

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

1

**2009 – ANNO XXX
Supplemento**

**Tutela del lavoro e sicurezza
nei cantieri. La l.r. 2/2009
della Regione Emilia-Romagna**

Indice Supplemento 1.09

CONTRIBUTI

- 7 Un nuovo orizzonte per la tutela e la sicurezza del lavoro nei cantieri edili / *Gian Carlo Muzzarelli*
- 15 Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti / *Patrizia Tullini*
- 29 La genesi della l.r. 2/2009 “Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile” / *Leonardo Draghetti*
- 49 Dall’occupabilità alla qualità e sicurezza del lavoro? / *Roberto Rizza*

DOCUMENTAZIONE

- 69 Legge regionale 2 marzo 2009, n. 2 “Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile”

Contributi

Un nuovo orizzonte per la tutela e la sicurezza del lavoro nei cantieri edili

Gian Carlo Muzzarelli*

Sommario

1. Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili. – 2. I cardini della legge.

1. Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili

Il perdurare di un'elevata incidenza degli infortuni sul lavoro, in particolare nell'ambito dei cantieri edili, impone un'attenta riflessione sulle azioni realizzate e sugli interventi che è necessario programmare e poi sviluppare.

Il dato positivo è la tendenza alla *riduzione* degli infortuni, pur in un contesto di aumento – fino al 2008 – dell'occupazione e delle ore lavorate.

Nonostante questo, è necessario sottolineare che numerose evidenze mostrano che, anche in territori ad economia avanzata come la regione Emilia-Romagna, le condizioni dei lavori svolti nei cantieri edili, pubblici e privati, presentano in alcuni casi carenze in termini di sicurezza materiale e di rispetto delle condizioni contrattuali e di tutela dei lavoratori che a diverso titolo vi operano.

Le tematiche della sicurezza nei cantieri edili, del rispetto delle condizioni normative e contrattuali, e dei conseguenti obblighi assicurativi e previdenziali dei lavoratori, pur essendo diverse, presentano rilevanti connessioni.

(*) Assessore programmazione e sviluppo territoriale, cooperazione col sistema delle autonomie, organizzazione, Regione Emilia-Romagna.

Sussiste, infatti, una relazione diretta tra violazione delle condizioni di sicurezza e scarso rispetto delle norme in materia contrattuale, assicurativa e previdenziale.

Occorre, inoltre, tenere conto del fatto che tali fenomeni si manifestano nell'ambito di una filiera produttiva che presenta caratteristiche specifiche di natura organizzativa: la peculiare struttura di mercato del settore è infatti caratterizzata da numerose piccole e micro-imprese.

Ciò pone un problema rispetto all'adeguata qualificazione delle imprese che operano nel settore, dal momento che la presenza sul territorio di imprese che operano mediante lavoratori, in tutto o in parte, esclusi dalle tutele previste, consente a questi soggetti di operare in modo anticoncorrenziale rispetto a quelle imprese che, invece, sostengono i costi necessari conseguenti all'applicazione delle norme in questione. Queste condizioni sono state rilevate in una pluralità di cantieri, sia a committenza pubblica, sia a committenza privata, sul territorio regionale.

È evidente, quindi, la necessità che la Regione Emilia-Romagna affronti, nell'ambito delle proprie competenze legislative, le gravi problematiche sociali mediante la definizione di specifiche prescrizioni normative, purché non si limitino ad essere disposizioni di natura programmatica.

A tal fine, pur nei limiti della competenza legislativa regionale, si rende necessario introdurre istituti e strumenti che consentano di contrastare in modo adeguato il fenomeno, al fine di promuovere la realizzazione di interventi diretti alla tutela della salute e della sicurezza nei cantieri, alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, al contrasto dell'irregolarità delle condizioni di lavoro, alla diffusione della cultura della sicurezza, della qualità del lavoro e della legalità.

La legge regionale "Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile" (l.r. 2/2009), intende affrontare proprio la complessa tematica della sicurezza e della tutela del lavoro nell'ambito dei cantieri edili.

2. *I cardini della legge*

La complessità del fenomeno deve portare a mettere a disposizione tutte le energie, tutte le capacità e le competenze che abbiamo, integrandole in modo armonico tra loro.

Serve un modello di responsabilità sociale diffusa.

Per la Regione Emilia-Romagna, l'obiettivo è la "tolleranza zero" nei confronti degli incidenti, mortali e non mortali.

Non è un caso che la normativa precisi, rispetto a quanto previsto dal testo unico sulla sicurezza, la definizione di lavoratore.

Il provvedimento legislativo rafforza il ruolo fondamentale del "lavoratore", estendendo la definizione (oltre ai soggetti individuati dalle disposizioni statali vigenti), anche alle persone fisiche che, a qualunque titolo, anche di lavoro autonomo, svolgono un'attività nell'ambito del cantiere.

Occorre, tuttavia, considerare anche che numerosi lavoratori non sono inquadrati nei contratti dell'edilizia (serramentisti, elettricisti, idraulici, ecc.) e che molti di loro sono divenuti autonomi, seppur privi di una minima formazione.

L'azione di promozione della Regione è stata scolpita in tutte le direzioni, attraverso un ruolo centrale della formazione.

C'è un tema legato allo sviluppo della cultura sulla sicurezza che deve coinvolgere tutti: i professionisti (progettisti, coordinatori per la sicurezza), le imprese ed i lavoratori, le loro organizzazioni di rappresentanza, il responsabile unico del procedimento nel caso dei lavori pubblici, il direttore lavori, il responsabile della sicurezza, il personale preposto alla vigilanza.

La formazione dei lavoratori anche nei cantieri, è stata un punto sul quale anche l'opposizione in Commissione assembleare ha espresso attenzione. Tale aspetto è presente nella legge e anche nei criteri che la Regione Emilia-Romagna ha predisposto nell'ambito delle 16 ore previste per l'apprendistato e più in generale anche su altri punti del piano straordinario della formazione per la sicurezza.

Tale aspetto, relativo alla formazione in cantiere, è stato inserito come criterio nel primo bando di attuazione della l.r. 2/2009, per la concessione di incentivi economici per la realizzazione di ulteriori livelli di sicurezza nei cantieri edili a favore dei committenti pubblici e privati.

Gli accordi sono uno strumento pensato come veicolo per l'attività di promozione della Regione attraverso un insieme di azioni sinergiche con gli enti competenti, con enti pubblici, ad esempio INAIL, INPS, e con le Casse edili. Ovviamente nel rispetto delle competenze e funzioni attribuite dalle vigenti norme statali.

Dalla semplice, ma necessaria, informazione, assistenza e consulenza ai lavoratori e alle imprese, al perseguimento della legalità e regolarità del lavoro, o ancora, alla definizione di accordi volti a favorire le forme di incentivazione dell'INAIL, fino ad un accordo con le Casse edili che possono sinergicamente con la Regione mettere a disposizione incentivi economici a favore del lavoratore e dunque del reddito, qualificando la sua professionalità e nel contempo adottare comportamenti in linea con le misure di sicurezza nei cantieri.

Vorrei soffermarmi anche su un altro aspetto degli accordi che ritengo importante. Si prevede la sottoscrizione di accordi preordinati alla definizione di un sistema di prescrizioni rivolte alle imprese ed ai soggetti che a qualunque titolo operano nei cantieri. Tali accordi vincolano gli aderenti al rispetto di quanto in essi disposto e possono essere riconosciuti dalla Regione, che a tal fine si esprime sentito il Comitato regionale di coordinamento.

Si tratta di un modello di "responsabilità sociale diffusa" costituito in base al principio di sussidiarietà orizzontale che prevede l'adesione volontaria ad un sistema di accordi negoziali, giuridicamente vincolanti, tra soggetti che a diverso titolo sono interessati alle attività che si svolgono all'interno dei cantieri. Il sistema, invece, diviene obbligatorio in relazione al regime degli incentivi.

Rispetto al tema relativo alla qualificazione delle imprese,

siamo consapevoli che in edilizia pubblica e privata esistono diverse tipologie d'impresa e diversi sistemi di certificazione di qualità.

Abbiamo, quindi, ritenuto più utile accompagnare un processo di qualificazione condiviso, che puntasse a definire con le parti sociali ed economiche un modello di organizzazione che rispondesse alla tutela del lavoratore, e contemporaneamente a dare efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa (art. 30 decreto legislativo 81/2008).

Un altro aspetto importante da evidenziare è il seguente: definiremo attraverso uno degli strumenti della l.r. 20/2000 (atto di indirizzo e coordinamento) i requisiti con effetto cogente sui RUE (Regolamento Urbanistico Edilizio) per il rilascio dei titoli abilitativi in edilizia, qualora vengano effettuati interventi di manutenzione sui manufatti esistenti (le "Linee salvavita"). Tali obblighi, approvati con successivo provvedimento della Assemblea legislativa regionale, vengono preventivamente sottoposti alla discussione con le parti sociali.

La razionalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa avviene anche attraverso la legge regionale 11/2004 sullo "Sviluppo della società informatica regionale", che getta le fondamenta sia per creare le infrastrutture telematiche, come Lepida, sulle quali far viaggiare le informazioni e i servizi utili, comprese quelle sulla sicurezza, sia per determinare le modalità di impegno fra gli enti locali e gli enti pubblici. Mi riferisco ad esempio alla convenzione firmata nel settembre 2008 che ha istituito la Community Network e che, attraverso gli accordi attuativi, andrà a definire i compiti e gli impegni per ogni componente di questa Comunità informatica.

C'è un grande bisogno di semplificazione e con la legge regionale abbiamo lo strumento per farlo, anzi lo stiamo già facendo.

Un esempio, per chiarezza: quando il progettista, o l'impresa, o più in generale l'avente diritto, fa la richiesta per un titolo abilitativo in edilizia si trova spesso nella condizione di dover ripetere, in moduli diversi, le stesse informazioni ed inviarli a

soggetti diversi. La notifica preliminare, prevista dal decreto legislativo 81/2008 da inviare alle AUSL, alle Direzioni provinciali del lavoro e al Comune, contiene delle informazioni già previste e più dettagliate nella richiesta per il titolo abilitativo edilizio. La Regione Emilia-Romagna è capofila fra le Regioni nell'ambito del progetto "Monitoraggio dell'attività edilizia" e sono in corso le prime sperimentazioni. Dopo lo studio di fattibilità completato nel 2008, si è passati alla realizzazione di un sistema informatico a supporto dei Comuni e per i professionisti. Tale progetto contiene anche l'adempimento della scheda ISTAT, agevolando e semplificando l'attività e la richiesta di informazioni al professionista nella presentazione del titolo abilitativo edilizio.

La semplificazione avviene anche attraverso gli sportelli unici, così come attraverso un sistema informativo che operi in raccordo con le altre banche dati esistenti a partire da quelle nazionali e da quelle regionali, sia che riguardino altri enti, sia quelle già esistenti in Regione (come la sezione regionale dell'Osservatorio dei contratti pubblici). È evidente la necessità di porre in essere un solido sistema di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, anche sulla base dell'incremento dei rispettivi patrimoni conoscitivi attraverso l'impostazione sistematica di flussi informativi, di relazioni e di azioni sinergiche nell'ambito di un sistema informativo integrato per una efficace programmazione e pianificazione di azioni ed interventi, definite con riferimento al quadro normativo complessivo in materia, ed ai diversi livelli ed ambiti di ruoli e competenze.

Un altro importante obiettivo è quello di supportare l'attività di promozione, prevenzione e controllo della sicurezza e regolarità del lavoro con un maggiore coordinamento e sviluppo dell'attività di monitoraggio e di segnalazione.

È previsto l'utilizzo di sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri, volti al riconoscimento dell'identità, dell'accesso e della permanenza nei cantieri degli addetti e dei lavoratori autorizzati.

Pensiamo ad un sistema informativo regionale in connessio-

ne e a supporto con l'attività del Comitato di coordinamento regionale.

Relativamente al sistema di incentivazione a favore dei committenti e delle imprese, è importante comprendere il ragionamento che sta alla base degli strumenti di incentivazione economica.

L'intento è di accompagnare e favorire un comportamento virtuoso attraverso l'adozione di misure di sicurezza e tutela della salute ulteriori rispetto a quelle previste dalle disposizioni vigenti.

All'interno di questo ragionamento è stato declinato un altro elemento importante: la responsabilità sociale. A favore dei committenti che affidano i lavori ad imprese o ad altro soggetto esecutore dei lavori, quindi anche in subappalto, e che svolgano la loro attività secondo principi di responsabilità sociale, indicati dalla norma regionale per la prima volta, la norma stessa prevede il sostegno al committente, non a caso in quanto nel decreto 81/2008 sono previsti particolari responsabilità, spesso sconosciute.

Gli impegni previsti hanno il duplice obiettivo di informare il committente in merito alle responsabilità e di sostenerlo nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti come ad esempio nella scelta dell'impresa edile che partecipando all'esecuzione dei lavori garantisce livelli ulteriori di tutela e sicurezza.

Inoltre, sono previsti incentivi a favore delle imprese edili, attraverso bandi finalizzati alla concessione di contributi in attuazione delle leggi regionali di settore.

Parimenti abbiamo previsto che nella programmazione regionale per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica o sociale, tra i requisiti e i criteri di valutazione siano introdotti anche quelli riguardanti l'impegno ad attuare livelli ulteriori di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri edili e di ingegneria civile, temporanei o mobili, a committenza pubblica o privata.

Infine, è stata data attenzione anche alla selezione degli operatori economici nei bandi di gara per la realizzazione di

lavori pubblici, in particolare nell'ambito dell'offerta economicamente vantaggiosa dando maggiore rilevanza nella valutazione dell'offerta ai soggetti che applicano condizioni ulteriori di sicurezza nei confronti dei lavoratori.

Ci siamo impegnati per dare una nuova visione della sicurezza e per realizzarla con più determinazione ed efficacia. Questa è la nostra ambizione: dare al diritto del lavoro la possibilità di realizzarsi nelle condizioni migliori di sicurezza per il lavoratore.

Per noi questo è prima di tutto un dovere morale.

Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti

*Patrizia Tullini**

Sommario

1. *Il riparto delle competenze legislative nell'ordinamento giuridico del lavoro.* – **2.** *Il rapporto tra Stato e Regioni nella tutela della salute e sicurezza sul lavoro.* – **2.1.** *L'esercizio della potestà concorrente nell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale. Il caso del mobbing nei luoghi di lavoro.* – **3.** *Il riassetto della normativa prevenzionistica e l'approvazione del c.d. testo unico del 2008.* – **4.** *L'assetto concreto delle fonti in materia di sicurezza sul lavoro e i nodi irrisolti.*

1. Il riparto delle competenze legislative nell'ordinamento giuridico del lavoro

L'ipotesi che, con notevole forza evocativa, solo qualche tempo fa preconizzava il progressivo ritrarsi, o almeno l'arretramento, dell'intervento legislativo dello Stato in materia di lavoro, oggi suggerisce un po' l'immagine d'una fuga in avanti. Anzi, per certi versi, l'epoca della statualità appare riconfermata e ridefinita, sebbene la potestà decisionale e legislativa tenda a dislocarsi in modo diverso, sia nel rapporto tra gli organi costituzionali (Parlamento e Governo) sia a livello territoriale e nel rapporto con le Regioni.

Non v'è dubbio che il nuovo riparto dei poteri normativi e l'introduzione della competenza concorrente in relazione alla "tutela e sicurezza del lavoro" (art. 117, comma 3, Cost.) abbiano aperto molti interrogativi, a partire dalla questione

(*) Professore ordinario di Diritto del lavoro, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna.

esegetica della formula costituzionale. Ma, al di là dei dibattiti un po' estenuanti della dottrina giuslavorista sul significato e sul contenuto dell'espressione utilizzata (un'endiadi riassuntiva dell'intera materia? un sintagma significativo di una sua parte? una nozione criptica?)⁽¹⁾, è soprattutto il concreto funzionamento del meccanismo costituzionale, che dovrebbe consentire il concorso paritario (o meglio, equiordinato) di Stato e Regioni nell'uso della *machina* legislativa, che suscita i maggiori problemi.

L'impressione è che gli effetti operativi dell'attuale assetto delle fonti siano meno radicali di quanto lasci supporre la riscrittura del testo costituzionale. Non è un caso che l'avvio della fase contrassegnata dall'ingresso della legislazione concorrente nel settore lavoristico abbia sollevato un'accesa conflittualità tra Stato e Regioni, specialmente in alcuni ambiti tematici, esigendo ripetuti interventi della giurisprudenza costituzionale chiamata a svolgere complicate mediazioni sul piano politico-interpretativo.

In linea astratta, il sistema di riparto dell'art. 117 Cost. prevede un elenco chiuso di materie riservate alla fonte statale e riconosce, al contempo, la potestà concorrente e residuale delle Regioni, aprendo spazi potenzialmente inediti per le autonomie territoriali. Eppure, un'analisi anche superficiale potrebbe comprovare che rimane notevole il peso del livello centrale e l'intervento dello Stato nel settore lavoristico appare tutt'altro che recessivo o declinante, per una serie di ragioni concomitanti.

Anzitutto, va considerata l'ampiezza della sfera normativa concorrente Stato-Regioni e la pluralità delle materie che

(1) Cfr., ad es., M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro, governo regionale e locale*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 19 ss.; M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, *ivi*, 2002, p. 57 ss.; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, *ivi*, 2002, p. 75 ss.; P. TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e Regioni*, *ivi*, 2002, p. 599 ss.; M. MAGNANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 2002, p. 645 ss.; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Padova, Cedam, 2005, p. 77 ss.

intersecano, in vario modo, l'ordinamento giuridico del lavoro: non solo la "tutela e sicurezza del lavoro", ma anche le "professioni", l'"istruzione", la "previdenza complementare e integrativa", la "tutela della salute" (art. 117, comma 3, Cost.). E, tali materie, come hanno osservato i giudici della Consulta, hanno confini mobili, essendo caratterizzate da "diversi livelli di definizione" che, per di più, "possono mutare nel tempo" (2). E tale mutevolezza, ampiamente determinata da tutte le variabili di contesto, è avvertita specialmente nel diritto del lavoro.

A ciò si aggiunge il carattere c.d. trasversale delle materie riservate al legislatore statale che induce agevolmente ad interpretazioni estensive sul terreno lavoristico. Il rilievo vale soprattutto per la "tutela della concorrenza" e per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. e)-m), Cost.). Ma anche la materia dell'"ordinamento civile" assume una capacità attrattiva considerevole e spesso totalizzante, se non altro perché la disciplina di base dei rapporti di lavoro è ancora contenuta nel codice civile.

Infine, resta la questione forse più discussa, concernente la nozione e il ruolo da assegnare ai "principi fondamentali" posti dallo Stato, che fissano il discrimine tra fonti nazionali e regionali nella sfera concorrente (art. 117, comma 3, ult. periodo, Cost.). Un discrimine che, sostengono ancora i giudici costituzionali, "non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità", in quanto "è il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni" (3).

(2) Corte cost. 13 gennaio 2005, n. 50, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, II, p. 502, con nota di P. ALBI.

(3) Ancora Corte cost. 13 gennaio 2005, n. 50, cit.

In effetti, specie nell'area di normazione concorrente dove coesistono criteri di gerarchia e di competenza tra le fonti, il vero punto di snodo è costituito dal riferimento alle norme di principio fissate dal livello centrale. Così, lo Stato finisce per recuperare terreno rispetto alla separazione delle competenze stabilita dall'art. 117, comma 3, Cost., non solo (o non tanto) per la persistente incertezza sui contenuti delle singole materie o sui confini delle formule costituzionali, quanto soprattutto per le difficoltà d'individuare i principi fondamentali applicabili nei confronti della normativa regionale, cioè la linea invalicabile sulla quale il legislatore nazionale si dovrebbe arrestare.

2. *Il rapporto tra Stato e Regioni nella tutela della salute e sicurezza sul lavoro*

Quale che sia l'effettivo significato o l'ampiezza della materia relativa alla "tutela e sicurezza del lavoro", non s'è mai dubitato che questa dovesse ricomprendere la disciplina prevenzionistica e di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In aggiunta, si potrebbe richiamare anche la materia, più generale, della "tutela della salute", con analoghe conseguenze quanto alla distribuzione delle competenze legislative.

Proprio in quest'ambito concorrente, tuttavia, s'è subito innescato un forte contrasto tra Stato e Regioni che, da un lato, ha riguardato i limiti dell'intervento regionale sul piano della disciplina prevenzionistica e della tutela dei lavoratori (v. *infra* 2.1); dall'altro, ha notevolmente influenzato il percorso politico-legislativo di elaborazione del c.d. testo unico relativo alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. 81/2008) (v. *infra* 2.2).

2.1. *L'esercizio della potestà concorrente nell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale. Il caso del mobbing nei luoghi di lavoro*

La prima area tematica nella quale, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno sperimentato l'esercizio della loro potestà concorrente è stata quella della prevenzione del fenomeno del *mobbing* nei luoghi di lavoro.

A partire dalla l.r. Lazio 11 luglio 2002, n. 16 (Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del *mobbing* nei luoghi di lavoro), alcune Regioni hanno adottato proprie discipline di tutela nei confronti dei rischi psico-sociali dei lavoratori, destinate ad occupare uno spazio giuridico – per la verità, molto controverso sul piano definitorio – non (ancora) toccato dal livello normativo centrale⁽⁴⁾.

La giurisprudenza costituzionale è intervenuta più volte – e con esiti diversi – per vagliare la legittimità di tale normativa regionale sotto il profilo della coerenza con l'art. 117 Cost., dimostrando quanto sia problematico tracciare un *distinguo* e introdurre una vera separazione delle fonti competenti, sino a rendere abbastanza astratte le affermazioni sul declino della competenza generale della legge statale⁽⁵⁾.

Secondo il ragionamento della Consulta⁽⁶⁾, la disciplina di tutela contro i rischi psico-sociali nell'ambiente di lavoro dev'essere anzitutto valutata nella sua complessità definitoria e quanto agli effetti (civili e risarcitori) sul rapporto di lavoro.

(4) Cfr. inoltre l.r. Abruzzo 11 agosto 2004, n. 26 (Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno *mobbing* e lo *stress* psico-sociale sui luoghi di lavoro); l.r. Umbria 28 febbraio 2005, n. 18 (Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di *mobbing*); l.r. Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2004, n. 7 (Interventi regionali per l'informazione, la prevenzione e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori dalle molestie morali e psico-fisiche nell'ambiente di lavoro).

(5) Così L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali, II, t. 2, Milano, Giuffrè, 2008, p. 563.

(6) Cfr. Corte cost. 19 dicembre 2003, n. 359, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, II, p. 239, con nota di N. GHIARDI, che ha dichiarato l'illegittimità della l.r. Lazio 16/2002.

In questa prospettiva, il tema viene agevolmente ricondotto dai giudici costituzionali nell'area della riserva statale relativa all'"ordinamento civile" (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.). Anche perché, si osserva, nel fenomeno del *mobbing* sono coinvolti i diritti fondamentali della persona – in particolare, la dignità personale e professionale del lavoratore – che reclamano necessariamente una regolamentazione di livello nazionale.

Viceversa, quanto alle conseguenze degli atti persecutori o vessatori e agli effetti patologici causati dal *mobbing*, le Regioni sono legittimate ad intervenire con propri atti normativi, coerenti alla competenza nella "tutela e sicurezza del lavoro" e nella "tutela della salute", per offrire "misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze"⁽⁷⁾. Si tratta degli aspetti relativi al monitoraggio e all'analisi casistica, alle azioni informative e formative, alla predisposizione di misure di sostegno psicologico e terapeutico a favore delle vittime.

È proprio questo l'approccio normativo di tipo concorrente prescelto da alcune Regioni (ad es. Abruzzo, Umbria e Friuli-Venezia Giulia) che hanno privilegiato gli interventi preventivi e assistenziali, riuscendo così a sfuggire alle censure della giurisprudenza costituzionale.

Il rilievo principale mosso dalla Consulta, infatti, riguarda l'uso della legge regionale per definire la fattispecie vessatoria, essendo escluso il potere delle Regioni di dettare un'autonoma nozione giuridica rispetto ad un fenomeno individuato dalle scienze sociali e non ignorato dall'ordinamento statale, "pur non essendo ancora emerso come oggetto di una disciplina specifica" sul piano nazionale.

In particolare, ciò che si contesta è il presupposto politico-

(7) In tal senso v. ancora Corte cost. 19 dicembre 2003, n. 359, cit.; nonché Corte cost. 27 gennaio 2006, n. 22 e Corte cost. 22 giugno 2006, n. 238, entrambe in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, p. 501, con nota di P. TULLINI, che hanno riconosciuto la legittimità delle l.r. Abruzzo 26/2004 e Umbria 18/2005 "per non aver oltrepassato i limiti della competenza che già questa Corte ha riconosciuto alle Regioni".

legislativo sul quale si fonda l'intervento regionale, ritenuto in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni: l'idea, cioè, che, in mancanza della disciplina nazionale d'un fenomeno emergente nella realtà socio-economica, le Regioni siano abilitate a legiferare, sia pure in via provvisoria e con intenti più descrittivi che prescrittivi⁽⁸⁾. Si obietta che l'autonomia iniziativa regionale finirebbe per provocare un'incursione nella riserva statale, oppure per produrre norme incidenti sul quadro dei principi fondamentali che, nell'ambito concorrente, competono comunque al legislatore nazionale.

Da questo punto di vista, sembra cogliere nel segno chi sottolinea il significato soprattutto politico di quelle uniformi pronunce giurisprudenziali, quasi un monito ad impedire tendenze centrifughe a livello territoriale e l'affermarsi d'una interpretazione troppo dinamica del riparto costituzionale nella delicata materia del lavoro⁽⁹⁾.

Vero è che la conclusione del percorso argomentativo della Consulta non si concilia perfettamente con l'orientamento consolidato della sua stessa giurisprudenza, secondo il quale l'assenza d'una esplicita determinazione statale dei "principi fondamentali" in una materia assoggettata alla competenza concorrente non impedirebbe affatto ai legislatori regionali di esercitare i propri poteri. Tanto più che tali principi possono e debbono essere desunti, in via interpretativa, dal complessivo ordinamento giuridico e dalla disciplina vigente in quel particolare momento storico.

Per un verso, rilevano correttamente i giudici costituzionali, ciò implica che il carattere eventualmente provvisorio della normativa regionale non è idoneo a renderla di per sé legittima, a prescindere dalla verifica sul suo contenuto. Per altro verso, tuttavia, ciò comporta che, in relazione al fenomeno del *mob-*

(8) Corte cost. 19 dicembre 2003, n. 359, cit.

(9) Cfr. B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, p. 863.

bing, le Regioni erano e sono tuttora legittimate ad esercitare la potestà concorrente, indipendentemente dalla manifestazione di volontà del legislatore nazionale in questo ambito, ben potendosi desumere i necessari “principi fondamentali” dall’attuale sistema giuslavoristico (cfr., ad es., l’art. 2087 c.c.).

3. *Il riassetto della normativa prevenzionistica e l’approvazione del c.d. testo unico del 2008*

Un terreno normativo conteso in base all’art. 117 Cost. è stato sinora quello della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dove s’è verificata una significativa interferenza da parte del legislatore nazionale, avvezzo per ragioni storico-politiche ad un intervento pressoché esclusivo in questa materia.

Una riprova del difficile atteggiarsi della relazione di competenza secondo il riparto costituzionale è costituita dal lungo e faticoso processo che ha condotto all’approvazione dell’attuale testo unico per “il riassetto e la riforma 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 stesse norme (art. 1, comma 1, d.lgs. 81/2008). Un processo legislativo che, nel tempo, ha subito più volte battute d’arresto e successive riprese, permanendo irrisolto il nodo della potestà legislativa.

Va ricordato anzitutto l’insuccesso che ha colpito il suo immediato antecedente, cioè l’articolato normativo predisposto in base all’art. 3, legge-delega 229/2003 (c.d. legge di semplificazione del 2001), non solo per le critiche espresse dalla Conferenza Stato-Regioni, quanto per il parere negativo reso dal Consiglio di Stato⁽¹⁰⁾, di così ampia portata da indurre il

(10) Cfr. Cons. Stato, Ad. Gen., 7 aprile 2005, che ha sottolineato altresì la violazione del principio di leale collaborazione, tenuto conto del parere negativo espresso dalla Conferenza Stato-Regioni. In relazione a tale vicenda legislativa cfr. L. MONTUSCHI, *Aspettando la riforma: riflessioni sulla legge n. 229 del 2003 per il riassetto in materia di sicurezza sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, p. 749 ss.

Governo al ritiro della bozza. In quell'occasione, è stata censurata la complessiva impostazione politico-legislativa diretta a ricondurre l'intera disciplina della sicurezza sul lavoro nell'ambito della riserva statale relativa sia all'ordinamento civile sia all'ordinamento penale, in considerazione dell'apparato sanzionatorio prevalentemente assistito dalla misura penale (art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost.).

Il Consiglio di Stato ha adottato un'interpretazione esattamente opposta, ampiamente favorevole alla valorizzazione della potestà concorrente in ordine alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, probabilmente spingendosi anche oltre le aspettative circa il riconoscimento delle prerogative regionali. Ha sostenuto, infatti, che il legislatore nazionale deve ritenersi abilitato a dettare solo principi fondamentali, e non anche disposizioni di dettaglio, sebbene di carattere cedevole. Per di più, ha escluso la possibilità di modificare o d'innovare la vigente normativa prevenzionistica, ammettendo solo una ricognizione finalizzata al riassetto legislativo del settore, sempre sul presupposto della cedevolezza nei confronti dell'intervento regionale.

Nella sfera concorrente, inoltre, la potestà regolamentare è ora attribuita alle Regioni, pertanto – ad avviso del Consiglio di Stato – è da escludersi che il legislatore nazionale possa conservare l'esercizio di tale potestà in base alle norme che ancora rinviano ad una disciplina secondaria, di natura regolamentare⁽¹¹⁾.

Una successiva ripresa del progetto di riordino è avvenuta con la legge-delega 123/2007, che ha previsto, tra i principi e i criteri direttivi, una rigorosa osservanza dell'art. 117 Cost., oltre che degli statuti e delle norme di attuazione stabilite dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome. L'intervento dello Stato, secondo il legislatore delegante, deve fondarsi sull'esercizio della c.d. competenza trasversale dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., tenuto conto dell'esigenza

(11) Cfr. Cons. Stato, Ad. Gen., 11 aprile 2002, n. 1; Id., 17 ottobre 2002, n. 5.

di garantire “l’uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 1, comma 1, legge 123/2007). Ciò sembra imporre un atteggiamento di *self restraint* da parte del legislatore nazionale, che dovrebbe auto-limitare l’ambito e le finalità dell’intervento di riassetto normativo⁽¹²⁾.

Un analogo impegno al rispetto dei criteri di riparto delle funzioni legislative è oggi ribadito dall’art. 1 d.lgs. 81/2008 che, sul punto, riproduce pedissequamente il dettato della legge-delega 123/2007. Eppure, l’esame del contenuto normativo, la complessiva articolazione e l’estensione del c.d. testo unico del 2008 suggeriscono considerazioni in parte diverse.

È facile accorgersi, infatti, che si tratta d’una regolamentazione a tutto campo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, con ambizioni di completezza e di esaustività. Si superano, in ogni caso, i confini della competenza statale come delineata nel parere del Consiglio di Stato, quanto meno perché la preesistente disciplina di livello nazionale, non solo viene ordinata e risistemata in un *corpus* unitario, ma risulta anche riformata, modificata e innovata in modo significativo (cfr. altresì il d.lgs. 106/2009 recante “disposizioni integrative e correttive” del d.lgs. 81/2008).

Di conseguenza, com’è stato osservato, sembra riproporsi di nuovo un imbarazzante interrogativo: può lo Stato riformare, aggiornare, semplificare “le regole sulle quali le Regioni hanno titolo ad intervenire autonomamente vantando una competenza legislativa concorrente?”⁽¹³⁾.

(12) Cfr. L. MONTUSCHI, *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 799 ss.

(13) L. MONTUSCHI, *op. ult. cit.*, p. 800.

4. *L'assetto concreto delle fonti in materia di sicurezza sul lavoro e i nodi irrisolti*

Non v'è dubbio che la garanzia di uniformità della tutela dei lavoratori sull'intero territorio nazionale fornisca una forte base di legittimazione all'intervento legislativo dello Stato, anche se il riferimento costituzionale non è più all'"ordinamento civile e penale", ma alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative all'attuazione dei diritti sociali (al lavoro e alla salute).

A questo nucleo normativo corrispondente all'area riservata, si salda, poi, la restante disciplina prevenzionistica dettata in via provvisoria dal legislatore nazionale. Infatti, le disposizioni del testo unico "riguardanti ambiti di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome" sono introdotte in forza del potere sostitutivo, quindi "con carattere di cedevolezza", e applicabili ove non sia stata ancora adottata la pertinente normativa regionale e provinciale (art. 1, comma 2, d.lgs. 81/2008).

Nella medesima sfera concorrente non va neppure trascurato che il legislatore statale è comunque legittimato a fissare i "principi fondamentali" della complessiva disciplina di tutela, guadagnando così un'altra consistente porzione del settore della sicurezza sul lavoro.

E ancora, va tenuto conto dell'incalzare del diritto comunitario, poiché una parte significativa della normativa prevenzionistica dipende dall'obbligo di adeguamento e dalla trasposizione delle direttive sovranazionali⁽¹⁴⁾. Interpretando in modo rigoroso l'art. 117, comma 5, Cost., il Consiglio di Stato aveva ritenuto che, in sede di attuazione delle norme comunitarie atinenti alle materie sottoposte alla potestà concorrente, lo Stato potesse intervenire in via sostitutiva e adottare disposizioni di

(14) Cfr. P. TULLINI, *La sicurezza sul lavoro tra diritto comunitario e diritto interno*, in P. PERLINGIERI, L. RUGGIERI (a cura di), *Diritto privato comunitario*, Napoli, Esi, 2008, II, p. 241 ss.; EAD., *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un'ipotesi di sviluppo*, in *Scritti in onore di E. Ghera*, Bari, Cacucci, 2008, I, p. 1257 ss.

carattere cedevole, purché con un'efficacia differita alla scadenza dell'obbligo di adeguamento e solo nei confronti delle Regioni a quella data inadempienti⁽¹⁵⁾.

L'*incipit* dell'art. 1, comma 2, d.lgs. 81/2008 evoca, appunto, l'art. 117, comma 5, Cost. e l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato, nel rispetto della clausola di cedevolezza, evidentemente assumendo a presupposto un'inadempienza in atto da parte delle Regioni con riguardo agli obblighi comunitari.

A ben vedere, il testo unico del 2008 riesce ad attrarre nell'area della competenza statale pressoché l'intera disciplina della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso un meccanismo d'ingegneria legislativa che assomma diversi "pezzi" o ambiti di competenza: la riserva nelle materie dell'ordinamento civile e penale, nonché nella determinazione degli standard uniformi di tutela concernenti la realizzazione dei diritti sociali; le prerogative spettanti nell'ambito concorrente ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali e, da ultimo, l'esercizio del potere sostitutivo, sebbene con la salvaguardia della cedevolezza.

S'è dubitato, in verità, che l'avvertenza sulla natura recessiva della disciplina nazionale possa riuscire davvero a porre al riparo da eventuali censure d'incostituzionalità rispetto a rilevanti appropriazioni della materia. Per altro verso, sembra un po' paradossale che il testo unico – se inteso nel significato autentico del termine – debba fondarsi sul presupposto dell'arrendevolezza e sull'inerzia o sul disinteresse delle Regioni ad intervenire su questo terreno⁽¹⁶⁾.

In definitiva, lo spazio che resta alla legislazione regionale è quello (virtuale) presidiato dalla clausola di cedevolezza, oltre naturalmente agli interventi di carattere organizzativo, al sostegno del sistema prevenzionistico e alle azioni promozionali di livelli più elevati di tutela. Insomma, sembra configurabile

(15) Cfr. Cons. Stato, Ad. Gen., 7 aprile 2005, cit.; Id., 25 febbraio 2002, n. 2.

(16) L. MONTUSCHI, *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, cit., p. 800.

una normativa regionale di natura integrativa e di raccordo con quella nazionale, magari in grado d'introdurre deroghe *in melius*, ma coerente piuttosto con il precedente riparto costituzionale caratterizzato da una potestà regionale attuativa da svolgersi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Ciò è tanto più vero se si considera che persino la tesi della derogabilità in senso migliorativo degli standard nazionali risulta fortemente avversata per i possibili effetti negativi sotto il profilo della libertà di concorrenza tra le imprese. Di conseguenza, sebbene sia stata espressamente riconosciuta la possibilità delle Regioni di stabilire "limiti e prescrizioni ulteriori" rispetto ai livelli normativi fissati dallo Stato nella sfera concorrente (cfr. art. 8, comma 1, lett. *b*), legge 13/2007, c.d. legge comunitaria per il 2007), si finisce per ammettere una regolamentazione con mere finalità di completamento e di specificazione della fonte statale. Oppure, in termini più espliciti, si sostiene che gli standard fissati dallo Stato debbano considerarsi irretrattabili e inderogabili anche *in melius* da parte delle Regioni⁽¹⁷⁾.

In termini teorico-ricostruttivi si tratta d'una conclusione (probabilmente un po' riduttiva, ma) ben sostenuta da una parte considerevole della dottrina giuslavorista. È opinione diffusa che l'esercizio della potestà regionale in questo specifico settore finirebbe per produrre effetti irragionevoli e dannosi, determinando una disomogeneità della disciplina protettiva sul piano territoriale, sino al punto di "esporre i lavoratori al rischio del difetto di tutela sui luoghi di lavoro e lo Stato alla responsabilità risarcitoria per incompleta attuazione delle direttive comunitarie"⁽¹⁸⁾.

(17) Cfr. P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, Pesaro, edizioni studio @ lfa, 2008, p. 20; A. TROISI, *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2008, p. 19.

(18) Così, ad es., L. FANTINI, *Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla salute e sicurezza sul lavoro nell'attuale assetto costituzionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, p. 884.

Non è affatto escluso peraltro che – in luogo della legittima rivendicazione di spazi di legislazione concorrente – risulti preferibile o meglio praticabile o più produttiva per i legislatori regionali la prospettiva indicata dall'applicazione del principio, a valenza costituzionale, della leale collaborazione tra Stato e Regioni. Un principio che ha già consentito di superare molti scogli durante l'*iter* legislativo per il varo dell'attuale testo unico.

Che sia proprio questa la scelta ch'è prevalsa sul piano politico-legislativo sembra dimostrarlo l'imponente e articolato apparato istituzionale che precede, e in qualche misura sovrasta, il sistema delle norme prevenzionistiche introdotto dal d.lgs. 81/2008. Una fitta rete di organismi, a composizione mista e/o paritetica, finalizzata a predisporre una molteplicità di sedi di cooperazione (e di compensazione) per il governo delle regole in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (cfr. Titolo I, Capo II).

Può darsi che si tratti dell'assetto delle fonti che s'è affermato nella costituzione materiale e, come tale, destinato a prevalere sul riparto formale delle fonti secondo l'art. 117 Cost.: o quanto meno, si tratta dell'unica forma di razionalizzazione giuridica (*ex post*) del quadro normativo vigente.

La genesi della l.r. 2/2009 “Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile”

Leonardo Draghetti*

Sommario

1. *Il percorso delle politiche regionali per la tutela e la sicurezza del lavoro.* – **2.** *Verso la legge regionale 2/2009 “Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile”.* – **3.** *La legge regionale 2/2009.*

1. Il percorso delle politiche regionali per la tutela e la sicurezza del lavoro

La Regione Emilia-Romagna ha da diversi anni attuato politiche per la tutela e la sicurezza del lavoro. Numerose sono state le azioni normative, gli atti deliberativi della Giunta regionale, i programmi, progetti, protocolli, le azioni coordinate e le linee guida. In appendice a questo articolo è riportato un breve *excursus* dell’azione regionale, che dimostra come la Regione Emilia-Romagna abbia operato a trecentosessanta gradi in materia di sicurezza e tutela del lavoro.

Con la recente legge regionale 17/2005 “Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro” la Regione ha definito le proprie strategie in tema di promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro. Nel 2007 ha intensificato l’attività di coordinamento e potenziamento dell’azione regionale in tema di sicurezza ed igiene del lavoro: in particolare, le attività sono

(*) Dirigente progetti di integrazione della Direzione generale programmazione territoriale e negoziata, Regione Emilia-Romagna.

state rivolte per consolidare l'azione regionale di coordinamento attraverso la costituzione di una specifica Cabina di regia regionale, l'istituzione di stabili strumenti di consultazione delle organizzazioni sindacali e datoriali ed il potenziamento del Comitato di coordinamento della pubblica amministrazione, istituito ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. 626/1994. La Cabina di regia regionale in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ha coordinato le specifiche politiche attive regionali, integrando le azioni svolte dagli Assessorati competenti⁽¹⁾ in materia, superando alcune frammentazioni degli interventi.

Il Comitato consultivo regionale per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, composto dai soggetti istituzionali presenti nella Cabina di regia, dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e dalle associazioni datoriali, ha svolto funzioni consultive e propositive rispetto alla materia, operando nel rispetto delle diverse responsabilità istituzionali, in un'ottica di confronto su un piano di rappresentanza paritetica, sviluppando pratiche di relazioni formalizzate tra parti sociali ed istituzioni.

Il Comitato di coordinamento degli interventi della pubblica amministrazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro (*ex art. 27 del d.lgs. 626/1994*) è stato invece istituito con delibera di Consiglio regionale 18 luglio 1998, n. 930. È presieduto dall'Assessore alle politiche per la salute, ed è composto oltre che dai soggetti pubblici competenti in materia anche da rappresentanti dell'Assessorato regionale alla scuola, formazione professionale, università, lavoro, pari opportunità, dell'Assessorato alle attività produttive, sviluppo economico, piano telematico, e da rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI. La delibera costitutiva ha previsto tra l'altro la partecipazione ai

(1) Tra gli Assessorati regionali competenti si annoverano: l'Assessorato alle politiche per la salute, l'Assessorato alla scuola, formazione professionale, università, lavoro, pari opportunità, l'Assessorato alle attività produttive, sviluppo economico, piano telematico, l'Assessorato alla programmazione e sviluppo territoriale e l'Assessorato alla mobilità e trasporti.

lavori delle parti sociali comparativamente più rappresentative a livello regionale.

L'agenda degli interventi regionali è stata articolata su un sistema pubblico di intervento integrato, che ha incluso le azioni di carattere specifico dirette al contrasto degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali in strategie locali di *governance* attiva, volte da una parte a valorizzare il principio di partecipazione ed i metodi della concertazione sociale e dall'altra quello delle collaborazioni istituzionali più ampie. È stato così possibile sviluppare a livello dei territori azioni in grado di sostenere veri e propri patti per la promozione della salute e la qualità del lavoro, ma anche, implicitamente, per la competitività e l'innovazione.

2. *Verso la legge regionale 2/2009 "Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile"*

Nell'analisi degli aspetti normativi esistenti si è posta attenzione alla strategia dell'Unione europea in materia di tutela e sicurezza del lavoro. La strategia promulgata riguarda il periodo 2007-2012 e, in sintesi, si articola in una serie di azioni a livello europeo e nazionale nei seguenti campi:

- miglioramento e semplificazione della legislazione in vigore e rafforzamento della sua applicazione nella pratica mediante strumenti non vincolanti (scambi di buone pratiche, campagne di sensibilizzazione, migliore informazione e formazione);

- definizione e attuazione di strategie nazionali adattate alla situazione specifica di ciascuno Stato membro, dirette ai settori e alle imprese maggiormente interessati e finalizzate a obiettivi nazionali di riduzione degli infortuni e delle malattie professionali;

- inclusione dei temi della salute e della sicurezza sul lavoro nelle altre politiche europee (istruzione, sanità pubblica, ricerca) e perseguimento di nuove sinergie;

– individuazione e valutazione dei possibili nuovi rischi mediante la ricerca, lo scambio di conoscenze e l'applicazione pratica dei risultati.

In Italia molte Regioni hanno normato con approcci diversi fra loro in materia di sicurezza del lavoro in edilizia, ben sapendo che la materia è concorrente. In alcuni casi, le norme regionali sono state intercalate nella materia dei lavori pubblici, dell'edilizia, in altri invece sono state previste norme specifiche in merito ai rischi specifici derivanti da modalità di lavoro in edilizia.

La Giunta regionale dell'Emilia-Romagna nel 2005 approvò un progetto di legge "Disciplina regionale in materia di lavori pubblici" che conteneva già alcuni riferimenti alla sicurezza del lavoro nei cantieri edili, ma che si fermò nel suo percorso legislativo per la successiva approvazione del decreto legislativo 163/2006.

Le politiche attive regionali dirette a contrastare gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono state realizzate in coerenza con le indicazioni nazionali, utilizzando appieno, al fine di corrispondere al contesto locale, gli ambiti di autonomia giuridica e normativa disegnati in materia dalla legge cost. 3/2001.

La Regione, nell'ambito delle proprie competenze legislative, affronta questa problematica mettendo a frutto le numerose esperienze positive di accordi e progetti che hanno coinvolto le istituzioni, le rappresentanze economiche e sociali, nonché gli organismi bilaterali.

L'Accordo Conferenza Stato-Regioni 165 del 1° agosto 2007, recante il "Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro" reso esecutivo con il d.P.C.M. 17 dicembre 2007, ha stabilito che nei comparti produttivi ad alto rischio infortunistico, quali il comparto edile, la progettazione degli interventi di controllo e prevenzione avvenga a livello nazionale attraverso l'adozione di specifici Piani nazionali di comparto. In attuazione del citato Accordo e con specifico riferimento al settore delle costruzioni, il Coordinamento tec-

nico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro ha provveduto ad elaborare il “Piano nazionale di prevenzione in edilizia 2008-2010” (approvato dalla Commissione salute delle Regioni e Province autonome nella seduta del 21 giugno 2007), ed il successivo strumento tecnico denominato “Documento operativo per la realizzazione del piano nazionale di prevenzione in edilizia 2008-2010”. In esecuzione a quanto previsto, la Regione Emilia-Romagna ha predisposto uno specifico “Piano regionale triennale per la tutela della salute e la prevenzione infortuni nel comparto delle costruzioni”.

Tale impegno è stato portato avanti nell’alveo dell’Accordo Stato-Regioni relativo al “Patto per la salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro” e nel recente testo unico varato dallo scorso Governo (Documento in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, approvato in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 12 giugno 2008), al quale le Regioni hanno responsabilmente dato il proprio contributo con un approfondito lavoro.

I soggetti contraenti il “Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro” con il Piano nazionale di prevenzione in edilizia 2008-2010, si sono impegnati alla realizzazione delle azioni necessarie al raggiungimento di una serie di obiettivi diretti alla riduzione degli infortuni gravi e mortali nel comparto delle costruzioni.

Gli obiettivi del Patto ci consentono di completare questo percorso di avvicinamento alla legge regionale:

- potenziamento dell’azione di coordinamento tra i Ministeri della salute e del lavoro, le Regioni e Province autonome, l’INAIL, l’INPS, l’ISPESL e le parti sociali;
- potenziamento dell’attività di vigilanza: le Regioni e Province autonome, sottoscrivendo il Piano, hanno assunto l’impegno di incrementare in maniera significativa l’attività di vigilanza, fissando come obiettivo su base annua il controllo di almeno 50.000 cantieri. L’incremento concordato comporta l’esecuzione di 12.000 controlli in più (pari al 32%) rispetto a quelli eseguiti, sull’intero territorio nazionale, nel 2005, assunto come anno di riferimento;

– potenziamento dell'attività di vigilanza congiunta con gli altri soggetti titolari di funzioni di vigilanza (Direzione regionale del lavoro, INAIL, INPS). Il 20% dei cantieri deve essere controllato congiuntamente e le verifiche devono prevedere non solo il controllo dell'osservanza della normativa in materia di igiene e sicurezza del lavoro ma anche di quella afferente alla disciplina della regolarità dei rapporti di lavoro;

– potenziamento dell'attività di assistenza, informazione, formazione e comunicazione: il piano impegna le Regioni e le Province autonome ad individuare specifiche iniziative che comportino un miglioramento strutturato ed ordinato del sistema delle costruzioni. Nella progettazione delle iniziative è previsto il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e datoriali, nonché delle strutture della bilateralità.

Le tematiche della sicurezza nei cantieri edili e del rispetto delle norme retributive e contributive, pur prevedendo competenze diversificate, presentano rilevanti connessioni. Sussiste, infatti, una relazione diretta tra violazione delle condizioni di sicurezza e violazione delle norme in materia contrattuale, assicurativa e previdenziale.

Il fatto che tali condizioni siano state rilevate in una pluralità di cantieri del territorio regionale, sia a committenza pubblica, sia a committenza privata, dimostra la necessità per la Regione Emilia-Romagna di affrontare, nell'ambito delle proprie competenze legislative, queste gravi problematiche sociali mediante la definizione di specifiche prescrizioni normative che non si limitino ad essere norme di natura meramente programmatica. Occorre, peraltro, tenere conto come questi siano fenomeni di rilievo sociale che si manifestano nell'ambito di una filiera produttiva.

Il problema, dunque, tocca questioni che hanno rilevanza anche sotto il profilo delle attività economiche imprenditoriali. Ciò pone un problema rispetto alla adeguata qualificazione delle imprese attive nel settore, dal momento che la presenza sul territorio di aziende che operano utilizzando lavoratori esclusi, in tutto o in parte, dalle tutele previste, consente a

questi soggetti di agire in modo anticoncorrenziale rispetto alle imprese che, invece, sostengono i costi necessari e conseguenti all'applicazione delle norme in questione.

Altrettanto importante è quindi sottolineare, insieme al problema della tutela e sicurezza dei lavoratori, quello della legalità, della concorrenza e della qualificazione delle imprese.

Per realizzare l'impianto normativo ci si è posti una serie di quesiti che hanno permesso di approfondire l'analisi e le esperienze già effettuate a livello regionale.

È possibile dare un senso ancora più compiuto ai principi, alle norme, agli obiettivi, alle parole, in un contesto di così grande rilevanza come la sicurezza e tutela del lavoro? È possibile evitare di cadere nei rituali di qualsiasi natura, ad esempio quelli normativi, operativi, celebrativi, ecc., con il rischio di indebolire il sistema delle azioni operate o di attenuare il livello di attenzione alle diverse problematiche? Possiamo mettere in campo e valorizzare meglio tutte le risorse e le esperienze migliori di tutti i soggetti presenti? Possiamo predisporre norme che abbiano un'efficacia diretta senza aggravii burocratici per le imprese? Possiamo immaginare di mettere a fuoco meglio tutte le dinamiche del cantiere? Possiamo agire su un maggior grado di integrazione tra i diversi soggetti presenti nell'ambito della sicurezza nei cantieri? Possiamo dare centralità al lavoratore estendendo la definizione oltre che ai soggetti individuati dalle disposizioni statali vigenti, anche alle persone fisiche che a qualunque titolo, anche di lavoro autonomo, svolgono un'attività nell'ambito del cantiere, ben sapendo che numerosi lavoratori non sono inquadrati nei contratti dell'edilizia (serramentisti, elettricisti, idraulici ecc.) e che molti di loro sono divenuti autonomi seppur privi di una formazione minima? Possiamo essere "creativi" in un contesto di questa natura (modelli organizzativi, sistemi di incentivazione, innovazione tecnologica, ecc.)? È possibile immaginare e realizzare un modello "nuovo" di responsabilità sociale?

Le risposte a queste domande possono e devono essere affermative, a condizione che ogni soggetto si senta parte in

causa e collabori e cooperi consapevolmente, sapendo che la complessità del fenomeno degli incidenti sul lavoro deve essere “aggredita” con tutta la determinazione, con tutte le energie, con tutte le capacità e competenze che ciascuno può portare integrandole in modo armonico fra loro.

Gli obiettivi che, a fronte di una concertazione allargata a tutti i soggetti che si occupano a vario titolo di tutela e sicurezza del lavoro sono stati individuati nell’impianto normativo, sono i seguenti:

- promuovere il miglioramento delle condizioni di tutela della salute e delle condizioni di sicurezza e tutela del lavoro, a qualunque titolo svolto, nei cantieri edili a committenza pubblica e privata, nel territorio regionale;
- diffondere una maggiore cultura della sicurezza del lavoro;
- inserire nell’articolato elementi legati al tema della legalità che è strettamente legato a quello dei contratti pubblici e della sicurezza del lavoro e alla responsabilità sociale dell’impresa;
- promuovere e applicare, anche in sede locale, i relativi strumenti normativi ed attuativi;
- predisporre norme che abbiano un’efficacia diretta senza ulteriori aggravii burocratici;
- razionalizzare e semplificare l’attività amministrativa;
- coordinare e sviluppare l’attività di monitoraggio e segnalazione;
- definire requisiti delle opere edilizie attraverso atti di indirizzo e coordinamento tecnico (art. 16 l.r. 20/2000 concernenti i requisiti tecnici cogenti di cui all’art. 33, comma 2, lett. a) legge regionale 31/2002);
- promuovere strumenti di incentivazione per l’applicazione di livelli ulteriori di sicurezza rispetto alle norme statali;
- attuare la responsabilità sociale diffusa;
- promuovere un sistema di qualificazione delle imprese per gli atti di programmazione regionale.

Con tali obiettivi si è inteso operare per differenziare le soluzioni adottate a seconda del contesto di riferimento.

3. *La legge regionale 2/2009*

La *ratio* della legge regionale 2/2009 è stata pensata prevedendo un'articolazione delle modalità di intervento e degli istituti giuridici coerente con le diverse condizioni che caratterizzano le esigenze di tutela e sicurezza del lavoro, con riferimento all'attività svolta nei cantieri, pubblici e privati, nei quali si rilevano le maggiori criticità.

L'articolato della legge ha sviluppato principalmente la parte relativa alle condizioni di sicurezza e di tutela della salute e del lavoro relative ai cantieri edili pubblici e privati, tenendo conto dei limiti imposti dalla vigente normativa statale in materia di contratti pubblici.

La legge regionale si articola in principi e norme generali e due Capi: il primo relativo alle disposizioni in materia di sicurezza e tutela della salute e del lavoro nei cantieri edili pubblici e privati; il secondo inerente gli strumenti di incentivazione e la disciplina dei contributi regionali. La Regione è quindi presente anche come amministrazione che definisce gli strumenti di incentivazione. Tale scelta comporta un impegno di risorse da parte della Regione che potrebbe consentire una disciplina, nei confronti dei soggetti beneficiari in particolare privati, maggiormente coerente con le esigenze di tutela della sicurezza.

Più dettagliatamente, nella legge agli articoli 1 e 2 sono definiti i principi e le norme generali. All'articolo 1, in particolare si specifica che la Regione promuove livelli ulteriori di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri edili e di ingegneria civile, temporanei o mobili, a committenza pubblica o privata. Inoltre, è indicata la modalità di esercizio delle proprie competenze ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione e nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale in materia.

All'art. 2 sono indicate le definizioni di lavoratore, lavori particolarmente complessi e particolarmente pericolosi. Per il lavoratore si fa riferimento alla definizione dell'art. 2, lett.

a) del d.lgs. 81/2008, estendendo la definizione oltre che ai soggetti individuati dalle disposizioni statali vigenti in materia anche alle persone fisiche che a qualunque titolo, anche di lavoro autonomo, svolgono un'attività nell'ambito del cantiere. In questo occorre considerare che numerosi lavoratori non sono inquadrati nei contratti dell'edilizia (serramentisti, elettricisti, idraulici ecc.) e che molti di loro sono autonomi e privi di una formazione minimale. Per quanto riguarda i lavori particolarmente complessi si intendono tali le lavorazioni inerenti ad opere e impianti di particolare complessità esecutiva, ovvero ad elevata componente tecnologica, nonché le lavorazioni che si svolgono mediante l'organizzazione di più cantieri logicamente connessi o interferenti. I lavori particolarmente pericolosi sono individuati sulla base delle informazioni desunte dai dati statistici comunicati dall'Osservatorio regionale per la sicurezza nei cantieri, nonché lavorazioni comportanti rischi particolari per la sicurezza e la salute dei lavoratori, come definite dall'Allegato XI del d.lgs. 81/2008. Tali definizioni sono in relazione agli obiettivi di responsabilizzazione sociale e di incentivazione dei diversi operatori attivi nel settore.

Il Capo II, relativo alle disposizioni in materia di sicurezza e tutela della salute e del lavoro nei cantieri edili pubblici e privati, all'articolo 3 prevede che la Regione promuova la realizzazione di interventi diretti alla tutela della salute e della sicurezza nei cantieri, alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, al contrasto dell'irregolarità delle condizioni di lavoro, alla diffusione della cultura della sicurezza, della legalità e della qualità del lavoro, favorendo la piena e più efficace applicazione, anche in sede locale, dei relativi strumenti normativi ed attuativi.

In particolare, si prevede la realizzazione di attività formative finalizzate alla sicurezza dei soggetti che, a qualunque titolo, anche di lavoro autonomo, svolgano la propria attività lavorativa nel cantiere, così anche la realizzazione di attività formative per il personale preposto alla vigilanza sui cantieri; inoltre si prevede attività di formazione anche per gli imprenditori edili

e i soggetti che intendono intraprendere l'attività di impresa edile. Attraverso la sottoscrizione di accordi con ordini e collegi professionali, organismi paritetici ed altri enti competenti, al fine di assicurare un maggior coordinamento sono previste attività di formazione e il riconoscimento di crediti formativi previsti dalle norme vigenti.

Parimenti è prevista la sottoscrizione di accordi con enti competenti in materia, associazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese, organismi paritetici, finalizzati: all'informazione, assistenza e consulenza ai lavoratori ed alle imprese; al perseguimento della legalità e regolarità del lavoro; al miglioramento dei livelli di tutela definiti dalle norme vigenti; alla valorizzazione della responsabilità sociale delle imprese. Tali accordi hanno l'obiettivo di individuare buone prassi, norme di buona tecnica, codici di condotta e protocolli di legalità, per l'applicazione delle disposizioni vigenti e per la gestione del cantiere. Per lavori di particolare complessità tecnica o per lavori particolarmente pericolosi è prevista la sottoscrizione di specifici protocolli, tra i committenti, le imprese esecutrici e le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, finalizzati alla adozione di ulteriori misure di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, nonché a migliorare la qualità dell'organizzazione del lavoro.

La Regione, inoltre, attraverso la rete degli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia, promuove l'informazione e la divulgazione ai cittadini, alle imprese, ai professionisti del settore e alle relative associazioni, ordini e collegi, delle informazioni relative agli strumenti di incentivazione e di attuazione della normativa.

Per quanto concerne le modalità per la razionalizzazione dell'attività amministrativa e la semplificazione (art. 4) esse sono attuate mediante sistemi informatici di acquisizione e di trasmissione dei dati, procedure di rilascio o di ricevimento dei documenti, tra i quali quelli riguardanti la notifica preliminare e il titolo abilitativo edilizio, con cui i soggetti interessati possono adempiere agli obblighi previsti dalle disposizioni vigenti

e, ove queste lo richiedano, possono attestare l'adempimento degli obblighi assicurativi e previdenziali, nonché il rispetto degli obblighi relativi alla sicurezza dei lavoratori e alla corresponsione delle retribuzioni. È prevista anche un'attività di razionalizzazione amministrativa per rendere uniformi i documenti necessari ai fini dell'attività di vigilanza e controllo dei cantieri e delle imprese. Inoltre, sono previste l'incentivazione per l'attività di polizia amministrativa locale per la prevenzione e il controllo in edilizia, nonché le attività di supporto agli organi di vigilanza preposti alla verifica della sicurezza e regolarità del lavoro, ai sensi della l.r. 4 dicembre 2003, n. 24 "Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza". Altro aspetto legato alla semplificazione e alla vigilanza è previsto mediante sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri, volti al riconoscimento dell'identità, dell'accesso e della permanenza nei cantieri degli addetti e dei lavoratori autorizzati.

L'attività di monitoraggio e segnalazione (art. 5) prevede che la Regione svolga funzioni di osservatorio per la sicurezza e tutela del lavoro nei cantieri, anche mediante integrazione con l'attività dell'Osservatorio dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, e con le attività del Servizio informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP). Tali funzioni sono finalizzate a supportare l'attività di promozione, prevenzione e controllo della sicurezza e regolarità del lavoro degli enti competenti, nonché l'attività del Comitato regionale di coordinamento di cui al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e, a tal fine, si prevede la creazione di una banca dati mediante l'integrazione di quelle esistenti (e non la creazione di un nuovo centro di raccolta dati), tramite cui provvedere alla raccolta, alla gestione ed alla elaborazione delle informazioni finalizzate alla tutela della sicurezza e del lavoro nei cantieri edili. Ciò può consentire l'individuazione di indicatori significativi al fine di segnalare agli organi competenti fenomeni di inosservanza o di applicazione distorta della normativa in ma-

teria, l'analisi dei costi della sicurezza e del lavoro, la raccolta delle informazioni inerenti ai titoli abilitativi all'attività edilizia rilasciati dagli enti locali, al fine di verificare la coerenza delle informazioni in ordine ai cantieri avviati, l'elaborazione di relazioni sulla sicurezza e la tutela del lavoro nei cantieri edili. Concorrono all'integrazione del sistema informativo le Aziende sanitarie locali, le Direzioni regionali del lavoro e, mediante accordo, gli enti locali, le Direzioni regionali INAIL, gli organismi paritetici e gli altri enti competenti in materia. Inoltre, sono previste le attività svolte dall'Osservatorio. L'articolo 6 definisce un nuovo regime (integrativo) dei requisiti delle opere edilizie.

A questo proposito, si prevede l'adozione da parte dell'Assemblea legislativa regionale di atti di indirizzo e coordinamento tecnico (*ex art. 16 l.r. 20/2000*), relativi a requisiti tecnici vincolanti che gli edifici devono soddisfare (*ex art. 33, comma 2, lett. a), l.r. 31/2002*) su tutto il territorio regionale. Tali requisiti tecnici cogenti sono finalizzati a soddisfare le esigenze previste dalle disposizioni vigenti in materia di sicurezza, nell'esecuzione di successivi interventi di manutenzione nel manufatto esistente, qualora comportino l'esecuzione di lavori particolarmente pericolosi. Tali atti di indirizzo e coordinamento tecnico sono sottoposti a revisione periodica.

La Giunta regionale propone all'Assemblea legislativa sentite le associazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese, gli enti ed organismi competenti in materia, nonché gli ordini e collegi professionali interessati.

Al Capo III sono previsti gli strumenti d'incentivazione e la disciplina dei contributi regionali. La Regione definisce gli incentivi economici, anche mediante accordi con altri enti interessati, a favore dei committenti (art. 7) che affidano l'esecuzione di lavori ad imprese che svolgono la loro attività secondo principi di responsabilità sociale.

Al fine di ottenere tali incentivi l'esecuzione dei lavori deve essere affidata ad imprese che:

- si impegnino a garantire, in riferimento a tutta la durata

dei lavori, l'accesso e lo svolgimento di sopralluoghi, da parte degli organismi paritetici di settore presenti sul territorio ove si svolgono gli stessi, finalizzati a verificare l'applicazione delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro, nonché il rispetto delle norme contrattuali di lavoro vigenti e degli indici minimi di congruità ivi previsti, secondo modalità definite dal Comitato regionale di coordinamento di cui all'articolo 7 del d.lgs. 81/2008;

- abbiano prodotto il certificato di iscrizione alla CCIAA corredato della dicitura antimafia, ai sensi delle disposizioni vigenti;

- si impegnino ad attuare gli accordi, ove esistenti, di cui all'articolo 3, comma 3, lett. *b)*, *c)* e *d)* riconosciuti dalla Regione;

- si impegnino ad applicare gli standard formativi individuati dalla Giunta regionale per l'apprendistato in edilizia;

- nel caso di lavori particolarmente complessi o particolarmente pericolosi, si impegnino a sottoscrivere ed attuare i protocolli di cui all'articolo 3, comma 5, riconosciuti dalla Regione;

- si impegnino ad adottare idonei sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri, volti al riconoscimento dell'identità, dell'accesso e della permanenza nei cantieri degli addetti e dei lavoratori autorizzati, secondo protocolli definiti dalla Regione;

- siano iscritte alla cassa edile territorialmente competente in relazione all'ubicazione del cantiere.

La Giunta regionale, sentito il Comitato regionale di coordinamento di cui all'articolo 7 del d.lgs. 81/2008, può modificare o integrare i requisiti sopra richiamati e definire le modalità di presentazione dell'istanza relativa agli incentivi economici di cui al comma 1, nonché le modalità di erogazione, controllo e di revoca.

Qualora l'impresa esecutrice, nello svolgimento delle attività di cantiere, si avvalga a qualunque titolo di soggetti o imprese terze, gli incentivi di cui al comma 1 sono riconosciuti a condi-

zione che anche tali soggetti o imprese soddisfino le medesime condizioni previste per l'impresa incaricata dal committente.

All'articolo 8 la Regione, nella redazione dei bandi finalizzati all'erogazione di contributi per le imprese edili, prevede che tra i requisiti e i criteri di valutazione vi siano anche quelli riguardanti l'impegno ad attuare livelli ulteriori di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri edili e di ingegneria civile, temporanei o mobili, a committenza pubblica o privata, così come specificati da un apposito provvedimento approvato dalla Giunta regionale.

Inoltre, sono previsti incentivi tramite accordi, in particolare con gli enti pubblici competenti al fine di favorire la più ampia e coordinata applicazione degli incentivi e dei benefici previsti dalle disposizioni vigenti in materia di obblighi assicurativi e previdenziali, nonché di sicurezza dei lavoratori; con gli istituti di credito, consorzi fidi e con le associazioni di rappresentanza delle imprese, finalizzati ad agevolare l'accesso al credito per le imprese che realizzino interventi volti a garantire livelli ulteriori di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri.

Nella redazione dei bandi finalizzati alla concessione di contributi da parte della Regione (art. 9), per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica o sociale, è previsto che tra i requisiti o i criteri di valutazione vi siano anche quelli riguardanti l'impegno ad attuare livelli ulteriori di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri edili e di ingegneria civile, temporanei o mobili, a committenza pubblica o privata, così come specificati nell'articolo 7. L'impegno ad attuare livelli ulteriori di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri, rispetto a quanto previsto dalle vigenti disposizioni nazionali, condiziona la concessione di contributi: rispetto ad essi vengono quindi poste delle specifiche condizioni.

Punto di riferimento della norma è il committente – richiedente i contributi regionali – il quale può essere sia privato che pubblico. I “livelli ulteriori” si pongono fra i requisiti e criteri di valutazione per la concessione del contributo, e trovano la

loro disciplina generale di riferimento nell'articolo 12 della legge 241/1990.

I requisiti sono peraltro già previsti dalle norme sull'evidenza pubblica, es. disciplina antimafia, mentre i criteri sono inerenti alla modalità di esecuzione del contratto. Tali modalità non rilevano sulle condizioni di partecipazione alla gara e, comunque, l'articolo 69 del decreto legislativo 163/2006 consente espressamente di prevedere condizioni particolari di esecuzione del contratto (in particolare, per finalità sociali).

Si osserva inoltre che in queste ipotesi il rapporto intercorre esclusivamente fra amministrazioni pubbliche (Regione ed ente pubblico beneficiario) senza incidere sulla posizione dell'impresa che ha legittimamente conseguito l'aggiudicazione.

All'articolo 10, qualora il contratto sia affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. 163/2006, è previsto che la stazione appaltante possa prevedere, nel bando di gara o nella lettera di invito, che uno dei sub-criteri di valutazione dell'offerta sia costituito dall'impegno per l'impresa aggiudicataria di soddisfare, prima dell'inizio dei lavori, le condizioni preordinate al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei lavoratori nel cantiere, ove verranno svolti i lavori, rispetto ai livelli minimi stabiliti dalla vigente normativa, così come specificati nell'art. 7. In altri termini, dunque, l'art. 10 della legge regionale, al comma 2, riproduce essenzialmente il medesimo principio sancito dall'articolo 2, comma 2 del decreto legislativo 163/2006, nonché la medesima disposizione espressamente prevista dal successivo articolo 69, di cui costituisce puntuale attuazione (ovviamente facendo in ogni caso salvi i superiori principi comunitari di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità).

Sotto questo profilo, dunque, la norma regionale prevede la medesima facoltà riconosciuta dal Codice dei contratti pubblici alle stazioni appaltanti e, quindi, si pone in modo del tutto coerente con quanto sancito dalle norme in materia.

All'articolo 11 la norma finanziaria prevede che per gli in-

centivi al committente si farà fronte con l'istituzione di appositi capitoli e risorse del bilancio regionale. Nel bilancio regionale di assestamento 2009 sono stati istituiti i capitoli e sono state allocate risorse pari a un milione di euro. La Giunta regionale ha approvato il primo bando per la concessione di incentivi economici per la realizzazione di livelli ulteriori di sicurezza nei cantieri edili a favore dei committenti pubblici e privati denominato "Plus Security".

Appendice

Interventi regionali in materia di sicurezza del lavoro

Progetti di legge regionale e leggi regionali adottate

Progetto di legge della Giunta regionale (oggetto consiliare n. 665 del 25 ottobre 2005) "Disciplina regionale in materia di lavori pubblici".

Legge regionale 1° agosto 2005, n. 17 "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro".

Legge regionale 4 dicembre 2003, n. 24 "Disciplina della polizia amministrativa e promozione di un sistema integrato di sicurezza".

Delibere di Giunta

Delibera di Giunta n. 963/2008 "Istituzione del comitato regionale di coordinamento ai sensi del d.P.C.M. 21 dicembre 2007 'coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro'".

Delibera di Giunta n. 1024/2007 "Approvazione proposta protocollo intesa tra la Regione Emilia-Romagna e gli operatori economici che partecipano alla realizzazione degli interventi di edilizia abitativa realizzati con finanziamenti regionali per la definizione dei requisiti di accreditamento degli operatori".

Delibera di Giunta n. 285/2007 "Recepimento accordo Stato Regioni e Province autonome d.lgs. 235/2003. Prime disposizioni per la formazione teorica-pratica addetti al montaggio, smontaggio trasformazione di ponteggi e preposti alla sorveglianza; addetti all'impiego di sistemi di accesso e posizionamento mediante funi".

Delibera di Giunta n. 1181/2003 "Protocollo d'intesa per la qualità, la regolarità e la sicurezza del lavoro e delle prestazioni negli appalti, nelle forniture e servizi pubblici".

Delibera di Giunta n. 2947/2001 istitutiva del Servizio Informativo per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RER).

Delibera di Giunta n. 733/2001 “Promozione della sicurezza, della regolarità e della qualità sociale delle condizioni di lavoro in Emilia-Romagna. Approvazione linee di intervento”.

Delibera di Giunta n. 2379/1999, istitutiva dell’Osservatorio regionale epidemiologico infortuni sul lavoro (OREIL).

Programmi, progetti, protocolli, azioni coordinate e linee guida

Chiaro Sicuro Regolare: Programma regionale d’intervento per promuovere ed accrescere la “qualità” delle condizioni e delle prestazioni di lavoro in Emilia-Romagna.

Progetti in materia di sicurezza sul lavoro in edilizia. Progetto presentato il 2 luglio 2007 realizzato da Formedil (ente bilaterale per la formazione in edilizia), costituito dalle associazioni imprenditoriali e dalle organizzazioni sindacali regionali del settore delle costruzioni.

Progetto REPAC promosso dalla Regione Emilia-Romagna finalizzato al controllo degli accessi degli addetti nei cantieri edili (realizzato in diversi cantieri e attualmente in fase di definizione con la Società Autostrade per il cantiere autostradale della variante di valico).

Progetto Elisa, nell’ambito del Fondo per il sostegno agli investimenti per l’innovazione negli enti locali (legge 296/2006); 15 Province coinvolte (8 Emilia-Romagna, 7 altre Regioni) nonché altre amministrazioni pubbliche.

Protocollo di intesa fra Presidenza della Giunta regionale, Università degli studi di Bologna, ISPESL, INAIL per la promozione dell’attività nel campo della salute, dell’igiene e della sicurezza del lavoro, con particolare orientamento alla prevenzione, diagnosi, cura-riabilitazione e riconoscimento medico-legale delle patologie degli arti superiori da movimenti ripetuti (delibera di Giunta regionale 1069/2006).

Protocollo di intesa fra Presidenza della Giunta regionale, organizzazioni sindacali FILCEM CGIL, FEMCA CISL, UILCEM UIL, Confindustria ceramica e INAIL, per la prevenzione degli infortuni e promozione della salute nel distretto della ceramica (delibera di Giunta regionale 1060/2007).

Protocolli d’intesa a Piacenza, Rimini, Bologna, Modena, Reggio Emilia, Parma, Forlì-Cesena, Ravenna tra P.A., associazioni sindacali, economiche, INPS, INAIL, Direzione regionale del lavoro, Casse edili.

Azioni coordinate con la Direzione regionale del lavoro volte al contrasto del lavoro irregolare e delle violazioni alle normative in ma-

teria di sicurezza ed igiene del lavoro. Si citano a questo proposito la Campagna europea sicurezza in edilizia, svolta nel 2003 e ripetuta nel 2004 e la Campagna “10.000 cantieri” attualmente in corso.

Linee guida al d.P.R. 222/2003 “Regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, in attuazione dell’articolo 31, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109” (ITACA – Conferenza delle Regioni 1/3/2006).

Linee guida per la sicurezza delle grandi opere.

Linee guida per i costi della sicurezza per forniture e servizi.

Dall'occupabilità alla qualità e sicurezza del lavoro?

Roberto Rizza*

Sommario

1. Lavoro, qualità e sicurezza: una premessa. – **2.** La sicurezza nei luoghi di lavoro: la situazione italiana. – **3.** Dall'occupabilità alla qualità e sicurezza del lavoro? – **4.** Sicurezza e qualità dell'organizzazione. – **5.** Riflessioni conclusive.

1. Lavoro, qualità e sicurezza: una premessa

La salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro rappresentano oggi uno dei settori più ricchi di implicazioni e più importanti della politica sociale dell'Unione europea e dell'Italia. Se a partire dalla revisione del Trattato dell'Unione europea, realizzato ad Amsterdam nel 1997, è stata rivolta particolare attenzione ai problemi occupazionali dei Paesi comunitari e l'obiettivo è stato quello di promuovere politiche volte al raggiungimento di un elevato livello quantitativo di partecipazione al mercato del lavoro, in una seconda fase, avviata dal Consiglio europeo di Lisbona nell'anno 2000, la meta che si sono dati l'Unione e gli Stati membri fra cui l'Italia, è stata quella di dedicare particolare attenzione alla creazione di posti di lavoro di migliore qualità. E, in riferimento a questo fine, la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sono riconosciuti come elementi essenziali e congruenti con l'obiettivo legato al rafforzamento dell'economia della conoscenza basata su processi di apprendimento e di innovazione.

(*) Ricercatore confermato, Facoltà di Scienze politiche Roberto Ruffilli, Forlì, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna, Dipartimento di Sociologia.

Tuttavia, la rinnovata attenzione comunitaria al tema della qualità e della sicurezza del lavoro ha luogo contestualmente a dinamiche che, soprattutto negli ultimi decenni, hanno provocato un crescente dualismo nel mercato del lavoro⁽¹⁾ e un innalzamento delle condizioni di precarietà occupazionale⁽²⁾, anche a causa di un'applicazione restrittiva del concetto di occupabilità (*employability*) con un passaggio, nelle politiche del lavoro, da obiettivi di de-mercificazione ad altri di ri-mercificazione⁽³⁾ ed azioni di *policy* volte a forzare i singoli alla partecipazione al mercato del lavoro al di là della qualità delle occupazioni offerte⁽⁴⁾.

La sicurezza nei luoghi di lavoro ha assunto così, per effetto di queste tendenze contrapposte, tinte in chiaroscuro caratterizzate da innegabili miglioramenti e nondimeno dalla persistenza di elementi di sofferenza, riferiti soprattutto al numero di infortuni, compresi quelli mortali che tendono a concentrarsi in imprese di piccole dimensioni appaltatrici e fornitrici, nel contesto di settori specifici (costruzioni, industria, agricoltura), tra determinate categorie di lavoratori – in particolare donne, immigrati e lavoratori temporanei – nonché per la stabilità nel corso del tempo, seppure non rispecchiata dalle statistiche ufficiali, dell'elevato numero di morti causate da malattie professionali. Infine, va osservato che nelle società e nelle economie più evolute agiscono soprattutto fattori di rischio nuovi, di difficile misurazione, connessi all'organizzazione del lavoro piuttosto che all'introduzione di nuovi materiali o tecnologie. Mentre, infatti, fino a pochi anni fa, le patologie da lavoro erano a eziologia monofattoriale (per esposizione lavorativa abnorme

(1) A. SCHIZZEROTTO, *Vite ineguali*, Bologna, Il Mulino, 2002.

(2) F. BERTON, M. RICHIARDI, S. SACCHI, *Flex-insecurity*, Bologna, Il Mulino, 2009.

(3) I. DINGELDEY, *Between workfare and enablement. The different paths to transformation of the welfare state: a comparative analysis of activating labour market policies*, in *European Journal of Political Research*, n. 46, 2007.

(4) R. SALAIS, R. VILLENEUVE, *Europe and the Politics Capabilities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

a polveri, fumi, gas ecc.), più recentemente sono in aumento il disagio lavorativo e le patologie definite “stress lavoro correlato”, di tipo a-specifico a eziologia multifattoriale⁽⁵⁾.

Tali andamenti contrastanti e ambivalenti sia nella messa a punto delle politiche del lavoro, sia nelle acquisizioni in termini di miglioramento delle condizioni d’impiego, possono essere meglio compresi se inquadrati nelle modalità in cui il lavoro è stato ed è attualmente tematizzato, facendo luce sulle grammatiche di giustificazione che lo descrivono e che prestrutturano le modalità di implicazione degli individui in ambito lavorativo. La dimensione organizzativa, i contesti d’azione situati (le aziende pubbliche e private, in cui il rapporto tra lavoro e sicurezza è concretamente agito), rappresentano, da questo punto di vista, ambiti privilegiati al fine di cogliere il modo in cui viene configurandosi il tema della sicurezza sul lavoro, di cosa significhi oggi essere protetti e sicuri in relazione al lavoro. A questo proposito anche le aporie nelle forme di classificazione e di contabilità statistica che riguardano la sicurezza sul lavoro vanno considerate, tanto che le classifiche a livello internazionale mutano al mutare dei parametri utilizzati.

2. *La sicurezza nei luoghi di lavoro: la situazione italiana*

Come anticipato, la strategia comunitaria ha assegnato alla qualità e alla sicurezza del lavoro un ruolo decisivo per la costruzione di una società della conoscenza. In una tale prospettiva e in termini generali, le componenti essenziali della qualità del lavoro possono essere così sintetizzate:

– la dimensione ergonomica, che corrisponde ai bisogni psicofisici delle persone al lavoro e che si riferisce alla qualità dell’ambiente di lavoro, al rispetto delle esigenze fisiologiche

(5) G. CASADIO, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Roma, Rapporto CNEL, 2009.

e psicologiche dei lavoratori e alla possibilità di strutturare autonomamente il proprio lavoro;

– la dimensione della complessità, che riguarda il grado di complessità dei problemi decisionali in cui qualsiasi lavoro può essere scomposto ed il ruolo che il singolo ha nel processo decisionale;

– la dimensione dell'autonomia, che corrisponde ai bisogni di stabilire con una certa libertà le condizioni immediate del proprio lavoro, di fissare autonomamente la propria condotta lavorativa, di autodeterminare le regole da seguire. È la dimensione del *problem setting*, in cui è il soggetto e non altri a formulare in parte o per intero il quadro decisionale entro il quale dovrà poi svolgere il proprio compito;

– la dimensione del controllo delle condizioni del proprio lavoro, secondo cui lo sviluppo della qualità del lavoro si otterrà mediante un crescente grado di partecipazione dei lavoratori alla formulazione degli obiettivi⁽⁶⁾.

Questi aspetti relativi alla qualità del lavoro sono stati di recente operativizzati, pervenendo all'individuazione di alcune ulteriori dimensioni ritenute essenziali per l'identificazione di azioni di *policy*, da un lato, e per la costruzione delle fonti informative su cui fondare l'attività di monitoraggio, dall'altro. Senza entrare nel dettaglio degli indicatori individuati⁽⁷⁾, i parametri di riferimento sono connessi ai seguenti fattori: le caratteristiche del posto di lavoro (la qualità intrinseca del lavoro), l'ambiente di lavoro e le condizioni del mercato del lavoro (parità di trattamento tra uomini e donne, protezione della salute e della sicurezza sul lavoro, bilanciamento tra flessibilità e sicurezza, integrazione tramite il lavoro e accesso al mercato del lavoro), l'organizzazione del lavoro e l'equilibrio tra vita

(6) L. GALLINO, *Informatica e qualità del lavoro*, Torino, Einaudi, 1983; M. LA ROSA, *Il problema della qualità del lavoro*, in M. LA ROSA (a cura di), *Il lavoro nella sociologia*, Roma, Carocci, 1998.

(7) E per il quale rinviamo a ISFOL, *La qualità del lavoro in Italia*, Roma, 2004.

professionale e sfera privata (dialogo sociale e partecipazione dei lavoratori), la non discriminazione.

Per quanto concerne l'aspetto che in questa sede ci interessa maggiormente – la sicurezza negli ambienti di lavoro – gli indicatori e i parametri di riferimento sono costituiti fondamentalmente dal numero di infortuni sul lavoro e dai costi ad essi relativi, dalle malattie professionali e dai cosiddetti nuovi rischi da stress provocati dall'attività lavorativa.

In riferimento a questi specifici aspetti, sulla base dei dati INAIL, è possibile affermare che la situazione italiana, confrontata a quella degli altri Paesi membri dell'Ue a 15, presenta una situazione leggermente migliore per gli infortuni denunciati, pur mantenendo il primato per quanto riguarda i casi mortali. Così, per quanto riguarda gli infortuni, l'Italia si trova al quarto posto, dopo Germania, Spagna e Francia, mentre per quanto riguarda gli incidenti mortali, il nostro Paese si trova al primo posto, con percentuali di casi mortali in diminuzione del 27% nell'area europea e solo del 18,6% in Italia. Si tratta di fenomeni correlati in modo evidente al settore, tanto che la maggior parte degli incidenti mortali si verifica per tre cause ben individuabili: la caduta dall'alto in edilizia, il ribaltamento delle macchine agricole, o l'incidente stradale nel trasporto merci. Anche l'ampiezza dimensionale delle imprese ha un impatto rilevante, tanto che l'80,4% del totale degli infortuni avviene nelle unità locali da 1 a 9 addetti. Inoltre è presente un altissimo grado di concentrazione, visto che nel 2006 il 57,4% degli infortuni denunciati si è concentrato in 18.233 aziende, ovvero in meno dello 0,05% del totale.

La maggiore esposizione al rischio infortunistico, anche grave, tende inoltre a concentrarsi su determinati gruppi di lavoratori: donne, immigrati e giovani. Nel 2006, infatti, gli infortuni che hanno avuto come protagonisti donne sono stati 249.500, mentre la percentuale di infortuni di cui sono stati vittime stranieri è del 12,5%, con punte del 30% di incidenti mortali in edilizia. Ciò che si evince è che gli immigrati si

infortunano il 50% in più degli italiani e dei comunitari in genere.

Per quanto riguarda i giovani, nel 2007 hanno subito un infortunio 48 lavoratori su 1000 al di sotto dei 34 anni, contro i 35 ogni 1000 di chi ha tra i 35 e i 64 anni. In aumento sono inoltre gli incidenti e gli infortuni sul lavoro che colpiscono coloro che sono impiegati con forme contrattuali temporanee. Visto che, come noto, tali rapporti occupazionali tendono a concentrarsi su donne, giovani e stranieri⁽⁸⁾, non è strano constatare un incremento del 19% di infortuni denunciati e di casi mortali tra i lavoratori “non standard”.

Le morti sul lavoro non sono caratterizzate solo da incidenti di tipo infortunistico, poiché è presente una rilevante percentuale di decessi causati da malattie professionali. L'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) ha mostrato come, per ogni morto causato da un infortunio sul lavoro, ce ne siano almeno quattro per malattie professionali. Alcuni studi specifici sulla diffusione dei tumori in Italia hanno stabilito che il 4% dei tumori rilevati annualmente siano da ricondurre a cause professionali, e ciò significa che in media ogni anno dovrebbero registrarsi circa 8000 casi di tumori professionali.

Nel 2007 è inoltre esplosa una polemica sulla reale posizione dell'Italia nella triste classifica relativa alle statistiche internazionali diffuse da Eurostat in tema di “morti bianche”. Alcuni studiosi⁽⁹⁾ affermano che il numero di morti per lavoro nel nostro Paese sia da considerare per difetto, poiché l'Italia, come alcuni altri Paesi europei, è fortemente influenzata dal fenomeno dell'economia sommersa, soprattutto nel settore dell'edilizia, del turismo, della ristorazione e dell'agricoltura⁽¹⁰⁾. Si tratta di una lacuna in termini di dati che può sottostimare la portata reale del fenomeno.

(8) M.C. CIMAGLIA, F. CORBISIERO, R. RIZZA, *Tra imprese e lavoratori. Una ricerca su lavoro non standard in Italia*, Milano, Bruno Mondadori, 2009.

(9) T. BOERI, P. ICHINO, *Ipocrisie bianche*, www.lavoce.info, 16 aprile 2007.

(10) C. LUCIFORA, *Economia sommersa e lavoro nero*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Altri studiosi⁽¹¹⁾, al fine di ovviare alle lacune delle fonti informative, propongono di calcolare le morti bianche pesandole sul PIL di ogni Paese; risulterebbe così che l'Italia, confrontata con altre realtà europee economicamente simili, perderebbe molte posizioni rispetto a quella che ricopre nelle statistiche ufficiali.

A livello nazionale, come noto, è l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) ad occuparsi delle informazioni relative alle morti bianche, anche se i dati raccolti da tale ente sono relativi, in via esclusiva, alle persone che sono assicurate presso l'Istituto stesso. L'INAIL tratta perciò le informazioni relative agli infortuni avvenuti durante l'attività lavorativa, e a seguito di quanto sancito dal d.lgs. 38/2000, raccoglie anche i dati relativi agli infortuni in itinere, vale a dire quegli infortuni subiti dai lavoratori durante il tragitto per spostarsi dall'abitazione al luogo di lavoro. L'INAIL fornisce infine in via diretta ad Eurostat i dati relativi agli infortuni, ed in seguito spetta ad Eurostat calcolare ed effettuare i confronti tra i diversi Paesi.

Nel fare questo Eurostat ricorre al calcolo del tasso standardizzato di mortalità sul lavoro, ovvero il rapporto tra morti sul lavoro ed occupati, corretto attraverso una ponderazione che tiene conto a livello nazionale del peso attribuito ad ogni settore occupazionale in base alla media europea. E ciò perché è fondamentale tener conto della maggiore esposizione di alcuni settori a fattori di rischio. Eurostat è costretto a ricorrere a tale metodologia anche per fronteggiare la difficoltà causata dall'estrema eterogeneità delle fonti nazionali, che dipende dal fatto che in alcuni Paesi, come l'Italia, i dati vengono raccolti da una fonte assicurativa, mentre in altri sono gestiti da fonte sanitaria, che spesso soffre di alti tassi di sotto-denuncia. Infatti, gli Stati che non possiedono un sistema assicurativo dedicato

(11) E. BRANCACCIO, R. REALFONZO, *Infortuni. L'Italia ne denuncia meno. Rileggere i dati Eurostat e Inail*, in *Liberazione*, 1° maggio 2007.

in maniera specifica agli infortuni sul lavoro, registrano tassi mediamente più bassi. Tra questi Paesi la Danimarca, la Svezia, la Gran Bretagna, l'Irlanda e i Paesi Bassi.

Ma vi è anche una differenza che riguarda la qualità dei dati forniti a livello nazionale. Da un lato è diverso il trattamento che i singoli Stati dedicano alle informazioni relative ai decessi che si verificano a bordo di un mezzo di trasporto e agli infortuni in itinere. Questa situazione impone a Eurostat di escludere entrambe le categorie nel computo delle statistiche ufficiali. Dall'altro, i dati provenienti da alcuni settori produttivi non sono statisticamente affidabili in tutti i Paesi; per questo motivo Eurostat tiene conto solo di otto settori occupazionali rispetto ai 17 previsti nella classificazione NACE (classificazione statistica delle attività economiche nei diversi Stati dell'Unione europea, dal francese "nomenclature statistique des activités économiques dans la communauté européenne"). Sono esclusi, infatti, settori come quelli della pesca, delle estrazioni minerarie, dei trasporti ed alcuni ambiti del settore dei servizi. Ebbene, come è stato di recente dimostrato, eseguendo il calcolo del tasso standardizzato di mortalità sul posto di lavoro, tenendo conto anche solo del settore dei trasporti, e considerando il numero degli incidenti occorsi a bordo di un mezzo durante l'attività lavorativa, è registrabile un aumento del tasso di mortalità in Italia. Ciò provoca un peggioramento della sua collocazione nelle statistiche internazionali, attestandosi al di sotto della media dei sistemi a fonte assicurativa⁽¹²⁾.

Oltre a questi problemi di contabilità statistica legati ad infortuni e morti sul lavoro, è necessario considerare che le attuali trasformazioni del lavoro e delle carriere professionali tendono ad incidere fortemente soprattutto sui rischi psico-sociali, con ovvie ripercussioni sulla sicurezza del lavoro. Nel quadro degli studi europei con il termine "rischi psico-sociali"

(12) L. DEBERNARDI, T. PARISI, *Le morti bianche nei confronti internazionali*, Rapporto di ricerca, 2008.

si individuano quei fattori di rischio legati all'organizzazione del lavoro. Nel 2007 secondo dati statistici, il 20% dei lavoratori appartenenti all'Unione europea ha affermato di essere convinto che lo stress derivante dal lavoro mettesse a rischio la propria salute. Le conseguenti indagini hanno così evidenziato che i rischi psico-sociali sono spesso derivati da trasformazioni tecniche e/o organizzative che caratterizzano gli ambienti di lavoro e che anche i mutamenti di carattere socio-economico e demografico sono tra i fattori più importanti per il verificarsi di rischi psico-sociali⁽¹³⁾. Alcuni fenomeni sono particolarmente significativi in proposito. Per esempio:

– la proliferazione del lavoro temporaneo e le relative insicurezze legate alla discontinuità del rapporto di impiego e alle lacune in termini di tutele (malattia, infortunio e previdenza sociale). La condizione di precarietà che ne deriva per i lavoratori è spesso alla base di rischi sul lavoro sia di natura fisica, poiché spesso i lavoratori precari⁽¹⁴⁾ svolgono attività pericolose e non ricevono un'adeguata formazione con un abbassamento delle condizioni di sicurezza, ma anche e forse soprattutto di carattere psico-sociale, visto che lavorare in condizioni di instabilità contrattuale provoca una sensazione di insicurezza che può aumentare lo stress legato al lavoro;

– l'intensificazione del lavoro: individui collocati in settori caratterizzati da alta competitività tendono a sentirsi sotto pressione con un effetto di incremento delle condizioni di stress e di abbassamento delle condizioni di salute e sicurezza;

– lo scarso equilibrio fra vita e lavoro: l'incertezza del lavoro, gli elevati carichi, gli orari variabili e imprevedibili non si conciliano con le esigenze personali e possono generare un

(13) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Fourth European Working Conditions Survey*, Dublin, 2007.

(14) Per precarietà del lavoro intendiamo il rischio per il lavoratore di non riuscire a provvedere nel medio periodo al proprio sostentamento attraverso il mercato del lavoro o la protezione sociale.

conflitto tra la vita professionale e privata, con effetti dannosi per la salute e la sicurezza.

L'aumento di fattori di rischio psico-sociale è dunque generato dall'eccessiva pressione sui tempi di lavoro, dallo scarso potere decisionale, dall'incertezza rispetto alla continuità della carriera professionale. Rischi multifattoriali complessi sono riscontrabili in particolari luoghi di lavoro: emblematico è il caso dei *call center*, per esempio, al cui interno vi è un'esposizione multifattoriale ai rischi legati alla sicurezza del lavoro, per effetto della prolungata posizione di seduta, per l'esposizione a rumori di fondo, per l'utilizzo di cuffie inadeguate, per il basso livello di ergonomia, per l'elevata pressione rispetto ai tempi di lavoro, per l'incertezza della continuità del rapporto di impiego, per i crescenti casi di sindrome da *burn-out*.

3. *Dall'occupabilità alla qualità e sicurezza del lavoro?*

Rispetto a questi elementi poliedrici di criticità in tema di qualità e sicurezza del lavoro, non si può fare a meno di notare la presenza di elementi ambivalenti: come messo in luce in premessa, la focalizzazione del tema della sicurezza e della qualità della vita lavorativa nelle normative e nelle politiche comunitarie e nazionali⁽¹⁵⁾ ha luogo contestualmente a dinamiche che, soprattutto negli ultimi decenni, hanno provocato una crescente stratificazione del mercato del lavoro⁽¹⁶⁾ e un innalzamento di condizioni di precarietà occupazionale⁽¹⁷⁾, anche per effetto di politiche del lavoro che hanno enfatizzato aspetti di crescita quantitativa dell'occupazione (con la nota parola d'ordine *employability*) al di là ed in alcuni casi a di-

(15) J. ALBER, T. FAHEY, C. SARACENO (a cura di), *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, London, Routledge, 2008.

(16) E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1996.

(17) F. BERTON, M. RICHIARDI, S. SACCHI, *Flex-insecurity*, Bologna, Il Mulino, 2009.

scapito delle sicurezze offerte (in termini di ammortizzatori sociali e di qualità e sicurezza del lavoro)⁽¹⁸⁾. Tale andamento ambivalente sia nella messa a punto delle azioni di *policy*, sia nelle acquisizioni in termini di miglioramento delle condizioni d'impiego, è certamente connesso alle modalità attraverso cui il lavoro è oggi inteso, al suo statuto sociale, come direbbe Robert Castel⁽¹⁹⁾: ebbene, anche se in maniera indiretta, questo piano di analisi incide sull'organizzazione sociale della sicurezza del lavoro, visto che è a questo livello che si legittimano e istituzionalizzano i criteri relativi ai modelli contrattuali, remunerativi, orari, e si costruiscono le categorie cognitive attraverso cui il lavoro stesso è definito, qualificato e organizzato⁽²⁰⁾. La domanda che ci si può porre, a questo proposito, è: quale qualità deve avere il lavoro perché sia effettivamente considerato tale?

In questa prospettiva, vi è un altro punto centrale su cui vale la pena riflettere. Anche la sicurezza del lavoro rischia infatti di essere travolta dal depotenziamento delle forme collettive di protezione con effetti di progressiva ridefinizione, ai diversi livelli territoriali e di responsabilità, della *governance* della sicurezza. Le tendenze più recenti (v. d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106) vanno nella direzione di una riduzione delle sanzioni penali su alcuni aspetti, quali ad esempio la mancata o incompleta valutazione dei rischi all'interno delle aziende, oppure l'esclusione dalla valutazione del rischio dei lavori in appalto inferiori ai due giorni, secondo cui la mancata indicazione dei costi di sicurezza non costituisce più motivo di nullità dei singoli contratti.

(18) Con il termine *sicurezza* si intende anche quell'insieme di condizioni materiali, di percezioni e di rappresentazioni individuali o di gruppo, che consentono di avere la convinzione di essere in grado di fronteggiare eventi che potenzialmente si presentano come una minaccia.

(19) R. CASTEL, *L'insicurezza sociale*, Torino, Einaudi, 2004.

(20) V. BORGHI, R. RIZZA, *L'organizzazione sociale del lavoro*, Milano, Bruno Mondadori, 2006.

Ciò che si può notare più in generale, è che le problematiche connesse al tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro sono affrontate prevalentemente con un approccio giuridico, che a seconda del ciclo storico-politico e delle ondate emotive nell'opinione pubblica (v. lo scalpore suscitato dalla tragedia alla Tyssen Krupp di Torino) tende a rafforzare elementi di rigidità formale o ad imprimere una sorta di lassismo con il paravento della semplificazione. La costante, purtroppo, è l'elevato numero di infortuni e/o morti sul lavoro. L'azione pubblica così intesa, non pare essere protesa prioritariamente ad innalzare il grado di cooperazione al fine di costruire collettivamente le condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro, condividendo gli obblighi tra i soggetti interessati ed innalzando così il grado di libertà d'azione dei singoli e delle collettività. L'oscillazione ambigua tra l'inasprimento del principio della condizionalità delle tutele vincolate ad una generica disponibilità all'accettazione di un lavoro al fine di accrescere la propria occupabilità⁽²¹⁾ e tuttavia indifferente alle condizioni di qualità e sicurezza entro le quali è svolto, il contestuale indebolimento delle forme collettive di sicurezza sociale, e il generico appello all'aumento della sicurezza del lavoro, rischia, utilizzando la terminologia introdotta da Amartya Sen⁽²²⁾, di non potenziare la capacità di lavoro dei singoli. Quest'ultima si basa sulla possibilità di offrire un'adeguata combinazione di risorse (indennità e sicurezze) e di fattori di conversione individuali (competenze e qualificazioni professionali) o sociali (disponibilità di un numero sufficiente di impieghi di buona qualità) per gli attori del mercato del lavoro.

Il miglioramento delle condizioni di sicurezza del lavoro, al contrario, può essere promosso innanzitutto impostando azioni di *policy* volte ad aumentare la qualità del lavoro e dell'occu-

(21) F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la commissione Onofri*, Bologna, Il Mulino, 2008.

(22) A. SEN, *La diseguaglianza: un riesame critico*, Bologna, Il Mulino, 2000.

pazione, in contrasto con la logica dell'occupabilità o della capacità di stare sul mercato, oggi imperanti.

4. Sicurezza e qualità dell'organizzazione

L'antidoto per la fuoriuscita da queste oscillazioni, che periodicamente spostano il baricentro della tutela, dalla salvaguardia dei diritti e delle sicurezze dei lavoratori alla protezione delle esigenze delle imprese, potrebbe essere costituito dalla messa a fuoco degli specifici contesti in cui il lavoro è erogato, le *routine* sedimentate e il patrimonio organizzativo specifico condiviso in quel determinato ambiente di azione. In tale prospettiva assume una collocazione centrale la nozione di cultura della sicurezza. Con tale nozione ci riferiamo a un tratto che impronta il funzionamento complessivo dell'organizzazione del lavoro ed è caratterizzato da un insieme di credenze, norme, atteggiamenti e pratiche, sia sociali che tecniche, indirizzate (o non indirizzate) a minimizzare l'esposizione di addetti, dirigenti, clienti e membri della collettività a condizioni considerate come pericolose o calamitose⁽²³⁾. La cultura della sicurezza non si limita, da questo punto di vista, a una questione che riguarda eminentemente la sfera intellettuale e mentale individuale, ma, così intesa, si riferisce al modo in cui i singoli membri vedono, pensano o discorrono dell'organizzazione e della sicurezza del lavoro. Affrontare la questione della sicurezza da una tale prospettiva, significa allora sottolineare la sua dimensione sociale⁽²⁴⁾. Considerando che un'organizzazione è abitata da una pluralità di punti di vista conflittuali su progetti, idee e valori, un luogo di lavoro sicuro, una organizzazione sicura, sono il

(23) B.A. TURNER, *The Sociology of Safety*, in D. BLOCKEY (a cura di) *Engineering Safety*, London, Mc Graw Hill, 1992.

(24) S. GHERARDI, D. NICOLINI, F. ODELLA, *La cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro*, in *Sviluppo&Organizzazione*, n. 162, luglio/agosto, 1997.

risultato di un'opera di quotidiana ingegneria dell'eterogeneo, di interazione tra elementi diversi – competenze, materiali, relazioni, comunicazioni – che fanno parte integrante delle pratiche di lavoro dei membri dell'organizzazione stessa⁽²⁵⁾.

Tali processi operano su più livelli:

– le regole riguardanti la sicurezza e le modalità in cui agiscono le organizzazioni che hanno compiti di regolazione e controllo;

– l'ambito organizzativo, dove si decide il livello di affidabilità dell'organizzazione;

– le comunità occupazionali entro cui il sapere pratico è elaborato, rivisto e trasmesso a coloro che ne entrano a far parte.

Senza addentrarci nei dettagli⁽²⁶⁾, la condivisione di una cultura del pericolo è essenziale per poter mediare la conoscenza che gli attori acquisiscono sul modo di rapportarsi ai pericoli e alle situazioni problematiche, per descrivere ad altri attori le cause e le dinamiche degli eventi, per fornire giustificazioni e spiegazioni del loro comportamento. Negli ambienti di lavoro sono presenti diverse culture del pericolo che rispecchiano differenze di classe, di occupazione, di affiliazione ideologica: credenze e pratiche sono differenziate fra loro, e tuttavia la sicurezza nei luoghi di lavoro è generata dalle attività organizzate dei gruppi. Così inteso, il problema è il seguente: come si fa a produrre forme di risposta attiva e partecipata e a costruire una cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro?

È su questo piano che entra in gioco quella che abbiamo definito “la costruzione di una cultura della sicurezza”: vale a dire l'insieme di assunzioni e pratiche che permette di incidere sulla sicurezza, sui pericoli interni ad un contesto organizzativo. Essa nasce nel quadro delle relazioni sociali, e queste influenzano

(25) *Ibidem*, p. 8.

(26) Per questo rimandiamo a S.GHERARDI, D. NICOLINI, F. ODELLA, *La cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro*, cit.

e indirizzano il modello prevalente di gestione del pericolo. È una competenza sociale che si realizza nell'interazione tra gli individui, l'organizzazione e l'ambiente istituzionale.

Nelle organizzazioni, gli interventi sulla sicurezza sono considerati in genere con preoccupazione, perché di ostacolo alla competitività, spesso tende a prevalere un'ottica di breve durata, incompatibile con gli investimenti in sicurezza che implicano un'ottica di lungo periodo. Per uscire da questa *impasse* si rende necessaria una condivisione delle responsabilità tra imprenditori, management e rappresentanti dei lavoratori, gli attori centrali della *governance* della sicurezza aziendale. Ma se le normative sono interpretate solo in chiave coercitiva, le misure saranno inefficaci perché non diventeranno patrimonio culturale dell'organizzazione e saranno interpretate solo come limite agli obiettivi economici.

L'unica soluzione è la costruzione condivisa di una cultura della sicurezza diffusa, capace di definire le procedure di lavoro e i processi di comunicazione all'interno dei diversi gruppi. In questa prospettiva giocano un ruolo fondamentale le comunità occupazionali operanti all'interno dei luoghi di lavoro. La percezione e gli atteggiamenti degli individui verso i rischi sono infatti plasmati da modelli culturali appresi attraverso l'appartenenza ad un gruppo sociale. I gruppi professionali tendono a condividere una cultura del pericolo che li differenzia dagli altri⁽²⁷⁾ e ad adottare *frame* attributivi che facilitano i processi di accomodamento cognitivo fra più attori che si ritrovano d'accordo relativamente ad una certa interpretazione della realtà. Questi offrono una interpretazione della dinamica degli incidenti e del tipo di comportamento adatto per la prevenzione. Le comunità occupazionali sviluppano al loro interno pratiche della sicurezza che forniscono un repertorio di strategie adatte a gestire le situazioni problematiche. Dirigendo la condotta lavorativa individuale in base a criteri comuni, gli

(27) G. KUNDA, *Ingegneria della cultura*, Torino, Comunità, 2000.

attori costruiscono così la sicurezza all'interno dell'ambiente di lavoro. I membri di una comunità occupazionale, quando devono prendere decisioni in situazioni problematiche, si rifanno infatti a regole e precauzioni specifiche elaborate dal gruppo e proprie a quel contesto organizzativo. La sfida allora è quella di costruire un'organizzazione affidabile, per la quale la concezione della sicurezza divenga un problema collettivo, sviluppando un'attitudine a prendersi cura della sicurezza sia a livello degli individui che dell'organizzazione, e individuando, ai vari livelli, procedure che permettano di auto-correggere e auto-monitorare le attività (importanza della comunicazione) con continui *feed-back* sugli incidenti.

5. *Riflessioni conclusive*

Nel corso di queste rapide considerazioni abbiamo richiamato le dimensioni della qualità e della sicurezza del lavoro al fine di impostare un'analisi globale sul tema del benessere lavorativo. Si è trattato di chiarire, seppur in forma sintetica, quali siano le principali trasformazioni del mercato occupazionale e dei contenuti del lavoro per far luce sull'insorgenza di nuovi e vecchi rischi. I primi, soprattutto legati al numero di infortuni, morti sul lavoro e malattie professionali; i secondi connessi a fattori di natura psico-sociale. Emerge un panorama multiforme con differenze fra settori economici e tipologie di imprese, fra categorie di lavoratori e forme contrattuali. Si tratta di tendenze complesse che richiedono l'elaborazione di strumenti complessi per la valutazione dei rischi nei luoghi di lavoro e di fonti informative precise e comparabili che, come abbiamo visto, non sempre sono disponibili.

Ma l'analisi delle basi informative sulle quali costruire categorie e valutazioni relative alla sicurezza del lavoro, l'esame di quali aspetti di qualità devono essere considerati perché un lavoro sia effettivamente apprezzato come tale, sono oggetto di dispute e di tendenze contrastanti. Per queste ragioni ci è parso

utile tematizzare due aspetti: innanzitutto la cornice di significati che inquadra il lavoro attualmente, le rappresentazioni, categorie e convenzioni utilizzate per descriverlo. Tali dispositivi istituzionalizzati, tali “idee direttrici”, che si concretizzano in specifici regimi di azione, presentano una forte ambiguità in tema di sicurezza: propugnano un’attenzione verso la necessità di mettere a punto *policy* volte ad aumentare le condizioni di qualità e sicurezza del lavoro e d’altro canto propongono politiche del mercato del lavoro che rischiano di sottovalutare questi stessi aspetti, insistendo su criteri quali quelli di attivazione e occupabilità che, se non opportunamente e criticamente valutati, finiscono per mettere in secondo piano le condizioni concrete (in termini contrattuali, remunerativi, di orari, di ritmi per esempio) in cui l’attività lavorativa è svolta.

In secondo luogo, abbiamo cercato di evidenziare come la progettazione di sistemi di gestione della sicurezza debba tenere conto delle caratteristiche delle organizzazioni in cui si attua, con il loro patrimonio di attori, culture, conflitti, gruppi professionali, e del rapporto che esse stabiliscono con l’esterno, con gli enti regolatori, di vigilanza, con il mercato di riferimento. Il problema è quello legato alla costruzione di organizzazioni affidabili, partendo dall’assunto che gli incidenti e le questioni legate alla sicurezza debbano essere affrontate, non tanto puntando sull’errore umano e sulla conseguente colpevolizzazione della persona, quanto sul mutamento delle condizioni all’interno delle quali le persone stesse lavorano (28).

(28) M. CATINO, *Miopia organizzativa: problemi di razionalità e previsione nelle organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2009.

Documentazione

Legge regionale 2 marzo 2009, n. 2 **“Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile”***

INDICE

CAPO I - PRINCIPI E NORME GENERALI

Art. 1 - Principi

Art. 2 - Definizioni

CAPO II - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA E TUTELA DELLA SALUTE E DEL LAVORO NEI CANTIERI EDILI PUBBLICI E PRIVATI

Art. 3 - Promozione della sicurezza nei cantieri

Art. 4 - Razionalizzazione dell'attività amministrativa

Art. 5 - Attività di monitoraggio e segnalazione

Art. 6 - Requisiti tecnici

CAPO III - STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE E DISCIPLINA DEI CONTRI- BUTI REGIONALI

Art. 7 - Incentivi al committente

Art. 8 - Incentivi alle imprese

*Art. 9 - Disposizioni relative alla tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri di
edilizia residenziale pubblica e sociale*

Art. 10 - Selezione degli operatori economici che realizzano lavori pubblici

Art. 11 - Norma finanziaria

(*) Pubblicata nel BUR n. 33 del 2 marzo 2009. Testo non ufficiale.

CAPO I

PRINCIPI E NORME GENERALI

Art. 1

Principi

1. La Regione Emilia-Romagna, con la presente legge, promuove livelli ulteriori di intervento e garanzia rispetto a quanto previsto dalla normativa statale di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri edili e di ingegneria civile, temporanei o mobili, a committenza pubblica o privata.

2. La Regione esercita le proprie competenze ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale in materia di tutela e sicurezza sul lavoro.

Art. 2

Definizioni

1. Ai fini della presente legge, si applicano le definizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), nonché le definizioni che seguono:

a) "lavoratore": oltre ai soggetti individuati dalle disposizioni statali vigenti in materia sono equiparate le persone fisiche che a qualunque titolo, anche di lavoro autonomo, svolgono un'attività nell'ambito del cantiere;

b) "lavori particolarmente complessi": le lavorazioni inerenti ad opere e impianti di particolare complessità esecutiva, ovvero ad elevata componente tecnologica, nonché le lavorazioni che si svolgono mediante l'organizzazione di più cantieri logisticamente connessi o interferenti;

c) "lavori particolarmente pericolosi": le lavorazioni individuate dalla Giunta regionale, in particolare sulla base delle informazioni desunte dai dati statistici comunicati dalla strut-

tura con funzioni di osservatorio di cui all'articolo 5, nonché le lavorazioni comportanti rischi particolari per la sicurezza e la salute dei lavoratori, come definite dall'Allegato XI del decreto legislativo n. 81 del 2008.

CAPO II

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA E TUTELA DELLA SALUTE E DEL LAVORO NEI CANTIERI EDILI PUBBLICI E PRIVATI

Art. 3

Promozione della sicurezza nei cantieri

1. La Regione promuove la realizzazione di interventi diretti alla tutela della salute e della sicurezza nei cantieri, alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, al contrasto dell'irregolarità delle condizioni di lavoro, alla diffusione della cultura della sicurezza, della legalità e della qualità del lavoro, favorendo la piena e più efficace applicazione, anche in sede locale, dei relativi strumenti normativi ed attuativi.

2. A tal fine la Regione promuove:

a) la realizzazione di attività formative rivolte ai lavoratori che operano nel cantiere, comprensive dei percorsi volti a garantire gli standard formativi individuati dalla Giunta regionale per l'apprendistato in edilizia;

b) la realizzazione di attività formative rivolte ai lavoratori e ai soggetti incaricati di assicurare in sede progettuale ed esecutiva l'adozione delle misure di sicurezza, relativamente a lavori particolarmente complessi o pericolosi;

c) la realizzazione di attività formative per il personale preposto alla vigilanza sui cantieri;

d) la sottoscrizione di accordi con ordini e collegi professionali, organismi paritetici di settore ed altri enti competenti, al fine di assicurare il coordinamento delle attività di formazione e il riconoscimento di crediti formativi previsti dalle disposizioni vigenti;

e) la realizzazione di moduli formativi specifici sulla si-

curezza e sulla tutela della salute nei cantieri per giovani e adulti non occupati che frequentano percorsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo in edilizia;

f) la realizzazione di moduli formativi specifici sulla sicurezza e sulla tutela della salute rivolti agli imprenditori e ai lavoratori autonomi che operano nel cantiere, nonché ai soggetti che intendono intraprendere tali attività.

3. La Regione promuove, altresì, la sottoscrizione di accordi con gli enti competenti nelle materie di cui alla presente legge e le associazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese di settore, finalizzati:

a) all'informazione, assistenza e consulenza ai lavoratori e alle imprese;

b) al perseguimento della legalità e regolarità del lavoro;

c) al miglioramento dei livelli di tutela definiti dalle disposizioni vigenti;

d) alla valorizzazione della responsabilità sociale delle imprese;

e) all'adozione di modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008;

f) a definire forme di incentivazione, anche economica, a favore dei lavoratori correlate all'adozione di misure di sicurezza e tutela della salute ulteriori rispetto a quelle previste dalle disposizioni vigenti.

4. Ai sensi del comma 3 la Regione promuove, in particolare, la sottoscrizione di accordi preordinati alla definizione di un sistema di prescrizioni rivolte alle imprese ed ai soggetti che a qualunque titolo operano nei cantieri. Tali accordi vincolano gli aderenti al rispetto di quanto in essi disposto e possono essere riconosciuti dalla Regione, che a tal fine si esprime sentito il Comitato regionale di coordinamento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008, a condizione che prevedano:

a) prescrizioni volte a definire buone prassi, norme di buona tecnica ovvero codici di condotta, da adottare nello svolgimento delle attività in cantiere;

b) la definizione delle modalità organizzative e procedurali di individuazione e di aggiornamento delle prescrizioni di cui alla lettera a);

c) la definizione delle modalità di adesione volontaria, piena e incondizionata, alle prescrizioni di cui alla lettera a) da parte dei soggetti esecutori che, a qualunque titolo, svolgono la propria attività nell'ambito del cantiere;

d) l'individuazione di idonee e specifiche modalità di controllo sull'effettiva adozione delle prescrizioni di cui alla lettera a) da parte delle imprese che hanno sottoscritto tali accordi.

5. Nel caso di lavori particolarmente complessi o particolarmente pericolosi, gli accordi di cui al comma 4 possono essere definiti direttamente tra i committenti, le imprese esecutrici e le associazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese di settore.

6. La Regione approva gli indirizzi per la tutela della salute e la prevenzione degli infortuni nel comparto delle costruzioni, sentito il Comitato regionale di coordinamento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008, in coerenza con gli accordi tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro.

7. La Regione promuove, anche attraverso la rete degli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia, l'informazione e la divulgazione ai cittadini, alle imprese, ai professionisti del settore e alle relative associazioni, ordini e collegi, delle informazioni relative agli strumenti di incentivazione di cui al Capo III e agli atti di attuazione della presente legge.

Art. 4

Razionalizzazione dell'attività amministrativa

1. La Regione, nel rispetto delle disposizioni vigenti e delle competenze del Comitato regionale di coordinamento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008, promuove la sottoscrizione di accordi con gli enti pubblici competenti in materia, finalizzati a razionalizzare e semplificare l'attività

amministrativa, nonché a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'attività di vigilanza e di controllo dei cantieri. A tal fine la Regione valorizza gli strumenti di collaborazione istituzionale di cui al Capo IV della legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione).

2. In particolare, gli accordi di cui al comma 1 sono finalizzati:

a) a semplificare, mediante sistemi informatici di acquisizione e di trasmissione dei dati, le procedure di rilascio o di ricevimento dei documenti, tra i quali quelli riguardanti la notifica preliminare e il titolo abilitativo edilizio, con cui i soggetti interessati possono adempiere agli obblighi previsti dalle disposizioni vigenti e, ove queste lo richiedano, possono attestare l'adempimento degli obblighi assicurativi e previdenziali, nonché il rispetto degli obblighi relativi alla sicurezza dei lavoratori e alla corresponsione delle retribuzioni;

b) a semplificare ed uniformare gli adempimenti documentali necessari ai fini dell'attività di vigilanza e controllo dei cantieri e delle imprese;

c) a semplificare l'attività di monitoraggio e vigilanza, mediante sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri, volti al riconoscimento dell'identità, dell'accesso e della permanenza nei cantieri degli addetti e dei lavoratori autorizzati;

d) ad incentivare le attività della polizia amministrativa locale di prevenzione e controllo in edilizia favorendone lo svolgimento secondo criteri di omogeneità, nonché ad incentivare le attività di supporto agli organi di vigilanza preposti alla verifica della sicurezza e regolarità del lavoro, ai sensi della legge regionale 4 dicembre 2003, n. 24 (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza).

*Art. 5**Attività di monitoraggio e segnalazione*

1. La Regione svolge funzioni di osservatorio per la sicurezza e tutela del lavoro nei cantieri, anche mediante integrazione con le attività dell'Osservatorio dei contratti pubblici di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e con le attività del Servizio Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP) di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

2. Le funzioni di osservatorio per la sicurezza e tutela del lavoro sono finalizzate a supportare l'attività di promozione, prevenzione e controllo della sicurezza e regolarità del lavoro degli enti competenti, nonché l'attività del Comitato regionale di coordinamento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

3. Presso la struttura che esercita le funzioni di osservatorio è istituito un sistema informativo di monitoraggio e raccolta delle informazioni rilevanti ai fini del comma 4. Concorrono all'integrazione del sistema informativo le Aziende unità sanitarie locali, gli Enti locali e, previo accordo, la Direzione regionale del lavoro, la Direzione regionale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), la Direzione regionale dell'Istituto nazionale previdenza sociale (INPS), i Dipartimenti territoriali dell'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro (ISPESL), gli organismi paritetici di settore e gli altri enti competenti in materia.

4. La Regione mediante l'esercizio delle funzioni di osservatorio:

- a) concorre, con gli enti competenti, al monitoraggio dell'applicazione delle disposizioni vigenti in materia, delle norme di buona tecnica, dei codici di condotta e delle buone prassi;
- b) segnala alle autorità e agli enti competenti possibili fe-

nomeni di inosservanza o violazione delle disposizioni vigenti in materia;

c) cura l'elaborazione dei dati, raccolti dal sistema informativo, al fine della programmazione e qualificazione dell'attività di vigilanza e di promozione della sicurezza;

d) individua, ai sensi dell'articolo 2, l'elenco dei lavori particolarmente pericolosi;

e) rileva, sulla base delle informazioni raccolte, i fabbisogni formativi dei lavoratori;

f) svolge le analisi dei costi della sicurezza e del lavoro, anche al fine di valutarne l'incidenza sui prezzi di esecuzione dei lavori;

g) raccoglie le informazioni relative ai titoli abilitativi all'attività edilizia rilasciati dagli Enti locali e alle notifiche preliminari comunicate alle Aziende unità sanitarie locali e alle Direzioni provinciali del lavoro ai sensi dell'articolo 99 del decreto legislativo n. 81 del 2008;

h) raccoglie le informazioni relative agli incentivi e ai contributi di cui agli articoli 7, 8 e 9.

Art. 6

Requisiti tecnici

1. L'Assemblea legislativa regionale adotta atti di indirizzo e coordinamento tecnico, ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), concernenti i requisiti tecnici cogenti di cui all'articolo 33, comma 2, lettera a) della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia). Tali requisiti tecnici cogenti, obbligatori su tutto il territorio regionale, sono finalizzati a soddisfare le esigenze previste dalle disposizioni vigenti in materia di sicurezza, nell'esecuzione di successivi interventi di manutenzione nel manufatto esistente, qualora comportino l'esecuzione di lavori particolarmente pericolosi. Tali atti di indirizzo e coordinamento tecnico sono sottoposti a revisione periodica.

2. La Giunta regionale propone all'Assemblea legislativa regionale gli atti di indirizzo e coordinamento tecnico di cui al comma 1, sentite le associazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese di settore, gli enti ed organismi competenti in materia, nonché gli ordini, i collegi professionali e le organizzazioni di categoria interessati.

3. I requisiti di cui al comma 1 sono formulati in termini prestazionali e sono definiti avendo riguardo alle tipologie d'intervento, secondo criteri di proporzionalità ed adeguatezza al fine di ridurre al minimo l'impatto sulle costruzioni.

4. La Giunta regionale adotta linee guida e soluzioni conformi mediante le quali è possibile realizzare le prestazioni di cui al comma 3 e ne assicura la diffusione a tutti gli operatori del settore.

5. I Comuni adeguano il Regolamento urbanistico edilizio (RUE) a quanto previsto degli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 1 in merito ai requisiti cogenti, entro sei mesi dalla data di pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione. Trascorso tale termine i requisiti obbligatori trovano diretta applicazione.

CAPO III

STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE E DISCIPLINA DEI CONTRIBUTI REGIONALI

Art. 7

Incentivi al committente

1. La Regione definisce gli incentivi economici, anche a seguito di accordi con altri enti interessati, a favore dei committenti che affidano l'esecuzione di lavori ad imprese che svolgono la loro attività secondo principi di responsabilità sociale, così come specificati nel presente articolo.

2. Al fine di ottenere gli incentivi di cui al comma 1, l'esecuzione dei lavori deve essere affidata ad imprese che:

a) si impegnino a garantire, in riferimento a tutta la durata

dei lavori, l'accesso e lo svolgimento di sopralluoghi, da parte degli organismi paritetici di settore presenti sul territorio ove si svolgono i lavori stessi, finalizzati a verificare l'applicazione delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro, nonché il rispetto delle norme contrattuali di lavoro vigenti e degli indici minimi di congruità ivi previsti, secondo modalità definite dal Comitato regionale di coordinamento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008;

b) abbiano prodotto il certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) corredato della dicitura "antimafia", ai sensi delle disposizioni vigenti;

c) si impegnino ad attuare gli accordi, ove esistenti, di cui all'articolo 3, comma 4, riconosciuti dalla Regione;

d) si impegnino ad applicare gli standard formativi per l'apprendistato in edilizia individuati dalla Giunta regionale;

e) nel caso di lavori particolarmente complessi o particolarmente pericolosi, si impegnino a sottoscrivere ed attuare gli accordi, ove esistenti, di cui all'articolo 3, comma 5, riconosciuti dalla Regione;

f) si impegnino ad adottare idonei sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri, volti al riconoscimento dell'identità, dell'accesso e della permanenza nei cantieri degli addetti e dei lavoratori autorizzati, secondo modalità definite dalla Regione;

g) si impegnino a dare applicazione ai contratti collettivi, nazionale e territoriale, in vigore per il settore e per la zona in cui è ubicato il cantiere e, in particolare, in ordine alle modalità di iscrizione alla cassa edile ove prevista dai suddetti accordi collettivi.

3. Qualora l'impresa esecutrice si avvalga nello svolgimento delle attività di cantiere, a qualunque titolo, di soggetti o imprese terze, gli incentivi di cui al comma 1 sono riconosciuti a condizione che anche tali soggetti o imprese soddisfino le

medesime condizioni previste per l'impresa incaricata dal committente.

4. La Giunta regionale, in conformità ai principi ed alle finalità della presente legge, sentito il Comitato regionale di coordinamento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008 e la competente Commissione assembleare, può modificare, integrare o graduare le condizioni e i requisiti di cui ai commi 2 e 3.

5. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, la Giunta regionale definisce le modalità di presentazione dell'istanza relativa agli incentivi economici di cui al comma 1, nonché le modalità di riconoscimento, erogazione, controllo e revoca di cui ai commi 6 e 7.

6. Le condizioni e i requisiti di cui al comma 2 sono dichiarati dall'impresa ai sensi delle disposizioni vigenti e trasmessi al committente che provvede a trasmettere la relativa documentazione all'amministrazione competente prima dell'inizio dei lavori. Copia delle dichiarazioni di cui al comma 2, è detenuta dall'impresa nel cantiere durante tutta la durata dei lavori, al fine di consentire la loro verifica da parte degli enti competenti e degli organismi paritetici di settore, i quali, in caso di difformità rispetto agli obblighi previsti dalle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute e del lavoro, provvedono a darne segnalazione agli organi competenti.

7. L'amministrazione competente procede alla revoca degli incentivi economici di cui al comma 1, qualora nei confronti del committente sia stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del Codice di procedura penale, in riferimento alle fattispecie previste dall'articolo 157, comma 1, lettere *a*) e *b*) del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Art. 8
Incentivi alle imprese

1. La Regione, nella redazione dei bandi finalizzati alla concessione di contributi alle imprese edili previsti dalle vigenti leggi regionali di settore, prevede che tra i requisiti o i criteri di valutazione vi siano anche quelli riguardanti l'impegno ad attuare livelli ulteriori rispetto a quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri, così come specificati da un apposito atto approvato dalla Giunta regionale, in coerenza con i principi della responsabilità sociale delle imprese.

2. La Regione promuove la sottoscrizione di accordi:

a) con gli enti pubblici competenti al fine di favorire la più ampia e coordinata applicazione degli incentivi e dei benefici previsti dalle disposizioni vigenti in materia di obblighi assicurativi e previdenziali, nonché di sicurezza dei lavoratori;

b) con gli istituti di credito, consorzi fidi e con le associazioni di rappresentanza delle imprese, finalizzati ad agevolare l'accesso al credito per le imprese che realizzino interventi volti a garantire livelli ulteriori rispetto a quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri.

Art. 9
*Disposizioni relative alla tutela e sicurezza del lavoro
nei cantieri di edilizia residenziale pubblica e sociale*

1. La Regione, nella redazione dei bandi finalizzati alla concessione di contributi richiesti da committenti per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica o sociale previsti dalle vigenti leggi regionali di settore, prevede che tra i requisiti e i criteri di valutazione vi siano anche quelli riguardanti l'impegno ad attuare livelli ulteriori rispetto a quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri.

2. Qualora il contributo di cui al comma 1 venga richiesto da enti pubblici, la concessione dello stesso è subordinata all'impegno dell'ente richiedente di prevedere l'obbligo, per l'impresa esecutrice, di attuare livelli ulteriori rispetto a quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri.

3. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, la Giunta regionale, con apposito atto, specifica i livelli ulteriori di cui ai commi 1 e 2 sulla base delle condizioni e dei requisiti previsti dall'articolo 7.

Art. 10

Selezione degli operatori economici che realizzano lavori pubblici

1. Qualora il contratto sia affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'articolo 83 del decreto legislativo n. 163 del 2006, la stazione appaltante può prevedere, nel bando di gara o nella lettera di invito, che uno dei sub-criteri di valutazione dell'offerta sia costituito dall'impegno per l'impresa aggiudicataria di soddisfare, prima dell'inizio dei lavori, le condizioni preordinate al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei lavoratori nel cantiere ove verranno svolti i lavori, rispetto ai livelli minimi stabiliti dalle disposizioni vigenti.

Art. 11

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione di quanto previsto dall'articolo 7 della presente legge si fa fronte mediante l'istituzione di apposite unità previsionali di base e relativi capitoli nel bilancio regionale, che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle l.r. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).