

## ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 14 - numero 2893 di giovedì 05 luglio 2012

# Sicurezza sul lavoro: competenza dello Stato o delle Regioni?

*Una proposta di modifica di natura costituzionale relativa alla «tutela e sicurezza del lavoro» che punta ad eliminarla dall'elenco delle materie soggette al regime di competenza della legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Di Cinzia Frascheri.*

E' di questi tempi la riproposizione, da parte della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle morti bianche, di tornare a collocare la materia della tutela della salute e sicurezza sul lavoro tra quelle di esclusiva competenza legislativa dello Stato.

La proposta di modifica dell'art.117 della Cost., depositata al Senato nella forma di disegno di legge costituzionale, prevede difatti una semplice modifica ? dai riflessi, di contro, tutt'altro che semplici ? da operare al secondo comma dell'articolo [1], relativo all'elenco delle materie regolate dalla legislazione esclusiva dello Stato, al quale verrebbe aggiunta la materia della «tutela e sicurezza del lavoro», eliminandola invece dal terzo comma ? nel quale oggi è inserita ? e quindi dall'elenco delle materie soggette al regime di competenza della legislazione concorrente tra Stato e Regioni [2].

La proposta non è nuova, nel suo contenuto, tenuto conto che già alcuni anni fa prese corpo, ma la sua riformulazione è di estrema attualità, ancor più alla luce dell'iniziativa seminariale [3] che, a corredo della proposta, è stata organizzata in data 25 giugno u.s., proprio presso il Senato, alla presenza delle più alte cariche dello Stato, a partire dal Presidente della Repubblica, e i ministri competenti [4] ed i principali attori nazionali della prevenzione, tra cui le Parti sociali.

Al centro della questione, di carattere squisitamente politico, ma argomentata con ragioni di natura più tecnica, è la funzione della vigilanza sui luoghi di lavoro, in tema di tutela della prevenzione e controllo sullo stato di salute dei lavoratori, svolta ad oggi, nella sua quasi totalità degli interventi, dalle ASL (Azienda Sanitaria Locale) [5], e quindi da personale ispettivo incardinato nel sistema regionale, funzione precedentemente svolta invece dal solo personale dipendente direttamente dall'Ispettorato del lavoro [6], e quindi dal Ministero del Lavoro, nelle sue articolazioni territoriali.

Non sempre la storia ha qualcosa da insegnare, ma senza dubbio il valore aggiunto che l'esperienza porta con sé, è un bagaglio che non si può trascurare. E' per questo che un'analisi adeguata di quanto è stato fatto (non di certo, di quanto diversamente si avrebbe potuto fare, ma di sicuro di quanto ancora si può fare) non può essere realizzata se non si richiamano alla memoria le tappe fondamentali che hanno determinato un cammino che ad oggi raggiunge i quasi trentacinque anni di attività.

Frutto di un cambiamento epocale avvenuto nel 1978, mediante la Legge di riforma sanitaria n.833, la vigilanza sui luoghi di lavoro (ma non solo, visto che nell'articolato di riferimento di faceva richiamo a tutta l'attività relativa alla prevenzione), venne passata alla competenza delle Regioni, in totale coerenza con la complessiva gestione di tutta la materia della salute attribuita al livello regionale.

Nel 2001, con la Legge costituzionale n.3, all'interno di una ampia riforma che andò ad attribuire alle Regioni competenza legislativa concorrente su molte materie, anche la tutela della salute e sicurezza sul lavoro passò a tale regime, trovando piena coerenza con il già consolidato sistema degli organi di vigilanza incardinati a livello regionale (nelle USL, poi divenute ASL) che, con la riforma del 1978, e il pieno consolidamento nella funzione, da parte del dlgs 626/94 (mediante l'art.23 [7]), svolgevano da tempo una funzione fondamentale sul territorio. Funzione confermata pienamente dalla vigente legislazione di riforma, il dlgs 81/08 s.m. (con l'art.13 [8]), quale attuazione della Legge delega n.123/07, e a totale rispetto dei principi comunitari (introdotti dalla storica direttiva quadro 89/391) e, comunque, già consolidata e rafforzata dall'introduzione del coordinamento, tra i diversi attori della vigilanza sul territorio, previsto dalle disposizioni contenute nel DPCM del 21 dicembre 2007 [9] che, pur giungendo in ritardo (alla luce di quanto già disposto dall'art.27 del dlgs 626/94), rappresenta ancora oggi il cardine sul quale ha preso l'avvio il complessivo sistema a rete, delineato poi dal dlgs 81/08 s.m., e concretizzato attraverso il 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 (art.5 [10]) e le sue articolazioni sul territorio, i Comitati Regionali di Coordinamento

(art.7).

Un anno importante il 2007, nel quale venne anche varato ? pochi giorni prima del DPCM del 21 dicembre ? un medesimo DPCM (datato 17 dicembre 2007 [11]), denominato Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro, con il quale, per la prima volta, il Ministero della Salute non solo confermava il pieno impegno nei riguardi dell'attività di prevenzione e vigilanza sui luoghi di lavoro, in tema di salute e sicurezza, ma riferendosi al «cittadino che lavora, quale portatore di diritti» [12], introduceva tra le prestazioni essenziali da garantire (da parte di tutte le Regioni) dei parametri qualitativi minimi (i Livelli Essenziali di Assistenza ? LEA) anche per quanto riguarda la vigilanza sui luoghi di lavoro, richiamando le Regioni a stendere propri Piani di attività, coerenti con il Piano nazionale della prevenzione che, da quel momento, sarebbe stato elaborato a cadenza biennale [13].

Pubblicità

<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0330] ?#>

E' sui dati che oggi ci giungono da questo articolato sistema a rete che, se da un lato è facile poter riscontrare mancanze (soprattutto sul livello del perfetto coordinamento) ed obiettivi ancora da raggiungere, dall'altro risulta quanto mai fragile poter argomentare in modo critico non potendo, di contro, da parte di chi attacca il sistema, presentare dati di altrettanta significativa e cospicua attività (a partire da quella di vigilanza) svolta sul territorio in modo puntuale e specifico.

Proporre di modificare un sistema che, tra luci ed ombre, opera non solo da più di trent'anni, ma che garantisce (con la ristrettezza delle risorse economiche ad oggi disponibili per la sanità, complessivamente intesa) un numero di controlli in azienda, sul livello nazionale, di circa 160.000 unità produttive l'anno [14] (pari ad una media superiore alla soglia del 5% [15] sul numero complessivo delle aziende italiane ? soglia minima prevista ? con punte, in alcune Regioni, anche del 15%), è quanto mai di assoluta debolezza, non avendo alcun tipo di riscontro diverso, supportato da dati concreti, sulla maggior efficacia di un sistema alternativo (in specifico, svolto da ispettori del lavoro che, attualmente rappresentano numericamente circa ¼ degli organi di vigilanza incardinati nelle ASL, sull'intero territorio nazionale, che complessivamente sono circa 4700 operatori, di cui quasi 2800 nel ruolo di Ufficiali di Polizia Giudiziaria).

E' senz'altro vero che l'aver imposto al sistema della vigilanza da parte delle ASL, un parametro minimo annuale di visite di controllo da realizzare, non è il miglior mezzo per poter garantire una copertura adeguata, basata sull'efficacia [16], delle verifiche in azienda, ed al contempo forma di garanzia di un'uniformità di interventi su tutto il territorio nazionale, ma non diversamente tale parametro può essere considerato totalmente inadeguato al fine di offrire una base certa di interventi mirati nelle aziende, allo scopo di verificare il rispetto dei precetti normativi di tema di prevenzione.

Se il numero degli infortuni mortali nel nostro Paese è ancora assolutamente inaccettabile ? in una sola settimana, del mese di giugno, sono morti per cause lavorative, 19 persone ? e, con questo, il numero degli infortuni gravi (che raggiunge circa 800.000 casi l'anno [17]) e le malattie professionali, in costante crescita [18], a partire dalle patologie muscolo-scheletriche, non per questo si può giungere ad una troppo facile (e di certo insostenibile) assoluta attribuzione di responsabilità alle carenze del sistema di controllo e vigilanza sul territorio, garantito dal sistema regionale, a favore di un diverso modello, a direzione accentrata nazionale.

E' importante, difatti, non trascurare che intorno all'attività di controllo e vigilanza sul rispetto degli obblighi normativi collegati strettamente al processo di valutazione del rischio, altre sono le attività che devono essere garantite, sia sul piano del supporto e assistenza alle realtà aziendali, sia per gli ulteriori aspetti soggetti ai controlli che richiedono, non solo le ordinarie competenze di natura amministrativo-tecnica, ma anche quelle di area medica [19] ed organizzativo-gestionale (visto il numero in crescita delle aziende che si dotano di Sistemi di Gestione per la Salute e Sicurezza sul Lavoro - SGSL ? e Modelli di Organizzazione e Gestione - MOG [20]).

A tale riguardo, se rilevanti ed urgenti piani di intervento senz'altro devono essere attuati (sull'esempio dei due Patti varati dal sistema delle Regioni, come quello per l'agricoltura e quello per l'edilizia), l'azione che necessita deve essere realizzata agendo su fronti diversi ed operando, non solo su di un piano di inasprimento e frequenza dei controlli (tenuto conto che mai si potrà pensare di giungere a controllare costantemente tutte le aziende del territorio italiano, vista la frammentazione e la ridotta dimensionalità), ma soprattutto sul livello della crescita del senso di responsabilità, della conoscenza specifica e della percezione diffusa del rischio, da parte di tutti gli attori aziendali della prevenzione (a partire dal datore di lavoro fino a scendere ai lavoratori/trici, passando dalle figure intermedie di fondamentale importanza, quali i preposti).

Il contributo fondamentale che oggi la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro può, non solo dare, ma garantire, in modo costante e puntuale, non è quello di proporre percorsi nuovi e sistemi di intervento alternativi che mortificano le esperienze e il bagaglio del passato, per guardare ad un incerto e indefinito futuro, ma quello di promuovere il consolidamento di una chiara politica nazionale di prevenzione, fino ad oggi assente. Una politica che, basandosi sull'incrocio dei dati [21] possa delineare gli obiettivi certi di intervento e le azioni prioritarie (da cadenzare nel tempo), potendo contare sul

contributo e la collaborazione fattiva dei diversi soggetti impegnati sul territorio, a partire dal sistema delle Regioni (consolidando la sinergia ed il confronto sia politico che tecnico, tra queste, rafforzando gli organici dei servizi di prevenzione e vigilanza e moltiplicando i momenti formativi e di aggiornamento per gli stessi operatori). Ma potendo anche contare sulla collaborazione tra soggetti istituzionali (potenziando ed intensificando l'attività dei diversi Comitati e Coordinamenti, ai sensi degli artt.5 e 7, del dlgs 81/08 s.m.), e sull'azione ramificata sul territorio garantita dalle Parti sociali, operata mediante gli organismi paritetici e l'attività diretta dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (aziendali e territoriali). Anche la definizione del sistema di qualificazione delle imprese (basato sulla premialità, ma anche sulla previsione di parametri minimi necessari di garanzia di tutela dei lavoratori) potrà, quando varato, andare a contribuire in modo fattivo, sia ad un innalzamento del livello generale di prevenzione da parte delle imprese, sia soprattutto un criterio uniforme di rispetto delle regole, come già ad oggi sta iniziando a determinarsi per il mondo delle aziende impegnate in lavori in ambienti confinati o a sospetto rischio di inquinamento [22].

Se tutto questo si realizzerà, portando a sistema un assetto perfettamente delineato dal decreto di riforma legislativa del 2008, alcuna modifica sarà necessaria sul livello legislativo, ed ancor più costituzionale, per poter realisticamente auspicare, ma non meno definitivamente raggiungere, non solo una riduzione drastica degli eventi di danno e di disagio, in ambito lavorativo, ma una condizione diffusa di miglioramento continuo in un quadro di crescita e sviluppo sostenibile, ponendo la persona che lavora al centro, di un sistema articolato di tutele.

## **Cinzia Frascheri**

Giuslavorista

Responsabile nazionale CISL per la salute e sicurezza sul lavoro

**(Contributo pubblicato su Ambiente & Sicurezza de Il Sole24ORE)**

---

[1] *La modifica prevista consisterebbe nell'aggiungere, nell'ambito dell'elenco presente al secondo comma, dell'art.117 Cost., dopo la lettera o), la lettera «o-bis», con il seguente testo «tutela e sicurezza del lavoro», eliminando, al contempo, al terzo comma, le seguenti parole «tutela e sicurezza del lavoro». Se per il commento sulla modifica al testo costituzionale, si rimanda alla lettura di questo contributo, in questa nota si richiama brevemente l'attenzione alla preposizione «del» anziché la più puntuale "sul", utilizzata tra le parole «sicurezza» e «lavoro», nel testo della proposta di modifica, tale da ingenerare, da un lato una considerazione di errore sulla tematica, spostando dalla materia relativa alla salute e sicurezza, al tema della certezza (o meno) di un posto di lavoro, dall'altro (interpretazione più ampiamente sostenuta) quella di volere, in forma sintetica, ricomprendere entrambe le aree, sia della tutela prevenzionale che dell'occupazione*

[2] *A tale riguardo occorre comunque ricordare che tra le materie, ad oggi, di esclusiva competenza dello Stato che hanno una diretta correlazione con il tema della salute e sicurezza sul lavoro troviamo: riflessi che la disciplina della materia in oggetto può determinare sulla concorrenza fra le imprese (art.117 Cost., comma 2, lett.e); l'ordinamento civile e penale (art.117 Cost., comma 2, lett.l) e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (art.117 Cost., comma 2, lett.m).*

[3] *Il Seminario a cui si fa riferimento è quello che è stato organizzato dalla Commissione d'inchiesta, presso il Senato della Repubblica, per il giorno 25 giugno c.a., dal titolo «Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro».*

[4] *A fronte di una presenza silente e di breve tempo del Presidente Napolitano ? che si è limitato a scambiare qualche minima battuta sul tema con i giornalisti fuori dell'aula dove si teneva la Giornata di studio ? il ministro Elsa Fornero, nel suo intervento, oltre a parlare del tema della qualificazione delle imprese, quale strumento urgente e necessario, ha focalizzando su quattro azioni strategiche l'impegno del Governo sulla sicurezza sul lavoro, evidenziando il grande valore dei provvedimenti varati dalla Commissione consultiva. Partendo dalle buone norme (che ha precisato, devono sempre tradursi in buoni comportamenti) ha aggiunto, i controlli severi, l'informazione e gli investimenti.*

[5] *A tale riguardo si rimanda al comma 2, dell'art.13, del dlgs 81/08 s.m., nel quale vengono elencate le sole attività sulle quali è prevista l'attività di vigilanza svolta da personale ispettivo del Ministero del Lavoro.*

[6]Cfr. art.398, del DPR 547 del 1955.

[7]All'art.23, comma 1, del dlgs. 626/94, si legge: «La vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla azienda sanitaria locale competente per territorio...».

[8]All'art.13, comma 1, del dlgs. 81/08 s.m., si legge: «La vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla azienda sanitaria locale competente per territorio...».

[9]All'art.1, comma 1, del DPCM del 21 dicembre 2007 (G.U. n.31 del 6.2.2008), si legge: «I Comitati regionali di coordinamento, d'ora in poi Comitati, istituiti presso ogni regione e provincia autonoma ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n.626, svolgono i propri compiti di programmazione e di indirizzo delle attività di prevenzione e vigilanza nel rispetto delle indicazioni e dei criteri formulati a livello nazionale dai ministeri della Salute e del Lavoro e della previdenza sociale e dalle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano al fine di individuare i settori e le priorità d'intervento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro».

[10]Le principali funzioni del Comitato (art.5, comma 3, del dlgs. 81/08 s.m.), al fine di garantire l'attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni si possono riassumere in tre punti: 1) stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in tema di salute e sicurezza sul lavoro; 2) individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori; 3) definire la programmazione annuale in ordine ai settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività e i progetti operativi a livello nazionale e programmare il coordinamento della vigilanza a livello nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Va detto che ad oggi l'attività del Comitato non è ancora strutturalmente partita, determinando un vuoto significativo nell'azione di coordinamento e gestione dei soggetti componenti.

[11]DPCM del 17 dicembre 2007 (G.U. n.3 del 4.1.2008) dal titolo «Esecuzione dell'accordo del 1°agosto 2007, recante Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro».

[12]Cfr. Punto 2, delle Premesse del DPCM del 17 dicembre 2007 (G.U. n.3 del 4.1.2008) dal titolo «Esecuzione dell'accordo del 1°agosto 2007, recante Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro».

[13]Il primo Piano nazionale della prevenzione ha riguardato il biennio 2005-2007. Attualmente è in vigore il Piano nazionale della prevenzione 2010-2012.

[14]Sulla base dell'ultimo Rapporto a cura della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (11/123/CR7c/C7), datato 2010, il dato preciso complessivo che viene riferito in merito al totale delle aziende oggetto di vigilanza è pari a 162.525 unità produttive.

[15]Nel Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro (DPCM 17.12.2007) venne fissato un limite minimo percentuale (del 5%) di controlli sul numero complessivo delle aziende, da parte degli organi di vigilanza delle ASL, che ogni Regione avrebbe dovuto garantire. Sono poche le Regioni che ancora non sono riuscite a rispettare tale soglia minima, mentre sono in crescita quelle che l'hanno ampiamente superata. La percentuale media nazionale, ad oggi, si attesta su di una soglia pari al 6.6% di controlli sul numero complessivo delle aziende.

[16]Il sistema introdotto dei LEA anche sui temi della salute e sicurezza sul lavoro si presta a spingere il sistema delle ASL a livello regionale, attraverso i propri ispettori, a velocizzare gli interventi di verifica nelle aziende per poter compiere, nei tempi più brevi, in più alto numero di controlli effettuati negli ambienti di lavoro, al fine di raggiungere la soglia minima annuale di verifiche richieste dal ministero della salute (soglia minima del 5%).

[17]Dal Rapporto del 2010 (vd. nota n.8), il dato che emerge è di 775.374 casi di infortunio grave, a fronte di 980 casi di decesso per causa lavorativa. Significativo a tale riguardo l'apporto fornito dal sistema INFOR.MO. che consiste nella sorveglianza degli infortuni mortali sul lavoro, avviato nel 2002, tra Regioni, INAIL e ISPESL (istituto oggi confluito nell'INAIL), allo scopo di monitorare gli accadimenti rilevati sulla base delle indagini effettuate al momento degli eventi da parte dei tecnici della prevenzione delle ASL.

[18]Dal Rapporto del 2010 (vd. nota n.8), il dato relativo alle denunce presentate di malattia professionale è di 42.347. Significativo in tal senso l'apporto dei dati forniti dal sistema MAL.PROF. che costituisce una banca dati fondamentale

*alimentata dalle denunce di malattia professionale, dai referti pervenuti ai Servizi di prevenzione delle ASL, dalle notifiche di patologia professionale acquisiti tramite ricerca condotta nei reparti ospedalieri.*

[19] *E' rilevante (seppur da intensificare) l'attività che viene svolta in merito ai controlli in azienda relativi all'obbligo di avere un protocollo sanitario e le correlate cartelle sanitarie (in caso di presenza di lavoratori soggetti a regime di sorveglianza sanitaria), così come l'attività relativa alle procedure per ricorso avverso al giudizio del medico competente, e le visite mediche (di idoneità o per casi specifici di assunzione) effettuate presso i servizi di prevenzione delle ASL.*

[20] *Ai sensi dell'art.30, del dlgs 81/08 s.m..*

[21] *Un'importante contributo potrà venire dall'istituzione del SINP (Sistema Informativo per la Prevenzione ? art.8, dlgs. 81/08 s.m.) che potrà fornire, una volta a regime, dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e per indirizzare le attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili. Significativi i componenti del SINP, tra i quali troviamo, oltre ai ministeri della Salute e del Lavoro, le Regioni e l'INAIL, il contributo degli organismi paritetici e degli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne.*

[22] *Cfr. DPR n. 177, del 14 settembre 2011, dal titolo "Regolamento recante norme per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti, a norma dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81" (GU n. 260 del 8-11-2011).*



Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](#).

I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.

---

[www.puntosicuro.it](http://www.puntosicuro.it)