

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.