PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 14 - numero 2913 di giovedì 02 agosto 2012

Le competenze delle Regioni in materia di sicurezza sul lavoro

Il rapporto tra le competenze legislative esclusive dello Stato e le competenze concorrenti delle Regioni in materia di sicurezza. Considerazioni sulle funzioni delle Regioni in relazione ad un eventuale riaccentramento delle competenze sulla vigilanza.

Urbino, 2 Ago ? Nei giorni scorsi PuntoSicuro - attraverso un puntuale articolo di Cinzia Frascheri, Responsabile nazionale CISL per la salute e sicurezza sul lavoro - ha presentato i principali temi affrontati il 25 giugno 2012 nella " Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro" promossa dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette 'morti bianche'.
In particolare la dirigente sindacale si era soffermata sulla presenza, ad oggi, della materia della "tutela e sicurezza del lavoro" tra le materie soggette al regime di competenza della legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

Sul tema si sofferma anche un **Working Paper**, un breve saggio prodotto dall' Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro (Olympus), dal titolo " **Brevi note sulle competenze delle Regioni in tema di disciplina della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori**".

Il documento, a cura del prof. Paolo Pascucci (professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino "Carlo Bo"), riproduce l'intervento presentato dal docente alla Giornata nazionale di studio e ricostruisce in modo sintetico il quadro delle competenze legislative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, così "come risulta delineato nella Costituzione italiana dopo la riforma del 2001". Soffermandosi in particolare "sulle competenze delle Regioni e sul loro fondamento" e proponendo "alcuni interventi per rendere più stringente la loro azione" dopo l'emanazione del Decreto legislativo 81/2008.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[SW0019] ?#>

L'autore ricorda che malgrado, da un punto di vista formale, il D.Lgs. 81/2008 non possa essere definito un vero e proprio testo unico, la sua disciplina presenta in realtà 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". 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". E tutto ciò tenendo conto che, dopo la riforma 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".
Infatti vi sono vari aspetti della materia correlata alla sicurezza che "sono ascrivibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò vale per: i riflessi della disciplina prevenzionistica sul rapporto individuale di lavoro; per gli aspetti della rappresentanza e della tutela collettiva della sicurezza dei lavoratori; per la disciplina dell' apparato sanzionatorio penale ed amministrativo e dei connessi profili processuali; per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale; per i riflessi che la disciplina della materia in esame può produrre sulla concorrenza fra imprese".

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

La legislazione regionale può dunque "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".

Dopo un'analisi del significato del termine "sicurezza del lavoro" (e non sicurezza sul lavoro) contenuto nel comma 3 della norma costituzionale (art. 117), il docente si sofferma sulle **conseguenze della legislazione "concorrente"** della salute e della sicurezza sul lavoro.
Ad esempio ricordando che, al di là di alcune "timidezze" delle Regioni, le Regioni hanno "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".

Se si conviene poi che la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro s'incentri sul **principio cardine della prevenzione**, come emerge anche dal d.lgs. 81/2008, "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".
È infatti alle Regioni, "tramite le ASL, che la legge affida la **programmazione e lo svolgimento delle attività di prevenzione**, anche nei 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". E in questi termini va letto il coinvolgimento del settore sanitario nell'attività di controllo, coinvolgimento considerabile come principio fondamentale in materia di salute e sicurezza del lavoro: **la vigilanza è uno "strumento essenziale dell'attività di prevenzione"**.
E, secondo l'autore, "un eventuale completo **riaccentramento in capo ad organi statali** delle competenze sulla vigilanza", ad esempio per rimediare 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, a meno che non si intenda riaccentrare in capo allo Stato... anche l'intero sistema sanitario e le connesse funzioni di prevenzione"!

L'intervento si sofferma poi sugli **strumenti istituzionali** messi in campo dal d.lgs. 81/2008 per realizzare un efficace coordinamento delle attività (Comitato nazionale di cui all'art. 5, Comitati regionali di coordinamento di cui all'art. 7, Commissione per gli interpelli di cui all'art.
12, ...).

Tuttavia "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".
Infatti al pari degli altri attori del sistema di prevenzione, anche le Regioni e le loro strutture operative debbono misurarsi con le novità del d.lgs. 81/2008, ad esempio con riferimento alla "forte **accentuazione della dimensione organizzativa prodotta dal nuovo decreto**, sia per quanto concerne la connessione tra organizzazione del lavoro e prevenzione, sia per quanto riguarda l'organizzazione del sistema di prevenzione nei luoghi di lavoro".
C'è dunque 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".

E, conclude l'autore, le innovazioni del d.lgs. 81/2008 sollecitano 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". Infatti una vera "**cultura della prevenzione**" non può "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".

Olympus - Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro, " Brevi note sulle competenze delle Regioni in tema di disciplina della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori", a cura del prof. Paolo Pascucci - Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino "Carlo Bo", Working Paper di Olympus 13/2012 (formato PDF, 250 kB).

RTM

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it