PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 13 - numero 2566 di martedì 15 febbraio 2011

Ruolo e competenze delle Regioni nel D.Lgs. 81/2008

Le funzioni e il ruolo delle Regioni secondo il sistema normativo delineato dal Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro. Funzioni delle Regioni, rapporto tra Stato e Regioni, quantità e qualità dei provvedimenti regionali.

PuntoSicuro ha già presentato gli atti dell'incontro di studio " Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo. I 'sistemi' del diritto della sicurezza sul lavoro" che si è tenuto a Urbino il 14 e 15 maggio 2010.
L'incontro - organizzato da " Olympus", Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro - aveva l'obiettivo di stimolare una riflessione su alcuni dei principali nodi teorici ed applicativi della disciplina della salute e sicurezza dei lavoratori contenuta nel Decreto legislativo 81/2008.
In particolare la seconda sessione - dedicata al sistema definito "federalista" della sicurezza del lavoro, secondo il ruolo assegnato alle Regioni dalla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione - ha permesso di riflettere sulle funzioni e sul **ruolo delle Regioni**.

L'intervento "**Dopo il testo unico: ruolo e competenze delle Regioni nella normativa nazionale e regionale**", a cura del prof. Gaetano Natullo (Associato di Diritto del lavoro nell' Università del Sannio di Benevento) svolge una rassegna delle competenze regionali, dirette ed indirette, effettua "un confronto/valutazione dell'assetto legislativo che ne risulta, rispetto all'assetto teorico-astratto dei rapporti Stato-Regioni" e tenta una verifica, in ambito regionale, della qualità e quantità dei provvedimenti legislativi emanati.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[APD014] ?#>

L'autore ricorda innanzitutto che ad una prima superficiale ricognizione del Testo Unico è netta l'impressione "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".
In realtà 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", ma del resto probabilmente entrambe le istituzioni (Stato e Regioni) preferiscono "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)".

Queste le diverse **funzioni** assegnate alle Regioni:

- **funzioni istituzionali, di indirizzo e coordinamento**: "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 da diversi esempi che l'autore riporta e che vi invitiamo a seguire nel documento originale (ad esempio all'art.2, comma 1, si afferma che la competenza alla formulazione delle "linee guida", atti di indirizzo e coordinamento, è assegnata anche alle Regioni, oltre che a Ministeri, ISPESL, INAIL, salvo successiva validazione da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano);

- **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";
- **funzioni informative, di supporto consulenziale**: oltre alle varie 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 interpelli, introdotta dall'art. 12 d.lgs. n. 81/2008", 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";
- **funzioni promozionali**: ad esempio attraverso le disposizioni dell'art. 11 (attività promozionali) nelle quali vengono "pienamente impegnate anche le Regioni" con percorsi promozionali, "differenziati sia in relazione ai canali di finanziamento sia agli obiettivi di destinazione di questi ultimi";
- **funzioni regolative**: è di primaria rilevanza "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". Vi sono poi alcune funzioni che si situano a metà strada tra le funzioni "regolative" e quelle invece di indirizzo delle Regioni (ad esempio 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);
- **funzioni di vigilanza**: va menzionata la fondamentale competenza che le Regioni da tempo hanno, esercitata attraverso le ASL, "sull'attività di controllo della corretta osservanza ed applicazione delle norme e misure di prevenzione, ribadita ora dall'art. 13".

L'autore opera poi alcune **valutazioni** di sintesi, riguardo al **rapporto tra Stato e Regioni**.
Sono "inevitabili i rischi di una sovraesposizione delle Regioni stesse, e di una complicata gestibilità degli organi istituzionali, e delle funzioni, cui partecipano".
Vi sono "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 parere dell'autore - "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".
E dunque "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'".

Infine l'autore, affrontando **quantità e qualità dei provvedimenti regionali**, ricorda che un serio contributo delle Regioni è iniziato ovviamente dopo il 2001 e la ricognizione della legislazione regionale, "almeno quella più rilevante e facilmente reperibile, sembra rivelare una progressiva **crescita quantitativa e, soprattutto, qualitativa**, della stessa".

In particolare oltre ad un "**primo livello**" di interventi sulla sicurezza del lavoro in ambito territoriale - da cui "può giungere un contributo importante ai fini del miglioramento dei livelli effettivi di tutela sul lavoro, soprattutto se si concentrano verso settori e/o tipologie lavorative più a rischio (edilizia, agricoltura, lavori flessibili/atipici, extracomunitari, ecc.)" ? si è passati spesso ad un "**secondo livello**" di disposizioni/azioni.
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, ad esempio, in leggi regionali della Campania, della Liguria e dell'Emilia).

Concludendo l'autore afferma che le disposizioni legislative di questo tipo "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".

" 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, intervento all'incontro di studio "Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo. I 'sistemi' del diritto della sicurezza sul lavoro" (formato PDF, 133 kB).

 Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it