate figure (commi 2, 3, 4, 5 e 6), consentendo, altresì, alla Conferenza l’individuazione di titoli di studio ulteriori

E per venire ora alle materie di competenza esclusiva delle Regioni, un primario rilievo merita l'istruzione e formazione professionale, che appare in grado di coprire diverse previsioni del d.lgs. n. 81/2008. Tali previsioni dovrebbero avere carattere cedevole e sarebbero destinate comunque a perdere di efficacia a fronte di un eventuale intervento del legislatore regionale. Così potrebbe ritenersi con riguardo alla norma che disciplina la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti (art. 37 d.lgs. n. 81/2008), anche se, in verità, essa, all'insegna del principio di “leale collaborazione”, finisce per attribuire la disciplina di durata, contenuti minimi e modalità della formazione generale per la sicurezza direttamente ad un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, evidentemente sul presupposto della contestuale presenza di profili di riserva statale<sup>90</sup>, relativamente quanto meno alle materie di cui alle lett. m) e l), dell'art. 117, comma 2, Cost.<sup>91</sup>. La competenza in materia di formazione dà in ogni caso alle Regioni titolo per avviare iniziative legislative finalizzate al rafforzamento della cultura della prevenzione in campo educativo<sup>92</sup>.

Altro considerevole aspetto di competenza legislativa regionale potrebbe essere quello “dell'organizzazione amministrativa regionale e degli enti e apparati regionali”, non essendovi dubbio che allo Stato spetti solo di legiferare sull’“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”<sup>93</sup>. In questa prospettiva, è

---

rispetto a quelli già individuati dal legislatore nazionale che consentano ad ASPP e RSSP l'esonero dalla frequenza di specifici corsi di formazione (v., in particolare, il comma 6).

<sup>90</sup> Per le “interferenze” tra titoli di competenze ai diversi livelli in tema di formazione pubblica e aziendale v. C. Cost. 28.1.2005 n. 50, cit.; C. Cost. 14.5.2010 n. 176, cit.

<sup>91</sup> Sul precipuo versante della “formazione specifica”, è, peraltro, interessante notare come l'art. 46 d.lgs. n. 81/2008 devolva, al contrario, ad uno o più decreti interministeriali, la disciplina dell'attività formativa riservata al personale addetto al servizio di prevenzione e protezione antincendio (comma 3, lett. b)), ma ciò per la “la funzione di preminente interesse pubblico” della prevenzione incendi, qualificata espressamente “di esclusiva competenza statale” (comma 1); invece, per la chiamata in causa, a vario titolo, della “Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano” v. pure l'art. 45 d.lgs. n. 81/2008, sulla “formazione specifica” degli addetti al primo soccorso, nonché, nei Titoli successivi al primo del decreto, gli artt. 73, comma 5, 116, comma 4, 136, comma 8, sulla “formazione specifica” degli addetti ad attrezzature le quali richiedano conoscenze e responsabilità particolari, nonché, rispettivamente, degli addetti ad attrezzature di lavoro in quota, per i quali il (già) vigente accordo tra Stato, Regioni e Province autonome è stato ora recepito in allegato al d.lgs. n. 81/2008 (v. Allegato XXI); diversamente v., però, gli artt. 169 e 177 sulla “formazione specifica” degli addetti alla movimentazione manuale dei carichi e, rispettivamente, alle attrezzature munite di videoterminali, in cui il legislatore si limita a pretendere una “formazione adeguata” senza nulla aggiungere, lasciando così spazio all'eventuale intervento specificativo ed integrativo del legislatore regionale; sempre, invece, per la chiamata in causa della “Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano” v., con riguardo alla “formazione specifica” di soggetti della sicurezza diversi dai lavoratori e, in particolare, di quelli chiamati a svolgere funzioni di servizio di prevenzione e protezione, gli artt. 32, commi 2, 3, 4 5 e 6, e 34, comma 2, d.lgs. n. 81/2008; ma cfr. anche l'art. 98, comma 2, d.lgs. n. 81/2008, sulla “formazione specifica” del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori nei cantieri temporanei e mobili, che, con una disposizione sostanzialmente riproduttiva del vecchio art. 10 d.lgs. n. 494/1996 e di particolare dettaglio, da ritenersi quindi cedevole, devolve l'organizzazione della formazione alle “Regioni”, che dovranno provvedervi “mediante le strutture tecniche operanti nel settore della prevenzione e della formazione professionale, o, in via alternativa, all'ISPESL, all'INAIL, all'Istituto italiano di medicina sociale, agli ordini o collegi professionali, alle università, alle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori o agli organismi paritetici istituiti nel settore dell'edilizia”; si segnala che, già anteriormente alla riforma del Titolo V Cost., i giudici costituzionali avevano provveduto a sancire l'illegittimità di normative statali dirette a disciplinare nel dettaglio le modalità organizzative di esercizio, da parte regionale, di determinate funzioni, alcune delegate dallo Stato, altre proprie delle Regioni stesse: C. Cost. 23.3.2001 n. 74, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>92</sup> Natullo, 2007a, 39.

<sup>93</sup> Pioggia, 2008, 3.



opportuno riconoscere alle Regioni la potestà di organizzare diversamente alcuni suoi organismi e le correlative funzioni. Il riferimento è anzitutto, qui, ai Comitati regionali di coordinamento (art. 7 d.lgs. n. 81/2008), che il legislatore statale disciplina con rinvio ad un d.p.c.m. del 2007. “Ora è pur vero” – com’è stato notato – “che il decreto dà seguito ad un’intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, ma è altrettanto possibile che singole Regioni provvedano a definire diversamente alcuni aspetti da esso disciplinati, integrando la composizione del Comitato o assegnando ad esso ulteriori compiti e funzioni”<sup>94</sup>. Lo stesso è da dirsi con riguardo alle ASL, che le Regioni potranno ben disciplinare autonomamente sul piano organizzativo nell’esercizio delle relative attività sia promozionali (art. 10 d.lgs. n. 81/2008) che di vigilanza (art. 13 d.lgs. n. 81/2008). Allo stesso modo le Regioni potranno farsi carico, in questi ambiti, di interventi legislativi volti a favorire forme di più stretto coordinamento e di integrazione organizzativa tra i vari organi pubblici di governo del sistema prevenzionistico a livello decentrato.

#### *8. La legislazione regionale in tema di sicurezza sul lavoro: una breve ricognizione*

Ad uno sguardo generale, la legislazione regionale in tema di sicurezza si presenta tutt’altro che sporadica e scarna nei contenuti; sicché la valutazione di eccessiva “timidezza” del legislatore regionale<sup>95</sup> può perfino apparire troppo ingenerosa. A partire dalla riforma costituzionale, le Regioni hanno provveduto, infatti, a legiferare, emanando discipline più o meno estese e complete in materia, ma comunque generalmente piuttosto articolate e composite<sup>96</sup>.

La maggioranza delle leggi di Regioni e Province autonome risale comunque (ancora) al periodo di vigenza del d.lgs. n. 626/1994. Le previsioni ivi contenute saranno, quindi, da ritenersi abrogate, se incompatibili con la nuova disciplina, mentre ogni rinvio alla normativa statale pregressa andrà evidentemente riferito alle corrispondenti norme del d.lgs. n. 81/2008 (art. 304, commi 1, lett. *d*), e 3, d.lgs. n. 81/2008).

Il carattere composito della legislazione decentrata è dimostrato anzitutto dalla diversa ampiezza d’oggetto: solo una parte di essa provvede a disciplinare organicamente la materia<sup>97</sup>; la restante, invece, si limita a regolamentarne settori<sup>98</sup> o profili specifici<sup>99</sup> ovvero

---

<sup>94</sup> Ibidem, 3.

<sup>95</sup> Ibidem, 4; parla di *self restraint* delle Regioni in materia Pascucci, 2008b, 25.

<sup>96</sup> Per un completo quadro d’insieme della legislazione regionale anteriore al d.lgs. n. 81/2008 v. Trojsi, 2007, 66 ss.; in tema v. pure, più recentemente, Natullo, 2010b, 9 ss.; Morrone, 2010, 23 ss.; Pasquarella, 2009, 322 ss., ma con specifico riguardo alla normativa su appalti pubblici e sicurezza.

<sup>97</sup> V. l. r. Basilicata 18.12.2007 n. 27 (Monitoraggio del fenomeno infortunistico e misure per la prevenzione degli infortuni e per la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro); l. r. Liguria 13.8.2007 n. 30 (Norme regionali per la sicurezza e la qualità del lavoro); v. anche l. r. Lazio 18.9.2007 n. 16 (Disposizioni dirette alla tutela del lavoro, al contrasto e all’emersione del lavoro non regolare).

<sup>98</sup> Con specifico riferimento ai cantieri edili e/o alla sicurezza del lavoro negli appalti pubblici, v., tra le altre, l. r. Liguria 15.2.2010 n. 5 (Norme per la prevenzione delle cadute dall’alto nei cantieri edili); l. r. Emilia-Romagna 2.3.2009 n. 2 (Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile), su cui v. Muzzarelli, 2009, 7 ss.; Draghetti, 2009, 29 ss.; di particolare interesse è pure la l. r. Marche 18.11.2008 n. 33 (Norme in materia di costi per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute nei cantieri temporanei o mobili), che si preoccupa di dettare disposizioni per la individuazione dei costi della sicurezza nei cantieri con funzione, quindi, integrativa della vigente disciplina statale (d.lgs. n. 81/2008 e relativo Allegato XV, nonché d.lgs. n. 163/2006; v. pure le *Linee guida per l’applicazione del d.p.r. n. 222/2003* del 1° marzo 2006, elaborate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dalla Commissione Salute-Commissione Infrastrutture, dal Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro e da Itaca; in tema Pasquarella, 2010, 367 ss.; Bertocco, 2010, 286 s.; Angelini, 2007, 1 ss.); l. p. Trento 9.2.2007 n. 3 (Prevenzione delle cadute dall’alto e promozione della sicurezza sul lavoro); l. r. Toscana 23.12.2003 n. 64



ne riconduce le relative previsioni all'interno della più vasta legislazione sull'occupazione e il mercato del lavoro regionale<sup>100</sup>. Un certo rilievo nella materia rivestono, poi, al tempo stesso, tutte quelle norme regionali dirette a promuovere regolarità del lavoro<sup>101</sup> e prassi socialmente responsabili<sup>102</sup>, stante lo stretto raccordo tra qualità dell'impiego in generale e prevenzione dei rischi in particolare<sup>103</sup>.

---

(Norme per la prevenzione delle cadute dall'alto nei cantieri edili. Modifiche alla legge regionale 14.10.1999 n. 52 concernente la disciplina delle attività edilizie); v. pure l. r. Toscana 13.7.2007 n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro), come modificata dalla l. r. Toscana 29.2.2008 n. 13 (Modifiche alla legge regionale 13.7.2007 n. 38), anche se per un esaustivo e specifico monitoraggio della normativa regionale su appalti e sicurezza si rinvia a [www.itaca.org](http://www.itaca.org); con riguardo, invece, al settore agricolo v. l. r. Toscana 25.5.2007 n. 30 (Norme sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori agricoli); infine, relativamente alla sicurezza in ambito domestico v. l. r. Toscana 4.2.2005 n. 24 (Norme per la promozione della salute e della sicurezza negli ambiti domestici).

<sup>99</sup> Si vedano, ad esempio, gli interventi a sostegno dei familiari delle vittime degli incidenti sul lavoro, contenuti nella l. r. Valle d'Aosta 21.7.2009 n. 21 (Interventi a favore dei familiari delle vittime degli incidenti sul lavoro e per la prevenzione degli infortuni sul lavoro), nella l. r. Toscana 27.10.2008 n. 57 (Istituzione del Fondo di solidarietà per le famiglie delle vittime di incidenti mortali sul lavoro), nella l. r. Sardegna 30.5.2008 n. 8 (Interventi urgenti a favore delle vittime degli incidenti sul lavoro in Sardegna e per la prevenzione degli infortuni sul lavoro), nella l. r. Umbria 21.2.2008 n. 1 (Istituzione del Fondo di emergenza per le famiglie delle vittime di incidenti mortali del lavoro); invece, con riferimento alla diversa materia del *mobbing*, v. le già citate l. r. Veneto 22.1.2010 n. 8; l. r. Umbria 28.2.2005 n. 18; l. r. Abruzzo 11.8.2004 n. 26; l. r. Friuli-Venezia Giulia 8.4.2004 n. 7; in relazione, poi, al profilo della tutela dai rischi specifici connessi all'uso di attrezzature, il cui impiego richieda particolari conoscenze e responsabilità, v. l. r. Veneto 26.11.2004 n. 28 (Norme per l'esercizio degli apparecchi di sollevamento e degli automezzi dotati di bracci aerei).

<sup>100</sup> V. il Titolo V, Capo II, della l. r. Campania 18.11.2009 n. 14 (Testo Unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro), su cui v. in dottrina già Esposito, 2007, 123 ss., nonché, più recentemente, Zoppoli L., 2010, 45 ss.; Carollo, 2010, 241 ss. e, con specifico riguardo agli aspetti di sicurezza del lavoro, Natullo, 2010b, 9 ss.; il Titolo V, della l. r. Veneto 13.3.2009 n. 3 (Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro); il Capo X, della l. r. Piemonte 22.12.2008 n. 34 (Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro); il Capo VIII, della l. r. Lombardia 28.9.2006 n. 22 (Il mercato del lavoro in Lombardia); il Titolo VII, della l. r. Sardegna 5.12.2005 n. 20 (Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Abrogazione della legge regionale 14.7.2003 n. 9, in materia di lavoro e servizi all'impiego); il Capo V, della l. r. Friuli Venezia-Giulia 9.8.2005 n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro); il Capo VII, Sez. I, della già citata l. r. Emilia-Romagna 1.8.2005, n. 17, su cui v. in dottrina Pironi, 2006, 7 ss.; il Capo V, della l. r. Marche 25.1.2005 n. 2 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro).

<sup>101</sup> Il riferimento è, oltre alle disposizioni in materia contenute negli appositi capi o titoli della già citata normativa regionale su occupazione e mercato del lavoro, anche alle previsioni contemplate in leggi *ad hoc* sul tema: emblematica, al riguardo, la l. r. Puglia 26.10.2006, n. 28 (Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare), su cui in dottrina Pinto, 2007; cfr. pure la già citata l. r. Lazio 18.9.2007 n. 16.

<sup>102</sup> Il richiamo va, ancora una volta, alle diverse disposizioni contenute nella legislazione regionale generale su occupazione e mercato del lavoro, ma anche a tutta una serie di normative *ad hoc* sul punto: si tratta, nella specie, di previsioni dirette a promuovere a livello territoriale l'adozione di sistemi aziendali di gestione della sicurezza (anche) certificati, nello specifico ambito della piccola e media impresa o dei distretti industriali: v., in particolare, l. r. Val d'Aosta 12.11.2001 n. 31 (Interventi regionali a sostegno delle piccole e medie imprese per iniziative in favore della qualità, dell'ambiente, della sicurezza e della responsabilità sociale); l. r. Lazio 19.12.2001 n. 36 (Norme per l'incremento dello sviluppo economico, della coesione sociale e dell'occupazione nel Lazio. Individuazione e organizzazione dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle aree laziali di investimento); l. r. Umbria 12.11.2002 n. 21 (Interventi per la certificazione di sistemi della qualità, del rispetto ambientale, della sicurezza e dell'etica nella imprese umbre); l. r. Marche 23.2.2005 n. 11 (Interventi per la promozione di prassi socialmente responsabili, per la certificazione dei sistemi di qualità, nel rispetto dell'ambiente, della sicurezza e dell'etica di amministrazioni pubbliche sociali); l. r. Toscana 8.5.2006 n. 17 (Disposizioni in materia di responsabilità sociale delle imprese); sotto tal profilo, la legislazione regionale si è mostrata persino in grado di anticipare alcune linee guida di quella nazionale, oggi chiaramente orientata nel senso della valorizzazione di prassi socialmente responsabili in materia di sicurezza

Si tratta, talora, di disposizioni a carattere meramente programmatico<sup>104</sup>; talaltra, invece, di discipline più ricche ed estese. In generale, esse paiono, comunque, mosse dall'obiettivo del miglioramento dei livelli di sicurezza. Per stare alle più recenti – quelle che cioè si collocano già nel quadro della nuova disciplina statale di riforma<sup>105</sup> – la prospettiva può essere quella della “implementazione” sul territorio regionale delle norme del d.lgs. n. 81/2008<sup>106</sup> o comunque della “promozione di livelli ulteriori di intervento e garanzia rispetto a quanto previsto dalla normativa statale di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori” con contestuale attribuzione alla Giunta regionale del potere di specificare tali ulteriori livelli<sup>107</sup>.

Ad ogni modo, un'indagine sui contenuti della legislazione regionale dimostra che una tale finalità di miglioramento degli *standard* di sicurezza territoriali è stata generalmente perseguita dal legislatore nel rispetto della potestà legislativa statale. Se si eccettuano talune incursioni in campo definitorio – piuttosto irrilevanti, però, dal nostro punto di vista, poiché inidonee ad aggiungere granché alle previsioni nazionali<sup>108</sup> – ed altresì un

---

del lavoro (artt. 2, comma 1, lett. *f*), 6, comma 7, lett. *b*) e 11, comma 5, d.lgs. n. 81/2008): sul tema Sammarco, 2009, 513 ss.

<sup>103</sup> In tema diffusamente Rizza, 2009, 49 ss.; v. anche Realfonzo, 2007, 49 ss.

<sup>104</sup> Come rileva Petrillo, 6.

<sup>105</sup> L. r. Liguria 15.2.2010 n. 5; l. r. Veneto 22.1.2010 n. 8; l. r. Campania 18.11.2009 n. 14; l. r. Valle d'Aosta 21.7.2009 n. 21; l. r. Veneto 13.3.2009 n. 3; l. r. Emilia-Romagna 2.3. 2009 n. 2; l. r. Piemonte 22.12.2008 n. 34; l. r. Marche 18.11.2008 n. 33; l. r. Toscana 27.10. 2008 n. 57; l. r. Sardegna 30.5.2008 n. 8.

<sup>106</sup> Art. 24 l. r. Campania 18.11.2009, n. 14.

<sup>107</sup> V., con specifico riferimento ai cantieri edili e di ingegneria civile, gli artt. 1, comma 1, e 8, comma 1, l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009; v. anche art. 56, comma 3, l. r. Piemonte n. 34/2008, secondo cui “la Giunta regionale (...) persegue (...) l'introduzione e la diffusione nelle procedure di affidamento e dell'esecuzione di appalti pubblici di disposizioni dirette ad individuare misure ulteriori di tutela delle condizioni di sicurezza ed igiene del lavoro, rispetto a quelle minime stabilite dalla normativa statale”; in un'ottica promozionale di livelli incrementali di tutela v., poi, già anteriormente al d.lgs. n. 81/2008, la l. r. Emilia-Romagna n. 17/2005, la quale stabilisce, all'art. 2, comma 4, che, per conseguire le proprie finalità, “la Regione individua strumenti di tutela e promozione del lavoro aggiuntivi e migliorativi dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dalla disciplina nazionale”, e all'art. 3, comma 5, che “la Giunta regionale, sentita la commissione assembleare competente, delibera, nel rispetto dei livelli essenziali stabiliti dalla legislazione nazionale, gli *standard* delle prestazioni in materia di tutela, sicurezza e qualità del lavoro da raggiungere nel territorio regionale”; cfr. pure gli artt. 7, comma 1, e 11, commi 1 e 2, l. r. Liguria n. 30/2007, secondo cui “la Regione, (...), promuove l'introduzione e la diffusione (...) di disposizioni dirette ad individuare misure ulteriori di tutela delle condizioni di salute, sicurezza, igiene e regolarità del lavoro, con particolare riferimento ai cantieri temporanei o mobili” e “concede contributi per interventi realizzati da micro e piccole imprese”, volti al “raggiungimento di livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro migliorativi rispetto a quelli stabiliti dalla legislazione nazionale”; v., inoltre, l'art. 3, comma 2, lett. *b*), l. r. Sardegna n. 20/2005, per il quale “la Regione”, allo scopo di realizzare i propri obiettivi, opera nell'ambito d'una serie di “linee guida”, tra cui quella di “perseguire l'incremento della produttività e la competizione qualitativa sviluppando con le parti sociali accordi diretti a migliorare la qualità e la sicurezza del lavoro”; v., infine, anche l'art. 12, comma 2, lett. *f*), l. r. Campania n. 14/2009, che attribuisce alla Giunta regionale il potere di definire azioni strategiche incentivate per il miglioramento della qualità del lavoro nel rispetto di una serie di criteri tra cui “la promozione di investimenti finalizzati al miglioramento degli *standard* minimi in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro”.

<sup>108</sup> V. l'art. 2 l. r. Marche n. 33/2008 ed altresì l'art. 2 l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009, con riferimento al quale la definizione forse più problematica, a prima vista, potrebbe essere quella del comma 1, lett. *a*), la quale, ai “soggetti individuati” come “lavoratori” “dalle disposizioni statali vigenti in materia”, equipara “le persone fisiche che a qualunque titolo, anche di lavoro autonomo, svolgono un'attività nell'ambito del cantiere”; la previsione, come si diceva, ad uno sguardo più attento, non pare, tuttavia, aggiungere alcunché rispetto al d.lgs. n. 81/2008 (v., in generale, l'art. 2 e, nello specifico, l'art. 89, il cui comma 1, lett. *d*), contiene, peraltro, una specifica definizione di “lavoratore autonomo”) – nonché alla giurisprudenza consolidata in materia, favorevole alla riconduzione entro il sistema prevenzionistico di qualunque soggetto venuto a contatto con l'ambiente di lavoro e per ciò stesso posto in una situazione di

interessante, ma problematico caso di sottoposizione a specifici obblighi auto-protettivi di soggetti estranei al sistema prevenzionistico del d.lgs. n. 81/2008<sup>109</sup>, per il resto le leggi in oggetto si diffondono a disciplinare essenzialmente attività di studio, ricerca, informazione, formazione<sup>110</sup>, a disporre programmi straordinari di controllo e prevenzione degli

---

pericolo a ragione dei rischi ivi presenti: sul punto si consenta il rinvio a Campanella, 2010b, 79 s. e qui per i relativi riferimenti giurisprudenziali.

<sup>109</sup> V. l. r. Toscana n. 30/2007, con cui “la Regione, nell’intento di contribuire a rendere l’esercizio dell’attività agricolo-forestale più sicuro sotto il profilo della salute e della sicurezza, promuove la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (...)” (art. 1), applicando “ai soggetti e alle attività agricole di cui all’art. 2135 del codice civile non coperti dal decreto legislativo 19.9.1994, n. 626” (art. 2) disposizioni *ad hoc* in materia di attrezzature di lavoro (artt. 4 e 5), esposizione ad agenti chimici (art. 6) – di cui, peraltro, la legge offre apposita definizione (art. 3), divergente da quella generale dell’art. 222, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008 – dispositivi di protezione individuale (art. 7), informazione, formazione e addestramento (artt. 8 e 9), con contestuale previsione di specifici obblighi, debitamente sanzionati sul piano amministrativo (art. 13), previa vigilanza, accertamento e contestazione delle relative infrazioni ad opera “delle aziende USL” (art. 10). La legge, pur intervenendo al di fuori del sistema prevenzionistico dell’allora d.lgs. n. 626/1994 – ora del d.lgs. n. 81/2008 – tratteggia una serie di obblighi di autoprotezione con relative sanzioni a carico degli imprenditori agricoli della Regione, desumendoli in qualche modo proprio dalle disposizioni di quel sistema. Il timore è che così facendo il legislatore abbia, da un lato, regolamentato taluni profili di un’attività, quella d’impresa, la cui disciplina attiene all’“ordinamento civile” di competenza esclusiva dello Stato, dall’altro, inciso indebitamente, sia pure in via parziale ed indiretta, sullo stesso ambito applicativo di talune previsioni della normativa prevenzionistica nazionale: si ricorda, a tal ultimo proposito, che il d.lgs. n. 81/2008 contempla, sì, alcuni doveri di autoprotezione a carico degli imprenditori, oltre che dei lavoratori autonomi – corredandoli, peraltro, qui, di sanzione penale – ma li pone a carico solo di alcuni dei soggetti menzionati all’art. 2083 c.c., più precisamente, per quanto concerne l’impresa agricola, dei “coltivatori diretti del fondo” (artt. 3, comma 12, e 21 d.lgs. n. 81/2008).

<sup>110</sup> Art. 42 l. r. Emilia-Romagna n. 17/2005; art. 33 l. r. Marche n. 2/2005; art. 52 l. r. Friuli Venezia-Giulia n. 18/2005; artt. 2, 8, 13, 17 e 18 l. r. Liguria n. 30/2007; art. 8 l. r. Lazio n. 16/2007; artt. 1, 4, 5 e 6 l. r. Basilicata n. 27/2007; art. 57 l. r. Piemonte n. 34/2008; art. 5 l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009; art. 1 l. r. Umbria n. 1/2008; art. 1 l. r. Sardegna n. 8/2008; art. 56 l. r. Veneto n. 3/2009; art. 5 l. r. Valle d’Aosta n. 21/2009; nell’ambito della legislazione regionale sui contratti pubblici cfr. poi l’art. 19, comma 1, lett. b), l. r. Liguria 13.8.2007 n. 31 (Organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni), per la predisposizione, ad opera della Giunta regionale, di un “progetto obiettivo biennale”, finalizzato, tra l’altro, a “promuovere l’attività di informazione e formazione in materia di sicurezza rivolta in modo particolare ai datori di lavoro, ai lavoratori ed ai committenti di lavoro”; v. pure, sulla “formazione specifica” per particolari categorie di prestatori, la l. r. Veneto n. 28/2004, che, sulla scorta del vecchio art. 38 d.lgs. n. 626/1994, riguardante l’attività formativa e di addestramento degli incaricati dell’uso di attrezzature di lavoro, quantunque richiedenti conoscenze e responsabilità particolari, ha specificato contenuti e requisiti della formazione e dell’aggiornamento per la sicurezza degli operatori (lavoratori subordinati, parasubordinati, collaboratori a qualsiasi titolo, lavoratori autonomi operanti in Regione) di mezzi e apparecchi di sollevamento, trasporto e immagazzinaggio, nonché degli automezzi dotati di bracci aerei; ma sul punto v. ora, diversamente, l’art. 73, comma 5, d.lgs. n. 81/2008, che riserva alla “Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano” il compito di individuare “le attrezzature di lavoro” per il cui utilizzo sia necessaria “una specifica abilitazione degli operatori nonché le modalità per il riconoscimento di tale abilitazione, i soggetti formatori, la durata, gli indirizzi e i requisiti minimi di validità della formazione”; sempre sulla “formazione specifica” di particolari categorie di prestatori v. poi la l. p. Trento n. 3/2007, che, all’art. 4, ha dettato disposizioni transitorie per la formazione dei lavoratori addetti ad operazioni riguardanti i ponteggi o ai sistemi di accesso e posizionamento mediante funi, in attesa della pubblicazione dell’accordo Stato, Regioni e Province autonome sottoscritto dopo l’entrata in vigore dei vecchi artt. 36-*quater* e 36-*quinquies* d.lgs. n. 626/1994 e ora contenuto nell’Allegato XXI del d.lgs. n. 81/2008; infine, v. la l. r. Toscana n. 24/2005 sulla sicurezza negli ambienti di civile abitazione, legge che, pur esulando dalla disciplina dei rapporti di lavoro – e così evitando, tra l’altro, rischi di incursione nella sfera di riserva legislativa statale – si segnala quale esempio di concreto intervento sulla prevenzione degli infortuni degli addetti a servizi domestici: v. in particolare l’art. 6, che riconduce nell’ambito delle azioni promozionali della legge stessa anche i “percorsi formativi, effettuati dalle Aziende USL e dall’INAIL o da altri soggetti o strutture accreditate (...) destinati (...) ai lavoratori ed alle lavoratrici che svolgono lavoro in ambito domestico, non a titolo gratuito”; tali iniziative, tanto più ove fossero sostenute da incentivi economici a

infortuni<sup>111</sup> ovvero interventi di tipo organizzativo, con la creazione di nuovi apparati destinati a particolari funzioni di monitoraggio o di ascolto a livello territoriale<sup>112</sup> o la messa a punto di sistemi integrati per la sicurezza, fondati sul coordinamento interistituzionale a livello regionale<sup>113</sup>.

Talora, la normativa regionale ha proceduto a regolamentare le funzioni del vecchio Comitato regionale di coordinamento per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro ai sensi dell'art. 27 d.lgs. n. 626/1994 e del d.p.c.m. del 5 dicembre 1997<sup>114</sup>. L'organismo è stato oggi confermato nella sua operatività dal d.lgs. n. 81/2008, ma nelle nuove vesti e funzioni di Comitato di coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza del lavoro *ex* art. 7 d.lgs. n. 81/2008 e d.p.c.m. 21 dicembre 2007, attuativo dell'art. 4, comma 1, l. n. 123/2007<sup>115</sup>; tant'è che le Regioni hanno dovuto nuovamente deliberarne o comunque disciplinarne l'istituzione, adeguandolo al nuovo contesto normativo<sup>116</sup>. Peraltro, la presenza di una dettagliata disciplina statale dell'organismo, sia pure emanata previa intesa acquisita in sede di Conferenza unificata, non dovrebbe escludere *a priori* la possibilità per le Regioni di legiferare sul punto<sup>117</sup>, anche recuperando

---

favore dei datori interessati ed eventualmente collocate all'interno del rapporto di lavoro, potrebbero rappresentare uno strumento indiretto di estensione ai lavoratori domestici (di almeno alcuni dei profili) della tutela prevenzionistica, dalla quale restano, invece, a tutt'oggi esclusi (v. art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008), con forti riserve da parte dottrinale – Pascucci, 2008b, 62 s.; Stolfa, 2008, 62; De Vita, 2009 – tanto più considerata la nuova attenzione degli stessi organismi internazionali per la promozione di condizioni di lavoro dignitose a favore di tale categoria di prestatori: cfr. Ilo, 2009.

<sup>111</sup> Art. 4 l. r. Toscana n. 63/2003; art. 3 l. p. Trento n. 3/2007.

<sup>112</sup> Artt. 8 e 19 l. r. Liguria n. 30/2007; artt. 2 e 3 l. r. Basilicata n. 27/2007; artt. 3 e 4 l. r. Umbria n. 1/2008; per la costituzione di organismi *ad hoc* con funzione tecnico-consulativa, di monitoraggio e di ascolto a livello territoriale v. anche la normativa regionale in tema di *mobbing* precedentemente citata.

<sup>113</sup> Art. 41 l. r. Emilia-Romagna n. 17/2005; art. 45 l. r. Sardegna n. 20/2005; art. 27 l. r. Lombardia n. 22/2006; artt. 1 e 2 l. r. Liguria n. 30/2007; art. 56 l. r. Piemonte n. 34/2008; art. 56 l. r. Veneto n. 3/2009; v. pure l'art. 24, comma 4, l. r. Campania n. 14/2009 relativamente alla promozione di un “sistema coordinato di vigilanza e controllo sulla regolarità e sicurezza del lavoro per potenziare e coordinare le attività di tutti i soggetti e gli organi competenti in materia (...)”.

<sup>114</sup> In accordo all'art. 27 d.lgs. n. 626/1994, il vecchio d.p.c.m. del 5 dicembre 1997 si limitava, infatti, ad individuare meri criteri generali di individuazione di tali organismi; sicché a disciplinarne, poi, le funzioni erano intervenute le stesse Regioni, talora nell'esercizio delle proprie competenze legislative: v., ad esempio, gli artt. 43 l. r. Emilia-Romagna n. 17/2005, 56 l. r. Friuli Venezia-Giulia n. 18/2005, 4 l. r. Liguria n. 30/2007.

<sup>115</sup> In tema Vettor, 2010a 183 ss.; Monterastelli, 2010, 153 ss.; Fantini, Gambacciani, 2009, 443 ss.; Pascucci, 2008b, 74 ss.

<sup>116</sup> V. ad es. deliberazione della Giunta regionale Veneto 30.12.2008 n. 4182; deliberazione della Giunta regionale Marche 30.6.2008 n. 875; deliberazione della Giunta regionale Emilia-Romagna 23.6.2008 n. 963; deliberazione della Giunta regionale Puglia 17.4.2008 n. 591; ha, invece, optato per una disciplina legislativa dell'organismo la l. r. Val d'Aosta n. 21/2009, che, ai suoi artt. 6 e 7, ha provveduto a disegnare composizione, struttura e funzioni del nuovo comitato regionale di coordinamento *ex* art. 7 d.lgs. n. 81/2008; cfr. pure l'art. 24, comma 2, l. r. Campania n. 14/2009 relativa all'istituzione del Comitato regionale di coordinamento per la sicurezza di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>117</sup> Se, infatti, da un lato, la chiamata in causa del “sistema delle conferenze” ha aperto le porte a una disciplina dell'organismo oggi paradossalmente ben più accentrata del passato – per quanto necessaria a garantire uniformità e integrazione ai vari livelli dell'attività di prevenzione e vigilanza pubblica nell'ambito del nuovo sistema istituzionale – dall'altro, ciò non potrà certo preludere a un sacrificio oltre misura delle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa dei propri apparati: in tema v. già C. Cost. 23.3.2001 n. 74, cit., che, sia pur in vigenza del vecchio art. 117 Cost. e con riferimento ad organismi istituzionali con funzioni diverse da quelle di coordinamento di soggetti (oltre che di competenze) statali e regionali (com'è per il Comitato dell'art. 7 d.lgs. n. 81/2008), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lett. b), c) e d), d.lgs. n. 469/1997, ritenendo che, qualora il legislatore statale affidi alla legislazione regionale il compito di disciplinare l'esercizio di determinate funzioni, alcune delegate dallo Stato alle Regioni ed altre proprie delle Regioni stesse (nel caso di specie, quelle relative al collocamento e alle politiche attive



taluni compiti propri dei vecchi Comitati regionali<sup>118</sup>, se tali da non snaturare la connotazione dell'organismo stesso nei suoi tratti fondamentali<sup>119</sup>.

Ove, poi, dalle misure legislative a carattere organizzativo si passi a quelle direttamente incrementali delle garanzie di sicurezza, sarà agevole notare che, anche quando il legislatore regionale adotta direttamente tale prospettiva, lo fa comunque in un'ottica promozionale, semplicemente sollecitando – cioè rendendo particolarmente appetibile – e non certo imponendo l'adesione delle imprese a migliori *standard*. Ciò accade, ad esempio – e si tratta delle esperienze legislative più avanzate – allorché una norma subordini l'assegnazione di certi incentivi al raggiungimento di migliori *standard* di sicurezza<sup>120</sup>, oppure li promuova sostenendo la ricerca di accordi con le parti sociali<sup>121</sup> ovvero agisca attraverso

---

del lavoro e, rispettivamente, alla formazione professionale), con l'obiettivo, tra l'altro, di favorirne l'integrazione, lo Stato potrà “delineare il modello organizzativo con disposizioni di principio”, ma dovrà comunque lasciare “alla Regione uno spazio di libera scelta in ordine alla disciplina dell'organizzazione, che non può essere compresso senza pregiudicarne lo statuto costituzionale di autonomia”; da ultimo, però, per la tendenza dei giudici costituzionali a tollerare marcate incursioni della disciplina statale in tema di organizzazione amministrativa regionale, consentendo alla stessa di intervenire addirittura sulla struttura organizzativa degli enti dipendenti dalle Regioni, al fine di imporre una riduzione numerica degli organi amministrativi, allorché vi siano, ad esempio, esigenze a livello centrale di coordinamento della finanza pubblica v. C. Cost. 8.5.2009 n. 139, in <http://www.cortecostituzionale.it>; in dottrina, Girotto, 2009, 1057 ss.; v. pure Parisi, 2008, 1597 ss. sulla generale tendenza dei giudici costituzionali a concepire la residualità delle competenze regionali in senso “aperto” alle interferenze con materie di potestà esclusiva statale.

<sup>118</sup> Non è del tutto escluso neppure che si possano recuperare previsioni come quella della l. r. Friuli Venezia-Giulia n. 18/2005, che, all'art. 56, comma 1, lett. d), ha attribuito al vecchio Comitato regionale di coordinamento *ex art.* 27 d.lgs. n. 626/1994 il compito di formulare “indicazioni per una corretta formulazione dei documenti aziendali di valutazione dei rischi”, qualora dovesse trattarsi di indicazioni riguardanti essenzialmente i criteri formali di redazione del documento e dunque tali da accrescere la trasparenza della disciplina sul punto, con vantaggi per lo stesso datore – alla cui discrezionalità è per la verità rimessa, oggi, integralmente la scelta dei “criteri di redazione del documento” (art. 28, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 81/2008), con il rischio, però, di un inopportuno proliferare di “una miriade di modelli redazionali” (così Pascucci, 2009b, 28) – e senza incidere di per sé sul contenuto dell'obbligo di sicurezza.

<sup>119</sup> Rispetto alle previsioni del d.p.c.m. 21.12.2007, sarà, così, parimenti possibile, in sede regionale, integrare *ex lege* la composizione del Comitato (v. art. 1, comma 2, del decreto), scegliere indici selettivi delle organizzazioni sindacali diversi da quello della rappresentatività comparata contemplato nel decreto (v. art. 1, comma 3, del decreto), prevedere regole *ad hoc* di organizzazione e funzionamento dell'ufficio operativo di coordinamento della vigilanza interno al comitato stesso (v. art. 2 del decreto): sul punto, cfr., infatti, la l. r. Val d'Aosta n. 21/2009, che, agli artt. 6, comma 2, e 7, ha allargato il numero dei componenti dell'organismo ad ulteriori soggetti istituzionali presenti in Regione, rimesso l'individuazione dei rappresentanti sindacali alla libera designazione delle organizzazioni di categoria dei datori di lavoro, nonché ai sindacati maggiormente rappresentativi dei lavoratori operanti nel territorio regionale, attribuito alla struttura regionale competente in materia di politiche del lavoro le funzioni di coordinamento tecnico dell'ufficio operativo interno del comitato. Discutibile sarebbe, invece, una legge che addirittura decidesse di soprassedere rispetto all'istituzione di tale ufficio o derogasse al carattere tripartito dell'organismo, escludendone le parti sociali. È vero, infatti, che le previsioni del d.p.c.m. 21.12.2007 sul punto non possono certo dirsi tecnicamente “di principio”, essendosi al cospetto di un atto di normazione secondaria; tuttavia, è altrettanto vero che il d.p.c.m. è oggetto di rinvio esplicito da parte del legislatore nazionale (art. 7 d.lgs. n. 81/2008) e che le previsioni relative all'istituzione di un ufficio operativo di coordinamento della vigilanza, nonché quelle sulla partecipazione sindacale riguardano tratti fondamentali e necessariamente unificanti di un organismo, il Comitato dell'art. 7 d.lgs. n. 81/2008, il quale è sì regionale, ma conta della presenza, nonché delle competenze di soggetti statali e si incardina in un uniforme sistema istituzionale nazionale, rigorosamente fondato sulla logica del tripartitismo.

<sup>120</sup> V., ad esempio, art. 45, comma 2, lett. c), l. r. Sardegna n. 20/2005; art. 11, comma 2, l. r. Liguria n. 30/2007; artt. 3, comma 3, lett. f), 8 e 9 l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009, su cui v. Draghetti, 2009, 43 ss.; art. 12, comma 2, lett. f), l. r. Campania n. 14/2009.

<sup>121</sup> V. art. 42, comma 3, lett. b), e comma 5, l. r. Emilia-Romagna n. 17/2005; cfr. pure il comma 1, lett. b), della stessa norma, sulla promozione di iniziative concertate con le organizzazioni sindacali per il “supporto ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, con particolare riferimento al rafforzamento delle

la leva dei contratti e appalti pubblici, subordinando la scelta del contraente all'adozione da parte di quest'ultimo di misure aggiuntive o migliorative per la salute e la sicurezza dei lavoratori<sup>122</sup>, nonché di modelli di responsabilità sociale<sup>123</sup>, o, ancora, imponga alle stazioni appaltanti il rispetto di obblighi ulteriori rispetto a quelli del d.lgs. n. 81/2008<sup>124</sup>, (anche) per lavori di importo superiore a un certo *quantum*<sup>125</sup>.

---

competenze e ad azioni di coordinamento”; art. 45, comma 3, lett. d), l. r. Sardegna n. 20/2005; art. 7, comma 1, l. r. Liguria n. 30/2007; v. anche l'art. 8, comma 2, lett. f), della stessa legge, secondo cui “la Regione promuove opportune iniziative volte ad accrescere le conoscenze e le competenze dei lavoratori, dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali e di sito (...), provvedendo in particolare a (...) promuovere codici di condotta etici, buone prassi ed accordi aziendali che orientino i comportamenti dei datori di lavoro e dei lavoratori verso il rispetto delle norme ed il miglioramento degli *standard* di salute e sicurezza”; art. 3, comma 3, lett. c) ed e), l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009 anche per l'interessante previsione promozionale di accordi finalizzati all'adozione di modelli di organizzazione e di gestione ex art. 30 d.lgs. n. 81/2008; v. pure l'art. 8 della stessa legge, per la promozione (anche) di accordi “con gli istituti di credito, consorzi fidi e con le associazioni di rappresentanza delle imprese, finalizzati ad agevolare l'accesso al credito per le imprese che realizzino interventi volti a garantire livelli ulteriori” rispetto a quelli contemplati dalla normativa statale di tutela della sicurezza nei cantieri; art. 56, comma 3, lett. b), l. r. Veneto n. 3/2009 per il sostegno, da parte della Giunta regionale e delle Province, d'intesa con le parti sociali, di “azioni di coordinamento e di rafforzamento delle competenze rivolte ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali e territoriali di cui al d.lgs. n. 81/2008”; v. anche art. 27, comma 4, l. r. Lombardia n. 22/2006 per la promozione, da parte regionale, “sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative”, di iniziative imprenditoriali “finalizzate in particolare al miglioramento dei livelli di salute, di sicurezza, di qualità del lavoro e delle relazioni industriali”.

<sup>122</sup> V. ad esempio, l'art. 14, comma 1, lett. a), l. r. Toscana n. 38/2007, secondo cui “le stazioni appaltanti valutano l'offerta, ai fini della aggiudicazione, (...) anche in base” all'elemento delle “misure aggiuntive o migliorative per la sicurezza e la salute dei lavoratori oggettivamente valutabili e verificabili, nel caso di contratti di lavori e di servizi”; per la previsione, nei confronti della stazione appaltante, di una facoltà in tal senso v. art. 10 l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009.

<sup>123</sup> Art. 16 l. r. Liguria n. 30/2007, che prevede criteri di preferenza negli appalti per le imprese iscritte nel registro regionale dei datori socialmente responsabili; analogamente, per il privilegio, nell'ambito di gare di appalto, del criterio di responsabilità sociale delle imprese ai fini dell'attribuzione dei relativi punteggi, v. art. 7, comma 3, lett. a), l. r. Lazio n. 16/2007; art. 34, comma 1, lett. b), l. r. Toscana n. 38/2007, secondo cui “le stazioni appaltanti (...) definiscono e verificano i requisiti necessari a dimostrare la capacità tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria delle imprese, tenendo conto anche (...) del possesso di certificazioni di qualità, responsabilità sociale e gestione ambientale conformi a norme comunitarie e internazionali”; v. pure, ma al di fuori dell'ambito dei contratti pubblici, l'art. 47, commi 4 e 6, l. r. Sardegna n. 20/2005, che istituisce l'Albo regionale delle imprese socialmente responsabili, l'iscrizione al quale “costituisce titolo di priorità per la concessione degli incentivi alle imprese”.

<sup>124</sup> V., ad esempio, l'art. 16 l. r. Toscana n. 38/2007, per il quale “le stazioni appaltanti procedono alla verifica dell'idoneità tecnico-professionale di cui all'art. 7, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 19.9.1994, n. 626” – oggi art. 26, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008 – “ed all'articolo 3, comma 8 lettera a) del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494” – ora art. 90, comma 9, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008 e relativo Allegato XVII – “prima dell'aggiudicazione definitiva. A tale fine, sentiti i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 626/1994” – ora art. 47 del d.lgs. n. 81/2008 – “provvedono a controllare il rispetto da parte dell'impresa degli adempimenti relativi alla nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del medico competente, alla redazione del documento di valutazione dei rischi, alla adeguata e documentata formazione dei propri lavoratori”; v. anche, sul punto, l'art. 18 l. r. Liguria n. 31/2007 e l'art. 34 l. r. Toscana n. 38/2007; per l'introduzione, nelle procedure di appalto pubblico, di disposizioni dirette ad individuare misure di tutela della sicurezza ulteriori rispetto a quelle minime della normativa statale v. anche l'art. 56, comma 3, l. r. Piemonte n. 34/2008.

<sup>125</sup> V. l'art. 22 l. r. Toscana n. 38/2007, laddove stabilisce che “per lavori di importo superiore ad euro 5 milioni le stazioni appaltanti, anche in forma associata, mediante convenzioni con gli organismi paritetici” assicurino la presenza di un'ulteriore figura, non contemplata dalla normativa nazionale, il c.d. tutor di cantiere, “con funzioni (sia) di assistenza formativa ai lavoratori ed alle imprese per la progettazione della sicurezza, (sia) di supporto alle funzioni del responsabile dei lavori e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori di cui al d.lgs. n. 494/1994” (oggi art. 92 d.lgs. n. 81/2008), in possesso dei requisiti professionali indicati da apposito regolamento di Giunta; in dottrina v. Pasquarella, 2009, 326; v. anche l'art. 23 della stessa



## 9. Conclusioni

In apertura, si era ricordato come quello del riparto di competenze legislative Stato-Regioni e Province autonome nella sicurezza del lavoro fosse stato subito qualificato alla stregua di un “nodo complicato”, per l'intricato assetto di poteri e funzioni ai diversi livelli istituzionali ivi presente.

Ora, a chiusura di queste riflessioni, sembra, anzitutto, di poter affermare che il d.lgs. n. 81/2008 ha deliberatamente inteso sciogliere quel nodo senza giungere, però, a districare esattamente poteri e funzioni e puntando, piuttosto, su un governo concertato, o detta altrimenti, su una collaborazione paritaria fra istituzioni centrali e decentrate nel campo della sicurezza<sup>126</sup>.

Sotto tale profilo, siamo di fronte ad un modello senz'altro coerente con l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V della Costituzione, che alla leale collaborazione interistituzionale ha fatto sempre puntuale ricorso nelle ipotesi di interferenza delle competenze<sup>127</sup>. Il modello ha consentito al legislatore statale di attrarre a sé ampia parte della disciplina sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, mantenendo al tempo stesso ferma sul piano formale la scelta *pro* legislazione regionale concorrente in materia.

Tutto bene, se non fosse, però, che “la complessiva articolazione e l'estensione” del d.lgs. n. 81/2008<sup>128</sup> hanno finito nei fatti per ridimensionare la portata di quella scelta, spingendo paradossalmente l'interprete a misurarsi con una complicata attività esegetica, alla ricerca di un possibile spazio per la normativa regionale, spazio che, pur in un contesto

---

legge, secondo cui “per i lavori di importo superiore ad euro 1.500.000,00 le stazioni appaltanti procedono, prima dell'inizio dei lavori, all'effettuazione di appositi incontri con i competenti organi di vigilanza, finalizzati all'illustrazione delle caratteristiche dell'opera e del sistema di gestione della sicurezza attivato, anche con il coinvolgimento dei RLS; analoghi incontri possono essere svolti durante il corso dei lavori al fine di verificare il permanere delle condizioni di sicurezza e di tutela dei lavoratori nei cantieri. Le aziende unità sanitarie locali (USL) assicurano la partecipazione di proprio personale agli incontri; la partecipazione avviene a titolo oneroso (...). I relativi oneri (...) sono sostenuti direttamente dalla stazione appaltante”. Peraltro, sempre ai sensi della stessa norma, “l'appaltatore è tenuto a svolgere momenti formativi mirati al singolo intervento oggetto dell'appalto ed alle specifiche problematiche sulla sicurezza emerse anche in occasione degli incontri” sopracitati, nonché ad assicurare che “interventi di formazione idonea e sufficiente siano altresì estesi ad ogni soggetto che, a qualunque titolo, anche di lavoro autonomo, si trovi ad operare nel cantiere”, secondo una previsione incrementale della tutela oggi destinata ai prestatori d'opera *ex* art. 2222 c.c. dal d.lgs. n. 81/2008, nel cui quadro simili interventi formativi potrebbero essere programmati solo in via eventuale, all'interno del documento unico di valutazione dei rischi interferenziali dell'art. 26, comma 3, d.lgs. n. 81/2008, tra le misure volte ad eliminare o comunque a ridurre al minimo i rischi interferenziali stessi, mentre fuori da quest'ambito la formazione, qualificata in termini di mera “facoltà”, potrà riguardare unicamente i rischi specifici dell'attività del lavoratore autonomo medesimo e sarà, sul versante economico, posta tutta a suo carico: sia consentito il rinvio a Campanella, 2010c, 142 ss.

<sup>126</sup> Come rilevato da Natullo, 2010b, 3 e 7, il decreto sancisce un “principio di convivenza obbligatoria” tra Stato e Regioni, chiamati, pertanto, a “condividere”, invece che a “dividere” competenze e funzioni di propria spettanza.

<sup>127</sup> È stata, del resto, ampiamente sottolineata finora la parte decisiva rivestita dalla giurisprudenza costituzionale nella valorizzazione del principio di leale collaborazione, il quale, per la Corte, “deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti”. Da qui l'enfatizzazione nei fatti del ruolo politico delle Conferenze e degli accordi ivi assunti, quale “via di concretizzazione del parametro di leale collaborazione che (...) appare” – a detta della stessa Corte – “anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi”: C. Cost. 23.1.2006 n. 31, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>128</sup> Tullini, 2009, 24.

caratterizzato dalla presenza di diversi profili di riserva statale, è comunque, doveroso individuare e valorizzare, se si vuole riconoscere un significato ed un peso effettivo alla svolta federalista del Titolo V della Costituzione. Ciò tanto più allorché la finalità del legislatore sia la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e questa debba essere perseguita, come non può non essere, attraverso politiche, che, per le inevitabili connessioni con la specificità delle culture, dei sistemi economico-produttivi e dei mercati del lavoro locali, reclamano di necessità impostazioni territoriali diversificate.

Da quanto si è venuto sinora dicendo, si è compreso, del resto, che un tale spazio non solo esiste, ma può essere ampiamente tratteggiato alla luce della stessa esperienza normativa delle Regioni e soprattutto della giurisprudenza costituzionale, la quale vi si è almeno in parte misurata. È uno spazio di affiancamento della legislazione statale<sup>129</sup>, in funzione attuativa, di adattamento, integrazione e specificazione, nonché di promozione delle relative previsioni nazionali su molteplici, possibili versanti: l'informazione, la consulenza e l'assistenza ai soggetti della sicurezza; la formazione, anche con funzioni di rafforzamento delle competenze di particolari figure del sistema prevenzionistico; l'educazione alla sicurezza; lo studio, la ricerca, il monitoraggio e il sostegno alla prevenzione; la regolamentazione ed il potenziamento di forme di coordinamento organizzativo interistituzionale; la promozione di *standard* incrementali di tutela a livello territoriale tramite norme “premiali”, che, senza toccare gli ambiti di riserva statale, sappiano incentivare l'adozione volontaria di comportamenti virtuosi, anche con rinvio ad appositi strumenti negoziali, quali patti territoriali, protocolli, contratti collettivi.

Se è vero che in un sistema di protezione e promozione della salute ispirato a principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale come il nostro, le Regioni assurgono a indiscusse protagoniste e sono chiamate ad esprimere propri modelli territoriali di governo e di *governance*<sup>130</sup>, allora è altrettanto vero che la potestà normativa diventa strumento, certo non unico, ma importante per la costruzione del modello stesso, anche in ragione del valore primario dello strumento legislativo nel sistema delle fonti, a cui non può sopperire *sic et simpliciter* la partecipazione al sistema delle Conferenze, nel quale si esplicita il principio di “leale collaborazione”<sup>131</sup>. Pertanto, ogni spazio devoluto a tale potestà dovrà essere utilizzato al meglio, generalizzando, perfezionando e sviluppando oltremodo la più avanzate esperienze territoriali in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Sarebbe interessante verificare, intanto, se si sia mai proceduto, da parte degli attori istituzionali, ad un monitoraggio serio, ad una ricognizione completa della composita legislazione regionale ed altresì ad un primo bilancio applicativo della stessa, anche in termini di riduzione statistica degli infortuni e delle malattie professionali. Si tratterebbe di effettuare una valutazione d'impatto, anzitutto, delle norme “premiali”, le quali risulteranno poco incisive, se concepite, come talora pare, aselettivamente, nell'assenza di una precisa conoscenza del contesto produttivo di riferimento. Più nel complesso, occorrerebbe valutare l'intervento regionale con riferimento ai suoi più rilevanti profili, tra cui la

---

<sup>129</sup> Masi, 2010a, 1.

<sup>130</sup> Monterastelli, Folegani, Fanti, 2007, 1 ss.

<sup>131</sup> Se, infatti, il sistema della Conferenze permette alle Regioni di “recuperare” alcuni “spazi di autonomia” nelle c.d. “zone grigie”, dove l'intreccio di competenze e di interessi è particolarmente fitto e lo Stato “avrebbe (comunque) la meglio”, al tempo stesso, esso non riesce, però, a garantire il coinvolgimento regionale nella fase, invero decisiva, di formazione della legge statale, concependo il raccordo organizzativo tra centro e periferia come mera collaborazione intergovernativa nella fase attuativo-amministrativa delle leggi stesse; il che non solo finisce per declassare “segmenti di competenza legislativa regionale in forme, più o meno intense, di compartecipazione con lo Stato all'attività esecutiva”, ma anche per marginalizzare e indebolire oltremodo il ruolo dei Consigli regionali a favore dei Presidenti di Regione e delle Giunte: cfr. Carminati, 2009, 295 s. e nt. 119, nonché nt. 120.

formazione e la qualità dei suoi contenuti, nonché la consulenza e assistenza tecnica alle imprese sul territorio. L'intervento andrebbe, peraltro, saldato, in prospettiva, con la promozione dei “modelli di organizzazione e gestione” di cui all'art. 30 d.lgs. n. 81/2008, secondo un approccio già fatto proprio da alcune recenti disposizioni regionali<sup>132</sup>.

Al tempo stesso, viene da chiedersi se l'inclusione delle Regioni all'interno di un sistema integrato di competenze tra centro e periferia uniformemente disciplinato dalla legge dello Stato abbia per caso allontanato, quanto meno a breve termine, la prospettiva di nuovi ed ulteriori interventi legislativi regionali in materia, dirottando l'attenzione delle Regioni medesime sul terreno dell'attuazione e gestione di quel “sistema istituzionale” del d.lgs. n. 81/2008 (Titolo I, Capo II) entro cui le istanze dei livelli decentrati dovrebbero trovare idoneo spazio, a compensazione degli stessi sacrifici imposti alla legislazione regionale dalla necessità di assicurare l'uniforme protezione a livello nazionale di un bene a rilevanza costituzionale, qual è la salute e sicurezza dei lavoratori.

Certo, il “sistema istituzionale” disegnato dal legislatore statale, nonostante le sue indubbie potenzialità, si presenta complesso e sovraffollato<sup>133</sup>, dunque, di difficile gestibilità; pur tuttavia, esso si presta a rivestire valenza centrale in un'ottica di governo multivello della sicurezza del lavoro, improntato, cioè, al principio della collaborazione interistituzionale. Anche lo Stato dovrebbe dare segnali in tal senso<sup>134</sup>, giacché – come è stato osservato – “l'alternativa alla cooperazione è la conflittualità, e il conflitto giurisdizionale davanti alla Corte costituzionale, anche a prescindere dall'esito, risulta assai spesso funesto per l'efficacia e la tempestività dell'implementazione delle decisioni assunte”<sup>135</sup>. Oggi il principio di cooperazione istituzionale ai diversi livelli, dopo aver connotato l'elaborazione ed il contenuto della riforma prevenzionistica<sup>136</sup>, ha insomma bisogno di permeare l'intera attività di messa a regime del nuovo modello prevenzionistico e ciò a partire proprio dalla realizzazione concreta del nuovo sistema istituzionale di cui al d.lgs. n. 81/2008. Ne va del successo della riforma stessa e, soprattutto, della tenuta di quel delicato assetto di competenze normative ai vari livelli, che vi è stato posto sullo sfondo.

## Riferimenti bibliografici

Agosta S. (2008). *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*. Milano: Giuffrè.

---

<sup>132</sup> V. Natullo, 2010b, 11, nt. 12 con riferimento all'art. 2, comma 3, lett. f), l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009, nonché al regolamento di attuazione di cui all'art. 54, comma 1, lett. a), l. r. Campania n. 14/2009.

<sup>133</sup> In tema, Carinci F., 2010, XLV ss.; Vettor, 2010b, 166 s.

<sup>134</sup> Le Regioni, invece, hanno più volte lamentato la non sufficiente attenzione da parte statale per una celere e completa attuazione del disegno istituzionale di cui al d.lgs. n. 81/2008: v., in particolare, gli interventi su “Esperienze applicative a confronto”, *infra* in questo volume, nonché Masi, 2010b, 449 ss.; da ultimo, v., intanto, anche l'art. 7 del d.l. 31.5.2010, n. 78, il quale ha soppresso l'ISPESL e l'IPSEMA, i quali figurano tra gli “enti pubblici aventi compiti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro” di cui all'art. 9 d.lgs. n. 81/2008.

<sup>135</sup> Bin, 2007a, 10.

<sup>136</sup> Ciò ha senz'altro condizionato positivamente i contenuti della riforma statale, le cui novità parrebbero, in taluni casi, ascrivibili proprio al processo di continuo confronto tra Stato e Regioni in sede di elaborazione della riforma: si pensi, ad esempio, all'attenzione, tutta nuova, dimostrata dal legislatore delegato nei confronti di profili – quali la responsabilità sociale dell'impresa o la differenza di genere, di età, di condizione, di provenienza da altri Paesi, di tipologia contrattuale di riferimento delle lavoratrici e dei lavoratori – già oggetto di intervento da parte del legislatore regionale (con riguardo al primo profilo v. la legislazione precedentemente citata; relativamente al secondo, cfr. artt. 56, comma 2, l. r. Piemonte n. 34/2008, 41, comma 2, lett. d), l. r. Emilia-Romagna n. 17/2005, 45, comma 2, lett. d), l. r. Sardegna n. 20/2005).

- Albi P. (2008). Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087. In: Schlesinger P., diretto da, *Il Codice Civile. Commentario*. Milano: Giuffrè.
- Angelini L. (2007). Costi della sicurezza e codice dei contratti pubblici, in <http://olympus.uniurb.it/>.
- Benelli F. (2006). *La “materializzazione” delle materie: problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*. Milano: Giuffrè.
- Benelli F., Bin R. (2009), Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni. *Le Regioni*, p. 1185 ss., in <http://www.robertobin.it>.
- Bertocco S. (2010). Gli appalti interni (art. 26, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81). In: Bonilini G., Confortini M., *I codici ipertestuali. Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, a cura di Carinci F., Gragnoli E. Torino: UTET, p. 277 ss.
- Bin R. (2007a). La prassi della cooperazione nel sistema italiano di *multilevel government*. *IF*, p. 689 ss. Id. (2008). In: Barbera, Giupponi, a cura di, *La prassi degli organi costituzionali*. Bologna: Bononia University press, p. 449 ss., in <http://www.robertobin.it>.
- Bin R. (2007b). La “leale collaborazione” tra prassi e riforme. *Le Regioni*, p. 393 ss., in <http://www.robertobin.it>.
- Bin R. (2008). La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione. Relazione al Convegno di Roma (12 marzo 2008) promosso dall'Avvocatura dello Stato. *RAS*, 2, p. 34 ss., in <http://www.robertobin.it>.
- Bin R. (2009a). La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale. *IF*, p. 439 ss., in <http://www.robertobin.it>.
- Bin R. (2009b), Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008. *Le Regioni*, p. 615 ss., in <http://www.robertobin.it>.
- Bonardi O. (2007a). *Ante litteram*. Considerazioni “a caldo” sul disegno di legge delega per l'emanazione di un testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. *RGL*, n. 2 (suppl.), p. 23 ss.
- Bonardi O. (2007b). La sicurezza del lavoro nella Comunità Europea, nella Costituzione e nella legge di semplificazione n. 229/03. *RGL*, I, p. 436 ss.
- Campanella P. (2010a). Finalità della riforma (art. 1, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81). In: Bonilini G., Confortini M., *I codici ipertestuali. Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, a cura di Carinci F., Gragnoli E. Torino: UTET, p. 57 ss.
- Campanella P. (2010b). La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni (art. 2, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81). In: Bonilini G., Confortini M., *I codici ipertestuali. Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, a cura di Carinci F., Gragnoli E. Torino: UTET, p. 72 ss.
- Campanella P. (2010c). La riforma del sistema prevenzionistico: l'ambito applicativo della nuova disciplina (art. 3, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81). In: Bonilini G., Confortini M., *I codici ipertestuali. Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, a cura di Carinci F., Gragnoli E. Torino: UTET, p. 105 ss.
- Carinci F. (2002). Una riforma rimasta orfana. *LPA*, n. 1 (suppl.), p. 1 ss.
- Carinci F. (2003). Riforma costituzionale e diritto del lavoro. *ADL*, p. 17 ss.
- Carinci F. (2008). *Habemus* il Testo Unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori: il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. In: Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G., a cura di, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2009, n. 81*. Milano: Ipsoa, p. XXXIII ss.
- Carinci F. (2010). *Habemus* il Testo Unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori: il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come novellato dal D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106. In: Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G., a cura di, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2009, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, II ed. Milano: Ipsoa, p. XXXV ss.
- Carlassare L. (2008). Fonti del diritto (dir. cost.). *Enc. dir.*, Annali, II, 2. Milano: Giuffrè, p. 536 ss.
- Carminati A. (2009). Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale. *LR*, p. 257 ss.
- Carollo L. (2010). La legge regionale campana per la qualità del lavoro. *DRI*, p. 241 ss.
- Cintoli F. (2003). Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003. Nota a C. Cost. 1.10.2003, n. 303, in <http://giurcost.org>.
- De Vita M. P., a cura di (2009). La tutela della salute e sicurezza nell'ambito del lavoro domestico. *Dossier Adapt*, n. 7, 1 ss., in <http://www.adapt.it>.
- Di Cosimo G. (2008). Materie (riparto di competenze). *Digesto pubbl.*, Aggiornamento, 2. Torino: Utet, p. 475 ss.
- Draghetti L. (2009). La genesi della L.R. 2/2009 “Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile”. *IF*, 1 (suppl.), in <http://www.regione.emilia-romagna.it>.
- Esposito M. (2007). Le iniziative legislative per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro nella Regione Campania. In: Pinto, a cura di, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*. Bari: Cacucci, p. 123 ss.

- Fantini L., Gambacciani E. (2009). Il nuovo sistema istituzionale. In: Tiraboschi, Fantini, a cura di, *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*. Milano: Giuffrè, p. 443 ss.
- Garofalo M. G. (2007). Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso. Gli indici di congruità. In: Pinto, a cura di, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*. Bari: Cacucci, p. 63 ss.
- Gianfrancesco E. (2005). La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro. *LR*, p. 513 ss.
- Giannini M. S. (1978). Del lavar la testa all'asino. In: Barbera, Bassanini, a cura di, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*. Bologna: il Mulino, p. 7 ss.
- Giroto D. (2009). La debole riserva di competenza legislative regionale in tema di organizzazione amministrativa. Nota a C. Cost. n. 139/2009. *LR*, p. 1057 ss.
- Ilo (2009). *Decent work for domestic workers. Fourth item on agenda*. Geneva: Ilo, p. 1 ss.
- Lai M. (s.d., ma 2003). Sicurezza del lavoro e riforma del titolo V della Costituzione, in <http://www.univpm.it>.
- Magnani M. (2002). Il lavoro nel titolo V della Costituzione. *ADL*, p. 645 ss.
- Masi M. (2010a). La salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro: le politiche delle Regioni nel nuovo Testo Unico, in <http://www.arpat.toscana.it>.
- Masi M. (2010b). La competenze delle Regioni. In: Tiraboschi M., Fantini L., a cura di, *Il Testo Unico della salute e sicurezza dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*. Milano: Giuffrè, p. 449 ss.
- Mengoni L. (1998). I diritti sociali. *ADL*, p. 1 ss.
- Monterastelli G. (2010). I comitati regionali di coordinamento. In: Zoppoli L., Pascucci, Natullo, a cura di, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*. Milano: Ipsoa, p. 153 ss.
- Monterastelli G., Folegani M., Fanti P. (2007). La promozione della salute nei luoghi di lavoro, in <http://olympus.uniurb.it/>.
- Montuschi L. (2004). Aspettando la riforma: riflessioni sulla legge n. 229 del 2003. *ADL*, p. 749 ss.
- Montuschi L. (2007). Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro. In Pascucci P., a cura di, *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 (Urbino, 4 maggio 2007). Roma, p. 27 ss.
- Morrone A. (2009). Lo “spettacolo” dopo la riforma del titolo V: idee per una legge generale. *LR*, p. 47 ss.
- Morrone A. (2010). La tutela della “sicurezza del lavoro”, tra Stato e autonomie. Commento all'art. 1, d.lgs. n. 81/2008. In: Montuschi, Tullini, a cura di, dattiloscritto, di prossima pubblicazione. Bologna: Zanichelli, p. 1 ss.
- Muzzarelli G. C. (2009). Un nuovo orizzonte per la tutela e la sicurezza del lavoro nei cantieri edili. *IF*, 1 (suppl.), in <http://www.regione.emilia-romagna.it>.
- Natullo G. (2007a). La disciplina della sicurezza sui luoghi di lavoro nel labirinto delle competenze legislative di Stato e Regioni. In: Pascucci, a cura di, *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 (Urbino, 4 maggio 2007). Roma, p. 35 ss.
- Natullo G. (2007b). Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative. *RGL*, n. 2 (suppl.), p. 61 ss.
- Natullo G. (2010). L'assetto delle fonti, le abrogazioni e le disposizioni finali. In: Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2009, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*. Milano: Ipsoa, p. 37 ss.
- Natullo G. (2010b). Dopo il Testo Unico: Ruolo e competenze delle Regioni nella normativa nazionale e regionale, *infra* in questo volume.
- Paladin L. (1971). Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. *FA*, III, p. 3 ss.
- Parisi S. (2008). Potestà residuale e “neutralizzazione” della riforma del titolo V. In: *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III. Napoli: Jovene, 2008, p. 1597 ss.
- Pascucci P. (2008a). Fondamenti della competenza in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro in attesa del T.U. *LG*, p. 249 ss.
- Pascucci P. (2008b). *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*. Pesaro: edizioni studio @lfa.
- Pascucci P. (2009a). La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?. *LPA*, p. 553 ss.
- Pascucci P. (2009b). Delega delle funzioni su doppio binario. Cambia la responsabilità dei “vertici”. *GDir*, Speciale *Sicurezza del lavoro*, 24 ss.



- Pasquarella V. (2009). La valorizzazione della dimensione prevenzionistica degli appalti pubblici tra vecchie e nuove fonti normative. *LPA*, p. 285 ss.
- Pasquarella V. (2010). La responsabilità nel sistema degli appalti. In: Zoppoli L., Pascucci, Natullo, a cura di, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*. Milano: Ipsoa, p. 349 ss.
- Persiani M. (2002). *Devolution* e diritto del lavoro. *ADL*, p. 19 ss.
- Petrillo C. (s.d., ma 2003). Davvero necessaria la nazionalizzazione della materia “tutela e sicurezza del lavoro”? in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.
- Pinto V., a cura di (2007). *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*. Bari: Cacucci.
- Pioggia A. (2008). La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza, in <http://olympus.uniurb.it/>.
- Pironi M. (2006). La legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 17/2005 “Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro”. *IF*, n. 2 (suppl.), p. 7 ss.
- Realfonzo R. (2007). Lavoro sommerso e modello di specializzazione produttiva: quali politiche? In: Pinto, a cura di, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*. Bari: Cacucci, p. 49 ss.
- Rizza R. (2009). Dall'occupabilità alla qualità e sicurezza del lavoro? *IF*, 1 (suppl.), in <http://www.regione.emilia-romagna.it>.
- Runggaldier U. (2002). La Riforma dell'art. 117 della Costituzione italiana dal punto di vista del diritto del lavoro: aspetti di diritto comparato. *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.INT-6/2002*, p. 1 ss., in <http://www.lex.unict.it/eurolabor>.
- Salomone R. (2005). *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*. Padova: Cedam.
- Sammarco F. (2009). La sicurezza del lavoro e i principi di responsabilità sociale. In: Tiraboschi, Fantini, a cura di, *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*. Milano: Giuffrè, p. 513 ss.
- Serrano M. L. (2009). Sul carattere fondamentale dei Diritti sociali. *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.INT-70/2009*, p. 1 ss., in <http://www.lex.unict.it/eurolabor>.
- Speziale V. (2007). La nuova legge sulla sicurezza del lavoro. *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.INT-60/2007*, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor>.
- Stolfa F. (2008). Le definizioni. In: Zoppoli L., Pascucci, Natullo G., a cura di, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*. Milano: Ipsoa, p. 52 ss.
- Trojsi A. (2007). Competenze legislative e funzioni amministrative sulla “sicurezza del lavoro”. In: Rusciano M., Natullo G., a cura di, *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in *Diritto del lavoro. Commentario*, diretto da Carinci F., vol. VIII, Torino: UTET, 2007, p. 25 ss.
- Trojsi A. (2009). Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale. *LR*, p. 1213 ss.
- Trojsi A. (2010). La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. In: Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G., a cura di, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*. Milano: Ipsoa, p. 15 ss.
- Treu T. (s.d. ma 2003). Diritto del lavoro e federalismo, in <http://www.astrid-online.it>.
- Tullini P. (2006). Nuovi interventi della Corte Costituzionale sulla legislazione regionale in materia di mobbing. (Nota a C. Cost. n. 22/2006 e C. Cost. n. 238/2006). *RIDL*, II, p. 502 ss.
- Tullini P. (2009). Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti. *IF*, 1 (suppl.), in <http://www.regione.emilia-romagna.it>.
- Vettor T. (2010a). Le strutture regionali (art. 7, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81). In: Bonilini G., Confortini M., *I codici ipertestuali. Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, a cura di Carinci F., Gragnoli E. Torino: UTET, p. 183 ss.
- Vettor T. (2010b). Il sistema istituzionale. Le funzioni del Comitato (art. 5, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81). In: Bonilini G., Confortini M., *I codici ipertestuali. Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, a cura di Carinci F., Gragnoli E. Torino: UTET, p. 163 ss.
- Zoppoli L. (2010). Occupare conviene. Il nuovo testo unico sulla qualità del lavoro e della formazione professionale in Campania. *RIDL*, III, p. 45 ss.

Elenco delle riviste citate

*ADL* - Argomenti di diritto del lavoro  
*DRI* - Diritto delle relazioni industriali



<i>FA</i>	- Foro amministrativo
<i>GDir.</i>	- Guida al diritto
<i>IF</i>	- Istituzioni del federalismo
<i>LG</i>	- Il lavoro nella giurisprudenza
<i>LPA</i>	- Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni
<i>LR</i>	- Le Regioni
<i>RGL</i>	- Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RIDL</i>	- Rivista italiana di diritto del lavoro

## **I ruoli delle Regioni nel disegno del d.lgs. n. 81/2008**

*Dopo il testo unico: ruolo e competenze delle Regioni  
nella normativa nazionale e regionale*

prof. Gaetano Natullo

*Associato di Diritto del lavoro nell'Università del Sannio di Benevento*

### *1. Obiettivi e snodi dell'intervento*

Il mio contributo, nel programma dell'odierno convegno, risulta complementare a quello, di carattere più teorico-generale, affidato a Piera Campanella. Dando pertanto per assunti i contenuti della relazione che mi ha preceduto, che costituiscono tecnicamente e logicamente un necessario presupposto del mio intervento, intendo dunque partire dall'esame del testo del d.lgs. n. 81/2008, onde verificare “i ruoli” che le Regioni svolgono o possono svolgere nel nuovo sistema normativo, procedendo a:

a) compiere una rassegna delle competenze regionali, dirette ed indirette, che è possibile rinvenire nel d.lgs. n. 81/2008, verificando rinvii, deleghe e funzioni assegnate alle Regioni nella nuova normativa, anche provando ad elaborare una sintesi definitiva;

b) effettuare un confronto/valutazione dell'assetto legislativo che ne risulta, rispetto all'assetto teorico-astratto dei rapporti Stato-Regioni, come delineatosi alla vigilia della riforma, e come anche illustrato, nei suoi diversi risvolti problematici, dalla relazione di Piera Campanella;

c) tentare una verifica anche in ambito regionale della qualità e quantità dei provvedimenti legislativi emanati (prima e dopo il d.lgs. n. 81/2008), valutandoli anche alla luce del “sistema” normativo e istituzionale nazionale.

### *2. I “ruoli” delle Regioni nel nuovo Codice della sicurezza del lavoro*

È netta l'impressione, ad una prima superficiale ricognizione del d.lgs. n. 81/2008, che il legislatore abbia tenuto in gran considerazione il ruolo delle Regioni; più esattamente si avverte la chiara sensazione che, in ragione del complicato quadro istituzionale e costituzionale, il legislatore abbia voluto seguire l'antico ma sempre efficace principio per cui “*melius abundare quam deficere*”: nel dubbio, dunque, inserendo le Regioni, direttamente o indirettamente – attraverso il canale rappresentativo della Conferenza Stato-Regioni –, in tutti i gangli vitali dell'articolato sistema (o sistemi, ad usare il titolo del convegno) normativo.

Come era facile prevedere, la presenza, come si è detto a volte diretta, altre volte mediata, delle Regioni, è sostanzialmente circoscritta, se così si può dire, alla parte generale del nuovo Codice (Titolo I), dove sono decine i riferimenti, soprattutto nelle disposizioni dedicate al sistema istituzionale (Capo II, artt. 5 ss.). Nei restanti dodici Titoli, i rinvii sono invece ben pochi, per l'esattezza tre<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 1) L'art. 98 (Cantieri temporanei o mobili) prevede la competenza (anche) delle Regioni nella organizzazione della formazione utile alla qualificazione professionale dei Coordinatori per la progettazione e per la esecuzione dei lavori. 2) L'art. 202 (rischi da vibrazioni) fa riferimento alle banche dati (eventualmente)

Prima di passare in rassegna i richiami normativi, e le relative funzioni, è opportuno accennare alla scelta metodologica-sistematica sottesa al disegno legislativo, peraltro già ben messa in luce da Piera Campanella nel suo intervento. Come è stato correttamente rilevato, infatti (Troisi 2010), il legislatore si è ben guardato dal tentare la difficile impresa di distinguere lo specifico “titolo di competenza” statale (ai sensi dei principi costituzionali), cui andrebbero imputate le disposizioni legislative: se cioè riconducibili alla potestà legislativa statale esclusiva, piuttosto che a quella concorrente (dunque quali principi fondamentali in materia di tutela e sicurezza del lavoro) o ancora al potere sostitutivo, in attesa delle disposizioni regionali attuative di norme europee, laddove vi sia tale competenza (clausola di “cedevolezza”).

Del resto, va riconosciuto, si tratta di compito improbo per non dire forse impossibile, e credo che entrambe le istituzioni (Stato e Regioni) in realtà preferiscano “condividere” piuttosto che “dividere” le competenze, evitando le estreme difficoltà (e i rischi) di cesellare i confini tra i rispettivi ambiti regolativi (attuando peraltro il principio di “leale collaborazione”, che può considerarsi la panacea delle patologie derivanti dalla ripartizione di competenze Stato-Regioni delineata dalla l. cost. n. 3/2001).

Non a caso il d.lgs. n. 81/2008 esordisce (art. 1, comma 1) con il riferimento alla garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che certamente costituisce (*ex art. 117, comma 2, lett. m)*) il pilastro “trasversale” su cui costruire il nuovo impianto legislativo nazionale di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, e che di fatto viene a costituire un criterio assorbente e residuale di soluzione di possibili conflitti di competenza.

Se si considera la “strategia” legislativa (di aggiramento del problema della distinzione di competenze mediante la condivisione) si comprende facilmente la tecnica “inclusiva” delle Regioni sottesa alle disposizioni del 2008, che assegnano alle Regioni funzioni importanti e diverse, che possono schematicamente sintetizzarsi nel modo seguente: istituzionali, di indirizzo e coordinamento; informative e promozionali, organizzativo-gestionali; regolative; di controllo e vigilanza.

#### *Funzioni istituzionali, di indirizzo e coordinamento*

Per quanto sopra chiarito era inevitabile l’inserimento a pieno titolo delle Regioni nel Sistema istituzionale previsto dal d.lgs. n. 81/2008, come emerso anche dalle relazioni della prima giornata di questo incontro.

Il coinvolgimento nel sistema istituzionale rende partecipi le Regioni dello svolgimento delle funzioni di indirizzo, coordinamento, monitoraggio (oltre che, come si vedrà, talora regolative) svolte dal sistema stesso, come si evince dalla rassegna che segue.

a) Art. 2, comma 1, lett. z): la norma sulle “nozioni”, nel definire le *linee guida*, quali atti di indirizzo e coordinamento per l’applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza, assegna la competenza alla formulazione delle stesse anche alle Regioni, oltre che a Ministeri, ISPESL, INAIL, salvo successiva validazione da parte della Commissione consultiva permanente di cui all’art. 6 (cui peraltro partecipano anche dieci rappresentanti delle Regioni).

b) Art. 5: istituisce e disciplina il *Comitato per l’indirizzo e la valutazione delle politiche attive e coordinamento nazionale delle attività di vigilanza*, nella cui composizione entrano anche le Regioni con cinque rappresentanti. Tale organismo, con la Commissione consultiva

---

esistenti presso le Regioni relativamente alle informazioni sull’entità delle vibrazioni per le attrezzature o i tipi di attrezzature nelle particolari condizioni di uso. 3) L’art. 232 (Adeguamenti normativi), prevede la partecipazione delle Regioni al Comitato consultivo per l’aggiornamento dei valori limite di esposizione agli agenti chimici.

permanente *ex art. 6 d.lgs. n. 81/2008*, costituisce il baricentro del sistema centrale di indirizzo e coordinamento delineato nel nuovo assetto normativo, ed è chiamato a svolgere essenziali compiti, tra i quali, per ricordarne solo alcuni: la definizione delle linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro (lett. *a*) e *d*) e la definizione della programmazione delle attività e del coordinamento degli organi di vigilanza (lett. *c*)).

*c*) Art. 6: attraverso la già menzionata *Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro*, le Regioni rafforzano il loro coinvolgimento istituzionale e partecipano ad altri compiti essenziali, quali, tra gli altri: definire le attività promozionali previste dall'art. 11 (*v. infra*); validare le buone prassi; definire le procedure standardizzate di valutazione dei rischi; indicare modelli di organizzazione e gestione della sicurezza “virtuosi”, ai sensi dell'art. 30 d.lgs. n. 81/2008; elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato.

*d*) Art. 8: a livello nazionale, il coinvolgimento istituzionale si completa con la partecipazione al *Sistema informativo nazionale per la prevenzione* (SINP), cui anche le Regioni immettono dati utili alla pianificazione ed al monitoraggio delle attività di prevenzione.

*e*) Art. 7: anche a livello territoriale, le Regioni (svolgevano e) svolgono funzioni di indirizzo e coordinamento, attraverso i *Comitati regionali di coordinamento*, già previsti dal d.lgs. n. 626/1994, e di recente riorganizzati normativamente dal d.p.c.m. 21.12.2007, con la previsione della partecipazione anche di rappresentanti delle parti sociali.

#### *Funzioni organizzativo-gestionali*

Le Regioni svolgono anche compiti di carattere organizzativo e gestionale. In particolare, ai sensi degli artt. 32 e 98 d.lgs. n. 81/2008, alle Regioni, nell'ambito delle competenze esclusive ad esse riconosciute in tema di formazione professionale, è attribuita la competenza ad organizzare i corsi di formazione per Responsabili e Addetti ai servizi di prevenzione e protezione, così come quelli per i Coordinatori per la progettazione e per la esecuzione nei cantieri temporanei/mobili.

Ancora, spetta alle Regioni, *ex art. 40*, la trasmissione all'ISPESL dei dati sulla sorveglianza sanitaria dei lavoratori comunicati dai medici competenti ai servizi ASL competenti per territorio.

#### *Funzioni informative, di supporto consulenziale*

Oltre alle attività di informazione ed assistenza che le Regioni garantiscono sul territorio attraverso i competenti servizi delle ASL, una importante funzione di supporto consulenziale è svolta dalle Regioni attraverso la partecipazione alla Commissione per gli interpellati, introdotta dall'art. 12 d.lgs. n. 81/2008 e costituita presso il Ministero del lavoro, evidentemente sulla scorta dell'esperienza promossa con il d.lgs. n. 124/2004 (art. 9), con l'obiettivo di fornire risposte a quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, risposte che costituiscono criteri interpretativi e direttive per gli organismi competenti per la vigilanza.

#### *Funzioni promozionali*

Molto interessanti risultano le disposizioni dell'art. 11 d.lgs. n. 81/2008, norma dedicata alle *attività promozionali*, nelle quali vengono pienamente impegnate anche le Regioni. La norma articola diversi importanti percorsi promozionali, differenziati sia in relazione ai canali di finanziamento sia agli obiettivi di destinazione di questi ultimi.

Si prevedono pertanto attività di sostegno a percorsi formativi in materia di sicurezza del lavoro dedicate ad aree e settori mirati (piccole imprese, scuole, università) (*v.*

comma 1, lett. *b)*, *c)*), a finanziamento diretto o indiretto (previo trasferimento risorse dal Ministero del lavoro).

Ancor più interessante e di potenziale grande rilevanza, per le Regioni, è l'attività promozionale prevista al comma 3-*bis*, secondo cui le Regioni (e le Province autonome di Trento e di Bolzano), nel rispetto delle proprie competenze e con l'utilizzo appropriato di risorse già disponibili, finanziano progetti diretti a favorire la diffusione di soluzioni tecnologiche o organizzative avanzate in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sulla base di specifici protocolli di intesa tra le parti sociali, o gli enti bilaterali, e l'INAIL (con l'ulteriore incentivo che l'adozione di tali soluzioni potrà anche contribuire alla riduzione del tasso dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui all'art. 3, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38).

#### *Funzioni regolative*

Di primaria rilevanza, come è facile intuire, il coinvolgimento delle Regioni nell'attività di implementazione regolativa più o meno “fine” delle norme di prevenzione, anche in sede di elaborazione delle norme sub-primarie (regolamentari e tecniche) di completamento (*ed aggiornamento-integrazione*) del nuovo sistema legislativo.

Gli esempi in tal senso sono diversi.

*a)* Art. 13, comma 2, lett. *c)*: prevede la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ai fini della adozione del d.p.c.m. di individuazione delle attività, comportanti rischi particolarmente elevati, sottoposte (anche) alla vigilanza del personale ispettivo del Ministero del lavoro.

*b)* Art. 232, comma 1: anche in questo caso si impone la “previa intesa” per gli *adeguamenti normativi* previsti dalla norma, sia per il d.m. di istituzione del Comitato consultivo per la determinazione ed aggiornamento dei valori limite di esposizione e biologici (rischio chimico), sia per i decreti con cui sono recepiti i valori di esposizione professionale e biologici obbligatori predisposti dalla Commissione europea e sono altresì stabiliti i valori limite nazionali anche tenuto conto dei valori limite indicativi predisposti dalla Commissione medesima e sono aggiornati gli Allegati XXXVIII, XXXIX, XL e XLI in funzione del progresso tecnico, dell'evoluzione di normative e specifiche comunitarie o internazionali e delle conoscenze nel settore degli agenti chimici pericolosi; con i decreti di cui al comma 2 è inoltre determinato il rischio basso per la sicurezza e irrilevante per la salute dei lavoratori di cui all'art. 224, comma 2, in relazione al tipo, alle quantità ed alla esposizione di agenti chimici.

A metà strada tra le funzioni “regolative” e quelle invece di indirizzo delle Regioni, possiamo situare:

*a)* la partecipazione ad alcune funzioni della Commissione consultiva *ex art. 6*, tra cui in particolare l'elaborazione di procedure standardizzate per la valutazione dei rischi e per la redazione del relativo documento; ed ancora l'indicazione di modelli di organizzazione e gestione aziendale virtuosi, ai fini dell'art. 30 d.lgs. n. 81/2008; infine, la elaborazione delle indicazioni per la valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato;

*b)* art. 2, comma 1, lett. *v)*: (anche) le Regioni possono elaborare e raccogliere le “buone prassi” (soluzioni organizzative e procedurali), poi validate dalla Commissione consultiva permanente *ex art. 6* (alla quale, come detto, partecipano anche le Regioni).

#### *Funzioni di vigilanza*

Infine, va almeno menzionata la fondamentale competenza che le Regioni da tempo hanno (l. n. 833/1978), esercitata attraverso le ASL, sull'attività di controllo della corretta osservanza ed applicazione delle norme e misure di prevenzione, ribadita ora dall'art. 13

d.lgs. n. 81/2008. Sul punto è appena il caso di ricordare l'irrisolta concorrenza con i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, che certamente costituisce una lacuna nella razionalizzazione operata con la nuova normativa. Degna di menzione, comunque, la norma (art. 13, comma 6), che dispone oggi l'assegnazione alle attività di prevenzione degli importi delle sanzioni applicate dai servizi ispettivi.

3. Segue. *Alcune valutazioni di sintesi: Stato e Regioni tra “leale collaborazione” e “convivenza obbligata”*

La ricognizione del nuovo Codice della sicurezza sul lavoro conferma le scelte sistematiche compiute dal legislatore, annunciate in premessa, di coinvolgere pienamente, direi il più possibile, le Regioni nel nuovo assetto normativo ed istituzionale, nella convinzione, evidentemente, di evitare in tal modo, aggirandoli, i rischi di conflitti riconducibili al nuovo assetto costituzionale del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Le scelte del legislatore non possono evidentemente garantire risultati certi: l'implementazione della nuova normativa ci potrà dire se e come funzionerà l'impostazione imperniata sulla diffusa presenza, diretta o mediata, delle Regioni nei diversi snodi del nuovo impianto legislativo. Certo è che sono inevitabili i rischi di una sovraesposizione delle Regioni stesse, e di una complicata gestibilità degli organi istituzionali, e delle funzioni, cui partecipano (v. Carinci 2010), sia in senso “orizzontale” che “verticale” (livelli nazionale e territoriale), anche in considerazione della condivisione/cogestione di organi e funzioni con molti altri soggetti istituzionali (e sociali) e della circostanza che le Regioni appaiono talora, allo stesso tempo, soggetti coordinati e coordinatori (v. Comitato regionale di coordinamento rispetto al Comitato *ex* art. 5 ed alla Commissione *ex* art. 6 d.lgs. n. 81/2008).

Se quelli appena rilevati sono rischi che certamente l'assetto delineato dal legislatore del 2008-2009 presenta, d'altro canto va però considerato che quell'assetto, ed il coinvolgimento così pervasivo delle Regioni nell'impianto normativo ed istituzionale sulla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, a mio parere offre l'indubbio vantaggio di ridurre in modo rilevante il rischio di una pericolosa concorrenza tra Stato e Regioni nella determinazione delle soglie normative di prevenzione.

Sul punto, che riconduce al più generale profilo del riparto di competenze legislative nella materia, non posso che rinviare, per una riflessione più ampia, in questa sede, alla relazione di Piera Campanella. Mi limito pertanto, anche riprendendo riflessioni svolte in altra sede (v. Natullo 2007), a rilevare che, sebbene vi siano argomenti diversi e significativi atti a dimostrare che gli spazi di autonoma regolazione normativa delle Regioni circa la definizione degli *standard* (misure) di prevenzione sono comunque ridotti ed angusti, tuttavia tali spazi difficilmente a priori possono essere assolutamente esclusi. Il che, evidentemente, solleva un problema di notevole portata, considerato che, a mio parere, quella della regolazione delle misure di prevenzione, anche in considerazione dei margini di indeterminatezza dei “confini” del generale obbligo di sicurezza del datore di lavoro (in ragione della prevalenza del principio generale della “massima sicurezza tecnologicamente possibile”), non è area del nostro ordinamento sulla quale augurarsi il rischio di una “concorrenza al rialzo” tra centro e periferie.

Se così è, ben venga allora un sistema normativo, come quello che pare delineato dal d.lgs. n. 81/2008, in cui il coinvolgimento delle Regioni è tale da ridurre al minimo il rischio di tanti “diritti regionali della sicurezza del lavoro”.



#### *4. Cosa (e come) hanno regolato le Regioni*

Sul piano normativo, un serio contributo delle Regioni è iniziato ovviamente dopo il 2001 (in ragione della riforma costituzionale, l. n. 3/2001), anche in correlazione con – e nell’ambito di – più generali interventi legislativi sul mercato del lavoro.

La ricognizione della legislazione regionale, almeno quella più rilevante e facilmente reperibile, sembra rivelare una progressiva crescita quantitativa e, soprattutto, qualitativa, della stessa.

In via di schematizzazione, si possono distinguere:

a) leggi generali di disciplina del mercato del lavoro, nell’ambito delle quali sono contenute anche disposizioni sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro;

b) leggi generali sulla disciplina degli appalti pubblici, contenenti anch’esse norme sulla sicurezza del lavoro;

c) leggi specifiche sulla qualità e sicurezza del lavoro nel territorio regionale;

d) leggi (ancora più) specifiche sulla regolarità e sicurezza del lavoro nel settore edile, notoriamente tra quelli più a rischio;

e) regolamenti (delibere di Giunta) di carattere più organizzativo ed esecutivo (anche riferite alla realizzazione di progetti e piani di sicurezza sul territorio).

Nella maggior parte dei casi, in particolare con riferimento alle leggi regionali emanate nella prima fase post-riforma costituzionale (grosso modo dal 2002 al 2005), si tratta di disposizioni di contenuto piuttosto generico e poco incisivo, con le quali le Regioni esplicitano la volontà di impegnarsi in funzioni, certamente rilevanti, ma in qualche maniera “minimali” rispetto alle loro potenzialità: ossia funzioni promozionali della “cultura della prevenzione”, con norme sostanzialmente di principio nelle quali si esprime la volontà di impegno delle istituzioni regionali in azioni di informazione, formazione e, in generale, sensibilizzazione sul tema della salute e sicurezza sul lavoro, per un verso, e, per altro verso, ci si impegna ad azioni di monitoraggio e di supporto e coordinamento dell’attività di organismi pubblici e privati (tra i quali ultimi in particolare gli organismi paritetici/bilaterali)<sup>2</sup>.

Accanto alle prime, si possono poi rinvenire, come detto, disposizioni sulla regolarità e sicurezza del lavoro nell’ambito di provvedimenti legislativi in materia di appalti pubblici: anche in questi casi, si punta ad un’azione di coordinamento delle attività di monitoraggio/vigilanza, talora anche istituendo appositi osservatori e strutture che si affiancano a quelle già esistenti (i Comitati di coordinamento *ex* d.lgs. n. 626/1994, ora art. 7 d.lgs. n. 81/2008; le Commissioni regionali di coordinamento dell’attività di vigilanza, *ex* art. 4 d.lgs. n. 124/2004), ma si punta anche ad azioni dissuasive, con la previsione di provvedimenti di sospensione/revoca di provvedimenti di concessione di lavori in appalto)<sup>3</sup>.

Si tratta, in sostanza, e con riferimento soprattutto agli interventi normativi “generalisti” sopra menzionati, di un “primo livello” di interventi sulla sicurezza del lavoro in ambito territoriale, da cui comunque può giungere un contributo importante ai fini del miglioramento dei livelli effettivi di tutela sul lavoro, soprattutto se si concentrano verso

---

<sup>2</sup> Vedi, tra le altre, l. r. Toscana 26.7.2002, n. 32; l. r. Umbria 12.11.2002, n. 21; l. r. Toscana 23.12.2003, n. 64; l. r. Marche 25.1.2005, n. 2; l. r. Lazio 17.2.2005, n. 9; l. r. Umbria 28.2.2005, n. 18; l. r. Emilia-Romagna 1.8.2005, n. 17; l. r. Friuli Venezia Giulia 9.8.2005, n. 18; l. r. Sardegna 5.12.2005, n. 20; l. r. Lombardia 28.9.2006, n. 22.

<sup>3</sup> V. l. r. Campania n. 3/2007; l. r. Toscana n. 64/2003, art. 3; l. r. Toscana n. 1/2005, art. 82.

settori e/o tipologie lavorative più a rischio (edilizia, agricoltura, lavori flessibili/atipici, extracomunitari, ecc.).

Più interessante risulta però un “secondo livello” di disposizioni/azioni che, come si è detto, pare crescere in quantità e qualità negli ultimi anni, evidentemente in connessione con la parallela evoluzione delle politiche normative, e della “sensibilità” del tema, a livello nazionale.

Il riferimento è alla progressiva diffusione, a livello regionale, degli interventi normativi che, in una logica promozionale, anche nell’ambito di più generali interventi di stimolo alla “Responsabilità sociale delle imprese”, puntano alla diffusione sul territorio di comportamenti “virtuosi”, incentivando concretamente la “qualità” e la sicurezza del lavoro anche attraverso sanzioni positive e norme premiali, con la previsione di incentivi economici.

Disposizioni di questo tipo si trovano in diverse leggi regionali<sup>4</sup> ma risultano significative soprattutto le disposizioni contenute nelle recenti leggi regionali della Campania n. 14/2009; della Liguria n. 30/2007; dell’Emilia n. 2/2009. La prima<sup>5</sup> riveste particolare rilievo, dal momento che per la prima volta, in quella Regione, trovano compiuta e organica regolazione il mercato del lavoro e la formazione; le seconde, contengono invece specifiche discipline sulla sicurezza del lavoro, nel caso dell’Emilia in particolare per il settore dei cantieri.

Con tale disposizioni, con modalità diverse, si punta sostanzialmente agli stessi obiettivi: promuovere migliore qualità, in generale, delle aziende e, in particolare, più elevati *standard* di sicurezza del lavoro, premiando, con incentivi normativi ed economici, le aziende che dimostrano di essere virtuose e di dare concreta attenzione ai profili di responsabilità sociale, specie sul versante della sicurezza del lavoro.

Nelle leggi citate si contemplano in linea generale due livelli di *standard* e di interventi promozionali.

Un primo livello, per così dire “di base”, si concreta nel riconoscimento di un “bollino” di azienda virtuosa alle imprese rispettose di alcuni *standard* di tutela del lavoro, con la conseguente possibilità di divenire destinatari di particolari trattamenti di vantaggio sul piano economico-normativo. Nel caso della legge campana del 2009, in particolare, viene delineato un complesso meccanismo finalizzato alla certificazione di “Alta qualità del lavoro” (AQL) delle imprese (iscritte in un apposito registro), sulla base di una articolata sede di *standard* virtuosi verificati<sup>6</sup>, tra i quali appunto quello della regolarità sul piano della conformità alle norme di prevenzione, con la conseguente possibilità di accedere agli incentivi finanziari sotto forma di contributi a fondo perduto, finalizzati a mantenere gli *standard* minimi di sicurezza (e i livelli qualitativi e quantitativi dell’occupazione) adottati e certificati dall’impresa.

---

<sup>4</sup> Tra cui v. l. r. Emilia-Romagna 1.8.2005, n. 17, art. 45; l. r. Piemonte n. 34/2008, artt. 56 ss.

<sup>5</sup> L. r. n. 14 del 18.11.2009 “Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della Qualità del lavoro”.

<sup>6</sup> Che sono i seguenti: *a)* sede operativa in Campania; *b)* applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale; *c)* congruenza tra la dichiarazione dei redditi e il contratto collettivo di lavoro applicato relativamente agli ultimi quattro anni; *d)* effettuazione della valutazione dei rischi ai sensi degli artt. 17 e 28 e seguenti del d.lgs. n. 81/2008; *e)* non aver effettuato licenziamenti negli ultimi 24 mesi, se non per giusta causa o giustificato motivo soggettivo (nella fase di prima applicazione della l. n. 14/2009 il periodo di riferimento è ridotto a 12 mesi); *f)* integrale rispetto della legislazione a tutela dei soggetti diversamente abili; *g)* non essere inottemperanti all’esecuzione forzata di provvedimenti giudiziari di condanna in materia di licenziamento o di mancata applicazione della normativa antinfortunistica; *h)* documentazione necessaria alla richiesta della certificazione antimafia.

Nella stessa direzione muove la l. r. Emilia n. 2/2009, là dove prevede la possibilità di erogare incentivi economici ai committenti che affidino lavori ad imprese che operino secondo specifici principi di responsabilità sociale, tra i quali anche in questo caso il rispetto degli *standard* normativi di prevenzione<sup>7</sup>.

Un secondo livello di interventi viene invece correlato all'adozione di *standard* di sicurezza del lavoro più elevati rispetto a quelli “minimi” di legge, con riferimento in primo luogo, ma non solo, ai settori più “difficili” come quello edile e degli appalti.

Anche in questo caso di particolare interesse risultano le disposizioni della l. r. Campania n. 14/2009, dove il sistema AQL sopra illustrato prevede un secondo asse di interventi (incentivi), cui possono accedere le imprese, già “certificate” come virtuose (ossia imprese di “Alta qualità del lavoro”), che si impegnano a migliorare ulteriormente la qualità del lavoro (per quanto qui interessa la qualità della sicurezza del lavoro)<sup>8</sup>.

Allo stesso modo, la l. r. Liguria n. 30/2007, nell'ambito degli interventi sulla responsabilità sociale delle imprese, precisa che le discipline e le buone pratiche, tra cui anche quelle sulla sicurezza del lavoro, liberamente adottate dai datori di lavoro, per essere espressione di modelli riconosciuti di R.S.I., *devono tendere alla realizzazione di livelli di tutela maggiori rispetto a quelli discendenti dagli obblighi di legge*. Alla adozione di tali prassi e modelli, la normativa collega poi vari effetti, tra cui l'inserimento nel registro dei datori di lavoro socialmente responsabili ed incentivi diversi, sia “prima” (a favorire cioè l'adozione dei modelli/prassi di R.S.I.), sia “dopo” (riconoscibili cioè ad imprese inserite nel registro dei datori di lavoro socialmente responsabili)<sup>9</sup>.

Interessanti, con particolare riferimento all'area dei lavori edili, le disposizioni della citata l. r. Emilia n. 2/2009: tra queste, da menzionare l'impegno alla promozione di accordi con gli istituti di credito, consorzi fidi ed associazioni di rappresentanza delle imprese, per agevolare l'accesso al credito per le imprese che realizzino interventi volti a garantire livelli di prevenzione ulteriori rispetto a quelli di legge<sup>10</sup>. Degne di particolare menzione, poi, le disposizioni che prevedono l'impegno della Regione nella promozione di accordi finalizzati alla definizione di forme di incentivazione, anche economica, a favore dei lavoratori, anche in questo caso correlate all'adozione di misure di prevenzione ulteriori rispetto a quelle previste dalle vigenti disposizioni<sup>11</sup>.

In definitiva, le disposizioni legislative sopra analizzate si prestano ad una valutazione certamente positiva, essenzialmente in ragione del fatto che sembrano porsi in una logica di continuità/non sovrapposizione rispetto al quadro normativo nazionale, predisponendo regole e strumenti atti a favorire l'incremento dei margini di effettiva applicazione di quest'ultimo – come noto annoso problema del nostro ordinamento – e, dall'altro lato, offrono anche spazi per un virtuoso innalzamento degli *standard* di prevenzione, nella logica della responsabilità sociale delle imprese, ma in quadro di coerenza con il sistema normativo nazionale.

Evidentemente, sarà necessario verificare la concreta implementazione delle norme regionali. In quest'ottica, ed in considerazione degli effetti importanti che potranno avere le norme premiali che, come s'è visto, hanno significativo riconoscimento in diverse leggi regionali, sarà decisivo l'accertamento dell'effettiva attuazione di tali disposizioni, in correlazione con il controllo sui reali innalzamenti degli *standard* di prevenzione (ulteriori rispetto a quelli *ex lege*).

---

<sup>7</sup> V. in particolare art. 7 l. r. n. 3/2009.

<sup>8</sup> V. artt. 12 e 24 l. r. n. 14/2009.

<sup>9</sup> V. artt. 12 ss. l. r. Liguria n. 30/2007

<sup>10</sup> Art. 8, comma 2, lett. b), l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009.

<sup>11</sup> Art. 3, comma 3, lett. f), l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009.

A tal fine, uno snodo importante per l'attuazione dei sistemi promozionali/incentivanti sarà senz'altro costituito dalla certificazione degli *standard* di sicurezza, da collegare, nel nuovo quadro normativo, ai “modelli di organizzazione e gestione” ex art. 30 d.lgs. n. 81/2008 (infatti esplicitamente menzionati in alcune disposizioni regionali più recenti<sup>12</sup>) ed al ruolo degli organismi paritetici e pubblici (a livello regionale anche alle funzioni dei Comitati regionali di coordinamento di cui all'art. 7 d.lgs. n. 81/2008).

#### Riferimenti bibliografici essenziali

- Carinci F. (2010), *Prefazione*, in Zoppoli L., Pascucci, Natullo 2010, p. XXXV.
- Masi M. (2009), *Le competenze delle Regioni*, in Tiraboschi M., Fantini L. 2009, p. 449.
- Montuschi L. (2007), *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in Pascucci, 2007, anche in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, 799 ss.
- Natullo G. (2007), *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, suppl., 61 ss.
- Natullo G., Santucci R. (2008), *Ambiente e sicurezza sul lavoro. Quali tutele in vista del testo unico? Atti del convegno di Benevento (9 novembre 2007)*, Milano, Angeli.
- Pascucci P. (2007) (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 (Urbino, 4 maggio 2007)*, Roma, Ministero della salute-Ispesl, Roma.
- Rusciano-Natullo (2007), (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in F. Carinci (dir.), *Diritto del lavoro, Commentario*, VIII, Torino, Utet.
- Tiraboschi M., Fantini L. (2009) (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè.
- Troisi A. (2010), *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in Zoppoli L., Pascucci, Natullo 2010, p. 15.
- Zoppoli L. (2007) (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Quaderni ARLAV Campania.
- Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G. (2010), (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, Milano, Ipsoa.

---

<sup>12</sup> V. l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009, art. 3, comma 3, lett. *f*); art. 9, comma 2, lett. *b*), del Regolamento di attuazione di cui all'art. 54, comma 1, lett. *a*), della l. r. Campania n. 14/2009.

## **Esperienze applicative a confronto**

*L'esperienza pugliese*

dott. Fulvio Longo

*Dirigente della Regione Puglia*

1. Veniamo subito al primo tema che è stato richiamato dal prof. Zoppoli: la costituzione e l'avvio dei Comitati di coordinamento regionali e come questi sono stati in qualche modo metabolizzati all'interno dei sistemi regionali.

Avendo vissuto entrambe le esperienze posso dire che si avverte una discreta differenza tra “il clima” che si respirava nei Comitati di coordinamento previsti dal d.lgs. n. 626/1994 e quello che si respira nei Comitati di coordinamento previsti dal d.lgs. n. 81/2008. Questa affermazione si fonda sostanzialmente sul fatto che i nuovi Comitati di coordinamento si collocano all'interno di un sistema istituzionale più articolato, con una definizione dei diversi livelli di governo all'interno dei quali trovano una più corretta collocazione i Ministeri e le Regioni, gli organi consultivi e le parti sociali. Tema, questo, ripreso dal prof. Smuraglia in maniera chiara nella sua introduzione alla sessione di ieri.

Per la prima volta si definiscono in maniera più chiara i compiti e gli obiettivi dei diversi livelli di governo in cui si articola il nuovo sistema istituzionale (Cabina di regia *ex* art. 5, Commissione consultiva permanente, Comitati regionali di coordinamento). In questo contesto i Comitati di coordinamento regionali attivatisi subito in gran parte delle Regioni hanno svolto il ruolo di levatrice del nuovo sistema istituzionale, pur in assenza di quegli indirizzi di carattere generale previsti a carico della Cabina di regia voluta dall'art. 5 del d.lgs. n. 81/2008.

In concreto la Regione Puglia è stata tra le prime ad aver deliberato la costituzione del nuovo organismo, nell'aprile del 2008, vigente la l. n. 123/2007 che ha regolato il sistema dei Comitati di coordinamento prima ancora del testo unico. Lavorando alla costituzione dei nuovi Comitati abbiamo subito avvertito che mancava qualche cosa. Siamo partiti insediando il Comitato regionale, attivando l'Ufficio operativo regionale e gli Organismi provinciali, però, nella logica del nuovo assetto istituzionale, ci siamo sentiti subito orfani. Orfani della Cabina di regia. Un sistema si definisce tale se ogni pezzo o livello è attivo e svolge i compiti ad esso attribuiti. Nel contempo sono iniziati i lavori della Commissione consultiva permanente, l'altro tassello importante del sistema istituzionale, frenati purtroppo da una certa farraginosità iniziale, della quale io sono stato personale testimone facendone parte. D'altro canto, questa era una delle criticità che avevamo preannunciato quando abbiamo commentato il testo unico appena uscito: cinquanta persone che si riuniscono in un organismo ci sembravano un po' pletoriche e comunque di non facile governabilità, ipotesi quest'ultima dimostratasi veritiera, almeno in una prima fase.

Devo dare atto che poi c'è stata una accelerazione nei meccanismi di funzionamento fondata sull'attivazione dei gruppi di lavoro tematici, sicuramente importante e positiva, che hanno cominciato a lavorare alacremente, come anche Fantini ci ha ricordato.

Quindi, questo è un primo elemento importante: la differenza di un organismo dapprima isolato come all'epoca del d.lgs. n. 626/1994, rispetto ad un organismo che però deve riannodare le fila di un governo complessivo della sicurezza sul lavoro all'interno di una strategia che ha poi tutta una serie di passaggi, non soltanto formali, nella programmazione nazionale.

Il tema del governo unitario delle politiche per la tutela della salute nei luoghi di lavoro era e rimane una delle criticità con cui ci confrontiamo da anni. Abituati, si fa per dire, ai diversi momenti della programmazione nazionale e regionale spesso disallineati nel tempo: piani sanitari nazionali, intese Stato-Regioni, piani regionali di prevenzione, patti. Strumenti articolati e complessi che in qualche modo hanno a che fare con la gestione dei Comitati regionali che di questi si alimentano. Politiche regionali che, a mio avviso, si rafforzano se passano all'interno del Comitato regionale trovando ampia condivisione di tutti i soggetti istituzionali e sociali ivi rappresentati.

Noi abbiamo attivato il Comitato con una delibera dell'aprile 2008, ma la prima seduta si è svolta sei mesi dopo, a causa delle difficoltà incontrate nella costruzione dell'impalcatura del Comitato. La designazione dei rappresentanti delle parti sociali non è stata agevole. Mentre per le componenti sindacali dei lavoratori non ci sono stati problemi, più complessa è stata la individuazione delle parti datoriali. Abbiamo affidato al sistema delle imprese il compito di autorappresentarsi e questo è stato un errore di partenza che abbiamo corretto strada facendo, in quanto ad un certo punto ci siamo resi conto che c'era una non chiara definizione delle presenze della parte datoriale all'interno dell'organismo e, quindi, abbiamo fermato la macchina, abbiamo convocato noi, come Regione, gli organismi più rappresentativi del mondo delle imprese e abbiamo posto loro, in sede regionale, l'opzione di individuare la loro rappresentanza attorno ad alcune aree importanti quali l'industria, l'artigianato, l'agricoltura. Ferma restando la garanzia che noi abbiamo offerto anche ai non partecipanti di renderli comunque partecipi di tutte le decisioni che l'organismo avrebbe adottato.

In questo modo siamo riusciti formalmente a definire le quattro rappresentanze delle parti datoriali all'interno dell'organismo.

Nel corso del 2009 ci siamo dotati di un regolamento non solo del Comitato di coordinamento: infatti noi genericamente parliamo di Comitato di coordinamento, dimenticandoci che il Comitato di coordinamento è costituito anche dall'Ufficio operativo regionale, più strettamente orientato alla vigilanza e dagli Organismi provinciali. Abbiamo, quindi, approvato il regolamento di questi tre organismi.

Per quanto riguarda gli Organismi provinciali, abbiamo deciso a novembre dello scorso anno uno *start-up* in un unico giorno in tutta la Regione, allo scopo di dare un segnale forte di governo complessivo delle politiche di controllo del territorio e soprattutto coinvolgendo tutti gli altri enti interessati al coordinamento degli interventi. Abbiamo però preparato questo *start-up* con uno schema di gioco comune per tutti, per tutte le Province, attraverso la definizione degli obiettivi, la definizione del contesto provinciale partendo dall'analisi dei flussi informativi in nostro possesso su cui andare a definire la programmazione del 2010 dei Servizi di prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro delle ASL, d'intesa con gli altri soggetti istituzionali.

Questa è stata un'operazione che ha dato dei buoni risultati, con qualche diversificazione a livello di territorio e con l'emersione di alcune “vecchie” criticità, quali la difficoltà delle relazioni con le Direzioni provinciali del lavoro. Organismi centralistici, con pochi gradi di reale autonomia, che si attivano soltanto o prevalentemente su indicazioni provenienti dal vertice nazionale del Ministero del lavoro. Questo è un dato



incontrovertibile, che diventa spesso anche una barriera alla disponibilità individuale dei dirigenti locali orientati alla collaborazione leale tra amministrazioni pubbliche.

Il Comitato regionale di coordinamento ha inoltre approvato tre documenti: uno sulla sicurezza nelle scuole, aggiornando vecchie linee guida ex d.lgs. n. 626/1994 al d.lgs. n. 81/2008 ed al d.lgs. n. 106/2009, portandolo successivamente all'approvazione della Giunta regionale, e due documenti in tema di rapporti tra alcool, sostanze stupefacenti e lavoro, come supporto all'attività dei medici competenti.

Alla luce di queste considerazioni credo che il ruolo e le potenzialità del Comitato all'interno della Regione Puglia sia decisamente migliore rispetto al passato.

2. Per quanto concerne il secondo punto richiamato dal prof. Zoppoli, diamo subito alcuni dati: così anche io faccio un po' di *marketing* delle attività messe in campo da parte della Regione Puglia, che ha saputo cogliere l'occasione offerta dal Piano della prevenzione nazionale e regionale 2005-2007.

A monte abbiamo la felice intuizione dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005: Stato e Regioni definiscono gli obiettivi, le risorse sono quelle delle Regioni, ma si stabilisce un percorso, una metodologia per cercare di raggiungere questi obiettivi. Come Regione Puglia abbiamo colto al volo questa occasione, perché sulla linea progettuale “sicurezza sul lavoro”, all'interno del Piano nazionale della prevenzione, che si articola in altre dieci linee progettuali, abbiamo appostato 5 milioni e mezzo di euro. Partendo da una valutazione del contesto pugliese, estremamente povero di risorse di personale e quindi di attività correlate, sono stati avviati progetti che hanno consentito l'immissione nel sistema sanitario regionale di circa il 93% in più di personale. Sono stati assunti una cinquantina tra medici del lavoro e tecnici della prevenzione, che hanno portato conseguentemente anche ad una impennata delle attività con incrementi del 96% delle ispezioni nel settore dell'edilizia e del 143% delle attività di controllo negli altri settori produttivi. Quindi, siamo passati da 2.500 ispezioni del 2005, a circa 8.000 ispezioni nel 2009, un numero purtroppo ancora lontano da quello che è l'obiettivo che il Patto della salute ci ha imposto (12.000 ispezioni l'anno). Quindi abbiamo fatto un grande passo avanti, ma siamo ancora indietro rispetto al contesto nazionale e quindi dobbiamo fare ancora molta strada per stabilizzare questo dato. Da stabilizzare sarebbero anche i rapporti di lavoro del personale assunto, operazione quest'ultima complicata dalle difficoltà di natura economica che sta attraversando il sistema sanitario regionale.

Ritengo, dopo questa esperienza, assolutamente positiva e innovativa l'impostazione del precedente Piano nazionale di prevenzione. Abbiamo avuto due anni di transizione e ora ci avviciniamo al nuovo Piano, che però si presenta con caratteristiche molto diverse ed in un contesto differente rispetto al 2005, con una spinta molto più forte verso una programmazione regionale più svincolata dalla programmazione nazionale. Sono due piani diversi, due metodologie differenti.

Più orientato il primo Piano verso un solidarismo interregionale ed una ricerca di uniformità di applicazione in affermazione dei principi di equità che sono propri dei livelli essenziali di assistenza.

Oggi abbiamo una impostazione diversa, una maglia molto larga, un Piano della prevenzione che copre tutti gli ambiti della possibile programmazione regionale. Assetto questo che ci fa porre la domanda “ma come la mettiamo con le risorse economiche e con il tetto del 5% per la prevenzione”? Il 5% che cosa è? È ancora quello che noi intendevamo, un contributo per sostenere la prevenzione del territorio, oppure dobbiamo considerarlo alla luce di questa nuova impostazione di Piano come un 5% che copre anche

gli *screening* oncologici, la prevenzione delle patologie bronco-pneumologiche, delle osteopatie, la prevenzione dei *deficit* di udito, la prevenzione della cecità, tutti obiettivi che oggi sono nel Piano e che quindi pongono un serio problema relativamente alla riallocazione delle risorse? Questa impostazione rende tutto molto più difficile. Ecco un'altra buona ragione per accelerare l'istituzione della Cabina di regia *ex art. 5* a sostegno delle programmazioni regionali. Siccome abbiamo vissuto l'era della confusione e della non programmazione, io non vorrei ritornare a quell'era.

*La pianificazione della prevenzione negli ambienti di lavoro in Veneto:  
2005-2009*

dott. Luciano Marchiori, dott. Giovanna Frison

*Dirigenti della Regione Veneto*

*1. Premessa*

In Veneto le attività di prevenzione negli ambienti di lavoro sono state pianificate tenendo conto dello scenario nazionale e regionale secondo i seguenti obiettivi:

- l'incremento dei livelli di efficacia ed efficienza del sistema regionale di prevenzione negli ambienti di lavoro, attraverso la definizione di linee d'azione coordinata dei servizi di prevenzione (Spisal);
- la promozione della partecipazione delle istituzioni e delle parti sociali alle politiche di prevenzione;
- il contrasto dei rischi maggiori secondo priorità definite dal quadro epidemiologico di salute dei lavoratori del Veneto.

Nel contesto delineato, la Direzione prevenzione della Regione Veneto ha attuato la pianificazione ed il monitoraggio delle attività degli Spisal anche al fine di garantire la copertura dei Livelli essenziali di assistenza.

*2. Obiettivi perseguiti*

L'evoluzione operativa dei progetti del Piano, determinata dai cambiamenti produttivi, sociali, epidemiologici ed istituzionali ha comportato:

- 1) l'attivazione del Comitato regionale di coordinamento (art. 7 del d.lgs. n. 81/2008) tra pubbliche amministrazioni deputate al controllo negli ambienti di lavoro e parti sociali al fine di sviluppare politiche e linee comuni d'intervento in ambito della vigilanza;
- 2) l'attuazione degli obiettivi indicati nel d.p.c.m. 17.12.07: “Patto Stato-Regioni” relativamente alle attività di prevenzione negli ambienti di lavoro in coerenza con il Piano nazionale edilizia ed il Piano nazionale agricoltura;
- 3) lo sviluppo di progetti orientati verso:
  - l'incremento dei livelli di sicurezza e protezione della salute attraverso la vigilanza per il rispetto delle normative sulla sicurezza negli ambienti lavorativi. La vigilanza è stata mirata verso le priorità epidemiologiche (edilizia, metalmeccanica, agricoltura, trasporti, amianto);
  - la promozione di politiche sociali di controllo dei determinanti di salute attraverso azioni di comunicazione sociale del rischio, di condivisione e coinvolgimento attivo di parti sociali, enti ed istituzioni. L'obiettivo è stato quello di promuovere e facilitare

- la formazione di *reti* attive ed indipendenti nel campo della prevenzione negli ambienti di lavoro;
- la promozione del benessere sul luogo di lavoro, come risposta alle trasformazioni del mondo del lavoro con l'insorgenza dei nuovi rischi psicosociali, nell'ottica del miglioramento della qualità e del benessere sul lavoro quali fattori di competitività economica e sviluppo sociale;
- 4) l'innovazione delle linee di intervento degli Spisal è stata perseguita attraverso progetti orientati verso:
- a. lo sviluppo dei Sistemi di gestione della sicurezza aziendale (SGS) promuovendo la collaborazione con le categorie economiche nell'obiettivo di sviluppare un modello di vigilanza che comprenda non solo il controllo degli aspetti tecnici della sicurezza sul lavoro, ma anche un audit analitico sui sistemi organizzativi e gestionali, verificandone la capacità di assicurare, monitorare, valutare, migliorare e mantenere nel tempo la sicurezza e l'igiene dell'ambiente di lavoro;
  - b. l'abbandono di pratiche di non documentata efficacia (come le visite di idoneità per gli apprendisti maggiorenni) con la liberazione di risorse da indirizzare verso pratiche di maggior efficacia (promozione della salute) e l'analisi dei processi di lavoro dei servizi;
  - c. l'attivazione del Programma regionale per l'ergonomia occupazionale con la sperimentazione di interventi di ergonomia in aziende di diversi comparti (macellazione carni avicole, abbigliamento, assemblaggio lampadari, legatoria, servizi di lavanderia, assemblaggio ferri da stiro, occhialeria) e conseguenti interventi di miglioramento delle condizioni lavorative;
  - d. l'attivazione del Programma regionale di epidemiologia occupazionale, finalizzato alla gestione dei flussi informativi INAIL, al loro utilizzo ai fini di prevenzione e alla gestione del Registro regionale mesoteliomi;
  - e. lo sviluppo di un piano regionale di sorveglianza dei lavoratori ex esposti a cancerogeni: amianto e cvm;
  - f. l'implementazione di un progetto orientato alla sicurezza del lavoro nelle strutture sanitarie pubbliche con la messa in rete dei RSPP, dei RLS e dei medici competenti;
  - g. lo sviluppo di un sistema informatico regionale gestionale dell'attività degli Spisal (Prevnet).

### *3. Macroaree di intervento*

La pianificazione regionale si è articolata nelle seguenti aree di intervento, coerenti con gli indirizzi del d.p.c.m. 17.12.07:

- Area vigilanza: orientata al raggiungimento della copertura del LEA definito da un numero di controlli della sicurezza degli ambienti di lavoro pari al 5% delle aziende con dipendenti.
- Area promozione della salute: orientata verso stili di vita salubri (contrasto alcool, droga, fumo), allo sviluppo del benessere organizzativo negli ambienti di lavoro, alla cultura della sicurezza del lavoro nella scuola, ed alla comunicazione sociale.
- Area sanitaria: orientata allo sviluppo della sorveglianza degli ex esposti a cancerogeni, alla gestione del registro regionale mesoteliomi, ai programmi regionali di epidemiologia ed ergonomia.

- Area della ricerca e sviluppo: orientata alla effettuazione di progetti in collaborazione con università, ISPESL, INAIL e allo sviluppo di pratiche innovative come il controllo sull'organizzazione della sicurezza (SGS), allo sviluppo del sistema informatico regionale in coerenza con il progetto SINP-CCM, allo sviluppo del progetto CCM sulla prevenzione del rischio cardiovascolare negli ambienti di lavoro.
- Area formazione: finalizzata alla formazione degli operatori necessaria al raggiungimento degli obiettivi regionali di prevenzione.

#### 4. Attività svolte

La tabella seguente riassume, con indicatori macro, le principali linee di lavoro effettuate nell'ambito della vigilanza, della sorveglianza sanitaria e della promozione. Altre attività svolte nell'ambito della promozione della salute o della ricerca e sviluppo sono desumibili dalla lettura dei paragrafi successivi.

DESCRIZIONE ATTIVITA'	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Interventi di prev. e vig. (edilizia compresa)	7175	7137	6660	7427	9474	10235
Inchieste infortunio	2268	2427	2238	1719	1627	2041
Di cui con profilo di responsabilità	674	646	607	714	473	428
Indagini MP	1842	1657	1550	1568	1710	1455
Di cui con profilo di responsabilità					66	62
Cantieri controllati	2998	2947	2992	3059	3821	3725
Aziende edili controllate	3617	3392	3647	4045	5522	4577
Verbalì di prescrizione( bonifiche D.Lgs.758)	3708	3454	3443	4379	3829	3353
Pareri per nuovi insediamenti produttivi	8287	7979	7770	7671	5466	5637
Visite medicina del lavoro	5604	4739	5192	4395	3534	8272
Soggetti formati	13695	14779	16035	20525	21197	15343

Il numero di aziende controllate dal 2004 al 2009 è aumentato del 30%; i cantieri controllati sono passati da 2.998 a 3522 e le imprese edili controllate da 3617 a 4577.

Nel 2009 sono stati effettuati 14.202 sopralluoghi ed emessi 5.676 verbali complessivi; le aziende ispezionate in coordinamento con DPL, INAIL, INPS sono state 800.

Come da indicazioni del Piano nazionale edilizia, la vigilanza coordinata tra enti è stata finalizzata al controllo dei rischi di caduta dall'alto, di seppellimento e della regolarità del lavoro per il contrasto delle forme in nero e del lavoro grigio.

La pianificazione ha perseguito l'omogeneizzazione delle pratiche di lavoro dei servizi al fine di garantire il massimo della uniformità dei prodotti erogati in ambito regionale. A tal fine, sono state emesse diverse linee guida e procedure operative rivolte ai principali processi di lavoro (ispezioni in edilizia, nella metalmeccanica, nel legno e agricoltura, inchieste infortuni, SGS, ecc.).

#### 5. Estensione della copertura degli interventi svolti

Facendo riferimento al Patto Stato-Regioni (d.p.c.m. 17.12.2007) che fissa l'obiettivo di controllare almeno il 5% delle unità locali, con dipendenti, la tabella seguente documenta

un progressivo incremento della copertura del LEA, con ricadute immediate sul controllo nei confronti del comparto a maggior rischio: l'edilizia.

Livello di Assistenza	Definizione	2005	2006	2007	2008	2009
Prevenzione salute nei luoghi di lavoro	% imprese attive sul territorio controllate	2,7	2,5	3,2 %	3,7 %	4,1 %
	% cantieri controllati su notificati		10,7	12,2	13,9	14

#### *6. Risultati ottenuti, prodotti realizzati*

Il risultato documentato nel paragrafo precedente attiene al miglioramento qualitativo (efficacia ed appropriatezza) e quantitativo delle prestazioni. Miglioramento certificato attraverso il monitoraggio della produttività del sistema regionale di prevenzione in atto dal 1999. Il risultato è stato ottenuto in una condizione caratterizzata dalla contrazione delle risorse umane a disposizione (14 operatori dal 2000 ad oggi).

Importa anche sottolineare la contemporanea riduzione del fenomeno infortunistico verificatasi dal 2005 al 2008 (allegato 1)

Altri risultati riguardano i seguenti punti:

##### *Rete della prevenzione negli ambienti di lavoro*

La programmazione dell'attività di prevenzione, vigilanza, formazione ed assistenza per l'anno 2010, elaborata dall'Ufficio operativo – congruentemente alla pianificazione nazionale e regionale di DRL, INAIL, INPS, ISPEL, ARPAV e VV.F., agli obiettivi del d.p.c.m. 17.12.07 ed alla pianificazione del Coordinamento interregionale delle Regioni per l'edilizia e l'agricoltura – anche a seguito della consultazione con le parti sociali, è stata oggetto di esame ed approvazione da parte del Comitato regionale di coordinamento nella seduta del 23 febbraio 2010.

La pianificazione espressa dal Comitato regionale si concretizza operativamente attraverso i Comitati provinciali di coordinamento, costituenti articolazioni, su base provinciale aventi carattere operativo.

*Attivazione del bando di formazione straordinaria ex art. 11, comma 7, d.lgs. n. 81/2008 per lavoratori, datori di lavoro di comparti a rischio, insegnanti e studenti; secondo indirizzi approvati dal Comitato regionale di coordinamento sarà realizzato entro il 2010.*

##### *La valutazione dell'organizzazione aziendale della sicurezza*

La promozione dei SGS sta portando progressivamente il sistema Spisal del Veneto da un approccio per comparto ad un approccio per azienda, vale a dire che ogni intervento di prevenzione, attuato dagli Spisal, affronta a 360° i diversi aspetti critici per la salute e la sicurezza dei lavoratori presenti in azienda, quindi, la valutazione della sicurezza gestionale (SGS).

L'intervento per azienda, quindi, oltre a valorizzare in un'azione sinergica le diverse professionalità presenti nei Servizi e ad orientare le aziende verso un approccio sistematico



alla sicurezza, consente di capitalizzare, in una combinazione efficiente, il *know how* e gli strumenti operativi sviluppati nelle diverse aree progettuali del Piano vigilanza, del Piano formazione e del Piano promozione della salute.

Il successo del progetto è documentato dal numero di aziende verificate dall'avvio della linea SGS, oltre 500, e dall'emissione di un bando regionale (finanziato con 1.200.000 euro del fondo regionale derivanti dalle sanzioni *ex* d.lgs. n. 758/1994) finalizzato ad incentivare le aziende alla promozione del SGSL (sistema di gestione della sicurezza del lavoro).

#### *La promozione della salute*

La promozione della salute nei luoghi di lavoro, in maniera organizzata e sistematica è iniziata in Veneto con il piano triennale 2002-2004. Tale innovativa linea di lavoro nel 2007 ha comportato lo svolgimento di 48 progetti a livello di ULSS.

La progettazione degli interventi è stata orientata da bisogni e interessi di varia natura: dai problemi di sicurezza sul lavoro, agli stili di vita, al collegamento con il mondo scolastico, all'inserimento lavorativo dei diversamente abili.

#### *La promozione del benessere organizzativo*

Il progetto di Promozione del benessere organizzativo si è caratterizzato fin dall'inizio per l'esigenza e l'opportunità di avere una visione multidisciplinare affiancando alle competenze dei servizi Spisal la collaborazione delle Università di Verona, Facoltà di Medicina e di Giurisprudenza, e di Padova, Facoltà di Psicologia.

Nell'ambito delle attività previste dal progetto sono state organizzati interventi pubblici di promozione del benessere organizzativo o la partecipazione ad iniziative quali: il Convegno: “Promozione del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni”, (9 febbraio 2006) a cui hanno partecipato circa 160 rappresentanti di aziende ULSS ed enti locali.

Iniziative di formazione sono state promosse per i Servizi Spisal con due Workshop sul disagio psicologico e le costrittività organizzative negli ambienti di lavoro.

Con la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Verona è stato attivato il Corso di perfezionamento universitario per Consiglieri di fiducia.

Nel corso del 2006 sono state concluse indagini di benessere organizzativo nel comparto metalmeccanica su 2084 lavoratori e in pubbliche amministrazioni.

Il Servizio di Medicina del lavoro dell'Università di Verona, individuato come centro regionale per la diagnosi delle patologie derivanti dal disagio organizzativo, alla fine del 2006 ha esaminato circa 500 casi inviati da tutte le Province del Veneto.

Tutto ciò è stato propedeutico al recepimento del d.lgs. n. 81/2008 in materia di valutazione della stresso lavoro correlato permettendo al Veneto la partecipazione ai lavori del gruppo di coordinamento delle Regioni e dell'ISPESL.

Nel 2009 si è intervenuti ai lavori della V Commissione per la stesura della Legge regionale sulla prevenzione del fenomeno del *mobbing* e la prevenzione del benessere sul lavoro.

#### *Sistema Informativo Regionale della Prevenzione (SIRP)*

Si tratta dello sviluppo del software gestionale “Prevnet” che dal 2009 garantisce al sistema regionale degli Spisal di disporre di un sistema di registrazione dati attività: ciò permetterà di costruire archivi regionali degli interventi ispettivi, delle malattie professionali e delle inchieste infortuni in relazione con le banche dati INAIL, DPL, ISPESL, Veneto Lavoro, INPS ed altre amministrazioni pubbliche interessate (G.F., Magistratura).

*7. Attività che si intendono continuare o implementare in relazione agli obiettivi non raggiunti o da consolidare*

In attesa della pianificazione nazionale 2010-2012, il sistema regionale di prevenzione negli ambienti di lavoro è impegnato nel raggiungimento degli obiettivi definiti in ambito del Comitato regionale di coordinamento, e specificatamente:

- Obiettivi di attività indicati nel Patto Stato-Regioni (d.p.c.m. 17.12.07) con l'impegno di garantire il raggiungimento del LEA (5% delle u.l. da controllare).
- Tutela e sorveglianza sanitaria dei lavoratori ex esposti a cancerogeni, amianto e cvm.
- Informatizzazione dei servizi (progetto Prevnet), nella gestione dei flussi INAIL e nell'attivazione dell'osservatorio regionale sulle inchieste infortuni e malattie professionali, oltre che nella diffusione di strumenti e tecnologie *internet-based* nell'ambito della comunicazione interna ai servizi e nella comunicazione esterna rivolta agli *stakeholder*.
- Sviluppo di una specifica progettazione rivolta alla prevenzione delle malattie correlate al lavoro.
- Sinergie di prevenzione con altre Direzioni regionali in materia di formazione, appalti pubblici, industria ed agricoltura.

Allegato n. 1

Andamento infortunistico in Veneto nel periodo 2000-2008 (Fonte: INAIL): tra parentesi sono indicati gli infortuni *in itinere*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	99/'08 %
Italia	1.010.777 (7.423)	1.022.693 (33.701)	1.023.389 (50.333)	992.840 (58.309)	977.803 (69.683)	966.729 (80.714)	939.566 (81.604)	927.998 (84.876)	912.615 (89.495)	874.940 (50861)	-13
Veneto (industria, servizi, agricoltura, conto stato)	135.784 (7.423)	134.794 (9.754)	133.067 (11.268)	126.504 (10.391)	123.328 (11.924)	120.818 (14.765)	113.836 (16.064)	113.423 (11.901)	109.915 (12.017)	104.131	-23
Assicurati Inail (esclusa agricoltura)	N.D.	N.D.	1.488.597	1.571.055	1.620.009	1.639.431	1.618.431	1.651.074	1.668.190		

Nel 2008 sono stati coinvolti in eventi infortunistici 24.385 lavoratori stranieri (pari al 17% del fenomeno complessivo)

Infortuni mortali denunciati all'INAIL dal 1999 al 2008 negli addetti all'industria, commercio, servizi, agricoltura: tra parentesi sono indicati gli infortuni *in itinere*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	99/08 %
Italia	1.438 (99)	1.412 (134)	1.549 (270)	1.481 (363)	1.326 (338)	1.225 (274)	1.123 (233)	1.302 (245)	1170 (287)	1120 (335)	-22
Veneto	154 (25)	148 (25)	120 (28)	136 (45)	148 (38)	114 (36)	102 (32)	117 (37)	116 (34)	108 (30)	-29,8

Nel 2008 gli eventi mortali che hanno interessato lavoratori stranieri sono stati 26 (pari al 14,8 % del totale).

*L'esperienza marchigiana*

dott. Giuliano Tagliavento

*Dirigente della Regione Marche*

1. Iniziando con il Comitato di coordinamento regionale, condivido quanto detto da Fulvio Longo relativamente al “prima” e al “dopo” il d.lgs. n. 81/2008.

Nelle Marche il Comitato si è avviato anche grazie ad un forte interesse della parte sociale sindacale, la quale ha spronato le istituzioni richiamando continuamente gli obiettivi. Si è invece registrata una certa difficoltà per quanto riguarda la parte sociale datoriale e le sinergie al proprio interno, che è stata superata con fatica.

Occorre riconoscere che il d.lgs. n. 81/2008 ha dato un fortissimo impulso riprendendo alcuni aspetti della metodologia di lavoro che già si era già consolidata nel territorio. Quella metodologia per cui la progettazione e la programmazione delle attività avviene nel territorio, attraverso l'analisi dei bisogni. Ognuno gioca il proprio ruolo, ma si condividono gli obiettivi di salute e sicurezza, per cui il datore di lavoro fa il datore di lavoro, chi fa la vigilanza fa la vigilanza, il sindacalista fa il sindacalista, ma poi tutto si riflette sul Comitato di coordinamento. Oggi noi abbiamo gli strumenti per poter dire quali sono le aziende dove ci sono più infortuni, quali sono i comparti dove ci sono più infortuni e avere un monitoraggio dell'andamento degli infortuni.

Sulle malattie professionali siamo invece decisamente più indietro, perché non abbiamo il quadro epidemiologico. Il percorso verso il miglioramento consiste nell'identificazione dei bisogni del territorio, nel fare delle azioni e monitorarle, con i vari attori che, in una logica di condivisione, facciano ognuno la propria parte.

Nella nostra Regione abbiamo adottato la delibera di costituzione del Comitato nel giugno del 2008: ci sono voluti sei mesi per poter realmente avviare il coordinamento a causa dei medesimi motivi di cui parlava Fulvio Longo. Abbiamo adottato il regolamento, nel quale abbiamo condiviso il progetto per ottenere 1.400.000 euro *ex art.* 11 per la formazione in sicurezza e stiamo procedendo per il secondo bando. Su richiesta dei sindacati – che, come dicevo, stanno dando un impulso fondamentale – abbiamo cercato di omogeneizzare il lavoro dei servizi e “messo sul piatto” quanto essi fanno nel bene e nel male: abbiamo costituito un gruppo di lavoro per individuare degli indicatori che ci facciano capire il grado di utilità dei servizi di prevenzione del SSR.

Relativamente alle attività di promozione, noi abbiamo un sistema che era precedente al d.lgs. n. 81/2008, ma che è con esso coerente: un sistema, avviato nel 2005 con una delibera di piano triennale, in cui ci siamo divisi i compiti con l'INAIL. Il programma INAIL-Regione costituisce l'asse portante istituzionale: presso la Regione Marche vengono coordinati i gruppi più istituzionali, presso l'INAIL tutti i gruppi interdisciplinari che si occupano delle attività sul territorio di promozione della salute. Ci siamo divisi i compiti perché oggettivamente da soli non saremmo riusciti a portare avanti tutto.

Al fine di capire come funziona il Comitato di coordinamento, ci siamo dati ogni anno un programma di lavoro. Il programma del primo anno è stato quello di far conoscere ai componenti del Comitato di coordinamento tutto quanto già esiste e gli strumenti che possono essere utilizzati dal Comitato.

Abbiamo organizzato due seminari: uno sul sistema informativo, cioè su tutto ciò che si sa e che si può gestire; l'altro sul ruolo dei RLS. Per la fine di giugno stiamo

programmando due giornate di riflessione sullo stato dell'arte e sulle strategie per il futuro su cui entro la fine dell'anno la nuova Giunta emanerà una delibera di programma nel corso del triennio.

Da ultimo anche io debbo dire, in sintonia con Fulvio Longo, che, al di là delle esperienze consolidate soprattutto con l'INAIL e anche con l'ISPESL (che però sul territorio svolge una funzione diversa), non è ancora chiaro se altre istituzioni credano o meno in questo Comitato di coordinamento.

2. Per quanto concerne la seconda questione posta dal prof. Zoppoli, condivido ancora una volta quanto sottolineato da Longo circa i problemi di fondo tra il vecchio Piano della prevenzione ed il nuovo Piano della prevenzione, così come condivido quanto rilevato da Marchiori sul fatto che le Regioni avvertono assolutamente la necessità di un Piano di lavoro nazionale. Ciò significa che le Regioni intendono il federalismo non già come un percorso per cui ognuna va per conto suo, bensì nel quale esse contribuiscono con le esperienze del territorio a definire insieme le politiche e le strategie.

Da un punto di vista complessivo, abbiamo condiviso il Piano di prevenzione con le parti sociali in termini di obiettivi: settore dell'edilizia; piano per l'agricoltura che abbiamo appena approvato; neoplasie professionali. Sono le tre linee nazionali definite con il Patto per la salute sui luoghi di lavoro nel 2007 e che sono le uniche, per ora, che abbiamo in termini di sostanza condiviso come tutte le Regioni con i livelli nazionali.

Con il Comitato di coordinamento della Regione Marche abbiamo condiviso anche altre tre tematiche o linee strategiche. La prima riguarda il rafforzamento dei RLS, su cui stiamo lavorando ormai da tre anni e su cui dovremo fare sicuramente un salto di qualità per sostenere una rete per una loro reale partecipazione. Su questo abbiamo condiviso una progettualità con le parti sociali.

La seconda linea strategica concerne il ruolo del medico competente che il d.lgs. n. 81/2008 configura in modo piuttosto diverso da quello che emergeva nel d.lgs. n. 626/1994. Su questo si sta lavorando insieme, in una logica di sistema tra ISPESL, Regioni e Ministero della salute, per mettere in campo una azione finalizzata a migliorare la qualità e l'efficacia del significato del ruolo del medico competente.

La terza linea rappresenta un po' una scommessa e riguarda la consulenza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Nell'ambito delle piccole imprese, prevalenti nella nostra Regione, le stesse associazioni artigiane e gli stessi imprenditori hanno difficoltà a valutare l'efficacia e l'utilità di quanto si spende per la consulenza. E, dall'altra parte, una serie di dubbi ce li hanno anche i sindacati, così come, su di un altro versante, anche coloro che fanno vigilanza. Ciò che è certo è che la consulenza ha bisogno di fare dei passi avanti come sistema e come livello medio di risposta ai bisogni. Su questo aspetto non ci sono particolari riferimenti normativi e nondimeno abbiamo deciso di impegnarci come sistema innanzitutto per studiare il fenomeno e quindi per programmare azioni che possano dare dei risultati.

Anche per la consulenza pensiamo ad un percorso simile a quello che abbiamo intrapreso tre anni fa con i RLS, rispetto ai quali ci siamo chiesti: sappiamo chi sono? Sappiamo di cosa hanno bisogno al di là degli *slogan*? Ci siamo guardati in faccia e ci siamo detti che in realtà non lo sapevamo bene. Così abbiamo cominciato a conoscerli e a fare delle azioni, predisponendo poi un monitoraggio dell'efficacia di queste azioni.

Questi sono essenzialmente gli assi portanti del nostro nuovo piano.

*Ancora sull'importanza del ruolo delle Regioni*

ing. Marco Masi

*Responsabile del Coordinamento tecnico interregionale PISLL  
(prevenzione, igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro)*

1. Coordinamento è una parola importante e allora si impone subito una riflessione. Si parla di federalismo coordinato o di coordinamento federalista? Sarebbe positivo se il sistema centrale desse il messaggio forte che lavorare insieme è una risorsa, una sinergia straordinaria.

Dai coordinamenti nascono le norme regionali concorrenti, le buone prassi, che colgono, come è già stato detto, le emergenze sul territorio, nei vari settori. Proprio sulla legislazione concorrente – di cui hanno parlato molto efficacemente la prof. Campanella e il prof. Natullo – mi viene un dubbio: e cioè che quella normativa concorrente sia interpretata da molti come norma antagonista. Non è così. Visto che ci troviamo in un consesso di giuristi, sarei curioso di sapere quale norma regionale, quale delibera di giunta regionale, sia stata dichiarata incostituzionale. O quale disposizione regionale abbassi i livelli di tutela. Quale norma regionale vada contro i livelli essenziali delle prestazioni civili.

Voglio ricordare che proprio grazie al confronto con le Regioni, si è evitato che nel decreto correttivo n. 106/2009 figurassero articoli come il 2-*bis* e il 10-*bis*. Ricordo che l'art. 2-*bis* affidava agli organismi paritetici funzioni di vigilanza e controllo, che nemmeno gli stessi organismi paritetici volevano, surrogando e sovrapponendosi di fatto alle ASL e alle DPL. Affidando alle università l'attestazione della presunta conformità alle regole di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, l'art. 2-*bis* riconosceva di fatto ad esse il potere di certificare la sicurezza di impianti e macchine. Io credo che le università, sulla materia della salute e sicurezza – e proprio qui ad Urbino ne vediamo un chiaro esempio – abbiano una grande importanza, ma in relazione alla didattica ed alla ricerca. Perché la prevenzione sui luoghi di lavoro si fa non soltanto con la vigilanza ed il controllo, ma anche e soprattutto con la ricerca continua di soluzioni organizzative, tecnologiche ed epidemiologiche che migliorino le condizioni di lavoro.

A me pare molto importante quanto finora fatto: è dal coordinamento e dal confronto sul territorio che nascono le linee guida, dal confronto con le imprese, con i lavoratori, con le parti sociali. Le linee guida alimentano una norma generale, la rendano moderna, applicativa, effettiva, ne fanno una buona norma.

Le linee guida riguardano anche la sicurezza delle macchine. E non è credibile che le Regioni siano escluse dai tavoli della normazione europea avendo loro competenza in materia di verifica di non conformità delle macchine. Sono i servizi di prevenzione delle ASL che, purtroppo molto spesso, a seguito di un infortunio grave o mortale, verificano se una macchina dotata di marcatura CE sia effettivamente sicura. Ebbene, le Regioni purtroppo non fanno parte – come invece il Ministero del lavoro – di quei gruppi tecnici che operano a livello europeo.

Allora mi viene un dubbio: si vuole tornare ad un sistema centrale nella materia della sicurezza?

Ebbene, il costo che le Regioni e le Province autonome sostengono per la prevenzione nei luoghi di lavoro, somma a circa 500.000.000 di euro l'anno. Ma è il banale calcolo relativo al costo del lavoro degli operatori che, forse, i nostri assessori alla sanità sarebbero ben disposti ad utilizzare nel sistema sanitario. Accanto a questi costi, c'è



poi un altro elemento di rilevanza economica, rappresentata dai costi per la riabilitazione, i costi per il reinserimento al lavoro, che gravano sul sistema sanitario regionale. Sono costi non coperti dal sistema assicurativo (INAIL), ma da noi cittadini attraverso il sistema delle Regioni.

E allora, siccome non vogliamo rinunciare ad un ruolo di integrazione socio-sanitaria, cominciamo a dialogare.

Cominciamo ad istituire le sedi opportune per il dialogo, il Comitato di cui all'art. 5, il Sistema informativo nazionale di cui all'art. 8, l'interpello di cui all'art. 12 mediante il quale lo Stato e le Regioni danno risposte uniformi e diffuse su tutto il territorio.

Io credo che il d.lgs. n. 81/2008 abbia delineato in maniera efficace gli strumenti. E noi vorremmo che quegli strumenti fossero effettivamente messi in campo.

2. Credo che gli interventi che mi hanno preceduto abbiano reso con efficacia un quadro della situazione del Piano nazionale della prevenzione. È un programma coordinato nel quale si trova una sintesi di coordinamento a livello centrale, i cui oneri ricadono sulle Regioni e sulle Province autonome.

Tuttavia, sono altre le risorse che le Regioni hanno messo in campo e sarebbe una miope ed incompleta visione considerare soltanto il Piano nazionale di prevenzione.

Le Regioni intervengono nei vari Piani regionali con assi di sostegno al sistema delle imprese, al lavoro, coniugando sviluppo e sicurezza: sempre di più si indirizza l'impresa ad utilizzare quei fondi per implementare la propria tecnologia, il proprio sistema organizzativo; addirittura si parla di incentivazione verso la responsabilità sociale, con tante iniziative nel settore.

Di pari importanza sono le azioni verso la formazione professionale. Si investono tante risorse nel settore, ma sicuramente è da migliorare la qualità della erogazione della formazione: ci si deve impegnare perché è un ambito che considero strategico.

Le Regioni hanno fatto un lavoro straordinario e io mi sento davvero di ringraziare tutti, soprattutto gli operatori oggi qui presenti. Abbiamo lavorato in maniera coordinata senza rivendicare *leadership*, cercando di aiutare le Regioni meno attrezzate ad arrivare agli *standard*, logiche e confronto comuni tra di noi hanno portato al miglioramento, anche se c'è ancora molto da fare.

Io credo che da quella politica del cordoglio, o dell'indignazione, che viene fuori ad ogni morte “bianca” si possa e si debba davvero passare alla politica del fare, a piccoli passi, attraverso l'integrazione, il confronto continuo con le parti sociali, con le università, il mondo della scuola e delle associazioni dei professionisti, affinché il diritto al lavoro non sia disgiunto dal diritto alla salute.

## Conclusioni

*Un “testo unico” al varo*

prof. Franco Carinci

*Ordinario di Diritto del lavoro nell’Università di Bologna*

1. Ricordo una serie televisiva dedicata ad un *cartoon* che si chiudeva sempre con la stessa battuta finale: “e l’ultimo chiude la porta”. Ed è un ruolo, questo, che tocca di prammatica ad un qualche professore anziano, ritenuto quanto mai adatto alla bisogna, visto che quella porta è ormai prossimo a vedersela chiudere di fronte, senza ormai più quella sorta di ammortizzatore accademico costituito dal “fuori ruolo”.

Se mai c’è un tema caldo, fatto di carne e di sangue, è proprio quello che si è qui dibattuto, traendo spunto dal volume curato dai colleghi ed amici Lorenzo Zoppoli, Paolo Pascucci e Gaetano Natullo, che – mi sia permesso di giudicare – costituisce il meglio di quanto fin’ora apparso a commento del testo unico, non senza un pizzico di personale compiacimento per averlo ospitato nella mia collana e per averlo corredato con una mia introduzione. Non è solo un tema caldo, ma è anche estremamente complesso, per il groviglio di problemi teorici e pratici che il testo commentato, ricco di imprecisioni, approssimazioni, omissioni, denuncia, frutto di una carenza al tempo stesso di volontà politica e di capacità tecnica, quale sembra caratterizzare una produzione legislativa sempre più “compromissoria”: questo con riguardo non solo ad atti partoriti nel calor bianco del dibattito parlamentare, ma anche ad atti confezionati nel discreto approfondimento dell’*entourage* governativo, come i decreti legislativi e i testi unici.

Non sorprende, dunque, la vivacità emotiva e la ricchezza argomentativa del confronto, che parte da una rinnovata denuncia della pesante ricaduta umana, sociale, economica e finanziaria degli incidenti sul lavoro e delle malattie professionali, procede attraverso una accurata ricognizione della strumentazione idonea a ridurre i crudi numeri restituitici anno dopo anno dalle relazioni dell’INAIL, giunge a verificare l’idoneità e la coerenza delle misure legislative e regolamentari *ad hoc*. Ma, per non ridurre il nostro specifico impegno ad un mero riecheggiamento di un allarme tanto generico quanto rituale, ripreso duro e grezzo dallo scontro politico e sindacale, dove viene comprensibilmente forzato, togliendogli rigore obbiettivo, occorre tener conto del peculiare contesto proprio del nostro Paese: il rilievo quantitativo di un settore agricolo ancora arretrato; il ruolo determinante del lavoro autonomo e dell’universo delle piccole e piccolissime imprese nel settore industriale e del terziario maturo; il divario assai forte a livello territoriale in termini di genuinità ed efficienza della struttura produttiva; l’impatto crescente di una immigrazione carente di cultura di base, a cominciare dalla lingua, e di formazione specifica; il gioco concorrente nel falsare i dati, quale costituito da una loro sottovalutazione, per le mancate denunce riconducibili al lavoro nero, e da una loro sopravvalutazione, per le false denunce attribuibili al tentativo di lucrare un vantaggio indebito.

Cercare di fare una fotografia esatta del fenomeno, a cominciare dalla sua tendenza e dalla sua portata, non è un’opera revisionista, ma meritoria, specie in una sede come questa, che aspira ad essere scientifica, cioè tale da far precedere la faticosa ricostruzione della realtà a qualsiasi valutazione di quello che è stato già fatto e di quello che rimane da fare, tenendo ben presente, da smalzato studioso del diritto, che proprio il diritto, ancor più della stessa natura, non procede *per saltum*. Ora è innegabile che il *trend* è positivo,

nonostante si debba fare i conti con “costanti”, come quella di un persistente divario di sviluppo, di rispetto del codice anti-infortunistico, di controllo sociale e legale esistente fra centro-nord e sud, nonché con “novità”, quale quella di una forza lavoro immigrata di difficile integrazione sia nella realtà produttiva che nella vita sociale. E, se pur più discutibile e discusso, è tutt’altro che drammatico il confronto comparativo nell’ambito UE, anche se condotto giustamente con riguardo ai Paesi più evoluti, specie se il dato viene reso effettivamente comparabile. Tanto per citare l’elemento più significativo ed impressivo, quello costituito dalle “morti bianche”, qualcosa fra il 40% ed il 45% è riconducibile ad incidenti avvenuti in strada, *in itinere* o in occasione di lavoro, che certo non si risolvono e dissolvono all’interno di un discorso ristretto alla sicurezza del lavoro; e del restante 55-60% una notevole percentuale coinvolge piccoli imprenditori, specie nei settori edile ed agricolo, che in parte od in tutto fanno capo a se stessi.

Ripeto, non si tratta di toglier priorità ad un tema che merita un continuo ed attivo allarme sociale, ma di dedicargli una attenzione informata e calibrata, premessa indispensabile anche per una disamina approfondita del testo unico in discussione. A dire il vero, come ho avuto occasione di scrivere nella mia introduzione al Commentario, il decreto non merita a pieno titolo la qualificazione di testo unico, nel senso appropriato del termine, cioè tale da ricondurre ad unica fonte l’intera disciplina della materia, facendo *tabula rasa* di tutta quella previgente: troppi i salvataggi del “passato”, troppi i rinvii al “futuro”. Ritorna, da un lato, la “paura”, da sempre condivisa da parte sindacale, di lasciarsi indietro qualcosa che potrebbe tornare utile; riecheggia, dall’altro, la “difficoltà” a chiudere in una botta sola una partita resa estremamente complessa dalla condanna al dettaglio.

Si è parlato, e si parla, di “trilateralismo”, con il coinvolgimento delle istituzioni e delle parti sociali; ma bisognerebbe sostituire il termine con quello di “quadrilateralismo”, per quanto suoni piuttosto male all’orecchio, perché sulla sponda delle istituzioni, qui più che altrove, a giocare la partita sul fronte delle istituzioni sono ormai in due, Stato e Regioni, che non è affatto detto abbiano voci in comune. Comunque, anche a prescindere da qualsiasi giudizio di merito dal come siffatta quadriglia è stata orchestrata dal testo unico, resta che a portare la croce è pur sempre l’impresa: lo Stato norma, indirizza, controlla, incentiva, con la partecipazione più o meno pesante ed incisiva delle Regioni e delle parti sociali; ma è l’impresa ad esserne la destinataria privilegiata. Ed è cosa stranota che essa soffre di un eccesso di regolazione procedurale ancor prima e più che sostanziale, sicché la via ottimale resta quella di una semplificazione, strettamente correlata alla finalità perseguita. Da questo punto di vista va dato atto che il testo unico qualche passo in avanti l’ha compiuto; ma ancor più importante della semplificazione è e rimane la certezza delle regole, rispettate le quali, uno dovrebbe sentirsi con le carte in regola.

E qui, per dirla con un detto popolare, casca l’asino. È un problema vecchio quello del coesistere di un regime normativo estremamente articolato e dettagliato e dell’art. 2087 c.c.: sì che non è sufficiente rispettare alla lettera il primo per scampare alle forche caudine del secondo. Ma il fatto è che esso viene riproposto addirittura aggravato dallo stesso aggiornamento del regime normativo preesistente.

Nessun dubbio che – comunque venga definita la responsabilità scaturente dall’art. 2087 c.c., contrattuale od extra-contrattuale – l’articolo debba essere ricondotto nell’ambito dell’“ordinamento civile” di cui all’art. 117, comma 2, lett. g), Cost., con conseguente competenza esclusiva dello Stato; ma, se il richiamo “alla determinazione dei livelli essenziali” di cui allo stesso art. 117, comma 2, lett. m), non pare in grado di rimettere in discussione tale competenza esclusiva, certo può essere utilizzato per permettere una qualche apertura alla legislazione regionale. Sia chiaro non nel senso che sia sempre e comunque permesso alle Regioni di fissare ed imporre regole *in melius*, intese come più

dettagliate e rigide, perché ne deriverebbe una rottura dell'uniformità nazionale rimessa alla iniziativa di ogni singola Regione; bensì nel senso della possibilità e dell'opportunità di una legislazione nazionale che preveda margini di manovra per quella regionale, con oscillazioni fra minimi e massimi, motivate da ragioni non di maggiore o minore capacità di pagare, ma di peculiarità della rispettiva struttura produttiva ed occupazionale.

Il che introdurrebbe una variabile territoriale, peraltro predeterminata e limitata, tale da non mettere in forse la sostanziale uniformità nazionale. Di per sé non creerebbe alcuna incertezza, che, invece, scaturisce dall'interpretazione consolidata offerta dalla dottrina del tutto prevalente e dalla unanime giurisprudenza circa la natura di “clausola di chiusura” dell'art. 2087 c.c., tale da poter essere chiamata in causa a prescindere da qualsiasi osservanza della disciplina legislativa esistente, con una tendenziale prevalenza nella lettura della massima sicurezza tecnologicamente possibile della variante “assoluta”, cioè astrattamente realizzabile, rispetto a quella “relativa” fatta propria dalla Corte costituzionale, cioè concretamente praticabile sulla base dell'esperienza effettuale. Il che, poi, significa, rimettere a questa o quella consulenza d'ufficio, affidata a completa discrezione del giudice e riposta nella quasi completa discrezione del singolo o del collegio tecnico prescelto: una volta estromesso o ridimensionato il referente costituito dall'esistente scenario produttivo, se pur nel suo aspetto migliore, non c'è limite alcuno al “possibile”. Mi viene alla mente un caso giudiziale avente per oggetto la *vexato quaestio* dell'amianto, peraltro tutt'altro che isolato, dove, auspice il laborioso lavoro del tecnico di fiducia, il giudice raccolse la conoscibilità della sua pericolosità, con conseguente responsabilità datoriale, alla remota pubblicazione su una rivista statunitense di una messa in guardia in proposito, meritoriamente ma anche largamente anticipatoria rispetto alla diffusione di una consapevolezza a livello non solo delle imprese, ma anche delle istituzioni.

C'era sì un'apprezzabile e condivisibile proposta per una certificazione dell'idoneità e congruità delle misure adottate in tema di sicurezza, che creasse a favore dell'impresa una situazione di tranquillità; ma a prescindere dalla capacità di resistenza di una qualsiasi certificazione a fronte di una magistratura armata dell'attuale art. 2087 c.c., resta che la proposta in parola non è passata, sempre all'insegna di quella combinazione tutta italiana di accompagnare con la radicalità dei comandi la rilassatezza dei comportamenti. Resta la valorizzazione delle *best practices*, ma lasciate in una specie di terra di nessuno, perché di per sé dovrebbero costituire solo delle iniziative volontarie, unilaterali o bilaterali, destinate a costituire dei *benchmark* per una politica pubblica di promozione ed incentivazione, senza alcuna ricaduta obbligatoria. Ma, sarà anche una preoccupazione eccessiva, potrà così aprirsi la via ad una giurisprudenza che legga l'art. 2087 c.c. alla luce di tali *best practices*, incorporandole nella disciplina positiva.

Sia chiaro, proprio la globalizzazione, con la duplice possibile ricaduta di una carenza di investimenti stranieri e di una delocalizzazione di investimenti italiani, impone non solo e non tanto una compressione dei costi, che certo non potrebbe essere attuata a scapito della sicurezza, ma anche, se non soprattutto, una possibilità di prevederli, con riguardo, ancor più che alla fase iniziale, a quella successiva di una gestione pluriennale. Per chi porge orecchio alle voci che ci provengono d'oltre Alpi ed Atlantico, è facile individuarvi una riserva comune, cioè la carenza di certezza, dovuta sì ad una dialettica sindacale divisa e ricca di scorie antagoniste, ma anche ad una giustizia imprevedibile e spaventosamente incoerente, rapida a bloccare e lentissima ad accertare.

2. Ed ora vorrei tornare brevemente sui due interlocutori principali dell'impresa nel “dialogo” sulla sicurezza : i sindacati e le istituzioni. Parlo volutamente di “dialogo” non per

ammorbidire il carattere imperativo, debitamente sanzionato amministrativamente e penalmente, della sicurezza, ma per enfatizzare il bisogno di una cultura diffusa, che faccia interiorizzare ed applicare spontaneamente e naturalmente tutte le misure necessarie od opportune. Va subito aggiunto, però, che tale cultura deve essere condivisa dalle imprese, che la devono tradurre nella loro politica economica ed organizzativa; ma anche dai lavoratori, considerati e trattati non da *minus habentes*, del tutto deresponsabilizzati, con conseguente coinvolgimento esclusivo ed incondizionato dei datori di lavoro: i lavoratori vanno formati, informati, provvisti di tutti gli strumenti idonei, ma proprio per questo resi responsabili. Tanto per fare un esempio classico, una volta che coloro i quali lavorano in un cantiere siano stati resi edotti dei rischi dell'ambiente, garantiti con tutti gli interventi del caso, forniti degli appositi ausili, e sfuggendo ai controlli, non si assicurino e non si proteggano coi caschi, allora non si potrà partire lancia in resta contro i loro datori e sorveglianti, che certo non possono essere condannati a star loro addosso minuto per minuto.

Ritornando ai nostri due interlocutori principali, c'è da prendere atto del ruolo tradizionale riconosciuto ai sindacati in tema di sicurezza, a cominciare dall'art. 9 dello Statuto dei lavoratori; ma non può dimenticarsi che assolvere tale ruolo dipende da un presupposto essenziale, cioè da un loro radicamento genuino nei luoghi di lavoro. Il che è ben lungi dall'essere vero, per il concorso di tanti fattori, tutti ben noti, fra cui preminenti la distribuzione dimensionale e territoriale delle imprese; fatto, questo, di cui il legislatore si mostra consapevole, varando un meccanismo un po' barocco di rappresentanza *ex lege*, declinato secondo il paradigma classico di un canale unico privilegiante il sindacalismo confederale. A prescindere da qualche usuale e quindi scontata riserva circa la sua piena rispondenza alla libertà sindacale consacrata nell'art. 39, comma 1, Cost., vien da notare come poca o nessuna attenzione sia data ad un mondo che, ben lungi dal rimanere immobile, cambia ad una crescente velocità, con una duplice tendenza: a livello europeo, di una progressiva riduzione del tasso di sindacalizzazione, che, peraltro, non impedisce alle organizzazioni sindacali di prendere la testa di battaglie sociali a tutto campo, come quella attuale condotta in Francia contro l'elevazione dell'età pensionistica; a livello italiano, di una crescente contrapposizione fra CGIL, CISL ed UIL, certo tutt'altro che nuova, ma accentuata e radicalizzata da un sistema politico all'insegna di un'alternanza fra coalizioni del tutto restie a concedersi una reciproca legittimazione addirittura costituzionale.

Forse la via sindacale del canale unico non appare quella più efficace, destinata come è a scontare la frammentazione sindacale che caratterizza in notevole misura l'esperienza delle R.S.U.

Il che comporta un crescente impegno delle istituzioni, perché se la chiamata in causa delle organizzazioni sindacali è più che giustificata, certo non può essere loro assegnata una funzione non dico di supplenza, ma neppure di protagoniste principali.

Qui il discorso incrocia quello del federalismo, che, a prescindere da tutto il chiacchierio su quanto debba essere cooperativo o solidale che dir si voglia, proprio a partire dal forte divario esistente nel Paese in termini di spirito organizzativo e di senso civile, ancor prima che di potenziale produttivo e di reddito, avrebbe avuto bisogno di strutture portanti nazionali partecipate ed articolate su base regionale: a suo tempo avevo creduto di avanzare l'idea di un'Agenzia nazionale in tema di servizi per l'impiego, co-diretta da Stato, Regioni, parti sociali, con strutture regionali relativamente autonome ed auto-sufficienti; lo stesso mi sembrava potesse valere per un'Agenzia nazionale per la sicurezza.

Il fatto è che l'intero percorso del nostro federalismo è stato all'insegna di un confronto con lo Stato, in termini di rivendica di spizzichi e bocconi di competenza,

concessi a fatica e rimangiati di fretta, con la paterna benedizione di una Corte costituzionale fisiologicamente accentratrice, per natura, composizione, dislocazione. Una rivendica che trovava alla fin fine compatto il fronte regionale, ma sul comune presupposto che il margine di manovra via via acquisito a livello decentrato avrebbe dovuto essere rimesso in tutto e per tutto al giudizio formulato *in loco*, fermo restando l'appello allo Stato ad accollarsene il costo, prelevando da dove si produce più ricchezza a favore di dove se ne produce meno o per niente. Ed a ben guardare la riforma del Titolo V della Costituzione, che pudicamente ignora il termine federalismo, perché considerato *politically incorrect* al tempo dell'Ulivo regnante, rivela nel suo impianto e nel suo linguaggio il carattere di un “armistizio” costituzionale fra Stato e Regioni, più preoccupato di delineare confini, peraltro con criteri tanto rigidi sulla carta, quanto mobili nell'applicazione concreta, come ben dimostra la giurisprudenza del Giudice delle leggi; più preoccupato di questo che di prevedere ed attivare sedi e strumentazioni di compartecipazione, sì da risultare in una superenfaticizzazione di una supplenza sostitutiva da parte dello Stato alle Regioni attardate, che lascia assai dubbiosi, a giudicare dell'emblematica vicenda della gestione dei rifiuti in Campania, dove, appena lo Stato toglie le tende, tutto ritorna come prima.

3. Non mi piace affatto recitare la parte di colui che vede sempre nero, perché di carattere sono un'inguaribile ottimista, che si lascia andare sul fondo solo per darsi una spinta, così da risalire più velocemente. E mi piace ancor meno come giurista cui tocca anzitutto interpretare la legge, concedendole una presunzione di coerenza interna e di congruità esterna: la coerenza interna lo riguarda come giurista, impegnandolo in una “interpretazione” *secundum legem*, che richiede tutta la sua preparazione tecnica; la congruità esterna lo tocca come cittadino informato, coinvolgendolo in una “valutazione”, che risente inevitabilmente della sua personale scala di valori. Liberi di accompagnare l'“interpretazione” con la “valutazione”, ma facendo, però, estrema attenzione sia a non curvare la prima a misura della seconda, sulla scia di una ubriacatura non ancora completamente digerita, quella dell'uso alternativo del diritto; sia a non congelare la seconda in una formula costantemente negativa, dettata ancor prima dal colore del legislatore che dal contenuto della legge.

Discusso e criticabile fin che si vuole, il testo unico costituisce un passo avanti: piccolo, medio, grande, è questione di gusti. Ricostruirlo in un sotto-sistema ricomprensivo anche di quanto sopravvive dal passato ed interverrà nel futuro ad integrarlo e completarlo è compito che a stare al Commentario ed al dibattito qui svoltosi può ben dirsi assunto, se non certo assolto, con un alto tasso di *expertise*. Non è né possibile, né auspicabile coltivare la presunzione dell'ultima parola; ma si può nutrire l'ambizione di una prima parola, destinata a far da referente per una discussione destinata a durare. Non è affatto detto che una volta od un'altra non ci ritroveremo a godere della cortese e generosa ospitalità dell'amico Pascucci, in questa fuga verso un'epoca di armi e di canti che sempre ci permette la magica Urbino: allora saremo tutti meno giovani, ma più esperti, specie in tema di sicurezza, se, come confido, saremo tutti sopravvissuti.



*<http://olympus.uniurb.it/>*