

## **I ruoli delle Regioni nel disegno del d.lgs. n. 81/2008**

*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*

### *1. Obiettivi e snodi dell'intervento*

Il mio contributo, nel programma dell'odierno convegno, risulta complementare a quello, di carattere più teorico-generale, affidato a Piera Campanella. Dando pertanto per assunti i contenuti della relazione che mi ha preceduto, che costituiscono tecnicamente e logicamente un necessario presupposto del mio intervento, intendo dunque partire dall'esame del testo del d.lgs. n. 81/2008, onde verificare “i ruoli” che le Regioni svolgono o possono svolgere nel nuovo sistema normativo, procedendo a:

*a)* compiere una rassegna delle competenze regionali, dirette ed indirette, che è possibile rinvenire nel d.lgs. n. 81/2008, verificando rinvii, deleghe e funzioni assegnate alle Regioni nella nuova normativa, anche provando ad elaborare una sintesi definitoria;

*b)* effettuare un confronto/valutazione dell'assetto legislativo che ne risulta, rispetto all'assetto teorico-astratto dei rapporti Stato-Regioni, come delineatosi alla vigilia della riforma, e come anche illustrato, nei suoi diversi risvolti problematici, dalla relazione di Piera Campanella;

*c)* tentare una verifica anche in ambito regionale della qualità e quantità dei provvedimenti legislativi emanati (prima e dopo il d.lgs. n. 81/2008), valutandoli anche alla luce del “sistema” normativo e istituzionale nazionale.

### *2. I “ruoli” delle Regioni nel nuovo Codice della sicurezza del lavoro*

È netta l'impressione, ad una prima superficiale ricognizione del d.lgs. n. 81/2008, 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.

Come era facile prevedere, la presenza, come si è detto a volte diretta, altre volte mediata, delle Regioni, è sostanzialmente circoscritta, se così si può dire, alla parte generale del nuovo Codice (Titolo I), dove sono decine i riferimenti, soprattutto nelle disposizioni dedicate al sistema istituzionale (Capo II, artt. 5 ss.). Nei restanti dodici Titoli, i rinvii sono invece ben pochi, per l'esattezza tre<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 1) L'art. 98 (Cantieri temporanei o mobili) prevede la competenza (anche) delle Regioni nella organizzazione della formazione utile alla qualificazione professionale dei Coordinatori per la progettazione e per la esecuzione dei lavori. 2) L'art. 202 (rischi da vibrazioni) fa riferimento alle banche dati (eventualmente)

Prima di passare in rassegna i richiami normativi, e le relative funzioni, è opportuno accennare alla scelta metodologica-sistematica sottesa al disegno legislativo, peraltro già ben messa in luce da Piera Campanella nel suo intervento. Come è stato correttamente rilevato, infatti (Troisi 2010), 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: se cioè riconducibili alla potestà legislativa statale esclusiva, piuttosto che a quella concorrente (dunque quali principi fondamentali in materia di tutela e sicurezza del lavoro) o ancora al potere sostitutivo, in attesa delle disposizioni regionali attuative di norme europee, laddove vi sia tale competenza (clausola di “cedevolezza”).

Del resto, va riconosciuto, si tratta di compito improbo per non dire forse impossibile, e credo che entrambe le istituzioni (Stato e Regioni) in realtà preferiscano “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).

Non a caso il d.lgs. n. 81/2008 esordisce (art. 1, comma 1) con il riferimento alla garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che certamente costituisce (*ex art. 117, comma 2, lett. m)* il pilastro “trasversale” su cui costruire il nuovo impianto legislativo nazionale di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, e che di fatto viene a costituire un criterio assorbente e residuale di soluzione di possibili conflitti di competenza.

Se si considera la “strategia” legislativa (di aggiramento del problema della distinzione di competenze mediante la condivisione) si comprende facilmente la tecnica “inclusiva” delle Regioni sottesa alle disposizioni del 2008, che assegnano alle Regioni funzioni importanti e diverse, che possono schematicamente sintetizzarsi nel modo seguente: istituzionali, di indirizzo e coordinamento; informative e promozionali, organizzativo-gestionali; regolative; di controllo e vigilanza.

#### *Funzioni istituzionali, di indirizzo e coordinamento*

Per quanto sopra chiarito era inevitabile l’inserimento a pieno titolo delle Regioni nel Sistema istituzionale previsto dal d.lgs. n. 81/2008, come emerso anche dalle relazioni della prima giornata di questo incontro.

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 dalla rassegna che segue.

a) Art. 2, comma 1, lett. z): la norma sulle “nozioni”, nel definire le *linee guida*, quali atti di indirizzo e coordinamento per l’applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza, assegna la competenza alla formulazione delle stesse anche alle Regioni, oltre che a Ministeri, ISPESL, INAIL, salvo successiva validazione da parte della Commissione consultiva permanente di cui all’art. 6 (cui peraltro partecipano anche dieci rappresentanti delle Regioni).

b) Art. 5: istituisce e disciplina il *Comitato per l’indirizzo e la valutazione delle politiche attive e coordinamento nazionale delle attività di vigilanza*, nella cui composizione entrano anche le Regioni con cinque rappresentanti. Tale organismo, con la Commissione consultiva

---

esistenti presso le Regioni relativamente alle informazioni sull’entità delle vibrazioni per le attrezzature o i tipi di attrezzature nelle particolari condizioni di uso. 3) L’art. 232 (Adeguamenti normativi), prevede la partecipazione delle Regioni al Comitato consultivo per l’aggiornamento dei valori limite di esposizione agli agenti chimici.

permanente *ex art. 6* d.lgs. n. 81/2008, costituisce il baricentro del sistema centrale di indirizzo e coordinamento delineato nel nuovo assetto normativo, ed è chiamato a svolgere essenziali compiti, tra i quali, per ricordarne solo alcuni: la definizione delle linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro (lett. *a*) e *d*) e la definizione della programmazione delle attività e del coordinamento degli organi di vigilanza (lett. *c*).

*c*) Art. 6: attraverso la già menzionata *Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro*, le Regioni rafforzano il loro coinvolgimento istituzionale e partecipano ad altri compiti essenziali, quali, tra gli altri: definire le attività promozionali previste dall'art. 11 (*v. infra*); validare le buone prassi; definire le procedure standardizzate di valutazione dei rischi; indicare modelli di organizzazione e gestione della sicurezza “virtuosi”, ai sensi dell'art. 30 d.lgs. n. 81/2008; elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato.

*d*) Art. 8: a livello nazionale, il coinvolgimento istituzionale si completa con la partecipazione al *Sistema informativo nazionale per la prevenzione* (SINP), cui anche le Regioni immettono dati utili alla pianificazione ed al monitoraggio delle attività di prevenzione.

*e*) Art. 7: anche a livello territoriale, le Regioni (svolgevano e) svolgono funzioni di indirizzo e coordinamento, attraverso i *Comitati regionali di coordinamento*, già previsti dal d.lgs. n. 626/1994, e di recente riorganizzati normativamente dal d.p.c.m. 21.12.2007, con la previsione della partecipazione anche di rappresentanti delle parti sociali.

#### *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.

Ancora, spetta alle Regioni, *ex art. 40*, la trasmissione all'ISPESL dei dati sulla sorveglianza sanitaria dei lavoratori comunicati dai medici competenti ai servizi ASL competenti per territorio.

#### *Funzioni informative, di supporto consulenziale*

Oltre alle 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 interpellati, introdotta dall'art. 12 d.lgs. n. 81/2008 e costituita presso il Ministero del lavoro, evidentemente sulla scorta dell'esperienza promossa con il d.lgs. n. 124/2004 (art. 9), 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, risposte che costituiscono criteri interpretativi e direttive per gli organismi competenti per la vigilanza.

#### *Funzioni promozionali*

Molto interessanti risultano le disposizioni dell'art. 11 d.lgs. n. 81/2008, norma dedicata alle *attività promozionali*, nelle quali vengono pienamente impegnate anche le Regioni. La norma articola diversi importanti percorsi promozionali, differenziati sia in relazione ai canali di finanziamento sia agli obiettivi di destinazione di questi ultimi.

Si prevedono pertanto attività di sostegno a percorsi formativi in materia di sicurezza del lavoro dedicate ad aree e settori mirati (piccole imprese, scuole, università) (*v.*

comma 1, lett. *b*), *c*)), a finanziamento diretto o indiretto (previo trasferimento risorse dal Ministero del lavoro).

Ancor più interessante e di potenziale grande rilevanza, per le Regioni, è l'attività promozionale prevista al comma 3-*bis*, secondo cui le Regioni (e le Province autonome di Trento e di Bolzano), nel rispetto delle proprie competenze e con l'utilizzo appropriato di risorse già disponibili, finanziano progetti diretti a favorire la diffusione di soluzioni tecnologiche o organizzative avanzate in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sulla base di specifici protocolli di intesa tra le parti sociali, o gli enti bilaterali, e l'INAIL (con l'ulteriore incentivo che l'adozione di tali soluzioni potrà anche contribuire alla riduzione del tasso dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui all'art. 3, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38).

#### *Funzioni regolative*

Di primaria rilevanza, come è facile intuire, 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.

Gli esempi in tal senso sono diversi.

*a*) Art. 13, comma 2, lett. *c*): prevede la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ai fini della adozione del d.p.c.m. di individuazione delle attività, comportanti rischi particolarmente elevati, sottoposte (anche) alla vigilanza del personale ispettivo del Ministero del lavoro.

*b*) Art. 232, comma 1: anche in questo caso si impone la “previa intesa” per gli *adeguamenti normativi* previsti dalla norma, sia per il d.m. di istituzione del Comitato consultivo per la determinazione ed aggiornamento dei valori limite di esposizione e biologici (rischio chimico), sia per i decreti con cui sono recepiti i valori di esposizione professionale e biologici obbligatori predisposti dalla Commissione europea e sono altresì stabiliti i valori limite nazionali anche tenuto conto dei valori indicativi predisposti dalla Commissione medesima e sono aggiornati gli Allegati XXXVIII, XXXIX, XL e XLI in funzione del progresso tecnico, dell'evoluzione di normative e specifiche comunitarie o internazionali e delle conoscenze nel settore degli agenti chimici pericolosi; con i decreti di cui al comma 2 è inoltre determinato il rischio basso per la sicurezza e irrilevante per la salute dei lavoratori di cui all'art. 224, comma 2, in relazione al tipo, alle quantità ed alla esposizione di agenti chimici.

A metà strada tra le funzioni “regolative” e quelle invece di indirizzo delle Regioni, possiamo situare:

*a*) 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; ed ancora l'indicazione di modelli di organizzazione e gestione aziendale virtuosi, ai fini dell'art. 30 d.lgs. n. 81/2008; infine, la elaborazione delle indicazioni per la valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato;

*b*) art. 2, comma 1, lett. *v*): (anche) le Regioni possono elaborare e raccogliere le “buone prassi” (soluzioni organizzative e procedurali), poi validate dalla Commissione consultiva permanente *ex art. 6* (alla quale, come detto, partecipano anche le Regioni).

#### *Funzioni di vigilanza*

Infine, va almeno menzionata la fondamentale competenza che le Regioni da tempo hanno (l. n. 833/1978), esercitata attraverso le ASL, sull'attività di controllo della corretta osservanza ed applicazione delle norme e misure di prevenzione, ribadita ora dall'art. 13

d.lgs. n. 81/2008. Sul punto è appena il caso di ricordare l’irrisolta concorrenza con i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, che certamente costituisce una lacuna nella razionalizzazione operata con la nuova normativa. Degna di menzione, comunque, la norma (art. 13, comma 6), che dispone oggi l’assegnazione alle attività di prevenzione degli importi delle sanzioni applicate dai servizi ispettivi.

3. Segue. *Alcune valutazioni di sintesi: Stato e Regioni tra “leale collaborazione” e “convivenza obbligata”*

La ricognizione del nuovo Codice della sicurezza sul lavoro conferma le scelte sistematiche compiute dal legislatore, annunciate in premessa, di coinvolgere pienamente, direi il più possibile, le Regioni nel nuovo assetto normativo ed istituzionale, nella convinzione, evidentemente, di evitare in tal modo, aggirandoli, i rischi di conflitti riconducibili al nuovo assetto costituzionale del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Le scelte del legislatore non possono evidentemente garantire risultati certi: l’implementazione della nuova normativa ci potrà dire se e come funzionerà l’impostazione imperniata sulla diffusa presenza, diretta o mediata, delle Regioni nei diversi snodi del nuovo impianto legislativo. Certo è che sono inevitabili i rischi di una sovraesposizione delle Regioni stesse, e di una complicata gestibilità degli organi istituzionali, e delle funzioni, cui partecipano (v. Carinci 2010), sia in senso “orizzontale” che “verticale” (livelli nazionale e territoriale), anche in considerazione della condivisione/cogestione di organi e funzioni con molti altri soggetti istituzionali (e sociali) e della circostanza che le Regioni appaiono talora, allo stesso tempo, soggetti coordinati e coordinatori (v. Comitato regionale di coordinamento rispetto al Comitato *ex* art. 5 ed alla Commissione *ex* art. 6 d.lgs. n. 81/2008).

Se quelli appena rilevati sono rischi che certamente l’assetto delineato dal legislatore del 2008-2009 presenta, d’altro canto va però considerato che quell’assetto, ed il coinvolgimento così pervasivo delle Regioni nell’impianto normativo ed istituzionale sulla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, a mio parere offre l’indubbio vantaggio di ridurre in modo rilevante il rischio di una pericolosa concorrenza tra Stato e Regioni nella determinazione delle soglie normative di prevenzione.

Sul punto, che riconduce al più generale profilo del riparto di competenze legislative nella materia, non posso che rinviare, per una riflessione più ampia, in questa sede, alla relazione di Piera Campanella. Mi limito pertanto, anche riprendendo riflessioni svolte in altra sede (v. Natullo 2007), a rilevare che, sebbene vi siano 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 mio parere, quella della regolazione delle misure di prevenzione, anche in considerazione dei margini di indeterminazione 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.

Se così è, 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”.

#### 4. Cosa (e come) hanno regolato le Regioni

Sul piano normativo, un serio contributo delle Regioni è iniziato ovviamente dopo il 2001 (in ragione della riforma costituzionale, l. n. 3/2001), anche in correlazione con – e nell’ambito di – più generali interventi legislativi sul mercato del lavoro.

La ricognizione della legislazione regionale, almeno quella più rilevante e facilmente reperibile, sembra rivelare una progressiva crescita quantitativa e, soprattutto, qualitativa, della stessa.

In via di schematizzazione, si possono distinguere:

a) leggi generali di disciplina del mercato del lavoro, nell’ambito delle quali sono contenute anche disposizioni sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro;

b) leggi generali sulla disciplina degli appalti pubblici, contenenti anch’esse norme sulla sicurezza del lavoro;

c) leggi specifiche sulla qualità e sicurezza del lavoro nel territorio regionale;

d) leggi (ancora più) specifiche sulla regolarità e sicurezza del lavoro nel settore edile, notoriamente tra quelli più a rischio;

e) regolamenti (delibere di Giunta) di carattere più organizzativo ed esecutivo (anche riferite alla realizzazione di progetti e piani di sicurezza sul territorio).

Nella maggior parte dei casi, in particolare con riferimento alle leggi regionali emanate nella prima fase post-riforma costituzionale (grosso modo dal 2002 al 2005), si tratta di disposizioni di contenuto piuttosto generico e poco incisivo, con le quali le Regioni esplicitano la volontà di impegnarsi in funzioni, certamente rilevanti, ma in qualche maniera “minimali” rispetto alle loro potenzialità: ossia funzioni promozionali della “cultura della prevenzione”, con norme sostanzialmente di principio nelle quali si esprime la volontà di impegno delle istituzioni regionali in azioni di informazione, formazione e, in generale, sensibilizzazione sul tema della salute e sicurezza sul lavoro, per un verso, e, per altro verso, ci si impegna ad azioni di monitoraggio e di supporto e coordinamento dell’attività di organismi pubblici e privati (tra i quali ultimi in particolare gli organismi paritetici/bilaterali)<sup>2</sup>.

Accanto alle prime, si possono poi rinvenire, come detto, disposizioni sulla regolarità e sicurezza del lavoro nell’ambito di provvedimenti legislativi in materia di appalti pubblici: anche in questi casi, si punta ad un’azione di coordinamento delle attività di monitoraggio/vigilanza, talora anche istituendo appositi osservatori e strutture che si affiancano a quelle già esistenti (i Comitati di coordinamento *ex* d.lgs. n. 626/1994, ora art. 7 d.lgs. n. 81/2008; le Commissioni regionali di coordinamento dell’attività di vigilanza, *ex* art. 4 d.lgs. n. 124/2004), ma si punta anche ad azioni dissuasive, con la previsione di provvedimenti di sospensione/revoca di provvedimenti di concessione di lavori in appalto)<sup>3</sup>.

Si tratta, in sostanza, e con riferimento soprattutto agli interventi normativi “generali” sopra menzionati, di un “primo livello” di interventi sulla sicurezza del lavoro in ambito territoriale, da cui comunque può giungere un contributo importante ai fini del miglioramento dei livelli effettivi di tutela sul lavoro, soprattutto se si concentrano verso

---

<sup>2</sup> Vedi, tra le altre, l. r. Toscana 26.7.2002, n. 32; l. r. Umbria 12.11.2002, n. 21; l. r. Toscana 23.12.2003, n. 64; l. r. Marche 25.1.2005, n. 2; l. r. Lazio 17.2.2005, n. 9; l. r. Umbria 28.2.2005, n. 18; l. r. Emilia-Romagna 1.8.2005, n. 17; l. r. Friuli Venezia Giulia 9.8.2005, n. 18; l. r. Sardegna 5.12.2005, n. 20; l. r. Lombardia 28.9.2006, n. 22.

<sup>3</sup> V. l. r. Campania n. 3/2007; l. r. Toscana n. 64/2003, art. 3; l. r. Toscana n. 1/2005, art. 82.

settori e/o tipologie lavorative più a rischio (edilizia, agricoltura, lavori flessibili/atipici, extracomunitari, ecc.).

Più interessante risulta però un “secondo livello” di disposizioni/azioni che, come si è detto, pare crescere in quantità e qualità negli ultimi anni, evidentemente in connessione con la parallela evoluzione delle politiche normative, e della “sensibilità” del tema, a livello nazionale.

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 in diverse leggi regionali<sup>4</sup> ma risultano significative soprattutto le disposizioni contenute nelle recenti leggi regionali della Campania n. 14/2009; della Liguria n. 30/2007; dell’Emilia n. 2/2009. La prima<sup>5</sup> riveste particolare rilievo, dal momento che per la prima volta, in quella Regione, trovano compiuta e organica regolazione il mercato del lavoro e la formazione; le seconde, contengono invece specifiche discipline sulla sicurezza del lavoro, nel caso dell’Emilia in particolare per il settore dei cantieri.

Con tale disposizioni, con modalità diverse, si punta sostanzialmente agli stessi obiettivi: promuovere migliore qualità, in generale, delle aziende e, in particolare, più elevati *standard* di sicurezza del lavoro, premiando, con incentivi normativi ed economici, le aziende che dimostrano di essere virtuose e di dare concreta attenzione ai profili di responsabilità sociale, specie sul versante della sicurezza del lavoro.

Nelle leggi citate si contemplano in linea generale due livelli di *standard* e di interventi promozionali.

Un primo livello, per così dire “di base”, si concreta nel riconoscimento di un “bollino” di azienda virtuosa alle imprese rispettose di alcuni *standard* di tutela del lavoro, con la conseguente possibilità di divenire destinatari di particolari trattamenti di vantaggio sul piano economico-normativo. Nel caso della legge campana del 2009, in particolare, viene delineato un complesso meccanismo finalizzato alla certificazione di “Alta qualità del lavoro” (AQL) delle imprese (iscritte in un apposito registro), sulla base di una articolata sede di *standard* virtuosi verificati<sup>6</sup>, tra i quali appunto quello della regolarità sul piano della conformità alle norme di prevenzione, con la conseguente possibilità di accedere agli incentivi finanziari sotto forma di contributi a fondo perduto, finalizzati a mantenere gli *standard* minimi di sicurezza (e i livelli qualitativi e quantitativi dell’occupazione) adottati e certificati dall’impresa.

---

<sup>4</sup> Tra cui v. l. r. Emilia-Romagna 1.8.2005, n. 17, art. 45; l. r. Piemonte n. 34/2008, artt. 56 ss.

<sup>5</sup> L. r. n. 14 del 18.11.2009 “Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della Qualità del lavoro”.

<sup>6</sup> Che sono i seguenti: *a)* sede operativa in Campania; *b)* applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale; *c)* congruenza tra la dichiarazione dei redditi e il contratto collettivo di lavoro applicato relativamente agli ultimi quattro anni; *d)* effettuazione della valutazione dei rischi ai sensi degli artt. 17 e 28 e seguenti del d.lgs. n. 81/2008; *e)* non aver effettuato licenziamenti negli ultimi 24 mesi, se non per giusta causa o giustificato motivo soggettivo (nella fase di prima applicazione della l. n. 14/2009 il periodo di riferimento è ridotto a 12 mesi); *f)* integrale rispetto della legislazione a tutela dei soggetti diversamente abili; *g)* non essere inottemperanti all’esecuzione forzata di provvedimenti giudiziari di condanna in materia di licenziamento o di mancata applicazione della normativa antinfortunistica; *h)* documentazione necessaria alla richiesta della certificazione antimafia.

Nella stessa direzione muove la l. r. Emilia n. 2/2009, là dove prevede la possibilità di erogare incentivi economici ai committenti che affidino lavori ad imprese che operino secondo specifici principi di responsabilità sociale, tra i quali anche in questo caso il rispetto degli *standard* normativi di prevenzione<sup>7</sup>.

Un secondo livello di interventi viene invece correlato all'adozione di *standard* di sicurezza del lavoro più elevati rispetto a quelli “minimi” di legge, con riferimento in primo luogo, ma non solo, ai settori più “difficili” come quello edile e degli appalti.

Anche in questo caso di particolare interesse risultano le disposizioni della l. r. Campania n. 14/2009, dove il sistema AQL sopra illustrato prevede un secondo asse di interventi (incentivi), cui possono accedere le imprese, già “certificate” come virtuose (ossia imprese di “Alta qualità del lavoro”), che si impegnano a migliorare ulteriormente la qualità del lavoro (per quanto qui interessa la qualità della sicurezza del lavoro)<sup>8</sup>.

Allo stesso modo, la l. r. Liguria n. 30/2007, nell'ambito degli interventi sulla responsabilità sociale delle imprese, precisa che le discipline e le buone pratiche, tra cui anche quelle sulla sicurezza del lavoro, liberamente adottate dai datori di lavoro, per essere espressione di modelli riconosciuti di R.S.I., *devono tendere alla realizzazione di livelli di tutela maggiori rispetto a quelli discendenti dagli obblighi di legge*. Alla adozione di tali prassi e modelli, la normativa collega poi vari effetti, tra cui l'inserimento nel registro dei datori di lavoro socialmente responsabili ed incentivi diversi, sia “prima” (a favorire cioè l'adozione dei modelli/prassi di R.S.I.), sia “dopo” (riconoscibili cioè ad imprese inserite nel registro dei datori di lavoro socialmente responsabili)<sup>9</sup>.

Interessanti, con particolare riferimento all'area dei lavori edili, le disposizioni della citata l. r. Emilia n. 2/2009: tra queste, da menzionare l'impegno alla promozione di accordi con gli istituti di credito, consorzi fidi ed associazioni di rappresentanza delle imprese, per agevolare l'accesso al credito per le imprese che realizzino interventi volti a garantire livelli di prevenzione ulteriori rispetto a quelli di legge<sup>10</sup>. Degne di particolare menzione, poi, le disposizioni che prevedono l'impegno della Regione nella promozione di accordi finalizzati alla definizione di forme di incentivazione, anche economica, a favore dei lavoratori, anche in questo caso correlate all'adozione di misure di prevenzione ulteriori rispetto a quelle previste dalle vigenti disposizioni<sup>11</sup>.

In definitiva, le disposizioni legislative sopra analizzate 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.

Evidentemente, sarà necessario verificare la concreta implementazione delle norme regionali. In quest'ottica, ed in considerazione degli effetti importanti che potranno avere le norme premiali che, come s'è visto, hanno significativo riconoscimento in diverse leggi regionali, sarà decisivo l'accertamento dell'effettiva attuazione di tali disposizioni, in correlazione con il controllo sui reali innalzamenti degli *standard* di prevenzione (ulteriori rispetto a quelli *ex lege*).

---

<sup>7</sup> V. in particolare art. 7 l. r. n. 3/2009.

<sup>8</sup> V. artt. 12 e 24 l. r. n. 14/2009.

<sup>9</sup> V. artt. 12 ss. l. r. Liguria n. 30/2007

<sup>10</sup> Art. 8, comma 2, lett. b), l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009.

<sup>11</sup> Art. 3, comma 3, lett. f), l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009.



A tal fine, uno snodo importante per l’attuazione dei sistemi promozionali/incentivanti sarà senz’altro costituito dalla certificazione degli *standard* di sicurezza, da collegare, nel nuovo quadro normativo, ai “modelli di organizzazione e gestione” *ex art. 30 d.lgs. n. 81/2008* (infatti esplicitamente menzionati in alcune disposizioni regionali più recenti<sup>12</sup>) ed al ruolo degli organismi paritetici e pubblici (a livello regionale anche alle funzioni dei Comitati regionale di coordinamento di cui all’art. 7 d.lgs. n. 81/2008).

#### Riferimenti bibliografici essenziali

- Carinci F. (2010), *Prefazione*, in Zoppoli L., Pascucci, Natullo 2010, p. XXXV.
- Masi M. (2009), *Le competenze delle Regioni*, in Tiraboschi M., Fantini L. 2009, p. 449.
- Montuschi L. (2007), *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in Pascucci, 2007, anche in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, 799 ss.
- Natullo G. (2007), *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, suppl., 61 ss.
- Natullo G., Santucci R. (2008), *Ambiente e sicurezza sul lavoro. Quali tutele in vista del testo unico? Atti del convegno di Benevento (9 novembre 2007)*, Milano, Angeli.
- Pascucci P. (2007) (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 (Urbino, 4 maggio 2007)*, Roma, Ministero della salute-Ispesl, Roma.
- Rusciano-Natullo (2007), (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in F. Carinci (dir.), *Diritto del lavoro, Commentario*, VIII, Torino, Utet.
- Tiraboschi M., Fantini L. (2009) (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè.
- Troisi A. (2010), *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in Zoppoli L., Pascucci, Natullo 2010, p. 15.
- Zoppoli L. (2007) (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Quaderni ARLAV Campania.
- Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G. (2010), (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, Milano, Ipsoa.

---

<sup>12</sup> V. l. r. Emilia-Romagna n. 2/2009, art. 3, comma 3, lett. *f*); art. 9, comma 2, lett. *b*), del Regolamento di attuazione di cui all’art. 54, comma 1, lett. *a*), della l. r. Campania n. 14/2009.