

5. Premessa. Sul complesso sistema di vigilanza e controllo riservato agli organismi pubblici competenti, indispensabile presidio dei rilevanti interessi “pubblici” coinvolti dalla disciplina di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, molto occorrerebbe dire. La delineazione di un tale sistema, almeno nei suoi principali elementi strutturali, è infatti indispensabile se si vuole apprezzare compiutamente quale sia il modello legale previsto per la vigilanza e il controllo in materia di salute e sicurezza dei lavoratori attualmente vigente, frutto com’è dell’intreccio di molteplici fonti nazionali (statali e regionali) ed europee.

Accanto alle attività di vigilanza e di controllo sulle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori svolte internamente all’azienda di cui ci ha parlato Chiara Lazzari, sono infatti disciplinati molti importanti strumenti che, messi a disposizione di una pluralità di autorità competenti, consentono di esercitare un controllo che potremmo definire “esterno” (rispetto all’azienda), funzionalmente configurabile come ad esso “complementare”, destinato ad intervenire nei casi di “fallimento” o di sua non adeguata efficacia. Vigilanza e controlli interni ed esterni costituiscono peraltro attività tutte sostanzialmente annoverabili come prevenzionali; quelle esterne evidenziano, tuttavia, un più accentuato carattere repressivo/sanzionatorio.

5.1. Fondamento, competenze, soggetti del sistema di vigilanza. Il coordinamento e i suoi strumenti.

L’aspetto che più di ogni altro esprime la complessità del sistema di vigilanza e di controllo in materia di salute e sicurezza dei lavoratori è rappresentato dalla pluralità degli organi competenti ad esercitarla. Com’è a tutti noto, accanto alla conferma della competenza generale attribuita ai Servizi delle Aziende sanitarie locali dall’art. 21 della legge n. 833/1973 (riforma sanitaria), l’art. 13 del decreto 81/2008 ha ribadito il ruolo di molti altri Soggetti, alcuni in ragione degli specifici rischi soggetti a controllo (il Corpo nazionale dei vigili urbani, per la protezione e la vigilanza antincendi), altri in considerazione degli specifici settori o attività da vigilare (ad esempio, il Ministero dello sviluppo economico per il settore minerario; i servizi sanitari e tecnici per le forze armate e di polizia). Da segnalare vi è anche la competenza assegnata al Servizio ispettivo del Ministero del lavoro, riguardante soprattutto il pericolosissimo settore delle costruzioni edili (o di genio civile, i lavori sotterranei, i lavori mediante cassoni in aria compressa e i lavori subacquei).

Impossibile non rilevare la scarsa razionalità e funzionalità tecnica di un sistema che si regge su una così elevata frammentazione e dispersione di competenze, soprattutto per le evidenti conseguenze che possono determinarsi sul piano dell’effettività e della qualità dei controlli. A tutto ciò può aggiungersi l’ancora diffusa e non infondata convinzione di molti secondo cui le Asl continuano a vivere in condizioni difficili, segnate come sono da profonde asimmetrie funzionali e strutturali tra territorio e territorio, determinate anche dalla indisponibilità di risorse professionali ed economiche adeguate.

Peraltro si tratta di critiche che la riforma del Titolo V della Costituzione ha se possibile accentuato, in ragione del fatto che la materia della sicurezza sul lavoro, pur ricondotta alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni, presenta al proprio interno sia aspetti che rientrano nella competenza

esclusiva dello Stato (i livelli essenziali delle prestazioni, le sanzioni penali) sia aspetti di competenza esclusiva delle regioni (formazione professionale), ma anche aspetti che non possono essere disciplinati in modo rigido, e che dunque richiedono il ricorso al criterio della leale collaborazione tra i vari livelli istituzionali coinvolti. E ciò vale anche per quanto concerne l'esatta allocazione delle funzioni amministrative (in base alla consolidata regola del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative), che devono intendersi spettanti allo Stato soltanto nelle materie di sua esclusiva competenza (in tutti gli altri casi rientrano nella competenza regionale), fatta eccezione per i casi in cui sorga un'esigenza di esercizio unitario della funzione.

Di fronte ad un tale sistema, ipotizzare un ricompattamento delle funzioni di controllo è senza dubbio la più immediata e ragionevole delle soluzioni che si potrebbero auspicare. E ciò si è fatto in diverse occasioni, anche recenti, per lo più indicandosi quale soggetto più idoneo a diventare il collettore di tutte le competenze in materia i Servizi ispettivi del Ministero del lavoro (già depositari di alcune specifiche funzioni di vigilanza ma soprattutto) in veste di depositari dei poteri di vigilanza generale sui rapporti di lavoro. In capo ai Servizi ispettivi del Ministero del lavoro si verrebbe così a configurarsi una competenza generalista ed esclusiva, con il conseguimento di quell'efficientamento del modello di vigilanza che proprio la frammentazione delle competenze aveva al contrario impedito di realizzare.

Al di là dei livelli di efficienza teorica che il sistema di vigilanza potrebbe realisticamente conseguire, non dovrebbe tuttavia sfuggirci come il riconsiderare la competenza generale attribuita dalla riforma sanitaria del 1978 alle Asl implicherebbe il sacrificio dell'idea forte che la sosteneva - l'unificazione della tutela della salute nell'ambiente naturale di vita e di lavoro - nell'ambito della quale la vigilanza diventa un fondamentale strumento di prevenzione. Secondo tale idea, la salute è un diritto personalissimo che si deve declinare senza variazioni di sostanza in tutti i luoghi in cui si svolge e si completa la personalità di ogni cittadino: ne consegue che è proprio la necessità di gestire unitariamente i vari momenti che caratterizzano la salute di ciascuno ad esigere che le funzioni di vigilanza siano svolte dallo stesso organo incaricato di fare prevenzione. Sta qui l'emersione di un nuovo ed inedito concetto di vigilanza - su tale concetto e sulla sua "specificità" rispetto alla vigilanza generale sui rapporti di lavoro affidata ai Servizi Ispettivi del Ministero del lavoro credo sarà particolarmente utile e fruttuoso confrontarsi con l'Unità genovese - che da anticamera della repressione e del processo penale assume le vesti di attività di controllo e di stimolo per realizzare le migliori condizioni di sicurezza e salute sul lavoro.

Il legislatore della riforma sanitaria del 1978 ha ritenuto che per realizzare un'attività di prevenzione sistematica e razionale fosse fondamentale creare un servizio che garantisse la complementarità di tutte le funzioni (conoscitive, propositive, di controllo e di repressione) e di tutti i compiti a tal fine necessari. Questa scelta strategica è stata fortemente ribadita anche nel Patto della salute siglato da Stati e Regioni nel 2007: essa costituisce la base condivisa su cui si fonda la successiva stesura del Testo Unico avviato dalla legge delega n. 123/2007.

Confermando la competenza generale delle Asl in materia di vigilanza sulle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori (e con essa il variegato sistema della ripartizione delle competenze così come consolidatosi negli anni, senza tuttavia rinunciare alla sua “valorizzazione”), Patto per la salute e legge delega n. 123/2007 (art. 1, comma 2, lett. q) evidenziano il convincimento che per rendere più efficaci (anche) gli interventi di vigilanza – nel senso di evitare sovrapposizioni, duplicazioni e carenze – sia innanzitutto necessario intervenire sulla razionalizzazione e sul coordinamento delle strutture centrali e territoriali competenti, puntando sulla ridefinizione dei compiti e della composizione (su base tripartita) della Commissione consultiva permanente e dei Comitati regionali di coordinamento di cui già all’art. 27 del d. lgs. n. 626/94. In particolare, la legge delega, determinata a realizzare un immediato “efficientamento” del modello di vigilanza, ha deciso di affidare ad un DPCM del 21 dicembre 2007 il compito di ridisciplinare l’attività di coordinamento affidata ai Comitati regionali di cui all’art. 27 del d. lgs. n. 626/1994, in tal modo riconoscendone l’assoluta centralità, attraverso l’individuazione dei settori prioritari di intervento e dei progetti operativi attraverso cui organizzare l’azione di vigilanza, prevenendo altresì l’esercizio di poteri sostitutivi in caso di inadempimento da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici e l’integrazione degli archivi informatici.

Insomma, con la stesura del DPCM, il legislatore del 2007 ha voluto perseguire l’obiettivo di accrescere l’efficienza e l’efficacia del sistema di controllo e di vigilanza mediante l’impostazione di una nuova e più coerente attività di programmazione e di pianificazione territoriale della vigilanza, strategicamente ben orientata e concretamente attuabile sia rispetto al territorio, sia in considerazione delle risorse umane e strumentali effettivamente disponibili.

Consapevoli della rilevanza strategica di tale scelta, la nostra unità di ricerca ha deciso di prestare una particolare attenzione ai Comitati regionali di coordinamento, alla loro struttura e alla loro attività, cui sarà dedicata una parte significativa della ricerca empirica che svolgeremo il prossimo anno.

Tale ricerca presenta più profili meritevoli di indagine: la possibilità di confrontare l’operatività dei “vecchi e nuovi” Comitati; nei limiti di flessibilità consentita al DPCM, la realizzazione di una mappatura dei Comitati istituiti nelle diverse Regioni, a seconda del tipo di struttura organizzativa di cui sono stati dotati (ampia/snella); l’analisi della tipologia di attività e di progettualità che sono state effettivamente messe in campo dalla loro istituzione; la valutazione dell’efficacia dell’attività di coordinamento effettivamente svolta, sia sotto il profilo della rilevanza del dato statistico/quantitativo sia per quanto concerne il livello qualitativo raggiunto dall’insieme della progettualità realizzata; l’individuazione delle criticità che permangono e la formulazione di misure/strumenti che potrebbero consentire di superarle.

L’Unità di ricerca di Urbino ha maturato importanti rapporti relazionali con tutte le istituzioni territoriali che sono coinvolte nelle attività di vigilanza e controllo attraverso l’Osservatorio Olympus e rappresenta l’Università nell’ambito del “nuovo” Comitato Regionale di coordinamento fin dalla sua istituzione. La ricerca potrebbe altresì giovare di un Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei Comitati regionali dopo l’entrata in vigore del Testo Unico che il **Comitato per**

l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 81/2008 dovrebbe approvare nell'ambito degli Indirizzi per la realizzazione degli interventi di prevenzione e tutela formulati per l'anno 2014.

Non intendiamo ovviamente cadere nell'errore di affrontare la questione del coordinamento dell'attività di vigilanza focalizzando la nostra attenzione soltanto sulla dimensione pur decisiva dei Comitati regionali. Il decreto 81/2008, infatti, preso atto delle difficoltà di conseguire una più decisa razionalizzazione del sistema di vigilanza, ha collocato i Comitati regionali all'interno di un sistema istituzionale molto più completo e coeso, che occorre dunque tenere in debito conto, approfondendo in particolare ruolo e funzioni:

- Del già ricordato **Comitato nazionale ex art. 5**: istituito presso il Ministero della salute con DPCM 26 maggio 2009, è composto da rappresentanti dei ministeri del lavoro, della salute e del lavoro, delle regioni e provincie autonome, nonché, con funzione meramente consultiva, di rappresentanti dell'Inail. In attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sull'attuazione concorrente della disciplina di tutela della salute e sicurezza sul lavoro), esso costituisce la c.d. "cabina di regia" dell'intero sistema, tra cui, specificamente, il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza e controllo, definendo (art. 5, comma 3 lett. c) "la programmazione annuale in ordine ai settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività e i progetti operativi a livello nazionale, tenendo conto delle indicazioni provenienti dai Comitati regionali di coordinamento e dai programmi di azione individuati in sede comunitaria", nonché (art. 5, comma 3, lett. d) "programma il coordinamento della vigilanza a livello nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro". Mi limito qui a rilevare, con forte preoccupazione, come l'art. 2, comma 1, lett. n, del D.P.R. 28 marzo 2013, n. 44 – contenente il Regolamento per il riordino degli organi collegiali ed altri organismi operanti presso il Ministero della salute (ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183) finalizzato alla riduzione della spesa pubblica – abbia soppresso il Comitato nazionale e disposto che le sue funzioni siano trasferite ad un unico organo collegiale denominato "Comitato tecnico sanitario", al quale risultano formalmente conferite tutte le funzioni fino ad ora assolte dagli organi collegiali e dagli organismi dallo stesso decreto soppressi. La scelta di attribuire ad un unico Comitato funzioni largamente amministrative così diverse tra loro sembra operativamente ritrovare un minimo di razionalità operativa nell'articolazione del Comitato stesso in Sezioni distinte, ciascuna con un proprio Presidente, da convocarsi autonomamente, alle quali vengono assegnati alcuni tra i componenti del Comitato, scelti in ragione delle materie di rispettiva competenza. Le funzioni del Comitato nazionale di cui all'art. 5 del decreto 81/2008 sono pertanto assegnati alla "Sezione per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro" (ex art. 4, comma 1, lett. n), la quale dovrebbe auspicabilmente continuare ad assolvere i compiti essenziali che il Comitato nazionalmente soppresso assolveva garantendo la fisiologia del sistema istituzionali disegnato dal Testo unico.

- Del **Sistema Informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro** istituito dall'art. 8 del d. lgs. n. 81/2008, gestito tecnicamente dall'Inail, avente lo scopo di fornire dati utili (ai soggetti destinatori e agli enti utiizzatori) ad orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia dell'attività di prevenzione e per indirizzare l'attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili nei diversi archivi informatici presenti in Ministeri, regioni, province autonome, Inail, Cnel, con il concorso degli OP e la partecipazione delle parti sociali, attraverso la loro consultazione in ordine ai flussi informativi riguardanti: il quadro produttivo ed occupazionale; il quadro dei rischi in un'ottica di genere; il quadro di salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici; il quadro degli interventi di prevenzione e di vigilanza delle istituzioni preposte; i dati degli infortuni sotto la soglia indennizzabile dall'Inail.

- Dell'**Interpello**: previsto dall'art. 9 del d. lgs. 23 aprile 2004, n. 124, esso è introdotto nell'ambito del sistema di vigilanza e controllo della salute e sicurezza dall'art. 12 del decreto 81/2008. Una limitata platea di soggetti interpellati di livello nazionale (con esclusione dei singoli) potrà rivolgere ad una apposita Commissione Interpelli istituita presso il Ministero del lavoro (composta da quattro rappresentanti dei Ministeri e quattro rappresentanti delle Regioni, nel rispetto del principio della leale collaborazione) appositi quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa – di rango legislativo e regolamentare, ma anche regionale nel caso in cui essa contribuisca ad integrare la normativa nazionale - sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Per quanto a noi qui maggiormente interessa, diversamente da quanto prevede l'art. 9 del d. lgs. 124/2004 (ma anche diversamente dall'istituto dell'interpello del contribuente di cui all'art 11 della legge n. 212/2000), il decreto 81 non riconnette all'adeguamento alle indicazioni fornite in sede di interpello l'esclusione dalle sanzioni (evitando così ogni possibile censura di incostituzionalità soprattutto in relazione all'applicabilità delle sanzioni penali) ma si limita a prevedere che quelle indicazioni costituiscano criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio dell'attività di vigilanza che ne risulterà pertanto positivamente orientata in modo uniforme (nonostante la pluralità degli organismi competenti ad esercitare effettivamente il controllo).