

SAGGI

Lorenzo Maria Dentici (*)

TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO TRA CENTRO
E PERIFERIA: LA SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO (**)

SOMMARIO: 1. Il quadro delle competenze statali e regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. — 2. L'endiadi «tutela e sicurezza del lavoro» e la sua portata con riferimento alla sicurezza nei luoghi di lavoro. — 3. La vicenda del *mobbing*. — 4. Il T.U. in materia di sicurezza e il problematico confine mobile tra centro e periferia: genesi e caratteri. — 5. Prevalenza dell'approccio statocentrico e spazi di intervento del legislatore regionale: le questioni aperte.

1. — *Il quadro delle competenze statali e regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* — Il periodo trascorso dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 è un lasso di tempo sufficientemente congruo per operare un bilancio sull'assetto delle fonti del diritto del lavoro dopo la riforma in senso federalista dello Stato. Qui l'analisi verrà condotta muovendo dal quadro generale, per poi verificare, più da vicino, un settore attraversato da una pluralità di competenze, distribuite su più livelli, ossia quello della sicurezza sui luoghi di lavoro (1).

Come è noto, infatti, con quella che alcuni commentatori hanno definito una rivoluzione copernicana nel rapporto tra Stato e Regioni, la legge costituzionale ora citata ha ridisegnato il riparto di competenze tra centro e periferia secondo una triplice articolazione (potestà legislativa esclusiva

(*) Professore aggregato di Diritto del lavoro presso l'Università di Palermo.

(**) Il testo è una rielaborazione, con aggiornamenti e approfondimenti, della relazione tenuta nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano, il 9 maggio 2011, nell'ambito del ciclo di incontri su «La sicurezza del lavoro», in memoria di Mario Grandi, coordinato dal prof. Mario Napoli. A quest'ultimo va il mio più sentito ringraziamento.

(1) Come osserva P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *W.P. Csdle «M. D'Antona»*, n. 73/2008, p. 13: «la questione della pluralità delle fonti era già presente prima della riforma costituzionale, sol che si pensi alla importanza in materia non solo delle convenzioni internazionali, ma soprattutto delle direttive comunitarie, le quali, fin dagli anni ottanta, stanno sensibilmente influenzando l'ordinamento nazionale sia qualitativamente sia quantitativamente».

dello Stato; potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni; potestà legislativa residuale delle Regioni). L'art. 117, comma 2, Cost. riserva allo Stato una serie di materie come l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza, la previdenza sociale e una cd. materia non materia, in quanto riconducibile trasversalmente a una pluralità (o a fasci) di rapporti. Si tratta della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Si stabilisce, inoltre (art. 117, comma 3), che sono materie di legislazione concorrente la tutela e sicurezza del lavoro, le professioni, la previdenza complementare e integrativa. In tali ambiti assegnati alla competenza delle Regioni a Statuto ordinario, lo Stato mantiene, comunque, un ampio margine di intervento, dovendo fissare i cosiddetti «principi fondamentali». Il quadro è completato dalla formula di chiusura, secondo cui le Regioni hanno competenza esclusiva nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato (art. 117, comma 4).

Lo scenario normativo, appena descritto, per l'ampiezza delle formule prescelte da legislatore si è prestato a letture financo antitetiche: da un lato, i fautori di una visione conservatrice (o, in altri termini, più rassicurante del nuovo Testo costituzionale); dall'altro, i sostenitori di una deriva centrifuga, potenzialmente idonea a determinare una polverizzazione dei dogmi classici del diritto del lavoro in una pluralità di diritti del lavoro regionali.

La *querelle* ha però avuto quegli spazi di libertà ermeneutica (anche attraverso la preconizzazione di effetti catastrofici sul diritto del lavoro) fino a quando la Corte Costituzionale non ha ripristinato un equilibrio complessivo, ritagliando con particolare cautela gli spazi della competenza concorrente delle Regioni, immolandoli sull'altare della prevalenza della regolazione statale e (in ultima analisi) del principio di eguaglianza.

La potestà legislativa concorrente delle Regioni, come accennato, è ricondotta prevalentemente all'espressione «tutela e sicurezza del lavoro» di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

La latitudine di tale endiadi (per molti versi criptica) (2) va letta, oggi, con particolare cautela, soprattutto dopo le recenti posizioni assunte dal

(2) Cfr. R. Del Punta, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001, pp. 434-435; M. Persiani, *Devolution e diritto del lavoro, governo regionale e locale*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, pp. 19 ss.; M. Luciani, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, *ivi*, 2002, pp. 57 ss.; R. Pessi, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, *ivi*, 2002, pp. 75 ss.; P. Tosi, *I nuovi rapporti tra Stato e Regioni*, *ivi*, 2002, pp. 599 ss.; M. Magnani, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 2002, pp. 645 ss.; F. Carinci, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, pp. 243 ss.; A. Garilli,

giudice delle leggi a partire dalla sentenza n. 50/2005 (3). Da questa pronuncia (e dal filone che ne scaturisce) emerge l'adesione della Corte alla tesi «continuista pura», che reinterpreta l'espressione «ordinamento civile» (in relazione alla competenza concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro») alla luce del vecchio limite del diritto privato, valorizzando la vocazione esclusivamente amministrativa della legislazione regionale (4), sicché anche una minima intrusione della legislazione regionale nell'autonomia privata – sia pure con il limite della ragionevolezza – diventa inammissibile alla luce dell'attuale quadro costituzionale. Tale posizione smentisce le diverse tesi che ammettono un intervento delle Regioni al di là del «nucleo essenziale del diritto privato» (5), ma pur sempre nella materia contratto/rapporto di lavoro. Questa lettura sfrutta appieno le potenzialità della nozione «ordinamento civile», come limite rigido per regolare i confini tra competenze statali e regionali.

L'attuale impostazione del giudice delle leggi è conforme alle indicazioni di quella dottrina per la quale il diritto del lavoro (in particolare la disciplina del contratto di lavoro e il diritto sindacale) è compreso nell'ordinamento civile e oggetto della legislazione esclusiva dello Stato (6), di mo-

Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato, in q. *Riv.*, 2004, I, pp. 342 ss.; R. Salomone, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Padova, 2005, pp. 77 ss.; G. Ciocca, *Devoluzione e diritto del lavoro*, Milano, 2008; M. Pallini, *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in q. *Riv.*, 2002, I, pp. 21 ss.; cfr., inoltre, il numero monografico di *Lav. dir.*, 2001, n. 3, *Federalismo e diritti del lavoro* e i contributi ivi ospitati. V., inoltre, Cnel, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, parere n. 17, Roma, 24 gennaio 2002.

(3) Corte Cost. 13 gennaio 2005, n. 50, in q. *Riv.*, 2005, p. 417, con nota di A. Garilli, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale*. Sia inoltre consentito il rinvio a L.M. Dentici, *La tenuta costituzionale della riforma del mercato del lavoro*, in *Nuove autonomie*, 2005, pp. 407 ss.; in materia vedi anche Corte Cost. 26 giugno 2002, n. 282; Corte Cost. 26 luglio 2002, n. 407; Corte Cost. 7 ottobre 2003, n. 307; Corte Cost. 13 gennaio 2004, n. 14; Corte Cost. 15 luglio 2005, n. 279; Corte Cost. 14 ottobre 2005, n. 384; Corte Cost. 14 novembre 2007, n. 378; Corte Cost. 18 aprile 2008, n. 104; Corte Cost. 1° agosto 2008, n. 326, tutte reperibili sul sito www.cortecostituzionale.it.

(4) E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, p. 276.

(5) G. Alpa, *Ordinamento civile e principi fondamentali nella recente giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Rass. forense*, 2004, pp. 20-21.

(6) Fra le ragioni di tale opzione ermeneutica figura anche il legame tra diritto del lavoro e Stato-nazione, su cui v. M. D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità*, in q. *Riv.*, 1998, p. 313. Per una valorizzazione delle esigenze di regolazione unitaria del diritto del lavoro insuscettibile di differenziazioni regionali per tutelare il principio di eguaglianza cfr. M. Persiani, *Devoluzione e diritto del lavoro*, cit., pp. 28

do che l'espressione «tutela e sicurezza del lavoro» contenuta nell'art. 117, comma 3, Cost. affiderebbe alle Regioni, prevalentemente, competenze in materia di intervento pubblico nel mercato del lavoro e politiche del lavoro, ritagliando a queste ultime la sola funzione di regolare, in particolare, il rapporto tra cittadino e poteri della pubblica amministrazione (7). La tesi è chiaramente nel segno della conservazione (8), atteso che la preclusione relativa alla regolazione da parte delle Regioni di aspetti del contratto/rapporto di lavoro – come accennato – era stata, prima della modifica del Titolo V della Costituzione, ricondotta dalla Corte al limite del diritto privato (9).

ss. Fanno invece leva sulla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali M. Rusciano, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2001, pp. 494 ss., ed E. Ales, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del «livello essenziale di prestazione»*, in *Dir. lav. merc.*, 2003, I, pp. 9 ss.

(7) Cfr. M. Napoli, *Tutela e sicurezza del lavoro nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Idem, Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi*, Torino, 2006, pp. 107 ss. V. Angiolini, *Ordinamento civile e competenza regionale*, in *q. Riv.*, I, 2004, pp. 26-27.

(8) *Contra*, ad esempio, L. Mariucci, *Le fonti del diritto del lavoro. Quindici anni dopo*, ed. agg., Torino, 2003, p. 229, che fa leva sulla competenza regionale concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro; L. Zoppoli, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i «pezzi» di un difficile puzzle?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. al n. 1, p. 156, che sembra profilare un intervento del legislatore regionale su alcuni istituti del rapporto di lavoro; A. Garilli, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, cit., pp. 342 ss., incline ad ammettere limitati sconfinamenti delle potestà regionali nel diritto privato attesa la «mobilità» e la «fisionomia incerta» del confine tra competenza statale e competenze regionali; R. Del Punta, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001, pp. 434 ss.

(9) Sull'individuazione del limite del diritto privato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale v. M. Luciani, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 57 ss.; P. Vitucci, *Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte Costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, pp. 1711 ss.; F. Dettori, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla potestà legislativa regionale relativa ai rapporti tra privati*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 2331 ss. Invero le maggiori aperture a un possibile intervento della Regione su istituti del contratto di lavoro, sia pure fortemente circoscritti, sono rinvenibili nelle pronunce della Corte sull'art. 17, lett. f, dello Statuto della Regione siciliana. La disposizione consente all'assemblea regionale siciliana di emanare leggi in materia di «legislazione sociale, rapporti di lavoro, previdenza e assistenza sociale, entro i limiti previsti dalle leggi dello Stato». Sul punto, anche per i riferimenti giurisprudenziali, cfr. M. De Luca, *Il lavoro nel diritto regionale tra Statuto della Regione siciliana e recenti modifiche del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (note minime)*, in *Foro it.*, 2002, cc. 265 ss., e M. Marinelli, *Federalismo e diritto del lavoro: il caso della Sicilia*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2004, pp. 395 ss.

La dottrina ha osservato che il modello delineato dal nuovo Titolo V può funzionare solo attraverso il funzionamento di alcuni collanti: il *principio di leale collaborazione* (10) e quello di *prevalenza*. Quest'ultimo sembra avere come fulcro la materia statale esclusiva dell'ordinamento civile, che – nel caso di concorrenza di competenze – esercita una particolare *vis attractiva*, sì da assorbire (*recte*, escludere) l'eventuale competenza regionale concorrente.

Più complicato appare invece il ruolo del principio di leale collaborazione, che viene sfruttato ogni volta che l'argomento tratto dalla materia «ordinamento civile» (quale giustificazione forte) non offra appigli pienamente convincenti per giustificare la prevalenza della competenza statale. Può dirsi pertanto che l'attuazione della leale collaborazione (quale giustificazione debole) diventa una sorta di *second best* nel *legal reasoning* del giudice delle leggi per pervenire alla soluzione di possibili interferenze tra competenze centrali e periferiche.

Il principio di leale collaborazione – associato a quello di sussidiarietà – si accredita, oggi, come uno dei principali criteri di raccordo fra Stato e Regioni; e ciò appare innegabile, soprattutto dopo le pronunce della Corte Costituzionale (11) che ne hanno rimarcato la portata, facendone un cardine o, meglio, un principio di sistema, nel nuovo modello di pluralismo ordinamentale (12), venutosi a delineare attraverso la riforma del Titolo V della Costituzione. Anzi, lo strumento diventa un canale per veicolare quell'interesse nazionale che, scomparso dal testo della Costituzione, riaffiora fra le pieghe del Titolo V, passando ora attraverso il prisma di alcune competenze esclusive dello Stato (fra cui la concorrenza e i livelli essenziali di prestazione), ora attraverso i nuovi principi di raccordo fra enti.

Se si volesse guardare al diritto del lavoro nel nuovo Titolo V come a una tela d'artista, si potrebbe dire che i toni dello sfondo hanno condizionato inevitabilmente l'interpretazione dei particolari. Sembra, pertanto,

(10) Sul tema, da ultimo, cfr. S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.

(11) Corte Cost. 6-8 giugno 2005, n. 219, ma già prima Corte Cost. 25 settembre 2003-1° ottobre 2003, n. 303, in *www.cortecostituzionale.it*.

(12) P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1042 ss.; R. Bin, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, pp. 3 ss.; v. inoltre D. Galliani, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, 2005, pp. 89 ss.; sul modello pluralistico, inoltre, cfr. S. Gambino, *L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, pp. 3 ss.

cogliere nel segno quella dottrina che, di recente, ha osservato che il sostenere «con notevole forza evocativa [...] 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» (13).

Il risultato del processo interpretativo – i cui esiti iniziali apparivano certamente più eretici di quel che poi si sono rivelati – ci consegna un modello di regolazione (o, meglio, un assetto delle fonti) in cui la centralità dello Stato è confermata nei suoi caratteri fondamentali. Attraverso la pluralità di materie (e materie non materie: ossia la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) assegnate al centro, si finisce, infatti, per ridurre (*recte*, soverchiare) gli spazi della periferia.

A ciò aggiungasi che, in un sistema ordinamentale composito in cui un principio di gerarchia delle fonti si innerva sottile in un modello di distribuzione pluralistica delle competenze legislative, un ruolo primario è giocato dai cd. «principi fondamentali», che costituendo, in ultima analisi, il *limes* tra centro e periferia (ossia tra fonti statali e regionali) (14), senza possedere caratteri di rigidità, consentono allo Stato di modulare in modo variabile il confine mobile tra gli spazi operativi delle Regioni e l'intervento statale.

Che il legislatore e l'interprete abbiano, per così dire, scongiurato una deriva centrifuga del diritto del lavoro è, dunque, affermazione calzante sulla base di una mera analisi del quadro legale. Resta da chiedersi in che misura la spinta verso la regolazione periferica sia il portato dell'andamento dell'economia, spesso ingovernabile da parte del fenomeno giuridico e creatore, esso stesso, di un nuovo ordine giuridico (15). Quest'ultima appare sempre più incompatibile con modelli regolativi unitari e incline ad assecondare forme di regolazione differenziate in ragione della peculiarità dei contesti territoriali. Il fatto che questo fenomeno appaia tanto arginabile (o regolabile) nell'ordinamento statuale, quanto sfuggente (e talora ingovernabile) sul piano del diritto intersindacale nel quale la spinta verso la periferia (con un'ipervalorizzazione della dimensione aziendale della con-

(13) P. Tullini, *Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, suppl. al n. 1, p. 15.

(14) Cfr. P. Tullini, *op. ult. cit.*, pp. 17-18.

(15) Cfr. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, ult. ed., Bari, 2003, p. 4, secondo il quale «nessuno dubita che il mercato sia un *ordine*: taluni lo dichiarano esplicitamente; altri lo presuppongono o lo lasciano argomentare. Ordine, nel senso di *regolarità e prevedibilità dell'agire*: chi entra nel mercato – nel mercato di un dato bene – sa che l'agire, proprio e altrui, è governato da regole, e dunque che, entro la misura definita da codeste regole, i comportamenti sono prevedibili».

trattazione collettiva) è ormai uno dei *leitmotiv* della storia recente del diritto del lavoro, fino a ieri caratterizzata da una vocazione nazionale imperniata sulla funzione del contratto collettivo nazionale di lavoro, quale baluardo, in ultima analisi, del principio di uguaglianza.

2. — *L'endiadi «tutela e sicurezza del lavoro» e la sua portata con riferimento alla sicurezza nei luoghi di lavoro* — Nonostante la controversa endiadi attorno alla quale si struttura larga parte delle competenze assegnate alle Regioni contenga lessicalmente l'espressione «sicurezza del lavoro», sia la giurisprudenza, sia la dottrina – con una sorta di strabismo interpretativo – hanno incentrato le loro riflessioni su settori dell'ordinamento che poco hanno a che vedere con la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, *stricto sensu* intesa (16).

È stato il tema del mercato del lavoro (e della sua regolazione) il reale protagonista della giurisprudenza costituzionale e, in questo caso, la battaglia di retroguardia condotta dalle Regioni (attraverso i numerosi ricorsi in via principale proposti innanzi al giudice delle leggi) ha avuto l'esito a tutti noto: lo Stato centrale mantiene il timone della regolazione del

(16) Per L. Zoppoli, *Introduzione a Il «sistema» federalista della sicurezza sul lavoro dopo il d.lgs. n. 81/2008*, in P. Pascucci (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008 due anni dopo. I «sistemi» del diritto della sicurezza sul lavoro*, in *Quaderni Olympus*, 2, p. 72: «la sicurezza del lavoro costituisce soltanto un tassello del mosaico politico-istituzionale assai più vasto e complesso che dovrebbe dare forma e sostanza al riassetto federalista di tutto il nostro apparato politico e amministrativo». Poche sono, infatti, le pronunce del giudice delle leggi sul tema della sicurezza in senso stretto: Corte Cost. 14 ottobre 2005, n. 384, in *Arg. dir. lav.*, 2006, II, con nota di L. Nogler, *Divide et impera: sull'irrealistico riparto di competenze Stato-Regioni proposto dalla Corte in tema di vigilanza in materia di lavoro*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 488 ss. In tale sentenza, la Corte muove dall'assunto che l'attività di vigilanza postula anche l'individuazione della materia cui essa si riferisce e, inerendo per lo più al rispetto della disciplina inderogabile in materia civilistica e previdenziale, attiene alla competenza statale e in particolare «alle materie di cui all'art. 117, comma 2, lettere l e o, Cost., nonché, con riguardo all'esigenza unitaria implicita nelle finalità anzidette, alla lettera m dello stesso comma». Vengono però formulate importanti considerazioni per motivare l'illegittimità di alcune norme scrutinate. Il giudice delle leggi osserva che si tratta di ambiti in cui si realizza un incrocio di competenze tra Stato e Regioni. In questo senso vengono mosse censure alla legge statale sul rilievo che è stato violato il *principio di leale collaborazione*, attraverso la mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni. Sul tema, per ulteriori approfondimenti, cfr. O. Bonardi, *Il Testo Unico in materia di sicurezza e il sistema delle fonti*, in L. Guaglianone, F. Malzani, *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologie*, Milano, 2007, pp. 347 ss. Cfr., inoltre, Corte Cost. 23 novembre 2007, n. 401, in *www.cortecostituzionale.it*, e quelle del filone sul fenomeno del *mobbing*, su cui v. *ultra*.

mercato del lavoro attraverso le materie della tutela della concorrenza e, soprattutto, quella dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (tra cui rientra per l'appunto il diritto al lavoro, di cui all'art. 4 Cost.).

Quanto alla materia di competenza concorrente delle Regioni, ricondotta alla formula – per molti versi impalpabile – «tutela e sicurezza del lavoro», la dottrina ha, da sempre, ritenuto di ricomprendervi la disciplina prevenzionistica nei luoghi di lavoro. Questa competenza concorrente, però, si interseca a filo doppio con alcune competenze statali (in particolare i cd. Lep), con evidente creazione di innumerevoli punti di contatto tra gli spazi della legislazione regionale e quelli di fonte statale (17). La formula citata va poi letta in filigrana, in relazione al tema che ci occupa, con l'altra rilevante competenza concorrente affidata dalle Regioni dall'art. 117, comma 3, ossia la «tutela della salute» (18). Le due materie si sovrappongono (o, meglio, si fondono) finendo per tutelare, nell'insieme, il benesse-

(17) Risultano quanto mai pertinenti le osservazioni del giudice delle leggi, laddove afferma (Corte Cost. 16 giugno 2007, n. 231, in www.cortecostituzionale.it): «la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme a un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente)».

(18) Il diritto alla salute costituisce uno dei diritti inviolabili dell'uomo, riconosciuto dalla Costituzione (art. 32) (sui diritti inviolabili cfr. A. Baldassarre, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989, pp. 25 ss.). Esso rileva in una molteplicità di dimensioni: individuale, collettiva e teleologica. La sua latitudine abbraccia, pertanto, sia una dimensione difensiva (*recte*, protettiva), sia una dimensione promozionale. Per un quadro d'insieme cfr. L. Montuschi, *Commento sub art. 32, comma 1*, in M. Bessone e altri, *Rapporti etico-sociali (artt. 29-34)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1976, pp. 146 ss.; R. Balduzzi, voce *Salute (diritto alla)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, VI, pp. 5393 s.; P. Perlingieri, *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, pp. 1023 ss.; C. Panzera, *Legislatore, giudici e Corte Costituzionale di fronte al diritto alla salute (verso un inedito «circuito» di produzione normativa?)*, in *Diritto e società*, 2004, pp. 309 ss. A un medesimo inquadramento può essere ricondotto, in un doveroso parallelismo, anche il diritto alla sicurezza sul lavoro, che rileva, al contempo, in una dimensione individuale, in una collettiva e in una teleologica, come fine dello Stato. Sul punto, cfr. A. Morrone, *Commento sub art. 1*, in C. Zoli (a cura di), *Principi comuni*, vol. I, in L. Montuschi (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, Bologna, 2011, p. 28. Per alcune interessanti considerazioni sul rilievo sistematico del diritto alla salute sulla disciplina prevenzionistica cfr. A. Trojsi, *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, 2010, p. 17.

re sul luogo di lavoro, o quello che, con un'espressione sintetica di matrice comunitaria e internazionale, viene definito *decent work*.

Qui l'approccio del legislatore deve necessariamente muoversi su due piani (la cui individuazione, come si vedrà, ha non poco rilievo sulla distribuzione delle competenze tra centro e periferia): da un lato, la predisposizione dell'apparato repressivo e, dunque, sia l'individuazione dei comportamenti obbligatori e dei divieti che delle relative sanzioni; dall'altro, l'adozione di misure promozionali della sicurezza, tra cui rientrano anche l'informazione, la formazione e la ricerca scientifica, che non si arrestano alla diffusione della mera cultura della sicurezza e della prevenzione. L'intervento promozionale, infatti, assume connotazioni più ampie, in quanto abbraccia iniziative volte, attraverso la definizione di obiettivi generali o specifici, a perseguire l'accrescimento del livello di condivisione e fiducia da parte delle imprese e delle istituzioni, con la creazione di un circuito virtuoso cui partecipino attivamente più soggetti, più livelli istituzionali e le parti sociali. La «cultura della prevenzione», che, da un lato, «è sottesa all'art. 32 Cost.», non «può [...] prescindere dalla costruzione di una seria e moderna “cultura di impresa”, così come emerge nel comma 2 dell'art. 41 Cost. e nella dimensione comunitaria» (19).

Solo l'affermazione del principio per il quale la riduzione del numero degli infortuni e la lotta all'economia sommersa possono conseguirsi con una sinergia complessiva degli attori coinvolti è in grado di aggredire, in una sinergia multilivello tra operatori economici, soggetti istituzionali e sindacato, il problema della sicurezza sui luoghi di lavoro, in un'equilibrata miscela di sensibilizzazione, informazione, prevenzione, da un lato, e repressione, dall'altro. Tale profilo – tra l'altro – mostra la parzialità e insufficienza dell'approccio risarcitorio (20).

Era pertanto prevedibile che, anche *in subiecta materia*, si determinassero punti di attrito tra la regolamentazione centrale e quella periferica, che non poco peso hanno avuto sull'emanazione del T.U. sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008) (21). Questa situazione

(19) P. Pascucci, *Brevi note sulla competenza delle Regioni in tema di disciplina della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in *Working Papers di Olympus*, n. 13/2012, p. 10.

(20) P. Albi, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in F.D. Busnelli (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Milano, 2008, pp. 3 ss.

(21) Nella nuova regolazione che prende le mosse dalla legge delega n. 123/2007, come osserva L. Montuschi, *Dai principi al sistema della sicurezza sul lavoro*, in C. Zoli (a cura di), cit., p. 2, «è prevalsa la preoccupazione di “garantire l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale”, considerato che la legislazione regionale

si complica ove si consideri che nell'intreccio tra fonti nazionali e regionali rimane a monte la supremazia gerarchica del diritto comunitario (anche autoapplicativo, se contenuto in fonti incondizionate e sufficientemente precise) e a valle il ruolo della contrattazione collettiva (22), anche aziendale, che, pur avendo avuto un ruolo fino a ora marginale, può sviluppare ampie potenzialità, come peraltro nel disegno del legislatore delegante (vedi, in tal senso, l'art. 1, comma 2, lett. *l*, della legge n. 123/2007). Rilievo sul piano sistematico possono inoltre assumere le fonti integrative dei contenuti del d.lgs. n. 81/2008, che in più punti rinvia all'emanazione di decreti successivi da emanarsi previo parere della conferenza Stato-Regioni. A mente dell'art. 117, comma 6, Cost., la potestà regolamentare dello Stato si esplica solo nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, cui compete in ogni altra materia, anche di legislazione concorrente.

Non va poi dimenticato il rilievo dei codici etici, di condotta e delle buone prassi, che elaborate e raccolte da Ispels, Inail e da appositi organismi paritetici dovrebbero costituire la bussola di un comportamento virtuoso dei datori di lavoro in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, secondo una tecnica basata più che su meccanismi classici di tipo sanzionatorio, sulla volontarietà di comportamenti, secondo uno schema proprio dei sistemi di *common law*. In questi contesti i temi della volontarietà e della responsabilità sociale dell'impresa sembrano aver avuto sviluppi più fecondi che ora possono essere importati in ordinamenti, come quello italiano, che hanno tradizionalmente sposato tecniche regolative classiche secondo modelli di *civil law* (basati sul dualismo norma primaria/norma secondaria di carattere sanzionatorio). Può, in definitiva, discutersi di un sistema *multilevel* (23), in cui la concorrenza tra fonti e la soluzione di eventuali conflitti appaiono densi di questioni problematiche. Il sistema normativo sembra, allora, assumere – come opportunamente osservato a ridosso della modifica del Titolo V – più la forma di una rete che

concorrente potrebbe destrutturare il sistema prevenzionale e incrinarne la compattezza, anche quando, come pure s'è auspicato, dovesse migliorare la disciplina statale in funzione incrementale delle tutele».

(22) Secondo M. Tiraboschi, *La tutela dalla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico»*, in Idem (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2008, p. 7, la valorizzazione delle parti sociali è diretta a sostituire a una nocività conflittuale un nuovo modello di sicurezza partecipata. In argomento, v., inoltre, C. Zoli, *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in *q. Riv.*, 2000, II, pp. 613 ss.

(23) Analogamente, L. Zoppoli, *Introduzione*, cit., p. 73.

quella di una piramide, e ciò, in maniera ineluttabile, valorizza oltremodo ruolo e funzione dell'interprete (24).

Tale doverosa premessa, consente adesso di scendere *in medias res*, ossia nell'inquadramento sistematico del T.U. contenuto nel d.lgs. n. 81/2008, che doveva rispondere alle preoccupazioni di chi ipotizzava che l'intera materia della sicurezza sarebbe stata risucchiata dalla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile (25). Tale provvedimento, nel dare attuazione alla delega contenuta nella legge n. 123/2007, tra le finalità, all'art. 1, si propone «l'uniforme tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere, di età e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati», collocando, immediatamente, la materia della tutela e della sicurezza sui luoghi di lavoro nel crocevia tra valori costituzionali fondamentali, primi fra tutti il diritto alla salute e il principio di uguaglianza, che si inverano nella regolazione di dettaglio attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

In questo quadro di sistema, la delega è esercitata «nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali, nonché in conformità all'art. 117 Cost. e agli Statuti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano» (26). Nell'inquadrarsi nel conte-

(24) Appaiono oggi assai lungimiranti le valutazioni d'insieme di M. Napoli, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2002, p. 91, secondo il quale: «occorre abbandonare il condizionamento della visione piramidale delle fonti, tipica della tradizione giuridica, e ispirarsi a un modello a rete, in base al quale i precetti si integrano nel delineare la disciplina dei rapporti di lavoro e del mercato del lavoro».

(25) La dottrina aveva segnalato l'opportunità di «non ripetere l'errore» (commesso in passato) «evitando di attrarre la materia della sicurezza nella competenza esclusiva della legislazione statale [...] in quanto da ricomprendere nel concetto di ordinamento civile (cfr. art. 117, comma 2, lett. l, Cost.), attraverso la mediazione dell'art. 2087 cod. civ. e la contrattualizzazione dell'obbligo di protezione». Così L. Montuschi, *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 27.

(26) Come osserva A. Morrone, *op. cit.*, p. 46, pur menzionando la disposizione solamente le «convenzioni», si potrebbe ritenere, in ogni caso, che il principio sia esteso a ogni obbligo internazionale di fonte pattizia, aprendo la strada – in assenza dell'obbligo di disapplicazione previsto solo nel caso di contrasto con il diritto comunitario – a possibili questioni di legittimità costituzionale che sfruttino la norma di diritto internazionale violata come parametro interposto al fine di inferirne l'illegittimità costituzionale ex 117 Cost. Sulla rilevanza degli obblighi internazionali come parametro interposto e per l'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia cfr. L. Condorelli, *La Corte Costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Cedu o a qualsiasi obbligo internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, pp.

sto dei princìpi sopra richiamati, il d.lgs. n. 81/2008 ha la pretesa di accreditarsi come una disciplina generale o, per usare la medesima espressione del legislatore delegato, come un «unico testo» (cfr. art. 1, comma 1), che però non esaurisce la materia e rimane suscettibile di modifiche e aggiornamento continui, secondo un modello di fonti plurale e multilivello (comunitario, nazionale, regionale, contrattual-collettivo), accreditandosi, in ultima analisi, come un insieme di norme quadro.

Pur non potendo il Testo Unico aspirare a esaurire l'intera disciplina della sicurezza nei luoghi di lavoro, trattandosi peraltro di un insieme di disposizioni di rango ordinario, «esso può riuscire a sprigionare sul piano istituzionale la sua forza dinamica, perché al suo interno è possibile rinvenire una “visione” funzionale e in movimento dei rapporti interistituzionali, grazie alla quale viene predisposta una serie di snodi e di accorgimenti tecnici per colmare lacune normative e incognite gestionali del complesso apparato regolativo» (27). In questo, come in altri settori dell'ordinamento, in cui la competenza si distribuisce su assi verticali e assi orizzontali, risulterà quanto mai opportuna la prospettiva della *law in action*, in chiave dinamica, rispetto a quella della *law in the code*, statica e basata su una fotografia del quadro normativo esistente. Fino a questo momento, la dimensione del divenire nella materia in esame può disvelare solo chiavi di lettura o costanti, che consentiranno all'interprete di cogliere le linee di sviluppo e di prevedere gli assetti futuri del sistema normativo.

3. — *La vicenda del mobbing* — L'emanazione del provvedimento, qui oggetto di più attenta analisi (ossia il d.lgs. n. 81/2008), ha un suo determinante antecedente nel tentativo di regolazione a livello regionale del fenomeno del *mobbing* nei luoghi di lavoro e delle misure di contrasto: sicuramente la misura più significativa sul piano dell'impatto sistematico nel contesto delle legislazioni periferiche emanate prima dell'entrata in vigore del T.U. (28).

301 ss.; F. Angelini, *L'incidenza della Cedu nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte Costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, pp. 487 ss.; N. Napoletano, *Rango ed efficacia delle norme della Cedu nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, pp. 194 ss.

(27) Così L. Zoppoli, *Introduzione*, cit., p. 74.

(28) Il riferimento va a: legge Regione Basilicata 18 ottobre 2007, n. 27; legge Regione Liguria 13 agosto 2007, n. 30, legge Regione Lombardia 28 settembre 2006, n. 22; legge Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, modificata con legge regionale 28 febbraio 2008, n. 13; legge Regione Toscana 27 ottobre 2008, n. 57; legge Regione Umbria 21 febbraio 2008, n. 1; legge Regione Friuli-Venezia Giulia 9 ago-

La vicenda, come è noto, prende le mosse dall'emanazione della legge Regione Lazio 11 luglio 2002, n. 16 («Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del *mobbing* nei luoghi di lavoro»). Al citato intervento sono seguite discipline aventi a oggetto la stessa materia in altre regioni. Si tratta della legge Regione 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»), della legge Regione Umbria 28 febbraio 2005, n. 18 («Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di *mobbing*»), della legge Regione 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»).

Dall'esame del quadro normativo regionale e della giurisprudenza della Consulta, che – con le opportune distinzioni – hanno condotto a esiti diversi, emerge una distribuzione di competenze tra centro e periferia abbastanza complessa e composita.

In questo conflitto/sovrapposizione tra fonti statali e regionali, si possono, comunque, individuare alcune costanti.

Premesso che la disciplina della tutela dai rischi derivanti da comportamenti che creano un disagio psico-sociale sui luoghi di lavoro annette un contenuto definitorio, rilevante ai fini delle conseguenze civili (in particolare risarcitorie) sul rapporto di lavoro, non è revocabile in dubbio che – pena una lesione della competenza statale in materia di ordinamento civile – la definizione del fenomeno del *mobbing* debba essere affidata alla regolazione centrale. Ciò è vieppiù evidente, ove si consideri che in questo campo «sono coinvolti i diritti fondamentali della persona – in particolare, la dignità personale e professionale del lavoratore – che reclamano necessariamente una regolamentazione di livello nazionale» (29).

La centralità della funzione definitoria affidata al legislatore statale non preclude però alle Regioni di sfruttare appieno le potenzialità della competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, che – secondo le indicazioni della Corte – deve dirigersi verso lo studio del fenomeno e l'eliminazione delle sue conseguenze sociali. In questo senso è legittimo l'intervento periferico diretto al monitoraggio e all'analisi casistica, all'informazione e alla formazione in materia, al sostegno psicologico

sto 2005, n. 18; leggi Provincia di Trento 16 giugno 1983, n. 19, e 8 febbraio 2007, n. 3, e, in qualche misura, anche legge Regione Lazio 18 settembre 2007, n. 16.

(29) Cfr. P. Tullini, *op. ult. cit.*, p. 20.

e terapeutico dei lavoratori oggetto del fenomeno, alla ridefinizione e all'arricchimento delle funzioni ispettive affidato ai dipartimenti delle Asl.

Proprio lungo questa scia si è mosso l'intervento delle Regioni Abruzzo, Umbria e Friuli-Venezia Giulia che, nel privilegiare l'intervento al livello amministrativo nel sostegno alle vittime del fenomeno, sono sfuggite alle «forche caudine» della Consulta, evitando che si ripettesse quanto accaduto in occasione della prima pronuncia in materia relativa alla legge emanata dalla Regione Lazio (30).

La Consulta ha pertanto ritenuto legittimi questi interventi normativi (31), in quanto l'invasione della competenza statale si determina laddove le Regioni aspirino a creare una nozione giuridica (il *mobbing*) che, peraltro, non esiste neppure a livello nazionale, ma costituisce il risultato di analisi sociologiche e psicologiche, in relazione alle quali si è registrato un costante sforzo di dottrina e giurisprudenza, teso all'individuazione dei principi normativi idonei a inquadrare (sia pure in parte) il complesso fenomeno (violazione dell'obbligo di sicurezza, demansionamento, trasferimento illegittimo, molestie sui luoghi di lavoro).

Alle Regioni è pertanto preclusa l'individuazione di autonome nozioni giuridiche di *mobbing*. Infatti, l'autonoma iniziativa regionale invaderebbe la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile alimentando incontrollabili tensioni centrifughe (32), potenzialmente idonee a costituire un grave *vulnus* al principio di eguaglianza fra cittadini.

Negli spazi sinora delineati, le Regioni possono, invece, esercitare la potestà concorrente, in quanto i principi fondamentali, pur non fissati *ad hoc* dal legislatore, sono comunque desumibili dalla cornice ordinamentale (33).

4. — *Il T.U. in materia di sicurezza e il problematico confine mobile tra centro e periferia: genesi e caratteri* — Banco di prova delle tensioni fin qui

(30) Corte Cost. 19 dicembre 2003, n. 359, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, II, p. 239, con nota di N. Ghiardi, *La Corte Costituzionale interviene sulla competenza legislativa regionale in materia di lavoro*.

(31) Corte Cost. 27 gennaio 2006, n. 22, e Corte Cost. 22 giugno 2006, n. 238, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, p. 501, con nota di P. Tullini, *Nuovi interventi della Corte Costituzionale sulla legislazione regionale in materia di mobbing*.

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

(33) Come chiarito da Corte Cost. 13 gennaio 2005, n. 50, cit., con riferimento alla nozione di principio fondamentale, «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».

esposte è stata la vicenda che ha condotto al Testo Unico (d.lgs. n. 81/2008) (34). Il processo normativo, sfociato nel provvedimento ora citato, è stato caratterizzato da numerose incertezze riconducibili, in larga misura, proprio al controverso confine tra potestà legislativa statale e regionale.

Un significativo antefatto è costituito, in ragione dei rilievi della Conferenza Stato-Regioni e del parere negativo del Consiglio di Stato, dal ritiro della bozza predisposta in base all'art. 3, legge delega n. 229/2003 (35).

Le critiche si incentrarono sulla complessiva impostazione del provvedimento, attratto per contenuti nella competenza esclusiva statale sulla base del rilievo che la disciplina in esso contenuta dovesse essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile e, per quel che riguarda l'apparato sanzionatorio, a quello penale.

Dal canto suo, il Consiglio di Stato – con una posizione per certi versi sorprendente – ha ritenuto che il legislatore nazionale deve ritenersi in linea di massima abilitato a dettare solo principi fondamentali.

Sebbene la dottrina, concentrata in verità sull'analisi dei testi normativi, si sia limitata a una lettura in termini generali del documento, a un'analisi più minuziosa emergono talune questioni problematiche. Pur ritenendo pacificamente che la materia della sicurezza sul lavoro abbracci trasversalmente le materie di competenza esclusiva statale e quelle di competenza concorrente delle Regioni, il Consiglio di Stato si esprime nel senso che la competenza statale deve estrinsecarsi nella fissazione dei principi fondamentali, che non possono possedere «caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo». In questo senso, lo Stato «è titolare del potere legislativo esclusivo nelle sole materie enumerate nel comma 2 dell'art. 117, mentre, nelle ulteriori materie indicate nel comma 3, è riservata a esso so-

(34) Sul T.U., cfr., in generale, O. Bonardi, *Ante litteram. Considerazioni «a caldo» sul disegno di legge delega per l'emanazione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, in *q. Riv.*, 2007, p. 2, suppl.; F. Carinci, *Habemus il Testo Unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori: il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, in L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, 2010, p. XXXV; Idem, *La telenovela del T.U. sulla sicurezza: la nuova delega con qualche succosa anticipazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2008, pp. 2 ss.

(35) Cons. Stato, ad. gen., 7 aprile 2005, reperibile in <http://olympus.uniurb.it>. Cfr., sul tema, 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, pp. 749 ss.; L. Fantini, *Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla salute e sicurezza nell'attuale assetto costituzionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, pp. 3 ss.

lo la determinazione dei principi fondamentali, restando affidata alle Regioni la disciplina di dettaglio».

Nelle materie di legislazione concorrente si registra, invece, una sovrapposizione di competenze, che appare limitata in negativo per il legislatore nazionale (quest'ultimo deve prevedere solo norme di principio) e in positivo per la legge regionale (che deve attenersi alle norme di principio della legislazione dello Stato).

Ancorché composito, il quadro appena descritto postula – nella ricostruzione dell'organo di giustizia amministrativa – la presenza di un ambito riservato alla legge statale (cd. norme di principio) che avrebbe dovuto, per ragioni di equilibrio sistematico e per evitare una sorta di Babele delle fonti, essere indicato in modo chiaro.

Tale indicazione limpida dovrebbe, altresì, concernere la demarcazione delle norme statali di dettaglio, connotate dal carattere della cedevolezza, e delle norme di dettaglio precedenti di valore meramente ricognitivo.

La questione è di non poco rilievo, in quanto, ove lo Stato ponesse una disciplina di dettaglio in materie di legislazione concorrente, opererebbe senza «titolo di legittimazione», «anche qualificando la stessa come cedevole rispetto alla sopravveniente disciplina regionale».

In questo senso, il Consiglio di Stato esprime un'indicazione chiara nel senso della necessità di una definizione tanto netta, quanto precisa delle materie di competenza statale. Se è vero che al legislatore nazionale non è precluso del tutto un intervento di dettaglio, questo dovrebbe essere assai limitato e, peraltro, entro confini rigorosi (36) e solo a seguito di gravosi oneri procedurali. Questi sarebbero espressione del principio di leale collaborazione (37), che potrebbe – al limite – proteggere la disciplina prodotta da censure di costituzionalità.

Si tratterebbe, comunque, di un'ipotesi limite, posto che il Consiglio, nel trarre le conclusioni definitive, pone alcuni paletti ben precisi: a) la fissazione da parte del legislatore statale dei soli principi fondamentali e non anche di disposizioni di dettaglio, anche se cedevoli; b) il carattere cedevole di disposizioni di dettaglio previgenti; c) la possibilità per lo Stato di effettuare una mera ricognizione di tali disposizioni, fermo restando il carattere cedevole delle stesse.

(36) Cfr. Corte Cost. 19 giugno 2002, n. 282, in *www.cortecostituzionale.it*, ove si afferma che la «nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina».

(37) Cfr. Corte Cost., 25 settembre 2003, n. 303, in *www.cortecostituzionale.it*.

La vicenda dell'attuazione dell'art. 3 della legge delega n. 229/2003 si è, dunque, spenta sulla base dei numerosi punti di conflitto e delle visioni, a tratti antitetiche, emerse nella fase preparatoria.

Una nuova occasione per mettere mano alla riforma della materia della sicurezza è stata offerta, alcuni anni dopo, dalla legge delega n. 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 di Trento e Bolzano.

Perno dell'intervento dello Stato, secondo il legislatore delegante, è la competenza trasversale dell'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost., tenuto conto dell'esigenza 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 n. 123/2007). Ribadisce il medesimo principio l'art. 1 del d.lgs. n. 81/2008, che, nell'attuare la legge da ultimo citata, sul punto, si limita a riprodurre la previsione della delega.

L'esame del nuovo quadro normativo, sulla base del rilievo che l'intervento centralistico pare assumere caratteri di pervasività, ha indotto la dottrina a chiedersi se lo Stato possa «riformare, aggiornare, semplificare le regole sulle quali le Regioni hanno titolo a intervenire autonomamente vantando una competenza legislativa concorrente» (38).

5. — *Prevalenza dell'approccio statocentrico e spazi di intervento del legislatore regionale: le questioni aperte* — Lo zoccolo duro della competenza statale è rappresentato, allora, non tanto dall'«ordinamento civile e penale» (39), che non è richiamato dalla legge delega, all'art. 1, quanto, piuttosto, dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali al lavoro e alla salute.

Questa è la base su cui si innesta un'ulteriore possibilità di intervento da parte del legislatore statale, tale da consentire a quest'ultimo di appropriarsi di spazi su cui sussiste la competenza concorrente del legislatore regionale (40).

(38) P. Tullini, *Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro*, cit., p. 25.

(39) Il che consente allo Stato, come osserva A. Trojsi, *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 17, di ricondurre a questo certamente la disciplina dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore e l'individuazione di fattispecie penalmente rilevanti.

(40) Sull'argomento v., da ultimo, P. Campanella, *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle Regioni*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2010, pp. 415 ss.

Tuttavia, a presidio dell'intervento periferico la legge pone – secondo una tecnica ampiamente sperimentata dopo la novella del Titolo V della Costituzione – la clausola di cedevolezza (41).

Le previsioni del Testo Unico che si collocano in spazi riservati alla competenza delle Regioni e delle Province autonome hanno, infatti, carattere cedevole rispetto alla successiva regolamentazione proveniente dalla periferia: le disposizioni statali sono infatti «applicabili ove non sia stata ancora adottata la pertinente normativa regionale e provinciale (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 81/2008). Nella medesima sfera concorrente non

(41) Il più noto uso, da parte della Corte Costituzionale, del principio di cedevolezza nel diritto del lavoro, è contenuto nella già citata sentenza n. 50/2005. In quell'occasione il giudice delle leggi dovette affrontare la questione della legittimità dell'art. 1, comma 2, lettera e, della legge delega n. 30/2003. Tale disposizione prevede il «mantenimento da parte delle Province delle funzioni amministrative, attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469». La questione è per molti versi analoga a quella già decisa dalla Corte. Cost. 19-23 marzo 2001, n. 74, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, II, p. 230, con nota di M. Tiraboschi, *Il conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro tra decentramento amministrativo e federalismo*, su cui cfr. pure P. Lambertucci, *Organizzazione amministrativa del mercato del lavoro e funzioni delle Regioni e delle Province: l'intervento della Corte Costituzionale*, in *Dir. merc. lav.*, 2001, pp. 668 ss. A mutare però, rispetto a quell'occasione, è il parametro costituzionale di riferimento, essendosi realizzati, per effetto della modifica del Titolo V della Costituzione, il passaggio dal federalismo amministrativo al federalismo istituzionale in materia di mercato del lavoro. V., sul punto, A. Alaimo, *I servizi per l'impiego e l'art. 4 della Costituzione dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2004, pp. 270 ss.

Secondo la Regione ricorrente, la disposizione impugnata determinava una palese violazione della competenza regionale ex art. 117, comma 6, Cost. «in quanto non spetta allo Stato l'attribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente».

La Corte supera l'obiezione, senza smontare, comunque, nel merito la fondatezza delle osservazioni formulate dalla ricorrente, proprio attraverso il ricorso alla categoria delle cd. norme cedevoli. Posto che «l'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie, come quella di cui si tratta (tutela e sicurezza del lavoro), di competenza concorrente, non spetta, in linea di principio, allo Stato», vi sono casi in cui funzioni e servizi pubblici «non possono subire interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati» (Così Corte Cost. 18 dicembre 2003-13 gennaio 2004, n. 13, in *Giur. cost.*, 2004, p. 218), sicché si rende necessaria una regolazione provvisoria della materia, pena un vuoto normativo. Di qui l'adesione a quella dottrina che salva la costituzionalità della disposizione, argomentando sulla base della provvisorietà della regolazione statale, per cui le Regioni man-

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» (42).

Il legislatore ha preferito, pertanto, non suddividere attraverso una precisa *actio finium regundorum* le materie affidate allo Stato da quelle riservate alle Regioni, dimostrando, in ultima analisi, una preferenza per la già menzionata visione dinamica della regolazione in tale settore del diritto del lavoro.

Da un esame complessivo del Testo Unico si può agevolmente notare che il ruolo delle Regioni pare adeguatamente valorizzato attraverso i costanti riferimenti a queste ultime contenuti nel Titolo I e, in particolare, nelle disposizioni relative al sistema istituzionale. La restante parte del provvedimento è invece povera di richiami alla regolazione periferica. Tuttavia, v’è da interrogarsi sul rilievo sistematico di questo insieme normativo, per verificare dove, in definitiva, si colloca il baricentro di quest’ultimo.

Appare, a tal fine, utile un’indicazione delle funzioni riservate agli enti territoriali dal d.lgs. n. 81/2008.

Alle Regioni sono infatti ascrivibili compiti di vario genere, che vanno da quelli istituzionali, di coordinamento e indirizzo (43), a quelli di tipo organizzativo (44). Accanto a questi se ne collocano altri di natura

tengono il potere di dettare una differente disciplina in materia di allocazione di compiti e funzioni di cui al d.lgs. n. 469/1997; sul punto, cfr., per tutti, P. Tullini, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in q. *Riv.*, 2003, I, p. 422.

(42) Così P. Tullini, *Le competenze legislative*, cit., p. 25.

(43) Le Regioni, all’art. 2, comma 1, lett. z, del T.U., sono inserite tra i soggetti che insieme a Ministeri, Ispels, Inail, con la successiva approvazione della Commissione consultiva permanente di cui all’art. 6 (composta anche da rappresentanti regionali), hanno il compito di elaborare linee guida in materia. Inoltre l’art. 5 prevede che componenti di nomina regionale facciano parte del Comitato per l’indirizzo e la valutazione delle politiche attive e coordinamento nazionale delle attività di vigilanza; all’art. 6 si stabilisce la partecipazione delle Regioni alla Commissione consultiva permanente per la salute sul lavoro, con il compito di validare le cd. buone prassi e stabilire modelli di gestione della sicurezza e di prevenzione dello stress sui luoghi di lavoro. Le Regioni svolgono funzioni di indirizzo e coordinamento attraverso i Comitati regionali di coordinamento (art. 8) e partecipano inoltre al Sistema informativo nazionale per la prevenzione (art. 7).

(44) Le Regioni curano, a tal fine, tra l’altro, l’organizzazione di corsi di formazione per responsabili e addetti ai servizi di prevenzione (art. 32).

consulenziale e informativa (45), promozionale (46), regolativa (47) e di vigilanza (48).

Il quadro composito di funzioni attraverso le quali l'attore regionale può esprimere inedite potenzialità è, comunque, incanalato entro binari abbastanza definiti (con adeguate valvole di sicurezza); il che sembra scongiurare il rischio di una deriva centrifuga della materia della sicurezza in una miriade multiforme e differenziata di diritti regionali della sicurezza del lavoro. In altri termini, la solidità della regolazione centrale e l'efficacia dei suoi collanti riescono (e, presumibilmente, riusciranno) a preservare l'unitarietà del sistema, evitando il pericolo di una polverizzazione dei sistemi prevenzionistici.

A ben vedere, il T.U. del 2008 riesce, infatti, a risucchiare nella competenza statale pressoché l'intera disciplina della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Quest'ultima ha però carattere recessivo rispetto alla disciplina che le Regioni possono, comunque, emanare e la cui operatività è presidiata – per l'appunto – dal carattere di cedevolezza.

Secondo la ricostruzione più accreditata – e anche la più condivisibile –, le discipline delle Regioni e delle Province autonome dovranno però li-

(45) Tali compiti a livello regionale sono esercitati dalle aziende sanitarie; inoltre, le Regioni partecipano alla Commissione per gli interpellati istituita presso il ministero del Lavoro al fine di fornire risposte ai quesiti in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

(46) In tal senso, v. le previsioni dell'art. 11 in materia di attività promozionali. In particolare, il comma 3-*bis* stabilisce: «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto delle proprie competenze e con l'utilizzo appropriato di risorse già disponibili, finanziano progetti diretti a favorire la diffusione di soluzioni tecnologiche od organizzative avanzate in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sulla base di specifici protocolli di intesa tra le parti sociali, o gli enti bilaterali, e l'Inail...».

(47) L'art. 13, comma 2, lett. c, stabilisce che l'individuazione di ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati in relazione all'attività di vigilanza deve essere effettuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. In termini analoghi, l'art. 232 prevede la partecipazione delle Regioni per eventuali adeguamenti in materia di rischi biologici.

(48) Le Regioni hanno competenza in materia di vigilanza attraverso l'attività delle aziende sanitarie locali. L'art. 13, comma 1, a tal fine prevede che «la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla azienda sanitaria locale competente per territorio...». Sulle specifiche funzioni regionali in materia, cfr., *amplius*, G. Natullo, *Dopo il Testo Unico: ruolo e competenza delle Regioni nella normativa nazionale e regionale*, in P. Pascucci (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008 due anni dopo. I «sistemi» del diritto della sicurezza sul lavoro*, in *Quaderni Olympus*, 2, pp. 108 ss.

mitarsi a «interventi di carattere organizzativo, al sostegno del sistema prevenzionistico e alle azioni promozionali di livelli più elevati di tutela» (49). Come dire: lo zoccolo duro della sicurezza sui luoghi di lavoro rimane saldamente ancorato alla regolazione centrale, ma le Regioni potranno innalzare lo standard entro margini che, comunque, scongiurano una differenziazione irragionevole e preservano la tenuta complessiva degli assi portanti del sistema (50).

L'altro principio cardine desumibile da un'analisi complessiva del sistema delle fonti in materia di sicurezza sul lavoro è, dunque, quello della derogabilità *in melius* (e dell'inderogabilità *in peius*) da parte della regolamentazione regionale rispetto a quella statale (51), posto che quest'ultima fissa il livello essenziale delle prestazioni concernenti, come si è detto, i diritti sociali al lavoro e alla salute. Nel solco di questa scia si pongono, peraltro, le indicazioni contenute nell'art. 8 della legge 6 febbraio 2007, n. 13 (cd. legge comunitaria per il 2006), il cui art. 8 esplicita i principi fondamentali della legislazione concorrente, indicando, appunto, in modo chiaro il canone della derogabilità in senso migliorativo degli standard della legge statale da parte di quella regionale (52).

Alle Regioni e alle Province autonome sarà pertanto consentito di innalzare il livello della soglia di protezione, rispetto a quella individuata dal T.U., giammai abbassarlo pena una lesione della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*. In questa scia si collocano, ad esempio, la legge Regione Emilia Romagna 2 marzo 2009, n. 2, intitolata «Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile», e la legge Regione Marche 18 novembre, 2008, n. 33, intitolata «Norme in materia di costi per la prevenzione degli infortuni e la tutela

(49) Così P. Tullini, *Le competenze legislative*, cit., pp. 26-27.

(50) Cfr. P. Pascucci, *Brevi note sulle competenze*, cit., p. 4.

(51) Per P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p. 17, dovrebbe aversi una «una funzione incrementale della legislazione regionale più nel senso del “completamento” della normativa statale che in quello del suo appesantimento».

(52) Secondo la disposizione richiamata è prevista la possibilità per le Regioni e le Province autonome «di introdurre, laddove la situazione lo renda necessario, nell'ambito degli atti di recepimento di norme comunitarie incidenti sulla materia “tutela e sicurezza del lavoro” e per i singoli settori di intervento interessati, limiti e prescrizioni ulteriori rispetto a quelli fissati dallo Stato, con contestuale salvaguardia degli obiettivi di protezione perseguiti nella medesima tutela dalla legislazione statale». Parimenti si stabilisce, quanto alla tutela della salute, un analogo spazio di intervento in senso migliorativo, che si estrinseca in «limiti e prescrizioni più severi di quelli fissati dallo Stato, con contestuale salvaguardia degli obiettivi di protezione della salute perseguiti dalla legislazione statale».

della salute nei cantieri temporanei o mobili», che – seppur con riguardo a settori specifici – elevano la soglia di tutela prevista dal T.U. (53).

La questione non è però, in verità, del tutto lineare. Alla derogabilità *in melius* della legislazione statale osterebbe un'altra materia di competenza statale, ossia la tutela della concorrenza. Una differenziazione territoriale del costo della sicurezza sarebbe, infatti, potenzialmente idonea ad alterare le logiche concorrenziali (54).

Tuttavia, richiamando le osservazioni della dottrina più autorevole circa la materia dell'igiene e della sicurezza del lavoro, si può affermare che, pur rimanendo un dato ineludibile «il fatto che la sicurezza sia oggetto di una obbligazione contrattuale del datore di lavoro (art. 2087 cod. civ.)», è altrettanto vero che questa materia «va ben oltre la regolazione dei rapporti fra parti private, non solo per la sua rilevanza costituzionale, ma per le connessioni con strumenti e istituzioni pubbliche preposte alla tutela di valori costituzionali, che considerano l'intera dimensione dell'ambiente e del territorio in cui opera l'impresa, anche oltre lo stretto profilo del posto di lavoro. In tal senso, la regolazione si è sviluppata, nei decenni, secondo standard non solo nazionali ma europei». Su queste basi si reputa che «la materia possa ricevere una regolazione diversificata in funzione delle specifiche situazioni ambienta-

(53) In altri casi, invece, la legislazione regionale si limita a prescrizioni specifiche attuative della stessa legislazione nazionale: in tal senso l'art. 56 della legge Regione Veneto 13 marzo 2009, n. 3; l'art. 6 della legge Regione Valle d'Aosta 21 luglio 2009, n. 21, e la legge Regione Sardegna 30 maggio 2008, n. 8. Disposizioni in materia di sicurezza sono poi inserite in provvedimenti legislativi regionali di portata più ampia, che abbracciano anche il mercato del lavoro e la promozione dell'occupazione, come la legge Regione Campania 18 novembre 2009, n. 14, e la legge Regione Piemonte 22 dicembre 2008, n. 34. Manca, invece, in una regione ad alto rischio come la Sicilia, un testo organico, se si eccettua una sporadica previsione nella legge regionale 3 agosto 2010, n. 16, in materia di appalti, il cui art. 7 promuove la stipula di appositi protocolli di legalità finalizzati alla realizzazione di ulteriori misure per garantire la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. In questo, come in altri contesti economicamente depressi e permeabili alle infiltrazioni criminali, la promozione della sicurezza si salda a filo doppio con il contrasto alla criminalità organizzata nella gestione delle attività economiche. Sul tema delle interconnessioni tra diritto del lavoro ed economia criminale cfr., per tutti, A. Garilli, *Il lavoro nel Sud*, Torino, 1997.

(54) Cfr. A. Trojsi, *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, cit., pp. 15 ss. In tal senso anche P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p. 16, il quale osserva che «la presenza di standard di tutela più o meno onerosi a seconda del territorio finirebbe, da un lato, per alterare indirettamente la concorrenzialità tra le imprese [...] e, dall'altro, per diversificare ingiustificatamente l'ampiezza di precetti presidiati per lo più da sanzioni penali».

li che nel singolo territorio possono mettere a repentaglio la salute dei lavoratori» (55).

A detta di molti, però, l'esercizio della potestà regionale nel campo della sicurezza sul lavoro potrebbe produrre una dannosa differenziazione (56), cui, però, è possibile porre rimedio attraverso uno dei meccanismi di raccordo tra centro e periferia valorizzati nel nuovo Titolo V, ossia il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (57). È certamente questa la logica del nuovo T.U., che consente di limitare possibili conflitti tra attori sul piano delle competenze. È questo il senso, appunto, della previsione di «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)» (58).

Dovrebbe, in questa chiave, prevalere «un criterio funzionalistico di ripartizione dei poteri normativi, destinato a incidere trasversalmente proprio sull'ambito della competenza regionale in modo da assicurare, pure all'interno di quest'area, uno spazio di intervento esclusivo dello Stato in corrispondenza con la necessità di fissazione di standard essenziali e omogenei volti alla tutela dei diritti civili e sociali» (59).

A questo punto, nel fitto panorama di organismi che caratterizzano il sistema istituzionale configurato dal T.U., è possibile, attraverso il prisma

(55) Così T. Treu, *Diritto del lavoro e federalismo*, in <http://www.astrid-online.it/-il-lavoro/Studi-ric/10-Treu-Dir-del-lavoro-e-federalismo.pdf>, p. 7.

(56) Come nota P. Campanella, *Finalità della riforma*, in F. Carinci, E. Gragnoli, *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Torino, 2010, p. 66: «deve esser stato, evidentemente, proprio questo timore, di una frammentazione localistica della disciplina lavoristica, suscettibile di pericolose ricadute in termini di *dumping* sociale e di accentuata conflittualità tra poteri normativi, a suggerire una lettura dell'art. 117 Cost. il più possibile continuista rispetto al passato, con il nucleo essenziale del diritto del lavoro – *alias* regolamentazione del rapporto e diritto sindacale – attratto nell'alveo dell'«ordinamento civile» e per questa via ricondotto alla competenza esclusiva della legislazione statale (comma 2, lett. l)».

(57) Cfr., per un quadro di insieme sulle tecniche di rafforzamento del principio in questione in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, A. Trojsi, *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, cit., pp. 26-33.

(58) Così P. Tullini, *Le competenze legislative*, cit., p. 28. Per un'analisi dettagliata dell'apparato istituzionale si rinvia agli specifici contributi in F. Carinci, E. Gragnoli (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Torino, 2010; in L. Galantino (a cura di), *Il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, 2009; in L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, 2010.

(59) Così P. Campanella, *Finalità della riforma*, cit., p. 68; cfr., inoltre, M. Magnani, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 3.

del nuovo Titolo V, comprendere che è il *principio di leale collaborazione* (60) il reale collante della disciplina in esame anche in chiave prospettica (61). Vale a dire: «sia della individuazione dei compiti, sia, soprattutto, della composizione dei diversi organismi costitutivi il sistema istituzionale a tutela della salute e della sicurezza» (62). Tuttavia v'è chi non manca di osservare che, pur nello sforzo di risistemazione della materia, il sistema disegnato dal legislatore statale, «nonostante le indubbie potenzialità, si presenta complesso e sovraffollato, e dunque di difficile gestibilità» (63), anche se ciò in radice non preclude la possibilità di una *governance* multilivello della sicurezza sul lavoro.

Il punto critico, in definitiva – ma al riguardo non si possono effettuare valutazioni connotate da una affidabile margine di certezza –, è che in questa giungla delle fonti la leale collaborazione, più volte invocata dal giudice delle leggi, può scongiurare il possibile conflitto *a monte*, ma non può fungere da criterio per escluderlo *a valle* sempre e comunque (64). Infatti, l'ampiezza del criterio, che attiene più a un *modus procedendi* che a un sostrato di disciplina, postulerebbe la sua applicazione in uno o più rigorosi criteri per la ripartizione degli ambiti di intervento riservati al centro e al-

(60) Sul rilievo del principio di leale collaborazione nell'impianto del T.U. cfr., per tutti, P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p. 19, il quale osserva che il T.U. tiene conto di alcune osservazioni formulate dalla dottrina, mediante il coinvolgimento delle Regioni attraverso l'organismo della Conferenza Stato-Regioni. Del resto, secondo lo stesso Autore: «l'esperienza del lavoro tecnico di predisposizione dello schema di decreto conferma che quest'ultimo costituisce indubbiamente il frutto di “un serrato e costante confronto” tra Ministeri e Regioni, come d'altronde testualmente afferma la relazione tecnico-normativa del decreto legislativo, la quale proprio su questo dato pare fondare la piena compatibilità del decreto con l'assetto delle competenze legislative Stato-Regioni di cui all'art. 117 Cost.».

(61) Ciò, infatti, si nota anche con riferimento alla stessa potestà regolamentare. Infatti, «il frequente coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni» può essere considerato «un sintomo rivelatore di quell'incertezza sul reale assetto delle competenze, fermo restando tuttavia che, ove mai si trattasse di materie di legislazione concorrente, tale coinvolgimento non sarebbe comunque sufficiente a escludere l'illegittimità (o, meglio, l'incompetenza) dei decreti ministeriali». Così P. Pascucci, *op. ult. cit.*, p. 22.

(62) F. Carinci, *Habemus il Testo Unico*, cit., p. 980; M. Masi, *Le competenze delle Regioni*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2008, pp. 303 ss.

(63) P. Campanella, *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative*, cit., p. 448.

(64) Secondo P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p. 20: «sebbene la leale collaborazione tra Stato e Regioni sembra aver consentito, nella fase *de iure condendo*, di superare l'intricata selva di ostacoli posti dall'incerta previsione costituzionale, *de iure condito* i problemi non sono del tutto esauriti».

la periferia. Ciò dovrebbe avvenire muovendo proprio – ove venga in considerazione la competenza concorrente delle Regioni – da una più attenta verifica del rispetto da parte delle norme in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro di fonte regionale dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale. Questi, alla luce delle argomentazioni del Consiglio di Stato, devono essere determinati in modo chiaro. Se è pur vero che il canone della cedevolezza aiuta a risolvere molti dei conflitti, è altrettanto auspicabile che – in ossequio al canone della certezza del diritto – si giunga a uno sforzo sinergico per l'individuazione sempre più precisa delle discipline devolute a ciascun livello di regolazione. Infatti, è evidente che il principio di leale collaborazione non concerne il contenuto del prodotto legislativo, se non nel senso del condizionamento dell'*iter* procedimentale sull'*an* della regolazione. È indubbio che tale principio mira a pervenire il conflitto, ma non può fornire certezze sul fatto che il prodotto legislativo sia adottato nell'osservanza sostanziale di criteri di riparto delle competenze. In altre parole, la leale collaborazione – che, lo si ribadisce, è ad avviso di chi scrive l'argomento debole nel ragionamento della Corte Costituzionale –, dovrebbe essere superata da una più rigorosa riconduzione delle discipline alle competenze centrali o periferiche. Ciò non è avvenuto in termini assoluti nel d.lgs. n. 81/2008, nel quale la previsione di una clausola generale di cedevolezza si configura come soluzione transitoria, lasciando ancora ampi spazi all'interprete per la soluzione di conflitti. Per le ragioni che si sono espresse, non sempre il principio di leale collaborazione potrà aiutare a risolvere questi ultimi con chiarezza, né tantomeno può farsi affidamento sull'idea che le Regioni – sulla base di una sorta di *bon ton* interistituzionale – continuino a mantenere quell'atteggiamento di *self-restraint* che ha finora caratterizzato la produzione normativa periferica dopo l'emanazione del d.lgs. n. 81/2008 (65) sulla scorta di quella che, con una felice espressione, è stata definita la «cooperazione simultanea» tra Stato e Regioni (66).

Se è ormai passato un tempo ragionevole per metabolizzare alcune delle più significative innovazioni sull'assetto delle fonti del diritto del lavoro

(65) Cfr. A. Pioggia, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza* (relazione tenuta al seminario «Il nuovo Testo Unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: novità e problemi applicativi», Perugia, 10 ottobre 2008, in <http://olympus.uniurb.it>. Secondo P. Pascucci, *op. ult. cit.*, p. 20: «si ha la sensazione che l'assetto costituzionale "formale" delle fonti, almeno come sembra delineato nell'art. 117 Cost., sia stato soppiantato da un assetto "materiale": così come hanno lealmente collaborato nella fase di costruzione delle regole, Stato e Regioni sembrano intenzionati a fare altrettanto anche nella fase di implementazione delle stesse regole».

(66) P. Pascucci, *Brevi note sulle competenze*, cit., p. 5.

dopo la riforma in senso federalista dello Stato del 2001, il triennio trascorso dall'emanazione del T.U. – anche avuto riguardo all'intervento correttivo del 2009 (67) – è periodo ancora troppo esiguo per comprendere appieno quali spazi, ferma restando la pervasività della regolamentazione statale nella materia della sicurezza, possono essere con certezza recuperati dalla periferia, in quadro costituzionale – e ciò può affermarsi senza tema di smentita – che ha rimescolato le competenze in modo assai approssimativo con l'uso di formulazioni a-tecniche o criptiche. Queste incertezze nella tecnica legislativa hanno assorbito in larga misura l'attività della Corte Costituzionale, chiamata a dirimere un numero rilevante di questioni attinenti al nuovo Titolo V della Costituzione. Con riferimento alla materia della sicurezza sui luoghi di lavoro è possibile affermare che – pur nel compimento dei passi più significativi di un processo di riforma auspicato già dalla fine degli anni settanta con la riforma sanitaria (legge 23 dicembre 1978, n. 833) – si è ancora di fronte a un «cantiere aperto», posto che «quel percorso a tutt'oggi non può dirsi del tutto concluso per la perdurante assenza di alcune fonti regolamentari o di altra natura necessarie per il compiuto decollo della nuova disciplina» (68).

(67) Cfr. M. Lai, *Correttivo sicurezza: prime considerazioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2009, p. 35.

(68) P. Pascucci, *Brevi note sulle competenze*, cit., p. 1.

ABSTRACT

Il saggio prende in esame la complessa questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni alla luce del Titolo V della Costituzione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Il riparto di competenze tra centro e periferia è stato oggetto di una limitata analisi da parte della dottrina e della giurisprudenza, che si sono concentrate in particolare sulla disciplina del mercato del lavoro. L'Autore descrive un sistema multilivello, caratterizzato dalla compresenza di fonti nazionali e regionali, della contrattazione collettiva, nonché di codici di condotta. Sulla scorta di una ricostruzione del quadro normativo e dei percorsi della giurisprudenza, il saggio propone una lettura dinamica di rapporti tra centro e periferia, in cui l'asse del sistema rimane, comunque, ancorato alla competenza statale, con spazi regolativi comunque importanti la legislazione regionale.

PROTECTION AND SAFETY OF LABOR BETWEEN CENTER AND PERIPHERY:
SAFETY IN THE WORKPLACE

The essay examines the complex issue of the division of powers between the State and the Regions according to Title V of the Constitution, concerning health and safety at workplace. This division between the center and the periphery has been subject to a limited review by doctrine and jurisprudence, especially focusing on the regulation of labour market. The Author describes a multilevel system, characterized by the presence of national and regional sources, collective bargaining and codes of conduct. On the basis of a reconstruction of the regulatory framework and the judicial statements, the paper proposes a dynamic reading of the relationship between center and periphery, in which the axis of the system remains, however, anchored to the national jurisdiction, along with important regulatory issues left to the regional legislation.