

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 aggravati 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.

