

COMPETENZE REGIONALI IN MATERIA DI SICUREZZA NEGLI APPALTI PUBBLICI

Dott. Gianni Mighetti - vice direttore centrale Ambiente e Lavori pubblici Regione Friuli Venezia Giulia

Promuovere la salute e la sicurezza nell'ambiente di lavoro significa attivare misure adeguate ed azioni positive che assicurino al cittadino la possibilità di esercitare compiutamente il proprio diritto al lavoro.

L'esigenza della diffusione della cultura della sicurezza è fortemente sentita nell'ambito della gestione dei contratti pubblici, nel quale la pubblica amministrazione è garante sia della qualità del lavoro e della salute del lavoratore, che del risultato finale dell'appalto. Correttamente si afferma che gli appalti pubblici devono pertanto costituire un modello di organizzazione di gestione della qualità e della sicurezza sul lavoro, nonché un sicuro e costante riferimento anche per il settore privato.

A tali fini gli ambiti normativi di intervento sono oggi ripartiti tra lo Stato e le Regioni.

L'art. 117, comma 3 della Costituzione ha incluso tra le materie attribuite alla potestà concorrente delle Regioni "la tutela e sicurezza del lavoro". Nella sub-materia "sicurezza del lavoro" rientrano il complesso di prescrizioni normative di matrice interna e comunitaria volto ad assicurare che le condizioni materiali nelle quali si esplica l'attività lavorativa non costituiscano un danno od un pericolo per la salute dei lavoratori.

L'intervento del legislatore costituzionale del 2001 ha creato tuttavia in questo ambito un terreno normativo conteso e discusso tra Stato e Regioni in ragione dell'intreccio di competenze che lo presidiano e quindi vanno chiariti gli spazi di azione garantiti alla Regione Friuli Venezia Giulia dallo Statuto speciale, considerando la sicurezza del lavoro nel suo collegamento alla qualità degli appalti di lavori pubblici.

Si deve subito evidenziare come la problematicità di tale ambito materiale è arricchita dalla mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost., la quale secondo quanto definitivamente sancito dalla Corte Costituzionale con la sentenza 303/2003, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni ordinarie. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato, ovvero a potestà legislative concorrenti.

Con riguardo agli statuti delle Regioni speciali e delle Province autonome in materia di lavori pubblici, non può peraltro sottacersi l'indirizzo estremamente restrittivo assunto dalla Corte Costituzionale. In modo riassuntivo, con la recente sentenza 45/2010 riferita alla Provincia autonoma di Trento, la Corte ritiene che «l'ente ad autonomia speciale è legittimato a disciplinare il settore, ma, nell'esercizio di tale specifica competenza legislativa, deve rispettare i limiti fissati dallo statuto speciale», dovendo, dunque, esercitarsi la potestà legislativa in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Quindi – prosegue la Corte - le autonomie speciali, pur esercitando una competenza primaria specificamente attribuita dallo statuto di autonomia, devono rispettare i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo.

Passando all'analisi della competenza legislativa regionale in materia di sicurezza sul lavoro, è condivisa la notazione che sebbene il nuovo sistema di riparto di competenze riconosca in tale materia la potestà concorrente delle Regioni, di fatto l'intervento dello Stato nel settore lavoristico appare tutt'altro che recessivo o declinante.

Lo Stato esercita infatti non solo la competenza esclusiva nella determinazione dei principi fondamentali nella materia, ma anche altre competenze che ad esso spettano in via esclusiva, sia per quanto attiene ai riflessi della sicurezza sul lavoro sul contratto di lavoro (ordinamento civile) e sulla tutela della concorrenza, sia per quanto riguarda il connesso apparato sanzionatorio (ordinamento penale) e la determinazione dei livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Inoltre gli interventi statali si esplicano in una pluralità di materie che intersecano, in vario modo, l'ordinamento giuridico del lavoro, quali professioni, istruzione, previdenza complementare e integrativa, tutela della salute.

La presenza di tali limiti non impedisce tuttavia l'esercizio della competenza legislativa concorrente delle Regioni al fine di produrre una legislazione in materia finalizzata a contribuire alla tutela del valore dei beni tutelati. Infatti la sicurezza del lavoro, oltre a ricomprendere la disciplina prevenzionistica e di tutela nei luoghi di lavoro, si collega alla "tutela della salute", materia anch'essa attribuita alla potestà concorrente delle Regioni.

Lo stesso Consiglio di Stato del resto, nella sua azione di controllo e valutazione degli atti normativi del Governo, ha censurato l'impostazione politico-legislativa diretta a ricondurre l'intera disciplina della sicurezza sul lavoro nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato (l'occasione è stata l'esame dell'articolato predisposto dal Governo in attuazione dell'art. 3 della legge delega 229/2003), sostenendo che il legislatore nazionale deve ritenersi abilitato a dettare solo principi fondamentali, e non anche disposizioni di dettaglio, sebbene di carattere cedevole.

La legge-delega 123/2007 ha così 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.

Un analogo impegno al rispetto dei criteri di riparto delle funzioni legislative è solo formalmente ribadito dall'art. 1 d.lgs. 81/2008. Esso infatti contiene 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 dal Consiglio di Stato.

Di conseguenza rimane attuale l'interrogativo sulla misura con la quale lo Stato possa riformare le regole sulle quali le Regioni hanno titolo ad intervenire autonomamente vantando una competenza legislativa concorrente.

Va infatti ricordato che 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).

Tale clausola è autorizzata dagli obblighi di adeguamento al diritto comunitario, poiché una parte significativa della normativa prevenzionistica dipende dall'obbligo di trasposizione delle direttive comunitarie. 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, ma contemporaneamente riconoscendo gli ambiti di intervento delle stesse.

Spazi di azione per il legislatore regionale a titolo esemplificativo possono sicuramente ritrovarsi nell'attività di informazione, consulenza ed assistenza nei confronti delle imprese e dei lavoratori, nelle previsioni di incentivi e di norme premiali a sostegno delle iniziative aziendali volte al miglioramento delle condizioni di igiene e sicurezza, della prevenzione, della gestione del sistema di vigilanza.

Si ritiene poi che le Regioni possano adattare gli standard di igiene e sicurezza con riguardo a peculiari fattori territoriali e ambientali. Infatti una volta che la legge nazionale ne abbia determinato i principi fondamentali, la materia può essere opportunamente regolata da una disciplina diversificata in funzione del territorio, se esistono specifiche situazioni ambientali che possano mettere a repentaglio la salute dei lavoratori. Questa conclusione appare coerente del resto con il fatto che anche la materia della tutela della salute rientra tra quelle di competenza concorrente.

A fronte di tale ricostruzione teorica della possibilità di intervento regionale, è tuttavia innegabile rilevare che 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 la riserva nelle materie dell'ordinamento civile e penale, nonché nella determinazione degli standard uniformi di tutela concernenti la realizzazione dei diritti sociali e nell'individuazione dei principi fondamentali, e, da ultimo, attraverso

l'esercizio del potere sostitutivo, sebbene con la salvaguardia della cedevolezza.

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

In tal modo sembra configurarsi una normativa regionale di natura integrativa e di raccordo con quella nazionale.

A ciò si affianca la considerazione che persino la tesi della derogabilità in senso migliorativo degli standard nazionali sembra fortemente avversata per i possibili effetti negativi sotto il profilo della libertà di concorrenza tra le imprese.

Per tale motivo da alcuni si osserva che, in luogo della legittima rivendicazione di spazi di legislazione concorrente, possa essere preferibile o più produttiva per i legislatori regionali la prospettiva indicata dall'applicazione del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Tale scelta è di fatto sinora prevalsa sul piano politico-legislativo, come dimostra l'articolato apparato istituzionale, costituito da una fitta rete di organismi a composizione mista e/o paritetica, che presidia il sistema delle norme prevenzionistiche introdotto dal D.lgs. 81/2008.

Così solo accennata la difficile convivenza delle competenze statali e regionali anche nella materia oggetto del presente, si ritiene che essa non esima affatto dal tenere fermo nella disponibilità delle Regioni l'ambito di potestà concorrente ad esse riconosciuto.

Dunque le Regioni non possono esimersi di attivare, ciascuna sul proprio territorio, politiche mirate e coordinate atte a promuovere la diffusione di una cultura della sicurezza in attuazione dei principi sanciti dalla Carta Costituzionale.

La Regione Friuli Venezia Giulia partecipa al quadro di ambiti di competenza legislativa regionale come sopra delineato in quanto in virtù dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, modificativa del Titolo V della Costituzione, che stabilisce che alle Regioni a statuto speciale sono garantiti i medesimi spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni a statuto ordinario.

Pertanto, deve ritenersi che la potestà di integrazione e attuazione che l'art. 6 dello Statuto riconosce alla Regione in materia di lavoro, previdenza

ed assistenza sociale sia oggi innalzata a livello di potestà concorrente al pari di quanto stabilito per le Regioni ordinarie.

Con riferimento alla specifica disciplina degli appalti di lavori pubblici, la Regione è intervenuta a favore della maggiore sicurezza nei luoghi di lavoro con alcune norme inserite nel rispettivo corpus normativo (legge regionale 31 maggio 2002, n. 14, DPREg. 5 giugno 2003, n. 165/Pres. e DPREg. 5 giugno 2003, n. 166/Pres.).

Nel dettaglio, significative appaiono le disposizioni recate dagli artt. 10, 31 e 32 della legge regionale sopra citata e dall'art. 157 DPREg. 0165/2003 che già dalla rispettiva adozione prevedevano:

- una regolamentazione puntuale dei contenuti dei piani della sicurezza che devono essere elaborati contestualmente alla progettazione e sviluppati per successivi approfondimenti secondo le fasi della progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva (art. 10, comma 1));
- la comunicazione al responsabile unico del procedimento, per i relativi provvedimenti di competenza, delle iniziative e delle segnalazioni del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori al fine di assicurare la prosecuzione dei lavori nel rispetto delle condizioni di sicurezza (art. 10, comma 2);
- la possibilità per l'Amministrazione regionale di promuovere con le Aziende per i Servizi Sanitari, con i comitati paritetici territoriali e con gli altri organismi preposti alla vigilanza intese volte all'organizzazione di forme di controllo sistematico in cantiere anche mediante l'utilizzo della banca dati degli appalti pubblici (art. 10, comma 3);
- la predisposizione di specifici piani annuali di attività volta alla diffusione della conoscenza della materia e all'adozione delle misure per l'acquisizione di adeguati livelli qualitativi di sicurezza presso gli operatori del settore (art. 10, comma 5);
- il rinvio, in linea con l'esigenza di uniformità sopra rappresentata, alla normativa di settore per quanto riguarda i contenuti e le procedure per l'attuazione dell'osservanza della disciplina sulla sicurezza (art. 31, comma 1);
- l'evidenziazione degli oneri della sicurezza nei bandi di gara e la loro non assoggettabilità a ribassi d'asta (art. 31, comma 2);
- la risoluzione del contratto per gravi o ripetute violazioni delle norme sulla sicurezza (art. 31, comma 2);

- l'osservanza delle norme sulla sicurezza attraverso la vigilanza, nell'ambito delle rispettive competenze, da parte del direttore di cantiere e del coordinatore della sicurezza (art. 31, comma 2);
- l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di applicare i contratti collettivi di lavoro per i lavoratori delle imprese, anche subappaltatrici, operanti in Regione compresa l'iscrizione alle Casse edili regionali (art. 32, comma 1, lett. a)). Con tale disposizione la legge regionale ha infatti inteso favorire la correttezza comportamentale delle imprese anche ai fini di un equilibrato confronto concorrenziale tra le stesse;
- la previsione della sanzione della revoca del contributo per gravi inosservanze delle norme sulla sicurezza (art. 157). Con tale disposizione il legislatore regionale ha voluto accentuare la portata dell'osservanza di tali norme prevedendo una grave conseguenza, quale la revoca del contributo per inosservanza delle norme sulla sicurezza.

Si ricorda infine che la legge regionale sui lavori pubblici disciplina anche istituti giuridici che, pur non essendo direttamente attinenti alla materia della sicurezza, qualora adeguatamente applicati possono sicuramente incidere sulla corretta gestione delle gare anche a garanzia e maggior tutela dei lavoratori e della sicurezza nei luoghi di lavoro. L'Amministrazione regionale intende pertanto avvalersi anche di strumenti di opportuno indirizzo interpretativo al fine di un corretto ed uniforme utilizzo degli stessi su tutto il territorio regionale. Sotto tale profilo particolare rilievo può avere da un lato, la corretta utilizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con la conseguente attribuzione di un peso non eccessivo al fattore "prezzo" onde evitare potenziali situazioni di criticità sotto il profilo del lavoro irregolare, dall'altro la corretta applicazione e valorizzazione delle c.d. clausole sociali, a tutela dei lavoratori, già rinvenibili nel dettato normativo regionale oggi vigente.

ARTICOLI:

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

Mariella Magnani - Il lavoro nel Titolo V

Franco Carinci - Riforma costituzionale e diritto del lavoro

Camilla Petrillo - Davvero necessaria la nazionalizzazione della materia "tutela e sicurezza del lavoro?"

Marco Lai - Sicurezza del lavoro e riforma del titolo V° della Costituzione

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - Documento di osservazioni delle regioni sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche" 26 febbraio 2009
Franco Liso - nota sulla interpretazione del nuovo articolo 117 Cost. in tema di ripartizione delle competenze legislative in materia di lavoro

CORTE COSTITUZIONALE:

50/2005

22/2006

238/2006