

UNA PROFESSIONE PER LA LEGALITÀ*

FRANCESCO PAOLO ROSSI**

SOMMARIO

1. La persona del lavoratore tra produttività e competitività. - **2.** Lavoro stabile e lavoro sicuro. - **3.** L'accollamento professionale nell'imprescindibile impegno di tutela dell'integrità fisica e morale dei dipendenti. - **4.** Il rapporto in rischio tra tempo di lavoro e occasione di lavoro. - **5.** Il diritto europeo prevenzionistico e il diritto interno dell'assicurazione infortunistica. - **6.** La territorialità delle politiche attive per un lavoro sicuro. - **7.** I premi ridotti quale riconoscimento premiale dello sforzo economico delle imprese nella riduzione degli eventi infortunistici. - **8.** Le responsabilità di diritto pubblico per le eventuali omissioni di piani annuali del controllo prevenzionale. - **9.** L'azione dell'INAIL nell'ambito delle competenze istituzionali ampliate per effetto delle recenti incorporazioni.

1. La persona del lavoratore tra produttività e competitività

Le misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, di cui alla legge di conversione n. 122 del 2010, hanno statuito, tra le altre misure, la soppressione, insieme con l'istituto dell'incorporazione, di enti e organismi pubblici. Diciamo subito che all'INAIL è stato riconosciuto un ruolo sociale indefettibile e assorbente di quella finalità politica espressa dall'esigenza «di assicurare la piena integrazione delle funzioni assicurative e di ricerca connesse alla materia della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro». L'INAIL ha così incorporato l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (ISPELS) nonché l'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Si è trattato dell'inclusione, nel quadro istituzionale

* Relazione tenuta in occasione del Forum ANIV sul tema *Una professione per la legalità*, svoltosi a Carovigno, dal 25 al 27 maggio 2011.

** Professore emerito di Diritto del Lavoro dell'Università Cà Foscari di Venezia e coordinatore scientifico del Centro Studi ANIV di Diritto della previdenza sociale "G. Billia".

della tutela infortunistica pubblica, di due determinanti fattori di riassetto gestorio degli interventi previdenziali in favore di quanti lavorano, ma anche di quanti aspirano ad essere occupati, secondo il fondamentale principio costituzionale per cui «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.).

È, quindi, la persona del lavoratore o aspirante tale ad essere al centro della presente relazione nell'annuale convegno "sulle attività di vigilanza", impegnato a dibattere il tema, stimolante e di prorompente attualità, su «Una professione per la legalità». Cosicché, le politiche per un lavoro sicuro non possono prescindere, nell'elaborazione di coerenti progetti nazionali, da meditate e condivise azioni di interventi imparziali e sistemici dello Stato e degli Istituti previdenziali, predisposti per l'assolvimento dei compiti previsti nell'articolo 38 della Costituzione. In particolare, è da ribadire come, con l'incorporazione realizzata dell'ISPELS, tutta quanta la disciplina normativa della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle tecnopatie resti accentrata nell'INAIL per ciò che attiene alla sua uniforme attuazione sull'intero territorio nazionale e, inevitabilmente, al serio controllo indispensabile della sua piena osservanza nella corretta realizzazione. Cessano, pertanto, le competenze di vigilanza in materia di prevenzione delle Aziende sanitarie locali, rappresentando ormai tali competenze una fuorviante duplicazione di attività pubbliche in un intreccio ingiustificato di corrispondenti responsabilità operative, che, nel passato, hanno dato luogo ad ambiguità denunciate persino dal Presidente della Repubblica, Napolitano.

Con una disoccupazione attestatasi, alla fine dell'inverno 2011, all'8,6 per cento, e di cui una percentuale record del 29,4 per cento tocca i giovani (uno su tre senza lavoro), non è più politicamente lecito mischiare assetti diversi - come gli accertamenti delle invalidità civili - per soddisfare interessi locali di partiti e/o di sindacati nel c.d. "sistema integrato della prevenzione". La vigilanza deve essere un "servizio" e mai l'esercizio di un potere locale per fini elettorali.

D'altra parte, il superamento dell'incostituzionale assegnazione alle Aziende sanitarie locali dei compiti propri degli Enti previdenziali non solo comporta la riaffermazione del principio di giustizia sociale, purtroppo incrinato con illegittime erogazioni di prestazioni economiche in favore di falsi invalidi civili e di falsi operai agricoli, ma crea soprattutto le premesse per risalire nella graduatoria europea circa il livello di competitività produttiva e commerciale del nostro Paese.

Una buona amministrazione della cosa pubblica tanto sul piano centrale, quanto su quello delle istituzioni territoriali costituirebbe la primaria rivoluzione a favore degli interessi dei giovani per un'occupazione probabile e per un lavoro sicuro. Questa riflessione, d'altronde, è conseguente alle sconcertanti dichiarazioni rese dal Presidente della Corte dei Conti, nell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011, su una corruzione dilagante e largamente estesa, che blocca inesorabil-

mente qualunque anelito di sviluppo sociale ed economico perseguito, con onestà d'intenti, dalle parti sociali¹.

Senonché, l'idea di una competitività, politicamente dibattuta attraverso un dialogo allargato a tutte quante le forze sociali, investe inevitabilmente la persona del lavoratore, al quale - volenti o nolenti - è richiesta una maggiore fatica nel lavoro al fine di realizzare una produttività crescente per uno sviluppo sostenibile e per una sicurezza sociale adeguata anche alle sue esigenze di vita «in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (art. 38, secondo comma, Cost.). Ne deriva che produttività e competitività procedono insieme nella ricerca della migliore organizzazione del lavoro e impegnano Governo e parti sociali a rispondere sollecitamente alle nuove esigenze dei giovani non solo in tema di occupazione, ma anche nella prospettiva di un futuro certo nella materia del pensionamento obbligatorio e complementare nonché, in genere, nell'erogazione delle prestazioni previdenziali *tout court*.

All'orizzonte, lo scenario che più preoccupa è quello che vedrebbe l'aumento dei prezzi, allorquando l'economia dovesse risultare stagnante. È il fenomeno della c.d. "stagflazione", che consiste nel fatto, economicamente preoccupante, per cui, ove si aumentassero i tassi per contrastare il rialzo dei prezzi, il rischio conseguente sarebbe quello di entrare nella recessione. Diversamente, nel caso in cui i tassi venissero mantenuti troppo bassi, si ecciterebbero fenomeni inflazionistici. E l'inflazione - si sa - rende più poveri coloro che versano già nel bisogno!

Allora, nel cercare di armonizzare i processi di maggiore produttività in una stringente competizione globale, declinata in termini economici e finanziari, con i diritti fondamentali dei lavoratori, c'è - e lo facciamo nostro - il grido dei giovani avverso le inutili camarille del mondo politico nonché contro l'incomprensibile conflitto delle Centrali sindacali specie con riguardo all'esigenza di una reale trasparenza delle rispettive rappresentanze nelle imprese e nelle istituzioni nazionali ed europee. D'altro canto, nel tentativo di ricercare le ragioni di una riscontrata contraddizione del nostro Paese per un Pil all'1,3 per cento nel 2010 con esportazioni che, invece, hanno viaggiato a ritmo ottimale in quello stesso

¹ È percepibile, attraverso elementari indagini, l'esistenza nella società italiana di un diffuso stato di turbamento, di preoccupazione, di confusione e addirittura di sbigottimento per quanto accade nei rapporti tra le istituzioni dello Stato repubblicano. La sollecitazione verso giustizia e legalità è stata oggetto dell'Editoriale *La Civiltà Cattolica*, apparso nel quaderno 3855 del 5 febbraio 2011 con il titolo: *In attesa di un nuovo slancio etico*. I mutamenti in atto nella società attuale - ha affermato Benedetto XVI durante l'udienza ai dirigenti e agenti della Questura di Roma il 21 gennaio 2011 - «generano talvolta un senso di insicurezza, dovuto in primo luogo alla precarietà sociale ed economica, acuita però anche da un certo indebolimento della percezione dei principi etici su cui si fonda il diritto e degli atteggiamenti morali personali, che a quegli ordinamenti danno forza. Il nostro mondo, con tutte le sue nuove speranze e possibilità, è attraversato, al tempo stesso, dall'impressione che il consenso morale venga meno e che, di conseguenza, le strutture alla base della convivenza non riescano più a funzionare in modo pieno» (ivi p. 213).

Il Presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampaolino, ha ritenuto, in particolare, l'indispensabilità delle intercettazioni per combattere efficacemente gli episodi di corruzione, che risultano in continua crescita.

periodo, è stato denunciato come la competitività delle imprese italiane risulti frenata “da burocrazie e vecchie leggi”, mentre si è auspicato «una revisione generale del sistema di contrattazione collettiva»².

2. Lavoro stabile e lavoro sicuro

Con il via libera definitivo del decreto legislativo sul federalismo municipale diventa non più procrastinabile riflettere responsabilmente sui ruoli loro propri delle Confederazioni imprenditoriali e delle Centrali sindacali dei lavoratori dipendenti riguardo all'organizzazione nazionale delle rispettive strutture federali di settore. Riteniamo superati, nella sostanza norma-direttiva uniformemente generalizzata, i contratti nazionali di lavoro e, al tempo stesso, avvertiamo di segnalare come “lavoro sicuro” si abbia quando il lavoro è “stabile”. Questo assunto è fatto da chi, lungo il decennio degli anni sessanta del secolo scorso, è stato dirigente amministrativo del grande Ospedale sanatoriale “Carlo Forlanini” dell'INPS in Roma e ha avuto il dovere funzionale di governare la sicurezza del lavoro di ben 1.800 dipendenti, compreso il dirigente fisico responsabile del microscopio nucleare. La certezza nella stabilità del rapporto di lavoro subordinato crea, nel prestatore, una maggior coscienza sulla tutela doverosa della sua salute e, conseguentemente, lo sprona a una più avvertita prudenza nell'adempimento dei suoi obblighi contrattuali. E in proposito vale l'adagio secondo cui chi è prudente è anche sempre attento, mentre chi è attento non sempre è prudente. Se il lavoro sicuro è soprattutto il lavoro stabile, ciò che si richiede oggi alle parti sociali è il dovere di essere impegnati strutturalmente sui territori comunali e regionali nei quali operano le diverse imprese, le particolari aziende molecolari e le organizzazioni produttive volte alle esportazioni. La nostra allungata penisola mostra differenze notevoli sotto molteplici aspetti che, per il passato, hanno costituito, in particolare per il Sud d'Italia, un irrisolto problema di governabilità locale contro il crimine organizzato e di incapacità politica di dar fiducia ai giovani del luogo per un mutamento sociale riguardo alla cultura della legalità nonché all'avvertita necessità di “non uccidere” e di salvaguardare il proprio

2 Sull'argomento, stimolante, per riflessioni a largo spettro, ci è apparso il *Forum sugli scenari dell'economia*, organizzato dal *Sole 24 Ore* con i giornalisti del quotidiano P. BRICCO e A. GERONI, i quali hanno intervistato l'economista M. FOTIS, responsabile delle direzione studi economici di Edison Spa, e B. EMMOTT, editorialista di molti giornali da *The Times* in Gran Bretagna a *La Stampa* in Italia. Quest'ultimo ha affermato come nel nostro Paese vi sia una notevole capacità imprenditoriale nell'industria manifatturiera, la quale, però, è compressa «da troppi ostacoli, troppa burocrazia che riducono la crescita potenziale. Ecco, più che di *Made in Italy* parlerei di *Obstructed in Italy*, *Ostruito in Italia*, dove le debolezze sono di molto superiori ai punti di forza. Piazzerei volentieri alcune bombe su questi ostacoli, per liberare il vero potenziale dell'economia italiana». Così, B. EMMOTT, nell'articolo-intervista: *Ostruito in Italia? Come ritrovare il gusto del boom «Dolce vita»*, in *Il Sole 24 Ore* del 3 marzo 2011, pp. 2 e 3.

ambiente di vita. Pertanto, le parti sociali non possono più restare a lavorare, per progetti di sviluppo dell'occupazione e della difesa dei posti di lavoro, *lontano* dai diversi territori, mantenendo un frusto accentramento di studi, di analisi del mercato del lavoro e di prospettazione di politiche sindacali rivendicative in presenza di un crescente e disperso numero di immigrati. Il concreto e doveroso loro impegno consiste nel porre le premesse per una conoscenza piena del mondo territoriale nel quale ciascuna impresa è attrezzata per una data attività produttiva, coniugando il rilievo delle esigenze aziendali con i diritti e le esigenze dei lavoratori ivi occupati. Il risultato sarà quello di porre in essere trattative, impresa per impresa, con l'alta finalità di consolidare la localizzazione dei posti di lavoro e di concorrere a elevare il tenore di vita dei familiari degli stessi lavoratori³. Si tratta, a ben vedere, di realizzare, a vantaggio delle nuove generazioni e per una riduzione significativa dei contratti di lavoro a termine, la già indicata «revisione generale del sistema di contrattazione collettiva».

Perché questo si verifichi non sono necessarie altre leggi, che finirebbero per creare inutili e ulteriori confusioni in materia, né occorrerebbe proclamare scioperi generali per «rimettere al centro il tema del lavoro, riconquistare un modello contrattuale unitario, battere la pratica degli accordi separati, riassorbire la disoccupazione, contrastare il precariato»⁴.

Grande è il nostro rammarico per l'accentuarsi di un conflitto intersindacale, che ha già sancito il fallimento del tentativo della CGIL di un accordo con CISL e UIL sul tema della rappresentanza, atteso che, nonostante le ripetute intese informali, l'inerente tavolo di lavoro non è mai partito⁵.

Ciò che oggi serve all'intera collettività italiana, organizzata nello Stato repubblicano unitario, è che le parti sociali negozino, a livello territoriale, accordi per modernizzare l'organizzazione del lavoro - comprese beninteso forme flessibili di lavoro - al fine di rendere le imprese produttive e competitive e di realizzare il necessario equilibrio tra le flessibilità e la sicurezza. In proposito sarà sufficiente rammentare una parte del "preambolo" dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE), per rendere responsabili politicamente, socialmente ed economicamente le nostre parti sociali e riconoscere a

- 3 Con un "avviso comune", siglato dal Governo e dalle parti sociali in data 7 marzo 2011, per «azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro», è stato rilevato, tra l'altro, come la modulazione degli orari e dei tempi di lavoro e, in generale, le politiche aziendali di conciliazione possano beneficiare delle misure fiscali di detassazione del salario di produttività con riferimento alle somme erogate dal datore di lavoro nell'ambito di accordi territoriali o aziendali di produttività ed efficienza organizzativa nonché del regime di decontribuzione.
- 4 Su queste tematiche il Segretario generale della CGIL, Susanna Camusso, in occasione dell'annuncio, il 3 marzo 2011, dello sciopero generale di 4 ore per il giorno del 6 maggio 2011, ha dato il via libera alla mobilitazione dei propri associati con manifestazioni territoriali.
- 5 Si veda, in proposito, l'articolo di G. POGLIOTTI, *Sciopero generale Cgil il 6 maggio*, in *Il Sole 24 Ore* del 4 marzo 2011, p. 27.

tutto tondo che *«i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro fra datori di lavoro e lavoratori»*. Da qui occorre muovere ogni passo negoziale ai diversi livelli territoriali, evitando così di incrementare i conflitti giudiziari di lavoro in tema di legittimità o no del termine apposto ai diversi contratti di lavoro. Ebbene, il superamento dell'inaccettabile fenomeno del precariato sta tutto quanto nell'incentrare, sull'indeterminatezza della durata dei rapporti di lavoro in essere, l'intera negoziazione sindacale aziendale. Condividiamo, pertanto, su quanto affermato da Giuseppe Berta (direttore di EntER - il centro di ricerca imprenditorialità e imprenditori dell'Università degli Studi BOCCONI -, in occasione del convegno "Globalizzazione e relazioni industriali" promosso da Confindustria a Modena il 3 marzo 2011) sul richiamo critico dell'accordo siglato il 5 agosto 1971 tra le organizzazioni sindacali e la FIAT, avendo sostenuto che, per essere buoni sindacalisti, «dobbiamo pensare all'organizzazione del lavoro di oggi e ai bisogni dei lavoratori di oggi, per dare utili alle imprese e più guadagni ai lavoratori. Le vecchie regole - ha insistito Berta - non valgono più perché occorre poter valutare la produttività di ogni singolo stabilimento. C'è uno spazio che richiede disponibilità alla sperimentazione, perché saranno comunque indispensabili infiniti aggiustamenti». È certo, però, che tali aggiustamenti non potranno avvenire mediante una negoziazione nazionale avulsa dal contesto territoriale di ogni singola azienda, con questa conclusione che le parti sociali devono comunque scendere al piano terreno di un unico livello contrattuale, nel quale "il lavoro stabile è il lavoro sicuro".

3. L'acculturamento professionale nell'imprescindibile impegno di tutela dell'integrità fisica e morale dei dipendenti

Intanto, una nota positiva è stata diffusa dall'INAIL con un comunicato, che, rendendo noto il numero di 980 morti sul lavoro nel 2010, ha sottolineato come, nonostante questo dato sugli incidenti mortali sia sceso per la prima volta dal dopoguerra sotto quota mille, esso resti comunque «inaccettabile» e impegni ancor più i responsabili della prevenzione a diffondere la cultura sociale della sicurezza nei luoghi di lavoro⁶.

Vero è, d'altra parte, che l'intero disposto dell'art. 9 del T.U., concernente la prevenzione degli infortuni sul lavoro, è tutto quanto immesso nei doveri istituzionali dell'INAIL, quale oramai unico Ente pubblico nazionale con competenze ampiamente assorbite in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Esso, pertanto,

⁶ Il totale degli infortuni sul lavoro nel 2010 è stato pari a 775.250 a fronte del maggior dato di 790.112 registrato nel precedente anno 2009. L'industria rimane il settore nel quale si verificano il maggior numero dei casi mortali e precisamente 445 incidenti di cui 205 nell'edilizia.

opera in funzione delle attribuzioni assegnate, anche già ai citati Istituti soppressi e incorporati, dalla normativa vigente ed è così chiamato a svolgere al suo interno e, in forma coordinata, per una maggior sinergia e complementarietà tra i settori di competenza, tra le altre, le seguenti due distinte attività: *a)* formazione per i responsabili e gli addetti ai servizi di prevenzione e protezione di cui all'art. 32 del T.U. in discorso; *b)* promozione e divulgazione della cultura della salute e della sicurezza del lavoro nei percorsi formativi scolastici, universitari e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa stipula di apposite convenzioni con le istituzioni interessate. Queste, a ben vedere, sono le attività che racchiudono in sé le politiche concrete per un lavoro sicuro e, al tempo stesso, costituiscono i presupposti giuridici per i benefici economici correlati agli interventi pubblici previsti dalla legge. Il fattore dell'accollimento professionale è tanto più ricco di crescita sociale quanto più diffusa è l'avvertenza di lavorare con la normale diligenza, ma anche con una maggiore personale prudenza. Due sono i campi da dissodare per una buona seminazione della cultura prevenzionistica e precisamente quello della formazione delle nuove generazioni - anche riguardo alle cause ricorrenti negli incidenti stradali e al lavoro domestico -, e quello propriamente della dirigenza imprenditoriale.

Ora, per quanto concerne l'accollimento professionale, la materia della legislazione prevenzionistica deve essere oggetto d'insegnamento obbligatorio con frequenza nei corsi di laurea in architettura e in ingegneria civile nonché di conoscenza approfondita di tale materia nell'esame finale per il conseguimento del diploma di geometra. In proposito, ogni iniziativa dell'INAIL con la stipula di apposite convenzioni con le istituzioni scolastiche e universitarie sul tema in discorso costituirà uno sprone a un cosciente dibattito tra i giovani per una convinta autodifesa della loro integrità fisica e morale⁷. Più si parlerà, nelle diverse sedi, di prevenzione degli infortuni e degli incidenti stradali e più efficaci e penetranti risulteranno tutte le misure apprestate strumentalmente e normativamente per la salvaguardia dell'irrinunciabile bene della vita⁸.

7 *Il Sole 24 Ore* di venerdì 4 marzo 2011 ha anticipato i dati preliminari dell'INAIL sull'andamento degli infortuni nel 2010. A pagina 28 di tale quotidiano è stata pubblicata l'intervista rilasciata dal Presidente all'INAIL, MARCO FABIO SARTORI, al giornalista Davide Colombo col titolo *Raccogliamo i primi frutti della prevenzione*. Qui è espressa la soddisfazione del Presidente, il quale ha tuttavia precisato che «sappiamo che dietro il dato c'è anche un effetto-crisi, che determina almeno un terzo del calo degli infortuni, ma il resto è frutto di un lungo lavoro che stiamo portando avanti incontrando la crescente collaborazione e la partecipazione delle aziende». Alla domanda, poi, se l'impegno nella prevenzione non si esaurisca con il *click day* di gennaio 2011, Sartori ha tenuto a precisare che, «oltre a forme di premialità garantita con sconti tariffari - attraverso meccanismi tipo *bonus-malus* - gli interventi ordinari in prevenzione prevedono solo quest'anno un investimento complessivo di circa 30 milioni, distribuiti tra centro e territorio».

8 L'operazione *click day*, con la quale l'INAIL ha voluto lanciare il messaggio che fare prevenzione conviene, ha fatto registrare, nel gennaio 2011, per quanto riguarda il tipo di progetti alla base delle richieste di finanziamento, le seguenti percentuali: 74 per cento progetti relativi a investimenti (acquisto attrezzature); il 20 per cento all'adozione dei modelli organizzativi e responsabili; ma anche un restante 6 per cento alla formazione.

L'altro determinante campo di seminazione della cultura prevenzionistica è rappresentato da quanti intendano esercitare la libertà, costituzionalmente garantita, dell'iniziativa economica privata (art. 41, primo comma, Cost.). Questi, infatti, hanno l'obbligo di operare per il conseguimento anche del vero bene comune mediante l'impegno civile di rispettare il diritto alla vita di ogni persona scelta per lavorare insieme, il diritto alla libertà politica e religiosa della medesima e il diritto alla sua propria dignità professionale. D'altronde, le limitazioni all'attività economica privata concernono, in modo particolare, i rapporti tra datori di lavoro e i suoi dipendenti, vista l'assonanza con il fondamentale precetto di cui all'art. 2087 del Codice Civile. Si tratta qui di un comando permanente e irretrogradabile, al quale nessun imprenditore, per restare tale, può pensare di sottrarsi, posto che egli «è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa, le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro».

4. Il rapporto in rischio tra tempo di lavoro e occasione di lavoro

L'orario di lavoro rimane comunque il primario fattore di riferimento prevenzionistico, il quale impone, di per sé, un impegno responsabile all'osservanza, altrimenti sanzionata, dei relativi precetti di legge da parte di tutti coloro ai quali questa assegna i concorrenti comandi obbligatori.

Riguardo specificamente, poi, alla tutela contro gli infortuni sul lavoro, il diritto del lavoratore infortunato alle prestazioni economiche a carico dell'INAIL sorge - com'è ben noto - in tutti i casi di evento in rischio, avvenuto per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o una inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni.

La tutela infortunistica è, quindi, strettamente collegata al tempo di lavoro, vale a dire al fatto dell'inserimento del lavoratore in una organizzazione aziendale, nella quale si svolgono attività pericolose o ritenute tali dalla legge. Da qui, occorre prendere le mosse per definire il significato e la portata di "occasione di lavoro", posto che per l'indennizzabilità dell'evento lesivo della capacità lavorativa dell'infortunato non sono sufficienti né il rilievo di un collegamento puramente marginale con la prestazione del soggetto tutelato e neppure un semplice rapporto di coincidenza cronologica o topografica, e cioè di un rapporto di coincidenza riferito agli orari di lavoro o al luogo in cui ha sede l'organizzazione aziendale.

In proposito, vale allora ripetere, con l'incisiva formula del Carnelutti, che «l'infortunio avviene in occasione di lavoro ogni qualvolta il lavoro determina il rischio del quale fu conseguenza l'infortunio»⁹.

⁹ *Infortuni sul lavoro (Studi)*, vol. I, Athenaeum, Roma, 1913, p. 222.

Cosicché, ad un rischio che non dipende dalla situazione organizzativa del lavoro e che può definirsi generico in quanto incidente allo stesso modo sul lavoratore come su qualunque altra persona, si contrappone il rischio specifico di coloro che, per lavoro, sono esposti al pericolo d'infortunio. Nei riguardi di questi ultimi, però, è importante ricordare come, nel caso in cui essi affrontino un rischio del tutto diverso da quello cui sono esposti per esigenze di lavoro, ossia determinino un rischio c.d. elettivo con un atto meramente arbitrario, l'evento dannoso che ne consegue, avendo perso ogni nesso di derivazione con lo svolgimento dell'attività lavorativa, non sia indennizzabile¹⁰. Senonché, la colpa del lavoratore, al pari del caso fortuito e della forza maggiore, non interrompe il nesso che deve intercorrere tra attività lavorativa ed evento dannoso ai fini del perfezionamento del diritto alle prestazioni previdenziali. L'indennizzabilità dell'infortunio, difatti, è esclusa soltanto nel caso che l'evento si sia verificato per il comportamento doloso del lavoratore assicurato.

L'insieme dei criteri sopra esposti aiuta a comprendere il delicato fenomeno dell'infortunio *in itinere*, vale a dire di quell'evento occorso all'assicurato durante il percorso seguito per recarsi dalla propria abitazione e viceversa. Ebbene, è da dire come, sull'argomento, sia intervenuto il legislatore del 2000, che ha esteso la tutela infortunistica agli infortuni «occorsi alle persone assicurate durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di lavoro, durante il normale percorso che collega due luoghi di lavoro se il lavoratore ha più rapporti di lavoro e, qualora non sia presente un servizio di mensa aziendale, durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro a quello di consumazione abituale dei pasti»¹¹.

Ora, se le tematiche testé enunciate ben si situano nel rapporto in rischio tra tempo di lavoro e occasione di lavoro, è utile rendere avvertiti dell'importanza, condivisa di recente da Governo e parti sociali¹², circa la modulazione flessibile dei tempi e degli orari di lavoro, tanto nell'interesse dei lavoratori che dell'impresa, nonché in ordine alla necessità di incentivare un maggiore e migliore utilizzo del telelavoro e delle tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato e flessibile. Sempre con riferimento all' «avviso comune» in parola del 7 marzo 2011,

¹⁰ In questa logica si muove anche la giurisprudenza penale quando afferma che, se il lavoratore pone in essere una condotta inopinabile, esorbitante dal procedimento di lavoro cui è addetto, ed incompatibile con il sistema di lavorazione, oppure si concreti nell'inosservanza, da parte sua, di precise disposizioni antinfortunistiche, è configurabile, solo in questa evenienza, la colpa dell'infortunato nella produzione dell'evento, che resta sì indennizzabile, ma per il quale rimane esclusa, in tutto o in parte, la responsabilità penale degli imprenditori e dei dirigenti e preposti nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze.

¹¹ Cfr.: art. 12 del D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38. L'estensione della tutela opera altresì nel caso di utilizzo *necessitato* del mezzo di trasporto privato. In questo caso, però, restano esclusi gli infortuni direttamente causati dall'abuso di alcolici e di psicofarmaci o dall'uso non terapeutico di stupefacenti e allucinogeni. Nessuna tutela, infine, è assicurata nei confronti del conducente di qualunque mezzo meccanico sprovvisto della prescritta abilitazione di guida.

¹² Cfr.: *avviso comune*, siglato dal Governo e dalle parti sociali in data 7 marzo 2011, per «azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro» (si veda la precedente nota 3).

non possiamo fare a meno di suggerire interventi, nella contrattazione di secondo livello, volti a rafforzare la prevenzione contro i rischi delle nuove malattie di possibile origine lavorativa, specie quelle afferenti al telelavoro.

Comunque, la pratica della contrattazione collettiva di lavoro dovrà essere immancabilmente informata alla disciplina della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali anche quando si voglia assicurare, nel modo migliore, «la distribuzione degli orari di lavoro nell'arco della settimana, del mese, dell'anno, in risposta alle esigenze dei mercati, adeguando - nel rispetto della normativa di legge - la durata media e massima degli orari di lavoro alle differenti esigenze produttive, conciliandole con il rispetto dei diritti e delle esigenze delle persone».

Il lavoro, per l'appunto, deve essere, sempre e in ogni caso, "sicuro"!

5. Il diritto europeo prevenzionistico e il diritto interno dell'assicurazione infortunistica

Una volta riaffermato il concetto, sorretto dal vissuto esperienziale, secondo cui "il lavoro stabile è lavoro sicuro", occorre subito osservare come la sicurezza nei luoghi di lavoro debba trovare oggi piani nazionali e non locali di controllo nelle aziende circa l'osservanza della disciplina prevenzionistica. Quest'ultima ha, infatti, la sua fonte genetica nel diritto europeo e, come tale, vige, in maniera sostanzialmente uniforme, in tutti i 27 Stati membri della Comunità con il fine prioritario e imperdibile della tutela della vita e della salute di ogni singolo lavoratore. Se, però, tale fine costituisce il volto più luminoso del Giano bifronte della prevenzione, è da dire come sussista di esso l'altro volto in ombra, il quale, a ben vedere, è rappresentato dalla condivisa garanzia della "concorrenza leale" nel mercato unico europeo. Abbiamo da sempre - e precisamente dell'entrata in vigore della riforma sanitaria nel 1978 - sostenuto la tesi per cui la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali fosse stata assegnata dalla stessa Costituzione all'INAIL in forza del dispositivo di cui all'art. 38, quarto comma. Oggi, finalmente, a seguito delle sancite incorporazioni dell'ISPELS e dell'IPSEMA nell'INAIL si è verificato il superamento normativo delle competenze delle *Aziende sanitarie locali* in materia di vigilanza delle prescrizioni prevenzionistiche, risultando ormai quelle competenze un'inutile e fuorviante duplicazione di attività pubblica in un intreccio di concorrenti responsabilità operative, generatrici di inaccettabili ambiguità, che hanno indignato persino il Presidente della Repubblica, Napolitano.

D'altra parte, la frammentazione territoriale di dette competenze incide, con tutta evidenza, sulla concorrenza, ogni qualvolta il datore di lavoro, che non dovesse "spendere" per la sicurezza ai sensi dell'art. 2087 c.c., finisca per applicare, nei rapporti commerciali con gli altri, condizioni dissimili per prestazioni equivalen-

ti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio economico nel gioco della concorrenza. E il Trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata del 2008, agli articoli da 101 a 106, ha dettato le regole di concorrenza applicabili alle imprese, obbligando la Commissione europea a vigilare sull'applicazione di dette disposizioni anche attraverso l'invio agli Stati membri di opportune direttive o decisioni.

Detto questo, l'occasione offertaci dal Forum 2011 dell'ANIV consente di indirizzare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'istanza di una prudente analisi sull'attuale quadro delle competenze in ordine al controllo sull'osservanza delle regole antinfortunistiche «con l'obiettivo di migliorare il benessere dei cittadini».

In virtù del potere riconosciuto a detta Autorità di segnalare al Parlamento e al Governo le discrasie che dovessero riscontrarsi per il permanere delle citate competenze di vigilanza in capo alle Aziende sanitarie locali, sarà compito dello stesso Governo e del Parlamento rimuovere l'anacronistica odierna situazione di conflitto istituzionale nell'intervento pubblico di controllo - e non di vigilanza - in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali con coeva riaffermazione di una concorrenza leale in Italia e in Europa.

6. La territorialità delle politiche attive per un lavoro sicuro

Non è più politicamente lecito continuare a conservare alle Aziende sanitarie locali competenze e indirizzi di politica attiva in materia prevenzionistica con bilanci preventivi di spesa pubblica privi di alcun riferimento all'esercizio di quelle competenze nonché agli inespressi progetti di interventi per il controllo dell'attuata sicurezza nei luoghi di lavoro di appartenenza territoriale. Con una crisi politica, economica e sociale, che sta attanagliando mezzo mondo, il patetico motto di «non disturbare il manovratore» rappresenta oggi un atteggiamento di rovinosa infedeltà alla Repubblica con questa conseguente molla di contestazione giovanile che *le regole* vanno osservate, rispettate e fatte rispettare perché esse sono eguali per tutti e sono garanzia per un futuro di vita nell'ambito di uno sviluppo certo, continuo e sostenibile. Conseguisce la necessità che la competenza per il controllo dell'adempimento delle prescrizioni prevenzionistiche sia riconosciuta e assegnata, senza ambiguità di vario genere, all'INAIL, che è un Istituto a carattere nazionale, predisposto dallo Stato per rendere operante il compito costituzionale di assicurare tutti i lavoratori contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. L'azione di detto Ente previdenziale raccoglie in sé non solo il momento della prevenzione e quello assicurativo della tutela economica dell'infortunato, ma anche il momento, socialmente importante, della riabilitazione del medesimo.

Quell'azione è - e non può non essere - "imparziale" sull'intero territorio nazio-

nale (art. 97, primo comma, Cost.) e ciò significa che essa non consente comportamenti contrari alla legge e, in particolare, atti e/o fatti di concorrenza sleale, che restringano o falsino il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale ed europeo.

Il controllo degli inderogabili obblighi di prevenzione si situa, quindi, nel concetto di «lavoro sicuro» e, quando esso è legittimamente attuato, in modo uniforme e imparziale, su tutto il territorio nazionale, garantisce, a tutto tondo, la libertà dell'iniziativa economica privata nell'effettività di una giustizia sociale responsabilmente realizzata. A conforto di tutto quanto continuiamo a sostenere sull'argomento, va segnalata l'approvazione, in prima lettura, da parte della Camera dei Deputati delle proposte di legge *unificate*, concernenti la «disciplina dell'attività di costruttore edile e delle attività professionali di completamento e finitura edilizia»¹³. E invero, l'emananda legge risulta elaborata in coerenza con **i principi propri della legislazione esclusiva in materia di tutela della concorrenza** nonché della legislazione concorrente - specificamente in tema di professioni -, di cui all'art. 117 della Costituzione. Essa consiste, per l'appunto, nella definizione di una disciplina organica dei requisiti professionali necessari per l'esercizio delle attività imprenditoriali di costruttore edile e di completamento e finitura in edilizia e, molto opportunamente, è finalizzata ad assicurare condizioni reali di tutela dei consumatori e a garantire la sicurezza dei lavoratori e di tutti gli addetti delle imprese operanti nel settore *de quo*. Ed è nella realtà del settore edile che i lavori in esso concretizzati impongano iniziative rivolte non solo all'attuazione di programmi di controlli imparziali, ma anche all'individuazione degli strumenti sostanziali in grado di formare le capacità culturali e le competenze tecniche e professionali dei lavoratori occupativi e degli stessi imprenditori del settore. L'emananda disciplina legislativa è così volta ad assicurare **la tutela della concorrenza** secondo criteri di omogeneità dei requisiti professionali e di parità di condizioni di accesso delle imprese e degli operatori professionali del settore dell'edilizia **al mercato**, nonché a garantire la tutela dei lavoratori nei relativi diversi cantieri. Conseguo che l'esercizio della professione di costruttore edile resterà subordinato alla designazione del responsabile tecnico, all'atto dell'iscrizione alla sezione speciale dell'edilizia, istituita presso ciascuna Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Detta qualifica e quella di responsabile per la prevenzione e la protezione di cui agli articoli 31 e seguenti del Testo Unico n. 81 del 2008, potranno essere attribuite anche ad un unico soggetto a ciò designato. Sarà, invece, il direttore dei lavori la persona responsabile del controllo della sussistenza dell'iscrizione alla predetta sezione speciale del-

¹³ L'approvazione è giunta in data 29 marzo 2011 con una maggioranza schiacciante di 437 voti favorevoli, 15 astenuti e un solo voto contrario. Le proposte di legge unificate, che l'VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) aveva deliberato il 1° marzo 2011 di riferire favorevolmente in Aula, erano state indicate con i numeri: 60 per quella presentata il 29 aprile 2008; 496; 1.394; 1.926; 2.313 e 2.398 per quelle successivamente depositate alla Camera dei Deputati.

l'edilizia dell'impresa individuale, societaria o cooperativistica, che intendesse svolgere attività di costruzione, di ristrutturazione, di restauro, di risanamento conservativo e di manutenzione straordinaria di edifici e di loro pertinenze e di altri organismi e manufatti edilizi, nonché interventi di opere di ingegneria e del genio civile.

7. I premi ridotti quale risarcimento premiale dello sforzo economico delle imprese nella riduzione degli eventi infortunistici

Sedici anni fa, e precisamente il 7 luglio 1995, in occasione delle Giornate organizzate dall'INAIL a Firenze su *Formazione e informazione per la prevenzione*, avemmo modo di affermare come la ragione economica dell'allora decreto n. 626 del 1994 affondasse 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-patrimoniali¹⁴. Vero è, del resto, che la tutela prevenzionale 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 un singolo Stato membro dell'Unione europea, a meno che alcuno di questi Stati - specie di quelli da ultimo accoltivi - non intenda furbescamente aggirare impegni politici sovranazionali, liberamente e responsabilmente assunti, al fine di favorire l'esternalizzazione di imprese anche italiane. La prevenzione rimane legata al costo del lavoro e finisce sempre per incidere notevolmente sulla concorrenza e, quindi, sulla stessa credibilità del mercato interno europeo.

Sempre sedici anni fa e precisamente il 22 settembre 1995, a Venezia in occasione del Seminario di studi su *Una reale prevenzione nei luoghi di lavoro: il ruolo dell'INAIL*, svolgemmo una relazione dal titolo: *Riattrarre le competenze prevenzionistiche all'INAIL secondo la logica del diritto comunitario* con lo sviluppo dei seguenti argomenti: 1. Lo spreco di risorse in materia prevenzionistica. - 2. Inidoneità funzionale delle Unità sanitarie locali nell'approccio europeo della sicurezza nei luoghi di lavoro. - 3. La competenza accentrata del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per l'uniforme applicazione del D.Lgs. n. 626 del 1994. - 4. Improcrastinabilità dell'attribuzione legislativa delle competenze territoriali in materia prevenzionistica all'INAIL. - 5. I problemi di riforma del sistema contributivo con particolare riguardo ai premi per la tutela degli infortuni e delle malattie professionali. - 6. Revisione della Costituzione e Governo dei politici per rendere visibile l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

¹⁴ Si veda: F.P. ROSSI, *La tutela della concorrenza nella ratio ulteriore della disciplina comunitaria della prevenzione*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali dell'INAIL*, fascicolo 4-5, 1995, p. 389.

Ebbene, è da dire come la rilettura oggi delle affermazioni storiche sopra richiamate dia senso politico, economico e sociale al rilievo secondo cui «la vigilanza sull'applicazione delle norme prevenzionistiche non può avvenire senza tener conto delle implicazioni, che si hanno sul piano della determinazione dei premi assicurativi e su quell'insieme di regole anche di diritto internazionale che la legge 29 dicembre 1994, n. 747, ha inserito nell'ordinamento italiano per quanto concerne l' "Organizzazione mondiale del commercio". Ed infatti, le relazioni internazionali nel campo del commercio e delle attività economiche dovrebbero essere finalizzate ad innalzare il tenore di vita, a garantire la piena occupazione e un volume sostanziale e in continua crescita di reddito reale e di domanda effettiva e ad espandere la produzione e il commercio di beni e servizi, consentendo, al tempo stesso, un impiego ottimale delle risorse mondiali, conformemente all'obiettivo di uno sviluppo sostenibile»¹⁵.

Ed ecco, quel che piace oggi sottolineare, a piena conferma di quanto da noi sostenuto e proposto sedici anni fa in materia di prevenzione degli infortuni, è la meritoria operazione *Click Day*, posta in essere dall'INAIL nel gennaio 2011 con la ripartizione dei 60 milioni di euro di fondi in *budget* regionali e con la loro assegnazione in funzione del numero di addetti nonché dell'andamento infortunistico di ciascuna area territoriale del Paese. Riguardo a questo evento, il Presidente dell'INAIL, Sartori, ha opportunamente sottolineato che «nel quadro della complessa *mission* che oggi caratterizza l'INAIL, gli incentivi economici svolgono un ruolo senza dubbio strategico nella promozione di una vera cultura della prevenzione, che sia capace di sostenere al meglio le aziende nel miglioramento della sicurezza e della salute dei propri dipendenti». Egli, poi, ha precisato che «si tratta di un'iniziativa ormai strutturata e a regime, che potrà contare su risorse crescenti in modo significativo già a partire dall'anno in corso (2011), per il quale sono previsti stanziamenti per 180 milioni di euro; entro il 2013 saranno disponibili circa 750 milioni di euro che consentiranno di soddisfare le esigenze di un gran numero di imprese».

Ci sono voluti ben sedici anni per capire qual è il vero ruolo di rilievo costituzionale dell'INAIL!

8. Le responsabilità di diritto pubblico per le eventuali omissioni di piani annuali di controllo prevenzionale

Una volta resisi conto dell'accentramento nell'INAIL delle competenze di controllo territoriale degli obblighi che discendono dall'applicazione del diritto prevenzionistico, occorrerà procedere ai corrispondenti livelli nazionali e periferici alla relazione annuale di piani di vigilanza ispettiva con criteri e metodi previ di

¹⁵ Così, F.P. ROSSI, op. ult. cit., *ibidem*, p. 400.

obiettività, imparzialità e uniformità. Andrà evitata qualunque nuova manifestazione di indignazione del Presidente della Repubblica per il ripetersi di gravi infortuni sul lavoro, specie riguardo alle piccole imprese che si impegnino, con contratti di subappalto, in lavorazioni di manutenzione con elevato rischio infortunistico. E qui si apre, ancora una volta, il dibattito politico intorno al subdolo intento locale di «non disturbare il manovratore» nonché sull'imprescindibilità di un legale riconoscimento agli Ispettori di vigilanza degli Enti nazionali previdenziali della qualità di Ufficiali di polizia giudiziaria, confermando in tal modo il dato costituzionale dell'omogeneità funzionale pubblica all'azione di contrasto di ogni forma di illegalità.

Nel Forum ANIV 2008 avemmo modo di ricordare il prolungato dibattito che precedette l'approvazione dell'art. 1 della Costituzione da parte dell'Assemblea costituente nel 1947, la quale deliberò di anteporre il lavoro, quale fondamento sociale della democrazia, alla sovranità popolare, quale fondamento politico della medesima. Ed è proprio dalla coniugazione concettuale di detti fondamenti che vengono declinati tutti i valori inviolabili della persona umana nell'irrinunciabile rispetto della sua dignità. A difesa di quest'ultima, invero, è eminentemente informato il Testo unico, di cui al D.Lgs. n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, che oggi attribuisce all'INAIL tutte le competenze di natura prevenzionistica nonché specifici compiti di consulenza nell'ambito della logica di un sistema informativo nazionale e non regionale per la prevenzione.

9. L'azione dell'INAIL nell'ambito delle competenze istituzionali ampliate per effetto delle recenti incorporazioni

Abbiamo denunciato l'esigenza irrefutabile di ordinare un sistema virtuoso per una penetrante cultura della prevenzione con questo rilievo che deve ora ritenersi inevitabile l'ulteriore intervento di doveroso coordinamento delle competenze in ordine alla diretta responsabilità del controllo prevenzionistico da assegnare, per l'appunto, ad un'unica istituzione nazionale, qual è l'INAIL, per la sua centenaria esperienza tecnico-specialistica. Vero è, d'altronde, che l'intervenuta incorporazione degli Istituti ISPEL e IPSEMA, proprio nell'intento politico di ottimizzare le risorse in tema di «*lavoro sicuro*», segnala il fondamentale ruolo che la Costituzione assegna all'INAIL per un'assorbente tutela dei propri assicurati a partire dal controllo sulla prevenzione infortunistica per finire alla riabilitazione occupazionale dei medesimi a seguito di eventi inabilitanti, economicamente protetti.

Così, oramai per legge, spetta all'INAIL, tra gli altri compiti, anche quelli concernenti le seguenti attività: a) consulenza alle aziende, in particolare alle medie, piccole e micro imprese, anche attraverso forme di sostegno tecnico e speciali-

stico finalizzate sia al suggerimento dei più adatti mezzi, strumenti e metodi operativi, efficaci alla riduzione dei livelli di rischio in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sia all'individuazione degli elementi di innovazione tecnologica in materia con finalità prevenzionali, raccordandosi con le altre istituzioni pubbliche operanti nel settore e con le parti sociali; *b)* progettazione ed erogazione di percorsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro tenendo conto e in conformità dei criteri e delle modalità elaborate ai sensi di legge; *c)* formazione per i responsabili e gli addetti ai servizi di prevenzione e di protezione di cui al T.U. in discorso; *d)* promozione e divulgazione della cultura della salute e della sicurezza del lavoro nei percorsi formativi scolastici, universitari e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa stipula di apposite convenzioni con le istituzioni interessate; *e)* consulenza alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza del lavoro; *f)* contributo al Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro ai sensi dell'art. 8 dello stesso T.U.

Infine, per quanto attiene all'azione degli ispettori di vigilanza dell'INAIL, è opportuno sottolineare il disposto legislativo secondo cui, in ogni caso, l'esercizio di attività di consulenza non esclude o limita la possibilità per il predetto Istituto di svolgere l'attività di controllo e verifica degli obblighi afferenti al versamento dei premi ad esso dovuti.

RIASSUNTO

Dalla riflessione sul rapporto delle economie globali tra produttività e competitività degli Stati, l'Autore ricorda il principio enunciato in sede comunitaria, secondo il quale i contratti a tempo indeterminato devono continuare ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro fra datori e lavoratori. Ritiene ormai superata una negoziazione collettiva nazionale avulsa dal contesto territoriale di ogni singola azienda e afferma che le parti sociali sono costrette a scendere al piano terreno di un unico livello contrattuale nel quale «il lavoro stabile è il lavoro sicuro». Inoltre, rilevata la fondamentale distinzione tra diritto europeo prevenzionistico e diritto interno dell'assicurazione infortunistica, l'Autore insiste sull'illegittimità politica di continuare a conservare alle Aziende sanitarie locali competenze di vigilanza e indirizzi di politica attiva in materia prevenzionistica a causa del loro contrasto con i principi della legislazione esclusiva in tema di tutela della concorrenza. Segnala, infine, il nuovo ruolo dell'INAIL, assunto, con indubbia rilevanza costituzionale, a seguito dell'incorporazione dell'ISPESL e dell'IPSEMA e in forza della meritoria operazione denominata *Click Day* con la ripartizione, nel gennaio 2011, di 60 milioni di euro di fondi in *budget* regionali nel precipuo intento di promuovere una vera cultura della prevenzione.

SUMMARY

From reflection on the relationship of global economies, between productivity and competitiveness of the states, the author recalls the principle set out at the Community level, according to which open-ended contracts must continue to be the common form of labour relations between employers and workers. He holds that national collective bargaining, separated from the territorial context of each individual company, has now been superseded, and he says that social partners are forced to descend to the ground level of a single contractual level in which "steady work is assured work." Moreover, he demonstrates the fundamental distinction between European preventative law and domestic accident insurance law; the author insists on the illegitimacy of the policy continuing unchanged, that the local health authorities have jurisdiction for oversight and direction of active policy relating to preventative matters because of their contrast with the principles of exclusive legislation concerning the protection of competition. Lastly, he indicates the new role of INAIL, assumed with undoubted constitutional importance as a result of the incorporation of the ISPESL and the IPSEMA, and on the strength of the meritorious operation called "Click Day" with, in January, 2011, the apportionment of 60 million Euros to regional budgets, whose chief intention is promoting a culture of prevention.