

I WORKING PAPERS DI

---

OLYMPUS

13/2012

Paolo Pascucci

Brevi note sulle competenze  
delle Regioni in tema di  
disciplina della tutela della  
salute e della sicurezza dei  
lavoratori

## I WORKING PAPERS DI OLYMPUS

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 230 del 12 maggio 2011

“I Working Papers di Olympus” costituiscono una raccolta seriale e progressiva, pubblicata *on line*, di saggi dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro e si collocano fra le iniziative dell’Osservatorio “Olympus” dell’Università di Urbino “Carlo Bo” (<http://olympus.uniurb.it>) mirando a valorizzare, mediante contributi scientifici originali, l’attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall’Osservatorio. I saggi inseriti ne “I Working Papers di Olympus” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

### Direttore Responsabile

Paolo Pascucci

### Comitato Scientifico

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Luralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Mario Napoli, Luca Nogler, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

### Comitato di Direzione

Alberto Andreani, Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Paolo Polidori, Gaetano Natullo

### Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Romina Allegrezza, Arianna Arganese, Michela Bramucci Andreani, Silvano Costanzi, Stefano Costantini, Lucia Isolani, Laura Martufi, Natalia Paci

### Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli

### Sede

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

Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi “Carlo Bo” di Urbino

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

## PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

I saggi destinati alla pubblicazione su “I Working Papers di Olympus” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto.

Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell’organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note e bibliografia.

Gli apparati di note e bibliografici possono essere redatti in una delle seguenti forme:

1) tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. In tal caso non è necessario un elenco bibliografico finale;

2) riferimenti bibliografici inseriti direttamente nel testo tra parentesi, con l’indicazione del cognome dell’autore, dell’anno di pubblicazione e della pagina citata (es.: Giugni, 1960, 122) – e con un elenco finale in ordine alfabetico di tutti i riferimenti bibliografici effettuati (es.: Giugni G., 1960: *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano). Nel caso di più opere di uno stesso autore, dopo l’anno va indicata una lettera dell’alfabeto in ordine crescente in relazione alla data di pubblicazione (es.: Giugni, 1960a, 122). Nel caso di cognomi uguali, dopo il cognome va indicata la lettera maiuscola iniziale del nome di battesimo (es.: Zoppoli L., 1984, 111).

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: [paolo.pascucci@uniurb.it](mailto:paolo.pascucci@uniurb.it).

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti alla preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico. La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al giudizio espresso dai due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. La stessa procedura vale per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d’origine.

I saggi pubblicati su “I Working Papers di Olympus” potranno essere successivamente destinati anche a libri o riviste in formato cartaceo purché se ne dia adeguatamente conto in sede di pubblicazione elettronica.

Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve *abstract* in italiano e in inglese, dall’indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dall’indirizzo di posta elettronica dell’autore e dalla qualifica accademica o professionale di quest’ultimo.

---

**Paolo Pascucci**

***Brevi note sulle competenze delle Regioni in tema di disciplina della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori***

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS – 13/2012 - <http://olympus.uniurb.it>

I contenuti di questa opera sono rilasciati sotto Licenza Creative Commons Attribuzione - Non opere derivate 2.5 Italia License

*Paolo Pascucci è professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino "Carlo Bo"*  
paolo.pascucci@uniurb.it

*Abstract*

Il saggio ricostruisce sinteticamente il quadro delle competenze legislative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, come risulta delineato nella Costituzione italiana dopo la riforma del 2001, e si sofferma in particolare sulle competenze delle Regioni e sul loro fondamento proponendo alcuni interventi per rendere più stringente la loro azione dopo l'emanazione del d.lgs. n. 81/2008

The essay reconstructs briefly the framework of legislative powers in matters of health and safety at work, as is outlined in the Italian Constitution after the 2001 reform, and focuses in particular on the responsibilities of the Regions and their basis, proposing some measures to tighten their action after the publication of decree n. 81/2008.

*Parole chiave:* Salute e sicurezza sul lavoro, competenze legislative, Costituzione, Stato, Regioni, decreto n. 81/2008

*Keywords:* Health and safety at work, legislative powers, Constitution, State, Regions, decree n. 81/2008

**ISSN 2239-8066**

**OLYMPUS**

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

Facoltà di Giurisprudenza – Università di Urbino "Carlo Bo"

Via Matteotti, 1 – 61029 Urbino (Italy)

Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955 – [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

<http://olympus.uniurb.it>

---

---

# Brevi note sulle competenze delle Regioni in tema di disciplina della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori

di Paolo Pascucci \*

13/2012

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. – 3. La formula “sicurezza del lavoro” nell’art. 117, comma 3, Cost. – 4. Il riscontro del quadro costituzionale nella legislazione ordinaria statale e regionale. – 5. Il fondamento delle competenze delle Regioni e delle ASL e la questione del coordinamento. – 6. Alcune ricadute delle innovazioni del d.lgs. n. 81/2008 sull’azione delle Regioni.

## 1. Premessa

Sono onorato e grato alla Commissione parlamentare ed al suo Presidente per l’invito a partecipare a questo convegno, per il quale manifesto, anche a nome dell’Osservatorio “Olympus” dell’Università di Urbino, un sincero apprezzamento.

Questo convegno giunge pochi anni dopo il compimento del percorso di unificazione e razionalizzazione legislativa auspicato fin dalla riforma sanitaria (l. 23 dicembre 1978, n. 833) e culminato nell’emanazione del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81<sup>1</sup>.

Se è vero che quel percorso a tutt’oggi non può dirsi del tutto concluso per la perdurante assenza di alcune fonti regolamentari o di altra natura necessarie per il

---

\* Il presente scritto riproduce, con alcune integrazioni e l’aggiunta delle note bibliografiche, l’intervento presentato al Convegno “Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro”, promosso dalla Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette ‘morti bianche’” e svoltosi a Roma presso il Senato della Repubblica il 25 giugno 2012. Lo scritto è destinato ad essere pubblicato anche negli *Atti* del Convegno.

<sup>1</sup> Per un commento sistematico a tale decreto, come modificato dal d.lgs. correttivo 3 agosto 2009, n. 106, cfr. L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. 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, 2010.

compiuto decollo della nuova disciplina (primo fra tutti il decreto sul SINP), è vero pure che il nuovo assetto regolativo sta già producendo frutti interessanti come pare di cogliere da una più matura consapevolezza del problema da parte dei vari attori del sistema confermata dallo stesso convegno odierno.

## 2. Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni

Sebbene, dal punto di vista squisitamente formale, il d.lgs. n. 81/2008 non sia un vero e proprio testo unico, la sua disciplina presenta un'“unicità sostanziale” essendovi rinvenibili i principi generali del sistema di tutela sia per quanto concerne l'assetto istituzionale sia per quanto attiene alla gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro <sup>2</sup>.

Questa complessa operazione di unificazione, riassetto e riforma delle regole è stata resa possibile grazie ad una straordinaria sintonia realizzatasi tra gli attori istituzionali del sistema – i Ministeri del lavoro e della salute e le Regioni – e le parti sociali.

I due soggetti istituzionali, Stato e Regioni, hanno operato in un quadro di competenze legislative alquanto articolato. Infatti, dopo la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, sulla disciplina della salute e della sicurezza dei lavoratori si intrecciano competenze legislative esclusive dello Stato (art. 117, comma 2, Cost.) e competenze concorrenti delle Regioni (art. 117, comma 3, Cost.), con una decisa prevalenza delle prime <sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Si permetta il rinvio a P. PASCUCCI, *3 agosto 2007-3 agosto 2009. Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 modificato dal d.lgs. n. 106/2009*, Quaderni di Olympus n. 3, Fano, 2011, p. 15 ss. e già a ID., *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*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT-73/2008, p. 23 ss.

<sup>3</sup> Sul tema cfr., tra gli altri, L. MONTUSCHI, *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in P. 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), in <http://olympus.uniurb.it/>, p. 27 ss., nonché in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2007, p. 799 ss.; P. CAMPANELLA, *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle Regioni*, in P. PASCUCCI (a cura di), *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*, in <http://olympus.uniurb.it/>, p. 77 ss., nonché in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2010, p. 415 ss.; A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, in <http://olympus.uniurb.it/>; G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Milano, 2011, p. 1077 ss. e già ID., *La disciplina della sicurezza sui luoghi di lavoro nel labirinto delle competenze legislative di Stato e Regioni*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, cit., p. 38 ss.; A. TROJSI, *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit., p. 15 ss.

Se infatti l'art. 117, comma 3, Cost. riconduce alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la “tutela e sicurezza del lavoro”<sup>4</sup>, vari aspetti della nostra materia sono ascrivibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò vale per: i riflessi della disciplina prevenzionistica sul rapporto individuale di lavoro<sup>5</sup>; per gli aspetti della rappresentanza e della tutela collettiva della sicurezza dei lavoratori<sup>6</sup>; per la disciplina dell'apparato sanzionatorio penale ed amministrativo e dei connessi profili processuali<sup>7</sup>; per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>8</sup>; per i riflessi che la disciplina della materia in esame può produrre sulla concorrenza fra imprese<sup>9</sup>.

In un simile quadro, il perimetro della competenza legislativa delle Regioni appare alquanto circoscritto<sup>10</sup> e di non agevole definizione, discutendosi se l'eventuale funzione incrementale della legislazione regionale in materia rispetto agli standard fissati a livello statale<sup>11</sup> debba interpretarsi nel senso dell'*aggravamento* della normativa statale, ovvero, come pare preferibile, nel senso del *completamento* di detta normativa statale.

In quest'ultimo senso pare doversi interpretare anche la clausola di “cedevolezza” contenuta nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008<sup>12</sup>, essendo quanto meno

<sup>4</sup> Competenza che, in quanto tale, deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla competenza legislativa statale (art. 117, comma 3, ultimo periodo, Cost.).

<sup>5</sup> La cui disciplina rientra nell'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.).

<sup>6</sup> Rispetto ai quali l'indubbia competenza dell'autonomia collettiva (tutelata dall'art. 39 Cost.) non esclude una regolamentazione eteronoma di fonte esclusivamente statale.

<sup>7</sup> Art. 117, comma 2, lett. l, Cost.

<sup>8</sup> Art. 117, comma 2, lett. m, Cost.

<sup>9</sup> Art. 117, comma 2, lett. e, Cost.

<sup>10</sup> Cfr. A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, cit.

<sup>11</sup> V. l'art. 8, comma 1, lett. b, della l. 6 febbraio 2007, n. 13, secondo cui “Sono principi fondamentali, nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione degli atti comunitari di cui agli allegati alla presente legge in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”, i seguenti: a) salvaguardia delle disposizioni volte a tutelare in modo uniforme a livello nazionale il bene tutelato “tutela e sicurezza del lavoro”, con particolare riguardo all'esercizio dei poteri sanzionatori; b) possibilità per le regioni e le province autonome di introdurre, laddove la situazione lo renda necessario, nell'ambito degli atti di recepimento di norme comunitarie incidenti sulla materia “tutela e sicurezza del lavoro” e per i singoli settori di intervento interessati, limiti e prescrizioni ulteriori rispetto a quelli fissati dallo Stato, con contestuale salvaguardia degli obiettivi di protezione perseguiti nella medesima tutela dalla legislazione statale”.

<sup>12</sup> Secondo la quale, in relazione all'art. 117, comma 5, Cost. ed all'art. 16, comma 3, della l. 4 febbraio 2005, n. 11, le disposizioni del decreto riguardanti ambiti di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome si applicano, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza, nelle regioni e nelle province autonome nelle quali ancora non sia stata adottata la normativa regionale e provinciale e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, fermi restando i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. Sul punto cfr. A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, cit.



irragionevole riferirla agli standard minimali di tutela stabiliti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Pur non potendo definire gli standard di prevenzione in senso stretto, la legislazione regionale può comunque svolgere un ruolo importante a fini incrementali. Ciò riguarda, in particolare, l'integrazione delle normative tecniche statali là dove non siano totalmente puntuali e specifiche; la promozione della diffusione sul territorio della "cultura" della prevenzione e l'incentivazione della corretta applicazione degli standard di prevenzione; il sostegno all'attività di rappresentanza e tutela collettiva della sicurezza; il miglioramento qualitativo delle attività di vigilanza.

### 3. La formula "sicurezza del lavoro" nell'art. 117, comma 3, Cost.

I limiti di questo intervento non consentono di approfondire l'indagine sulla previsione dell'art. 117 Cost. in merito alla competenza concorrente delle Regioni in materia di *salute e sicurezza dei lavoratori*.

Non si può tuttavia evitare di osservare come la formula "tutela e sicurezza del lavoro" contenuta nel comma 3 della norma costituzionale, lungi dal coincidere letteralmente con quella di "tutela della salute e della sicurezza sul lavoro" (nella prima non compare la parola "salute"), sia stata essenzialmente interpretata come riferita alla tutela dei lavoratori *nel mercato del lavoro*<sup>13</sup>.

Vero è però che "sicurezza del lavoro" costituisce una *formula sintetica* che pare alludere ad una figura sostanzialmente unitaria, espressiva di un valore costituzionale, entro la quale possono anche ricondursi sia la *salute* sia la *sicurezza* sul lavoro al di là dei diversi significati di queste due nozioni<sup>14</sup>.

Se infatti, in sé, il concetto di "salute" è diverso da quello di "sicurezza", ove li si riferisca entrambi all'ambiente di lavoro pare quanto mai arduo sganciare l'uno dall'altro, così come entrambi dal concetto di "prevenzione". Non a caso, il legislatore li menziona sempre congiuntamente, quasi in una sorta di endiadi inscindibile, consapevole della necessità di fornire una *risposta globale al problema dell'effettiva tutela delle condizioni psico-fisiche dei lavoratori*, dando così il giusto rilievo

---

<sup>13</sup> Come emerge anche nella sentenza della Corte costituzionale del 28 gennaio 2005, n. 50, in *Gazzetta ufficiale* del 2 febbraio 2005, là dove essa afferma che "quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia 'tutela e sicurezza del lavoro', non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento". In dottrina cfr. per tutti F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2003, p. 17 ss.

<sup>14</sup> Così A. MORRONE, *Commento all'art. 1*, in C. ZOLI (a cura di), *Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro. D. lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, vol. I, Bologna, 2011, p. 25 ss.

non solo al tragico problema degli infortuni sul lavoro, ma anche a quello – spesso misconosciuto, ma non meno drammatico – delle malattie professionali.

Dunque, con la formula “sicurezza del lavoro”, l’art. 117 Cost. pare alludere ad un diritto ad un lavoro sicuro, e ciò sia dal punto di vista dell’occupazione o meglio dell’occupabilità, sia sotto l’angolo visuale della salubrità e sicurezza dell’ambiente di lavoro.

#### *4. Il riscontro del quadro costituzionale nella legislazione ordinaria statale e regionale*

Al di là delle possibili ricostruzioni teoriche del complesso quadro costituzionale relativo alle competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, appare interessante verificare quale riscontro esso abbia avuto sul piano legislativo statale e regionale.

Con riferimento alla dimensione statale, il percorso di formazione del d.lgs. n. 81/2008 dimostra come il legislatore delegato abbia “risposto” alla laconicità della delega in merito al vincolo di conformità all’art. 117 Cost.<sup>15</sup> combinando in modo originale i due “principi-metodi” raccomandati dalla Corte costituzionale nelle ipotesi in cui su di una determinata materia insistano competenze legislative diverse<sup>16</sup>. Se, per un verso, adottando il principio-metodo della “prevalenza”, si è prescelta come fonte di regolazione la legge statale (decreto legislativo), per altro verso tale fonte è stata costruita dando vita costantemente all’altro principio-metodo della “leale collaborazione” tra Stato e Regioni, come emerge dall’esperienza del lavoro tecnico di predisposizione dello schema di decreto poi sfociato nel provvedimento del 2008, nonché dalla successiva implementazione del decreto.

Ne è così scaturita l’immagine di una legislazione “concorrente” della salute e della sicurezza sul lavoro non tanto nel senso della distinzione logica e temporale tra il momento della definizione dei principi fondamentali (di spettanza statale) e quello della disciplina di dettaglio (di spettanza regionale)<sup>17</sup>, quanto nel senso della “cooperazione simultanea” tra Stato e Regioni, in sé favorita dalle simmetrie politiche esistenti nel 2007/2008 tra il governo centrale e la maggioranza dei governi regionali.

<sup>15</sup> V. Part. 1, comma 1, della l. 3 agosto 2007, n. 123.

<sup>16</sup> Cfr. Corte cost., n. 50/2005, cit.

<sup>17</sup> Come dispone l’ultimo periodo dell’art. 117, comma 3, Cost.



Pur nel rispetto dell'*iter* formale previsto dalla legge delega, incentrato sul loro parere in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni<sup>18</sup>, le Regioni hanno quindi attivamente partecipato alla predisposizione del d.lgs. n. 81/2008, recando un contributo essenziale grazie al vasto patrimonio di conoscenze e competenze formatosi sul campo fin dalla riforma sanitaria del 1978.

Quanto alla dimensione legislativa regionale, la “timidezza” delle Regioni<sup>19</sup> pare interpretabile in termini di consapevolezza dei propri limiti costituzionali rispetto alle prerogative statali. Le norme legislative regionali, per lo più risalenti al periodo antecedente all'avvento del d.lgs. n. 81/2008, sono essenzialmente finalizzate al miglioramento dei livelli di sicurezza nel rispetto della potestà legislativa statale: si tratta di norme che prestano particolare attenzione ad alcuni settori o profili specifici (contratti pubblici) o che danno rilievo al tema della sicurezza nell'ambito della specifica legislazione sull'occupazione e sul mercato del lavoro regionale. Particolarmente significative appaiono le disposizioni regionali dirette a promuovere regolarità del lavoro e prassi socialmente responsabili, in virtù del raccordo tra *qualità del lavoro e lavoro sicuro*<sup>20</sup>.

##### 5. *Il fondamento delle competenze delle Regioni e delle ASL e la questione del coordinamento*

Sia il ruolo giocato dalle Regioni nella costruzione del d.lgs. n. 81/2008 sia il ruolo che tale decreto assegna ad esse nel nuovo sistema istituzionale della prevenzione costituiscono concrete manifestazioni del *fondamento sostanziale* delle competenze delle Regioni in materia.

Se si conviene che la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro s'incentra sul principio cardine della *prevenzione*, come emerge non solo nel d.lgs. n. 81/2008, ma prima ancora nella direttiva comunitaria n. 89/391/CE nonché nell'art. 2087 c.c., si comprende agevolmente perché nel 2001 il nuovo Titolo V della Costituzione, pur in un quadro ripartito di competenze, abbia chiamato in causa le Regioni.

Il nuovo Titolo V, infatti, tiene conto che, grazie alla riforma sanitaria del 1978, la tutela della salute dei lavoratori ha cessato di rappresentare una questione a se stante per divenire un aspetto fondamentale della tutela della salute delle persone in un'ottica di prevenzione<sup>21</sup>. Ed è alle Regioni, tramite le ASL, che la legge affida la programmazione e lo svolgimento delle attività di prevenzione, anche nei

<sup>18</sup> Cfr. Part. 1, comma 4, della l. n. 123/2007.

<sup>19</sup> A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, cit.

<sup>20</sup> Cfr. P. CAMPANELLA, *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle regioni*, cit., p. 437 ss.

<sup>21</sup> Su ciò v. *amplius* B. DEIDDA, *La vigilanza nei luoghi di lavoro*, in <http://olympus.uniurb.it/>.

luoghi di lavoro, così come sempre alle Regioni lo stesso art. 117, comma 3, Cost. attribuisce competenza concorrente sia in materia di *salute e sicurezza sul lavoro* sia più in generale per *la tutela della salute*: due competenze, dunque, perfettamente simmetriche, strettamente complementari e, a ben guardare, assolutamente non disgiungibili, pena lo stravolgimento dell'intero quadro ordinamentale della salute.

In questi termini va letto anche “il necessario coinvolgimento del settore sanitario nell'attività di controllo”, che può “essere considerato come principio fondamentale in materia di salute e sicurezza del lavoro”<sup>22</sup>. È infatti evidente come la conferma da parte del d.lgs. n. 81/2008 dell'attribuzione in via prioritaria alle ASL delle funzioni amministrative di vigilanza in materia di salute e sicurezza dei lavoratori non sia che il logico riflesso del principio e del concetto di prevenzione accolti nella legge del 1978, costituendo *la vigilanza strumento essenziale dell'attività di prevenzione*.

Ne consegue che un eventuale completo riaccentramento in capo ad organi statali delle competenze sulla vigilanza, talora ipotizzato per far fronte ai problemi dovuti alle difficoltà operative di alcune Regioni, altererebbe irrimediabilmente quel legame tra *prevenzione e vigilanza* oggi incardinato in capo alle Regioni ed alle loro strutture operative<sup>23</sup>, a meno che non si intenda riaccentrare in capo allo Stato... anche l'intero sistema sanitario e le connesse funzioni di prevenzione! Ciò, beninteso, non significa che non si debbano prontamente attivare gli opportuni strumenti, già esistenti, per risolvere i problemi<sup>24</sup>.

Quanto alla sacrosanta esigenza di univocità e certezza delle regole e soprattutto della loro interpretazione, non si deve dimenticare che il d.lgs. n. 81/2008, nel confermare le competenze regionali, ha messo in campo importanti strumenti istituzionali per realizzare un efficace coordinamento delle attività.

Il riferimento è innanzitutto al Comitato nazionale di cui all'art. 5, che deve finalmente assumere e svolgere appieno quel ruolo di “cabina di regia” delle politiche della prevenzione, fondata sul principio di leale collaborazione, che il legislatore, istituendolo, ha certamente inteso assegnargli. In tal senso, data la strategicità di tale organismo, occorre valutare l'opportunità di interventi volti ad una più puntuale “messa a punto” del suo funzionamento, se non addirittura della sua struttura, i quali, *pur preservandone la giusta composizione paritetica tra Stato e Regioni*, lo facciano effettivamente divenire il prioritario centro istituzionale per l'elaborazione degli indirizzi e la valutazione delle politiche attive della

<sup>22</sup> Così A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, cit.

<sup>23</sup> V. B. DEIDDA, *La vigilanza nei luoghi di lavoro*, cit., nonché, se si consente, P. PASCUCCI, *Fondamenti della competenza in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro in attesa del T.U.*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2008, p. 249 ss.

<sup>24</sup> V. *infra* la nota 25.

prevenzione e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza. Un organismo, quindi, i cui componenti possano dedicarsi ai suoi scopi in *sensu esclusivo*, in termini di *alta specializzazione* ed in modo *stabile, costante e permanente*. Il che, evidentemente, imporrebbe di rivedere il modello “a costo zero” che oggi emerge nell’art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008.

Vengono poi in luce i Comitati regionali di coordinamento di cui all’art. 7, in relazione ai quali, per il vero, si lamentano talora asimmetrie di applicazione/funzionamento a seconda dei diversi territori, ma per i quali sono già previsti adeguati meccanismi di intervento sostitutivo in caso di inerzia o di malfunzionamento<sup>25</sup>. Comitati, vale la pena sottolinearlo, la cui dimensione regionale non deve trarre in inganno, non trattandosi di organismi regionali in senso proprio (vale a dire strutture delle Regioni), bensì organismi pubblici a composizione mista fondati sul principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni che hanno dimensione regionale per quanto attiene all’ambito di esercizio dei loro poteri<sup>26</sup>.

E infine, ma non certo per importanza, viene in gioco la Commissione per gli interpellati di cui all’art. 12, troppo tardivamente costituita<sup>27</sup> e che a tutt’oggi non ha ancora fornito alcuna risposta ai quesiti posti: un organismo la cui composizione paritetica tra Stato e Regioni, in omaggio al principio di leale collaborazione, riflette proprio la finalità di orientare, coordinare ed uniformare gli indirizzi dell’attività dei vari organi di vigilanza, mediante le proprie interpretazioni della disciplina.

#### *6. Alcune ricadute delle innovazioni del d.lgs. n. 81/2008 sull’azione delle Regioni*

Sostenere il perdurante fondamento delle competenze regionali in tema di salute e sicurezza sul lavoro non significa ovviamente ignorare le possibili ricadute della nuova disciplina del 2008/2009 sull’azione delle Regioni.

In particolare, al pari di tutti gli attori del sistema di prevenzione, le Regioni e le loro strutture operative debbono misurarsi con un aspetto altamente

---

<sup>25</sup> Come stabilisce esplicitamente l’art. 4 del d.P.C.M. 21 dicembre 2007.

<sup>26</sup> Dalla peculiare natura giuridica di tali organismi discende il fatto che chi li presiede opera non già come Presidente della Giunta regionale (tale qualifica rileva ai fini dell’investitura alla funzione, ma non in relazione all’attività, che è “altra” rispetto a quella svolta dalla Regione), bensì come autorità amministrativa titolare di un potere speciale in materia di salute e sicurezza sul lavoro attribuito dalla legge (l. n. 123/2007; d.P.C.M. 21 dicembre 2007; art. 7 del d.lgs. n. 81/2008) e che, in quanto tale, può essere esercitato anche nei confronti di soggetti (le amministrazioni statali operanti nella regione) su cui altrimenti non potrebbe valere.

<sup>27</sup> Con decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 28 settembre 2011, in <http://olympus.uniurb.it/>.

caratterizzante del d.lgs. n. 81/2008. Si tratta della forte accentuazione della *dimensione organizzativa* prodotta dal nuovo decreto, sia per quanto concerne la *connessione tra organizzazione del lavoro e prevenzione* <sup>28</sup>, sia per quanto riguarda l'*organizzazione del sistema di prevenzione nei luoghi di lavoro* <sup>29</sup>: due profili su cui si gioca gran parte della scommessa insita nella riforma del 2008/2009.

Rispetto al primo punto – come dimostra anche la più recente attività di inchiesta svolta dalla Commissione presieduta dal sen. Tofani <sup>30</sup> –, è evidente che oggi un'efficace azione di prevenzione non può più prescindere da un'adeguata conoscenza dei principi e delle metodologie dell'organizzazione del lavoro, nonché delle regole che governano i rapporti di lavoro nelle organizzazioni aziendali. Chiari segnali di quanto ciò sia necessario emergono, ad esempio, dalle previsioni del d.lgs. n. 81/2008 che indirizzano la valutazione dei rischi verso i rischi psico-sociali e soprattutto verso i rischi connessi alla tipologia dei contratti di lavoro.

Con riferimento al secondo aspetto, va colto fino in fondo il forte impulso impresso dal legislatore nei confronti dell'organizzazione del sistema di prevenzione aziendale: impulso che si traduce non solo nell'incentivazione dell'adozione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza, ma anche nella previsione di una più puntuale definizione delle modalità con cui valutare e fronteggiare i rischi ponendo in relazione le procedure per l'attuazione delle misure di prevenzione con i ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri <sup>31</sup>, uscendone esaltato anche il raccordo tra organizzazione e formazione per la sicurezza.

Di qui l'esigenza di valorizzare la professionalità degli operatori dei servizi ispettivi delle ASL, e non solo di esse, mediante percorsi di alta formazione giuridica ed organizzativa, progettati in collaborazione tra Regioni, INAIL e Università e finalizzati ad arricchire il bagaglio delle loro conoscenze tecniche per cogliere al meglio sia la connessione tra il profilo dell'organizzazione e della gestione del lavoro e quello della salute e della sicurezza di chi lavora, sia le nuove metodologie di organizzazione dei sistemi di prevenzione.

---

<sup>28</sup> Su cui v. la classica e sempre attualissima opera di L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, 1989.

<sup>29</sup> Su ciò mi permetto di rinviare a P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, "I Working Papers di Olympus", 1/2011, in <http://olympus.uniurb.it/>.

<sup>30</sup> Si vedano i resoconti delle audizioni delle organizzazioni sindacali e dei rappresentanti del gruppo Fiat (24 aprile 2012 e 23 maggio 2012) in <http://www.senato.it/commissioni/156058/156147/sommariostenografici.htm>.

<sup>31</sup> Art. 28, comma 2, lett. d, del d.lgs. n. 81/2008.

Le innovazioni del d.lgs. n. 81/2008 sollecitano inoltre una decisa azione legislativa delle Regioni sul terreno del sostegno e dell'incentivazione della qualificazione delle aziende sul piano prevenzionistico e, in generale, su quello della loro responsabilità sociale.

La tanto evocata "cultura della prevenzione" sottesa all'art. 32 Cost. non può infatti prescindere dalla costruzione di una seria e moderna "cultura di impresa" così come emerge nel secondo comma dell'art. 41 Cost. e nella dimensione comunitaria.