

SALUTE E SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO E COMPETENZE TERRITORIALI DI CONTROLLO*

FRANCESCO PAOLO ROSSI**

1. - In occasione della celebrazione della “Festa del lavoro” del 1° maggio 2009, il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ribadito come l’attuale crisi globale della finanza debba costituire un’eccezionale opportunità per ottenere “un’Italia più giusta”, un’Italia cioè più attenta al valore del lavoro, alla tutela del lavoro, ai diritti dei lavoratori. Sicchè, il tema della garanzia della sicurezza nei luoghi di lavoro, al quale venne dedicata la Festa del 1° maggio 2007, resta tuttora vivo e preoccupante nonostante il rilievo del discendere delle morti bianche sotto la soglia di 1.200 casi l’anno. Il Presidente ha così ammonito che «il fenomeno degli incidenti sul lavoro rimane dolorosissimo e inquietante, e si può rischiare di vederlo aggravarsi se alle difficoltà della crisi economica corrispondesse una qualunque tendenza a ricorrere più facilmente al “sommerso” e comunque al lavoro irregolare, in special modo all’impiego illegale di immigrati». Ed ha soggiunto che l’odierna celebrazione «deve significare un rinnovato e più forte impegno a non abbassare in alcun modo la guardia su questo versante sempre cruciale per la crescita di una società civilmente avanzata e di uno Stato democratico consapevole delle sue responsabilità».

2. - Ebbene, su queste responsabilità proprie dello Stato il Centro Studi dell’ANIV è intervenuto con un’indagine a tutto campo, muovendo da due constatazioni di immediato rilievo costituzionale e di portata sostanzialmente comunitaria. La prima di esse tocca la collocazione ordinamentale del sistema della prevenzione degli infortuni sul lavoro, nel senso che esso si colloca all’interno dei diritti dei lavoratori nei confronti dello Stato, tenuto costituzionalmente a provvedere e assicurare «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio» (art. 38, secondo comma, Cost.). Da ciò discende come il diritto prevenzionistico si situi all’interno del diritto della previdenza sociale, costituendone una bran-

* Relazione presentata al Forum ANIV 2009, tenutosi a Santa Teresa di Gallura dal 26 al 30 maggio 2009.

** Professore emerito di Diritto del Lavoro dell’Università Ca’ Foscari di Venezia.

ca speciale per la sua fonte originaria di diritto europeo. Pertanto, ai compiti previsti per la sicurezza nei luoghi di lavoro devono provvedere «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (art. 38, quarto comma, Cost.) e non le numerose aziende sanitarie locali, distintamente competenti per territorio. È vero che il Testo Unico del 2008 enuncia la riserva di un complessivo riordino delle competenze in tema di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e di sicurezza dei lavoratori, ma è anche vero che la Costituzione impone la tutela della salute nell'ambito dei *rapporti etico-sociali* di cui all'art. 32 del Titolo II, mentre appartengono al successivo Titolo III sui *rapporti economici* tutti i diritti, anche previdenziali, dei lavoratori, ivi compresi quelli afferenti alla tutela antinfortunistica.

Questa prima constatazione riguardante il sistema prevenzionistico porta a concludere come risulti contraria ai principi e alle direttive costituzionali l'assegnazione legislativa dello svolgimento della vigilanza prevenzionistica alle aziende sanitarie locali, appunto perché queste non sono né organi e né istituti predisposti o integrati dallo Stato.

3. - La seconda constatazione sulla tutela antinfortunistica tocca il fine politico comunitario, volto a garantire il lavoratore europeo, all'interno del mercato comune, dai rischi di eventi menomativi della sua capacità di lavoro o addirittura mortali. Il riconoscimento del principale e prioritario obiettivo della tutela della persona del lavoratore ha imposto così ad ogni Stato membro dell'Unione europea l'adozione di norme e regole prevenzionistiche uniformemente corrispondenti alle inderogabili e, per ciò stesso, cogenti direttive comunitarie in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro. Riconosciuto, pertanto, come il comando normativo per la tutela antinfortunistica origini da una fonte sovranazionale e, quindi, diversa dal potere legislativo interno, che ha solo l'obbligo di recepirlo, debesi sottolineare l'altra faccia politica della prevenzione, che è quella che combatte, per l'inosservanza dei relativi comandi, la concorrenza sleale degli operatori economici all'interno del mercato comunitario.

4. - Ecco che, a distanza di quasi 15 anni, siamo costretti a riproporre alcune ancor valide riflessioni sui due *perché* di rilevanza giuridica della disciplina prevenzionistica e precisamente: il *perché politico* e il *perché economico* di essa.

Ebbene, le ragioni politiche di una normativa antinfortunistica, specificamente finalizzata a garantire più sicurezza ai lavoratori sul luogo del lavoro vanno ancorate al principio fondamentale proclamato dall'Unione europea sull'inviolabilità dei diritti umani e, specificamente nella materia in parola, dei diritti della persona che lavora.

Com'è noto, il decreto legislativo n. 81 del 2008 ha dettato il riassetto delle direttive vigenti sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, coordinandole in un unico testo

normativo, peraltro in corso di modificazione. Si tratta, a ben vedere, di un complesso di norme inderogabili di diritto pubblico, che hanno come destinatario immediato e principale il lavoratore a garanzia del suo diritto alla vita e all'integrità psico-fisica e morale.

Sotto questo profilo, occorre osservare come il sistema della prevenzione costituisca una parte importante del c.d. *diritto comunitario primario*, che, inizialmente, ha inteso sancire l'obbligo di agevolare e di favorire, anche sul versante del diritto alla sicurezza e alla salute nei luoghi di lavoro, la libertà di movimento dei lavoratori all'interno degli Stati membri dell'Unione europea. La logica, che presiedette alla formulazione dell'art. 42 del Trattato di Roma, fu così quella di consentire al lavoratore migrante di poter far valere il principio di parità di trattamento con il lavoratore nazionale, per cui, specificamente sotto l'aspetto della prevenzione, l'impegno comunitario si risolse sostanzialmente in quello di riconoscere una tale parità di trattamento alla stregua di un raffronto, tra quegli stessi lavoratori, esteso anche al contenuto normo-precettivo della tutela prevenzionistica.

Senonché, con l'entrata in vigore dal novembre 1993 dell'Unione europea, il sistema comunitario della prevenzione subiva un mutamento direzionale di carattere eminentemente politico, nel senso che da struttura normativa pensata come connessa alla libertà di circolazione dei lavoratori passava ad esprimere *la pari dignità sociale* di ciascun lavoratore europeo allo scopo precipuo di realizzare la coesione sociale delle genti comunitarie.

5. - Alla luce di questo quadro evolutivo che ha spostato la lettura della tutela prevenzionistica dei lavoratori anche migranti da una normativa direttamente definitoria dell'*avere parità* ad una, invece, che si lega all'*essere* e, quindi, alla dignità della persona, è rimasto ratificato l'intento politico di dare certezza, in ogni Stato membro dell'Unione, dei diritti di sicurezza dei lavoratori europei e non.

Il *perché politico*, quindi, della tutela prevenzionistica dei lavoratori trova la sua *ratio* nell'assunzione da parte dell'Unione europea dell'impegno fondamentale e irrinunciabile di garantire i diritti umani e, quindi, il determinante diritto alla vita e alla integrità psico-fisica e morale di ogni persona che lavora nell'ambito territoriale della stessa Unione europea. Se queste sono le ragioni politiche, che non consentiranno alcuna irrimediabilità dei punti di arrivo della normazione europea sulla prevenzione, sussistono oggi anche ampie ragioni economiche che consolidano ineluttabilmente il principio della uniforme e generale osservanza di quella normazione nei 27 Stati membri dell'Unione.

Ed infatti, il *perché economico* della tutela prevenzionistica europea si spiega, da un punto di vista strettamente giuridico, come insuperabile esigenza del mercato unico europeo, nel senso cioè che quest'ultimo, per funzionare correttamente, ha bisogno che quanti in esso operino, si muovano, per concludere i loro affari, da blocchi di partenza sicuramente identici per ciascuna base strutturale di *attuata* garanzia della sicurezza dei lavoratori occupati per la produzione di beni o di servizi.

Ecco che la ragione economica del Testo Unico del 2008 affonda, dunque, nelle motivazioni politiche di un sistema di mercato unico a concorrenza regolata, a livello di Unione europea, secondo criteri di lealtà in forza del principio generale di legalità nella certezza dei rapporti giuridico-patrimoniali.

6. - Queste stesse ragioni trovarono, poi, un'ulteriore giustificazione nell'ambito dell'accordo di Marrakech, che istituì l' "Organizzazione mondiale del commercio" e che venne ratificato in Italia con legge n. 747 del 1994.

L'istituzione dell' "Organizzazione mondiale del commercio" ha comportato la creazione di una struttura internazionale, che ha potere autonomo per risolvere le controversie commerciali e, nell'ambito di questi poteri, può giudicare, *incidenter tantum*, sulle situazioni di fatto che generino concorrenza sleale.

La tutela prevenzionistica, con i suoi costi e impegni finanziari, nonché la tutela previdenziale, con gli oneri contributivi e con i premi, formano un monólito non segmentabile né frantumabile da parte di ciascun Stato membro dell'Unione europea, a meno che alcuno di questi Stati non intenda *furbescamente* aggirare impegni politici sovranazionali liberamente e responsabilmente assunti. Del resto, è oramai di dominio pubblico il fatto che nel nostro Paese sono rimaste interdette certe manovre di politica economica afferenti alla contribuzione previdenziale attraverso strumenti di fiscalizzazione o di riduzione degli stessi oneri sociali. La contribuzione previdenziale è divenuta, pertanto, *neutra* proprio perché, se si dovesse tentare di agire con le surriferite manovre, verrebbe agevolata un'azione di concorrenza sleale e verrebbe alterata la parità di condizione operativa nel mercato interno europeo.

Quel che allora sembra si debba dire *in subiecta materia*, è che la prevenzione è strettamente legata al costo del lavoro e incide immediatamente e decisamente sulla concorrenza e, quindi, sulla stessa credibilità del mercato interno europeo. Le ragioni politiche della tutela antinfortunistica e le ragioni economiche che ad essa sono sottese, comportano la necessità di riesaminare l'assetto istituzionale della prevenzione nel nostro Paese, per dare al medesimo un nuovo volto e una più efficace organizzazione nel controllo della sua uniforme e imparziale applicazione. Ora, se è auspicabile che prevenzione e tutela contro gli infortuni sul lavoro abbiano un accentramento organizzatorio e direzionale, risulta del tutto evidente come il *perché economico* della disciplina della prevenzione di fonte comunitaria aiuti a comprendere l'esigenza di non frantumare le competenze prevenzionistiche, mentre necessita al contrario che sia posto in essere un intelligente coordinamento territoriale della prevenzione, che dia garanzia di imparzialità da parte dello Stato nella sua azione ispettiva, di vigilanza e di controllo.

7. - In conclusione, richiamate le nostre pubblicazioni e precisamente quella recente inserita nel n. 1 del 2009 della Rivista *L'Ispettore e la Società* su: *L'esigenza di superare la scoordinata competenza territoriale dei controlli sulla*

prevenzione degli infortuni, nonché quella apparsa nella Rivista dell'INAIL del 1995 su: *La tutela della concorrenza nella ratio ulteriore della disciplina comunitaria della prevenzione*, torniamo ad insistere sul dovere costituzionale di riattribuire le competenze prevenzionistiche all'INAIL secondo la logica del diritto comunitario, attesa oltretutto la necessità di eliminare ogni particolare interesse politico-partitico volto ad evitare localmente la comminazione di sanzioni per accertate omissioni di misure prevenzionistiche. Rilevato, infine, che la burocrazia territoriale è inadatta a prevenire la concorrenza sleale tra le aziende da ispezionare, sollecitiamo il trasferimento a costo zero delle competenze e delle funzioni di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro dalle Aziende sanitarie locali all'INAIL.

RIASSUNTO

L'Autore riprende le considerazioni svolte in tema di prevenzione degli infortuni per sottolineare come a fronte del fondamento politico di tutela della salute del lavoratore nei luoghi di lavoro sussista un perché economico concernente la concorrenza leale tra gli operatori soggetti all'obbligo dell'osservanza delle norme prevenzionistiche. Il perché politico, quindi, e il perché economico delle norme contenute nel Testo Unico n. 81 del 2008 rappresentano i fronti contrapposti di una stessa medaglia per la dignità di ogni lavoratore nonché di ogni imprenditore che agisca lealmente sul piano della concorrenza commerciale pagando i costi della sicurezza.

SUMMARY

The Author revisits the considerations made regarding the issue of injury prevention to underline how, in terms of the political principle of protecting the health of workers in the workplace, there exists an economic aspect concerning fair competition between those parties obliged to observe protection regulations. The political reason and the economic reason for the regulations found in Consolidated Law no. 81 of 2008 therefore represent two sides of the same coin for the dignity of each worker and each businessman that acts fairly as regards business competition, paying security costs.