



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

09/013/CR/C7

**DOCUMENTO DI OSSERVAZIONI DELLE REGIONI SUL FENOMENO
DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO CON PARTICOLARE RIGUARDO
ALLE COSIDDETTE “MORTI BIANCHE”**

Il fondamento della competenza legislativa delle Regioni sulla sicurezza del lavoro ex art. 117, comma 3, Cost.

In merito all'ipotesi di modificare l'art. 117, comma 3, Cost. nella parte in cui prevede che sia materia di legislazione concorrente la "tutela e sicurezza del lavoro", riconducendo tale materia nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, possono svolgersi le seguenti considerazioni.

Innanzitutto occorre ricordare che, al di là della determinazione dei principi fondamentali in materia di legislazione concorrente, lo Stato ha già competenze legislative esclusive in materia di sicurezza sul lavoro: si tratta di quelle che, in base all'art. 117, comma 2, Cost., spettano esclusivamente allo Stato sia per quanto attiene ai riflessi della sicurezza sul lavoro sul contratto di lavoro (ordinamento civile: art. 117, comma 2, lett. *l*, Cost.) e sulla tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. *e*, Cost.), sia per quanto riguarda il connesso apparato sanzionatorio (ordinamento penale: art. 117, comma 2, lett. *l*, Cost.) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost.). Tutto ciò fa sì che, già attualmente, la legislazione della materia in esame sia e non possa non essere omogenea in tutto il Paese, come del resto emerge anche dalla disciplina vigente. La presenza di quei limiti e di quei principi fa sì che la competenza legislativa concorrente delle Regioni non possa produrre una legislazione in materia "geograficamente variabile" che sarebbe assolutamente inconcepibile dato il valore dei beni tutelati.

È evidente che l'eventuale riassegnazione della materia – ovviamente mediante i meccanismi di revisione costituzionale previsti – alla esclusiva competenza statale farebbe rivivere la situazione precedente alla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001).

Peraltro, la soluzione del problema non può non tenere conto del complessivo sistema in cui è inserita la tutela della sicurezza dei lavoratori. Tale sistema, non lo si deve trascurare, è incentrato fin dalla legge n. 833 del 1978 (c.d. riforma sanitaria) sul principio secondo cui la tutela della salute dei lavoratori costituisce un aspetto fondamentale della tutela della salute (unificazione della tutela della salute nell'ambiente naturale di vita e di lavoro).

Tale principio trova il proprio fondamento nello stesso art. 19, comma 1, della legge n. 833 del 1978 laddove prevede che le Asl "provvedono ad erogare le prestazioni di prevenzione, di cura, di riabilitazione e di medicina legale, assicurando a tutta la popolazione i livelli essenziali di prestazioni sanitarie". È fondamentale si rivela, a tale proposito, la definizione delle "attività di prevenzione" contenuta nell'art. 20 della stessa legge che, fra l'altro, comprendono:

- a) la individuazione, l'accertamento ed il controllo dei fattori di nocività e di deterioramento negli ambienti di lavoro;
- b) la comunicazione dei dati accertati e la diffusione della loro conoscenza, anche a livello di luogo di lavoro e di ambiente di residenza;
- c) l'indicazione delle misure idonee all'eliminazione dei fattori di rischio ed al risanamento di ambienti di lavoro;
- d) la formulazione di mappe di rischio con l'obbligo per le aziende di comunicare le sostanze presenti nel ciclo produttivo e le loro caratteristiche tossicologiche ed i possibili effetti sull'uomo e sull'ambiente;
- e) la profilassi degli eventi morbosi, attraverso l'adozione delle misure idonee a prevenirne l'insorgenza;
- f) la verifica della compatibilità di attività produttive con le esigenze di tutela dell'ambiente sotto il profilo igienico-sanitario e di difesa della salute della popolazione e dei lavoratori interessati.

Riflesso di quel principio e del concetto di prevenzione accolti nella legge del 1978 è il conferimento alle attuali ASL (USL all'epoca dell'emanazione della legge) delle funzioni di vigilanza in materia di prevenzione, di igiene e di controllo sullo stato di salute dei lavoratori che precedentemente spettavano all'Ispettorato del lavoro. Funzioni successivamente ribadite dapprima dall'art. 23 del d.lgs. n. 626 del 1994 ed ora dall'art. 13 del recente d.lgs. n. 81 del 2008, in attuazione della delega conferita dall'art. 1 della legge n. 123 del 2007.

Occorre altresì ricordare che lo stesso d.lgs. n. 81 del 2008 – come risulta del resto fin dalla stessa sua epigrafe (attuazione dell'art. 1 della legge n. 123 del 2007 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) e come si evince scorrendo il testo delle sue disposizioni – fa espresso riferimento alla *tutela della salute e della sicurezza* contestualmente intese: “salute e sicurezza” costituisce un'endiadi non scindibile, non essendo possibile sganciare il concetto di sicurezza da quello di salute ed entrambi da quello di “prevenzione”. Il recente decreto legislativo è quindi perfettamente in sintonia con il sistema inaugurato dalla legge n. 833 del 1978 e che si è successivamente sviluppato con il d.lgs. n. 626 del 1994 in attuazione della direttiva quadro europea n. 391 del 1989.

La stretta connessione tra tutela della salute e tutela della sicurezza dei lavoratori (che dà fra l'altro il giusto rilievo non solo al tragico problema degli infortuni sul lavoro, ma anche a quello – spesso misconosciuto, ma non certo meno drammatico – delle malattie professionali) che emerge nel decreto legislativo del 2008 richiede di essere assolutamente preservata per fornire una risposta globale al problema della effettiva tutela delle condizioni psico-fisiche dei lavoratori.

Ove mai si riconducesse la tutela della sicurezza dei lavoratori – che, come si è rilevato, va intesa come “tutela della salute e della sicurezza” degli stessi – nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato si creerebbe una

irrazionale e pericolosa asimmetria con la più generale “tutela della salute” che lo stesso art. 117, comma 3, Cost. attribuisce alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Perché mai in materia di salute (in generale) dovrebbero legiferare, nel rispetto delle rispettive competenze, Stato e Regioni, mentre in materia di salute e sicurezza del lavoro soltanto lo Stato? E ancora, se si conviene che – come emerge dal sistema creato dalla legge n. 833 del 1978 – la prevenzione nei luoghi di lavoro non è e non può non essere che un tassello del più generale sistema della prevenzione, potrebbe forse concepirsi un assetto differente con diverse competenze regolative?

Nella disciplina della materia in esame è quindi perfettamente funzionale il coinvolgimento delle Regioni che, come articolazioni del Servizio sanitario nazionale, sono depositarie delle competenze in materia di prevenzione (ciò spiega, fra l’altro, perché la legge n. 833 del 1978 abbia loro assegnato, tramite le ASL, la vigilanza che, come è noto, costituisce uno strumento essenziale della prevenzione). Il coinvolgimento delle Regioni, peraltro, non può limitarsi al solo svolgimento delle funzioni amministrative (come avveniva prima della riforma costituzionale del 2001), ma deve necessariamente riguardare anche la determinazione delle regole (e, quindi la funzione legislativa), non essendo pensabile, come già segnalato, differenziare le fonti di produzioni delle regole per quanto concerne, da un lato, la tutela della salute e, dall’altro, la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Roma, 26 febbraio 2009