PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 16 - numero 3445 di venerdì 05 dicembre 2014

Le competenze legislative in materia di salute e sicurezza

La competenza legislativa in materia di salute e sicurezza tra assetto attuale e possibili prossime novità. Brevi considerazioni sulla competenza "ripartita" tra Stato e Regioni in materia di salute e sicurezza. Di Lorenzo Fantini.

Roma, 5 Dic - Uno dei temi più delicati in materia di salute e sicurezza è relativo alle prospettive future di un mutamento radicale delle ***competenze di Stato e Regioni****. Ne parla, in questo lungo contributo scritto per il nostro giornale l'avvocato Lorenzo Fantini. E lo fa partendo dagli indirizzi legislativi del passato, passando per il Testo Unico e la "clausola di cedevolezza", fino ad arrivare ai giorni nostri. Al disegno di legge di riforma della Costituzione approvato in Senato e al Jobs Act, il Ddl n.1428-B di delega sul lavoro approvato definitivamente il 3 dicembre in Senato. Delega che si estende anche "in materia di igiene e sicurezza sul lavoro". Un percorso ampio che non poteva che essere suddiviso in due parti e di cui pubblichiamo oggi la prima parte.*

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0059] ?#>

1. Il "testo unico" di salute e sicurezza come corpo normativo "cedevole"

Il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in piena coerenza con il criterio di delega a suo tempo introdotto dalla legge n. 123 del 2007 (il cui articolo 1 recava i principi da attuare per l'esercizio delle relativa delega), individua esplicitamente ? in apertura del provvedimento ? l'obiettivo principale dell'intervento legislativo, identificato nel *"riordino e coordinamento"* delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza *"delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro, mediante il riordino e il coordinamento delle medesime in un unico testo normativo"*.

Le ragioni della rivisitazione sono molto chiaramente identificate nella "**Relazione di accompagnamento**" al d.lgs. n. 81/2008, ove è dato leggere quanto segue: *"l'attuale regolamentazione è il risultato di una stratificazione di norme, molte delle quali di derivazione comunitaria, emanate nell'arco di quasi sessanta anni. Il sistema che ne è disceso è caratterizzato da una notevole complessità nonché strutturato sul modello della grande impresa, tanto da imporre alle aziende ed agli organi di vigilanza un approccio alla sicurezza unicamente per regole, tassative ed assistite da sanzione penale, e non per obiettivi. Ne sono derivati problemi di adattabilità alla realtà produttiva italiana, fondata sulle imprese di piccole o piccolissime dimensioni, in particolare nei settori (si pensi, per tutti, ai cantieri edili o alla agricoltura) nei qualil'utilizzo del lavoro nero ed irregolare determina una minore attuazione di cautele antinfortunistiche. Per tali ragioni il Governo ha perseguito con convinzione l'obiettivo della creazione di un "Testo Unico" di salute e sicurezza sul lavoro avente natura non solo compilativa ma anche innovativa del sistema vigente, al fine di perfezionarlo, nel rispetto della filosofia delle direttive comunitarie in materia e del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, il quale ? come noto ? trova i suoi capisaldi nella programmazione della sicurezza in azienda, da realizzare tramite la partecipazione di tutti i soggetti delle comunità di lavoro"*.

Tale obiettivo andava, naturalmente, necessariamente perseguito in un **contesto costituzionale radicalmente modificatosi nel 2001**.

In particolare, va ricordato che l'articolo 117 della Costituzione, comma 3, quale risultante all'esito della legge costituzionale n. 3 del 2001, colloca tra le **materie riservate alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni** anche la *"tutela e sicurezza del lavoro"*, mentre il successivo comma 4 dispone ? ribaltando la prospettiva precedente alla riforma del 2001 ? che: *"spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"* ***[1]***.

In ogni caso, rispetto alle materie di legislazione concorrente *"la determinazione dei **principi fondamentali**"*entro i quali deve esplicarsi la potestà legislativa concorrente delle Regioni viene *"riservata alla legislazione dello Stato"* (comma 3, ultimo inciso, articolo 117 Cost.).
Per queste ragioni, la già citata "Relazione illustrativa" al d.lgs. n. 81/2008, rimarcava come la legge di delega (attuata dal d.lgs. n. 81/2008) prevedesse *"non solo una operazione di riorganizzazione della normativa di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro bensì anche la rivisitazione della medesima materia attraverso l'armonizzazione di tutte le leggi vigenti in una logica unitaria ed innovativa e nel pieno rispetto delle previsioni dell'art. 117 della Costituzione, il cui terzo comma attribuisce alla competenza ripartita di Stato e Regioni la materia della "tutela e sicurezza del lavoro"*.

Di conseguenza, sempre secondo la "**Relazione illustrativa**", il "testo unico" identifica *"come imposto dall'articolo 1, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 123, i principi e i livelli essenziali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che devono essere gli stessi sull'intero territorio nazionale, ferma restando la facoltà delle Regioni di esercitare la propria potestà legislativa concorrente, sempre in maniera tale da non intaccare complessivamente alcune garanzie di base che assumono un ruolo fondamentale in una materia come quella della salute e sicurezza del lavoro che riguarda beni di natura primaria costituzionalmente tutelati"*.

In tale contesto risulta, quindi, fondamentale la formulazione del secondo capoverso dell'articolo 1 del d.lgs. n. 81/2008, il quale specifica che il decreto legislativo n. 81/2008 persegue le proprie finalità da un lato *"nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia"* e dall'altro **in coerenza con l'assetto delle competenze tra Stato e Regioni**, *"garantendo l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*.
Attraverso il richiamo ai *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"* il "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro dimostra di voler garantire l'assenza di diversificazioni di disciplina e assicurare, quindi, l'uniformità della disciplina legale in materia di sicurezza sul lavoro sull'intero territorio nazionale attraverso l'attribuzione allo Stato della legislazione sui "minimi di tutela" lasciando alle Regioni il compito di operare attraverso un sistema di *opting out upwards*, cioè unicamente tramite deroghe migliorative.

Tale interpretazione risulta rafforzata dalla lettura del **comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007**, il quale imponeva al legislatore delegato di non prevedere alcun abbassamento dei livelli di tutela raggiunti, limite valido anche per i legislatori regionali. Resta inteso che, come puntualmente evidenziato dalla "**clausola di cedevolezza**" inserita al comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 123/2007, le Regioni sono libere di disciplinare la materia liberamente sostituendosi ? sempre nel rispetto dei livelli di tutela appena citati ? alla normativa statale, espressione del "potere sostitutivo" dell'Amministrazione centrale, **le cui regolazioni in materia sono destinate a perdere efficacia una volta che Regioni e Province autonome decidano di esercitare il loro potere legislativo**.

2. Gli indirizzi sistematici del passato: una breve ricostruzione.

La dottrina giuslavoristica pronunciatasi sull'assetto costituzionale sopra richiamato ha in passato costantemente rimarcato come il testo dell'articolo 117 della Costituzione sia quanto meno di difficile interpretazione, se non addirittura *"criptico in merito ai contenuti ed ai confini della competenza legislativa attribuita alle Regioni"* (in questi termini M. Magnani, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, in *ADL*, n. 3, 2002, 646, la quale sottolinea altresì come tale ripartizione di materia in ambito lavoristico non risulti *"essere stata oggetto di attenta discussione nei lavori parlamentari"*).
In particolare, è stato sottolineato come tali problemi divengano ancora più complessi ove si consideri che il diritto del lavoro è una materia ove opera un sistema complesso di fonti, non solo legislative, che possono dirsi ? in via di prima approssimazione ? dirette a dare concretezza alla tutela di diritti fondamentali dell'individuo.

A fronte di tale realtà, il punto essenziale è quello di capire se ed in quale misura il **diritto del lavoro** in senso stretto, quello sindacale, quello della previdenza sociale e la salute e sicurezza sul lavoro continuino ad essere ? a costituzione variata ? materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato o se ed in quale misura, viceversa, debbano intendersi affidate alla legislazione concorrente Stato-Regioni oppure a quella esclusiva delle sole Regioni.
A tale riguardo, appare fondamentale individuare il concetto di *"ordinamento civile"* dello Stato (secondo comma, lettera l), dell'articolo 117 della Costituzione nel testo introdotto dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001) a fine di capire se in tale previsione debba farsi rientrare, in tutto o in parte, la materia del lavoro complessivamente e/o nelle sue singole partizioni considerata.

Con specifico riferimento all'espressione ***"ordinamento civile",*** ritengo necessario segnalare come **la dottrina vi riconduca pressoché in maniera unanime l'intera disciplina del contratto e del lavoro subordinato** [2] che risulterebbe in tal modo assistita da una riserva di legge statale, anche se gli interpreti si dividono sulle ragioni in base alle quali detta disciplina debba essere considerata come appartenente all' *"ordinamento civile"* dello Stato. Così taluni hanno affermato semplicemente che farebbero parte dell' *"ordinamento civile"* dello Stato tutte le materie regolate dal Codice civile e, comunque, tradizionalmente ricomprese nel diritto privato [3], altri hanno concluso nel senso appena esposto prescindendo da una interpretazione del dettato dell'articolo 117 della Costituzione (nel testo attualmente vigente) condotta secondi i canoni propri della legge ordinaria ed orientata dalla considerazione dei "principi fondamentali" enunciati dalla Costituzione (M. Persiani, *Devolution e diritto del lavoro*, op. cit., 26).
In particolare, secondo i fautori di tale seconda corrente di pensiero, la legislazione in materia di regolamentazione del rapporto di lavoro dovrebbe essere riservata al solo Stato in applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale nella vigenza del precedente testo dell'articolo 117 ? ritenuti applicabili anche in relazione al nuovo dettato introdotto nel 2001 ? e secondo i quali: *"l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati"* ***[4]***. Ne deriva, sempre seguendo l'orientamento appena considerato, che il diritto del lavoro *strictu sensu* non tollererebbe una differenziazione per territorio proprio in quanto **la disciplina del rapporto di lavoro potrebbe davvero dirsi rispettosa del principio costituzionale di eguaglianza solo ove essa non sia differenziata per aree geografiche**. In tale ottica, la materia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro dovrebbe essere ricompresa tra quelle riconducibili al concetto di *"ordinamento civile"* in quanto trova la sua norma-cardine nell'articolo 2087 del Codice civile che è norma diretta a disciplinare i rapporti tra privati imponendo al datore di lavoro l'obbligo di apprestare ogni misura di tutela nei confronti dei propri prestatori di lavoro (M. Persiani, *Devolution e diritto del lavoro*, op. cit., 24).

Altra parte della dottrina è giunta ad una **interpretazione parzialmente diversa** del dettato costituzionale in commento, per quanto pur sempre diretta a dare coerente soluzione al problema della uniformità della disciplina legale in materia di sicurezza sul lavoro sul territorio nazionale. In particolare, vi è stato chi ha ritenuto che facendo leva sull'articolo 117, 2° comma, lettera m), della Costituzione, che, si ripete, attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato *"la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale",*si potrebbe superare la apparente dicotomia tra *"ordinamento civile"* e *"tutela e sicurezza sul lavoro"* e ritenere attribuita allo Stato **una legislazione sui minimi ? che in determinati casi potrebbe spingersi fino alla normativa di dettaglio ? lasciando alle Regioni il compito di modulare oltre il minimo la legislazione in materia di lavoro e sicurezza** (M. Biagi, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *DRI,* n. 2 , 2002, 157).

Al fine di avere un quadro di riferimento maggiormente completo e, al contempo, di comprendere bene la notevole complessità della questione dell'assetto delle competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, può essere utile ricordare quanto accaduto ancora prima del 2008, in relazione al tentativo ? poi fallito ? di attuare la delega (anch'essa per la rivisitazione e la razionalizzazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro) di cui all'articolo 3 della legge n. 229 del 2003 (legge "di semplificazione" 2001), il cui termine ultimo era stato, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 306, prorogato al 30 giugno 2005.

Al fine di attuare tale delega era, infatti, stato approvato dal Consiglio dei Ministri, in data 18 novembre 2004, un articolato al tempo anch'esso comunemente definito come "**Testo Unico**" di salute e sicurezza sul lavoro. Tuttavia, il relativo schema di decreto, dopo essere stato trasmesso alle Commissioni XI e XII per i pareri di competenza, venne ritirato dal Governo nel mese di maggio del 2004. Tale decisione, oltre che frutto di valutazioni politiche indotte dalle posizioni critiche espresse dalla Conferenza Stato-Regioni alla seduta del 3 marzo 2005, venne adottata anche in ragione del parere espresso sulla **bozza di articolato dal Consiglio di Stato in data 7 aprile 2005** (in *Bollettino ADAPT* del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi", n. 16, del 2 maggio 2005), il quale ha segnalato al Ministero proponente (quello del Lavoro e delle Politiche Sociali) l'opportunità di procedere ad una modifica dell'impostazione del testo di una così ampia rilevanza da far preferire al Governo il ritiro della bozza, la quale avrebbe tramite tali modifiche perso alcune delle sue più pregnanti caratteristiche.

In particolare, in tale parere il Consiglio di Stato, sul presupposto che nel caso di specie il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni non avrebbe potuto operare in ragione del parere negativo (parziale, in quanto la Regione Lazio ed i Comuni avevano manifestato il proprio consenso) espresso sulla bozza di decreto legislativo in parola dalla Conferenza Stato-Regioni alla citata riunione del 3 marzo 2004, ha innanzitutto evidenziato come*: "le prescrizioni finalizzate alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro non costituiscono (...) il frutto dell'autonomia contrattuale delle parti ma vengono eteroimposte"*, non rientrando pertanto nell'*"ordinamento civile dello Stato"*, come invece sostenuto dal Ministero del Lavoro nei documenti illustrativi del "Testo Unico", evidentemente in applicazione dell'orientamento sopra riportato. Ciò, specifica il Consiglio di

Stato, a differenza di quanto attinente alla materia regolata dalla allora molto di attualità "Riforma Biagi" (la quale, come evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2005, è quasi del tutto riconducibile *"alla disciplina intersoggettiva del rapporto di lavoro"*).

Sulla base di tale presupposto logico, **il parere citato ha "inquadrato" la totalità della materia della salute e sicurezza sul lavoro nell'area della concorrenza** procedendo, quindi, ad una ampia dissertazione (tramite la rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale in materie connesse) su temi quali i *"principi fondamentali",* le *"clausole di cedevolezza",* la normativa *"di dettaglio"* e la attuazione delle direttive comunitarie.

All'esito di tale operazione, il Consiglio di Stato ha esposto testualmente quanto segue:
"- il legislatore statale può adottare solo norme costituenti principi fondamentali e non anche disposizioni di dettaglio, benché cedevoli;
- le disposizioni di dettaglio preesistenti restano in vigore con carattere della cedevolezza, fino a quando esse non vengono sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema;
- in relazione a tali disposizioni di dettaglio preesistenti, lo Stato non dispone della legittimazione ad innovarle, ma può solo svolgere un'attività meramente ricognitiva, fermo restando il carattere di cedevolezza delle disposizioni stesse.

A tali principi sempre il Consiglio di Stato ha aggiunto che:
- nelle materie a legislazione concorrente, avendo lo Stato perduto la potestà regolamentare, le leggi previgenti, attributive della potestà regolamentare allo Stato, debbono ritenersi venute meno a seguito della emanazione del nuovo Titolo V della Costituzione che esclude che lo Stato possa disciplinare le materie predette nella loro intera estensione e, per giunta, a livello regolamentare (Cons. Stato, Ad. gen., 11 aprile 2002, n. 1/2002; 17 ottobre 2002, n. 5/2002);
- in sede di attuazione delle direttive comunitarie nelle materie attribuite alle Regioni o alle Province autonome in via esclusiva o concorrente, il potere sostitutivo attribuito allo Stato in caso di inadempimento da parte delle Regioni presuppone la possibilità che lo Stato possa intervenire in via preventiva adottando una normativa di carattere cedevole e ad efficacia differita alla scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva nei confronti delle sole Regioni inadempienti (Cons. Stato, Ad. Gen., 25 febbraio 2002, n. 2/2002)".

Il parere del Consiglio di Stato, per quanto ormai risalente nel tempo, appare di **particolare rilevanza** perché reso su un testo ? per quanto mai approvato ? che esattamente come il d.lgs. n. 81/2008 costituisce un "codice" concernente la disciplina di una materia attribuita alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni.
Ad esso, quindi, ritengo che si debba necessariamente guardare per comprendere le possibilità, le criticità e le ricadute di una possibile riforma della salute e sicurezza sul lavoro, che possa comprendere anche il mutamento, totale o parziale, delle competenza legislativa e/o istituzionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Tale tema è di assoluta attualità, solo che si consideri che il disegno di legge di riforma della Costituzione che è stato presentato dal Governo Renzi prevede che **la salute e sicurezza sul lavoro torni di competenza esclusiva dello Stato** e che un documento di particolare importanza in materia, come la "**Relazione finale**" ? approvata in data 15 Gennaio 2013 dal Senato della Repubblica ? predisposta da parte della Commissione parlamentare di inchiesta per gli infortuni sul lavoro, identifica tra le principali criticità del sistema di prevenzione italiano attuale la **mancanza di uniformità degli indirizzi della Pubblica Amministrazione in materia di salute e sicurezza** proponendo, come cercherò di esporre nel dettaglio nella seconda parte di questo contributo, una sostanziale **devoluzione della vigilanza** (se non proprio di tutta la competenza in materia) sulla salute e sicurezza allo Stato (in questo caso "rappresentato" da una Agenzia).

Avv. Lorenzo Fantini

La seconda parte dell'articolo di Lorenzo Fantini - riguardante sia le prospettive future di un mutamento delle competenze di Stato e Regioni in materia di salute e sicurezza sia le novità del "Jobs act" e la possibilità di eventuali semplificazioni e rivisitazioni delle competenze istituzionali ? sarà pubblicato nei prossimi giorni.

Disegno di legge n. 1248-B presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali - Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di

cura, di vita e di lavoro

---

[1] Per un approfondimento dei temi legati a tale ? indubbiamente problematica ? ripartizione di competenze si rinvia, per tutti, a Persiani, *Devolution e diritto del lavoro*, in ADL, 2003, 19

[2] Per tutti, si rinvia a M. Persiani, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, n. 1, 2002, 19

[3] Così, per tutti, M.G. GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro,* in *RGL,* 2002, II, 410, secondo il quale: *"sono esclusi dall'espressione solo i rapporti tra soggetti pubblici in quanto tali e l'esercizio delle potestà pubbliche nei confronti dei cittadini"*),

[4] Corte cost., 6 novembre 2001, n. 352; Corte cost., ord. 23 giugno 2000, n. 243; Corte cost., 24 luglio 1998, n. 326; Corte cost., 1° aprile 1998, n. 82; Corte cost., 24 luglio 1996, n. 307; Corte cost., 27 luglio 1995, n. 408; Corte cost., 23 dicembre 1994, n. 441

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it