

**AMBIENTE E SICUREZZA
SUL LAVORO.
QUALI TUTELE IN VISTA
DEL TESTO UNICO?**

**Atti del Convegno
di Benevento
9 novembre 2007**

**a cura di
Gaetano Natullo
Rosario Santucci**

FrancoAngeli

Pubblicazioni DASES

*Dipartimento di Analisi
dei sistemi economici e sociali
Università degli Studi del Sannio*

Collana DASES

Dipartimento di Analisi dei sistemi economici e sociali dell'Università degli Studi del Sannio

Comitato scientifico:

Filippo Bencardino; Arturo Capasso; Ennio De Simone; Giuseppe Marotta; Maria Rosaria Napolitano; Riccardo Realfonzo; Paolo Ricci; Rosario Santucci; Massimo Squillante.

La collana si propone di divulgare i risultati di studi e ricerche promosse nell'ambito delle finalità scientifiche del Dipartimento di Analisi dei sistemi economici e sociali, accogliendo monografie, opere collettive ed atti di convegni e seminari. La collana consente a studiosi, anche giovani, di contribuire al dibattito scientifico nelle discipline economico-sociali e a diffondere l'attività di ricerca condotta nell'Ateneo del Sannio.

**AMBIENTE E SICUREZZA
SUL LAVORO.
QUALI TUTELE IN VISTA
DEL TESTO UNICO?**

**Atti del Convegno
di Benevento
9 novembre 2007**

**a cura di
Gaetano Natullo
Rosario Santucci**

Pubblicazioni DASES

*Dipartimento di Analisi
dei sistemi economici e sociali
Università degli Studi del Sannio*

FrancoAngeli

Volume pubblicato con il contributo finanziario del Dipartimento di Analisi dei Sistemi economici e Sociali dell'Università degli Studi del Sannio e della Regione Campania, Assessorato ad Istruzione, Formazione e Lavoro.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Franco Carinci, ordinario di Diritto del lavoro – Università di Bologna
Antonella Ciriello, giudice del Lavoro – Tribunale di Santa Maria Capua Vetere
Fulvio Corso, ordinario di Diritto del lavoro – Seconda Università di Napoli
Filippo De Rossi, ordinario di Fisica tecnica ambientale – Università degli Studi del Sannio
Salvatore Dovere, magistrato di Corte d'Appello – Giudice presso il tribunale di Napoli
Francesco Forzati, associato di Diritto penale dell'economia – Università di Napoli Federico II.
Massimo Franco, ordinario di Organizzazione aziendale – Università del Molise
Paola Genito, avvocato del Foro di Benevento – cultore di Diritto del lavoro presso l'Università del Sannio
Vincenzo Luciani, associato di Diritto del lavoro – Università di Salerno
Marco Masi, coordinatore del Comitato Tecnico delle Regioni e Province Autonome
Gaetano Natullo, associato di Diritto del lavoro – Università del Sannio
Paolo Pascucci, ordinario di Diritto del lavoro – Università di Urbino
Valentina Pasquarella, ricercatrice in Diritto del Lavoro – Università di Foggia.
Maurizio Ricci, ordinario di Diritto del lavoro – Università di Foggia
Mario Rusciano, ordinario di Diritto del lavoro – Università di Napoli Federico II
Rosario Santucci, ordinario di Diritto del lavoro – Università del Sannio
Francesco Stolfa, avvocato in Trani e docente di "Igiene e Sicurezza del lavoro" – Master Università di Bari
Stefano Torraca, associato di Diritto penale – Università del Sannio
Lorenzo Zoppoli, ordinario di Diritto del lavoro – Università di Napoli Federico II

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione di <i>Rosario Santucci</i>	pag.	7
Introduzione di <i>Mario Rusciano</i>	»	10
Sessione I – Soggetti e regole		
Premessa di <i>Franco Carinci</i>	»	16
Relazioni		
Riassetto normativo e sistema delle fonti di <i>Gaetano Natullo</i>	»	19
Definizione e verifica degli standard di tutela di <i>Filippo De Rossi</i>	»	33
Sicurezza sul lavoro: controllo e partecipazione sindacale tra <i>ius conditum</i> e <i>ius condendum</i> di <i>Maurizio Ricci</i>	»	38
Appunti sui fondamenti della competenza in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro, nell’attesa del testo unico di <i>Paolo Pascucci</i>	»	56
L’apparato sanzionatorio della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro dopo la legge n. 123/07 di <i>Salvatore Doveve</i>	»	75
Interventi		
Politica criminale della sicurezza sul lavoro e gestione del rischio tecnologico: verso un sistema penale differenziato? di <i>Francesco Forzati</i>	»	91
Il nuovo ruolo degli organismi paritetici di <i>Paola Genito</i>	»	102
Art. 25- <i>septies</i> d.lgs. 231/01: finalmente il sistema prevenzionale aziendale al vaglio del giudice? di <i>Francesco Stolfi</i>	»	106
Brevi note su alcune specifiche tematiche emergenti dalla legge n. 123/07 nell’ottica penalistica di <i>Stefano Torraca</i>	»	117
Sessione II – Assetti organizzativi e mercati del lavoro		
Relazioni		
Incidenti sul lavoro e sistemi produttivi arretrati di <i>Riccardo Realfonzo</i>	»	129

La sicurezza come dimensione del benessere e della qualità del lavoro di <i>Massimo Franco</i>	pag.	135
Interventi		
Gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sulla discussa figura del danno differenziale di <i>Antonella Ciriello</i>	»	145
La tutela della “personalità morale” nella prospettiva di una revisione delle norme per la sicurezza sul lavoro di <i>Fulvio Corso</i>	»	177
Il danno biologico tra trattamento previdenziale e tutela risarcitoria: la questione del danno “differenziale” di <i>Vincenzo Luciani</i>	»	185
La cultura della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di <i>Marco Masi</i>	»	196
Spigolature in materia di sicurezza negli appalti: l’edilizia nel “mirino” del legislatore di <i>Valentina Pasquarella</i>	»	200
Conclusioni di <i>Lorenzo Zoppoli</i>	»	216
Bibliografia	»	218
Abbreviazioni	»	229

PREFAZIONE

La sicurezza nei luoghi di lavoro: una piaga aperta ma curabile?

Non sono necessari tanti argomenti e dati per dimostrare la drammatica attualità della tematica sulla sicurezza nei luoghi di lavoro: basterebbe solo rammentare le morti bianche della fine del 2007 e dell'inizio del 2008 che, superando le divisioni geo-economiche del nostro Paese, ripropongono la tragedia del lavoro che uccide.

Come tutti sanno gli incidenti mortali sul lavoro costituiscono purtroppo episodi non isolati ma ricorrenti. Se è vero che le statistiche indicano un decremento degli incidenti sul lavoro nell'ultimo decennio – grazie anche alle innovazioni tecnologiche e alla riduzione dei lavoratori occupati nei settori a maggiore rischio –, è anche vero che mille incidenti mortali all'anno è cifra altissima ed insopportabile (secondo le più recenti *stime* dell'Inail, vi sarebbero stati 1.341 morti nel 2006 e 1.210 nel 2007). La gravità del problema si accresce se si pensa che il lavoro sommerso occulta i propri incidenti mortali camuffandoli da incidenti stradali!

Paradossalmente ciò accade in presenza di una normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro che ha subito nell'ultimo decennio una forte modernizzazione, di stampo europeo, nel cui ambito si è valorizzata l'organizzazione della prevenzione degli infortuni sul lavoro, con l'accrescimento di mezzi, procedure e strumenti ed il coinvolgimento di numerosi attori, sociali ed istituzionali.

Le tragiche statistiche degli incidenti sul lavoro, il nuovo intervento legislativo (la l. 3 agosto 2007 n. 123) che rafforza le regole esistenti in molti aspetti cruciali e delega il Governo all'emanazione di un testo unico sulla sicurezza del lavoro, la definizione delle potestà in materia di sicurezza del lavoro acquisite dalle Regioni in base all'art. 117 della Costituzione, gli interventi delle Regioni ed il ruolo del contratto collettivo e delle rappresentanze dei lavoratori, inducono dunque a riflettere sulla tematica per capire quali siano i gangli sui quali ancora agire per arrestare o quanto meno frenare la tragica tendenza del nostro Paese.

In questo volume si raccolgono gli atti del convegno, svoltosi a Benevento il 9 novembre 2007 su “Ambiente e sicurezza sul lavoro. Quali tutele in vista del Testo Unico?”, che ha visto la partecipazione di esperti nazionali, magistrati, avvocati ed operatori della sicurezza del lavoro (nell'occasione è stato presentato il volume “Ambiente e sicurezza del lavoro” a cura di M. Rusciano e G. Natullo, Collana Diritto del lavoro diretta da Franco Carinci, Utet). Il convegno nelle due sessioni focalizza la sua attenzione, per un verso, su “soggetti” e “regole” del sistema della sicurezza del lavoro, e, per l'altro verso, su assetti organizzativi e mercato del lavoro, in un'ottica che consideri il quadro esistente e le tutele approntabili in vista del Testo Unico sulla sicurezza. L'ambizione della

giornata di studi è sicuramente quella di sottoporre il sistema normativo ad un'attenta analisi ma soprattutto vi è l'obiettivo di mettere sul banco di prova alcuni aspetti ritenuti fondamentali per il buon funzionamento del sistema: l'assetto delle fonti dopo la riforma del titolo V della costituzione ed il ruolo che le Regioni possono svolgere nel sistema normativo; l'individuazione del metodo di definizione degli standard di sicurezza; il ruolo delle parti sociali; i controlli; il corredo sanzionatorio delle prescrizioni normative; gli assetti organizzativi che possono incidere sulla sicurezza; l'incidenza dei nuovi lavori e del lavoro sommerso; l'idea che la sicurezza non possa essere vissuta come un costo ma come un elemento integrante di una moderna organizzazione del lavoro, in grado di accrescere la responsabilità e la produttività delle imprese. Ciò anche per i rischi ed i costi da affrontare, una volta che le regole siano state violate ed i danni si siano prodotti (si pensi al problema del risarcimento del danno che va oltre quello obbligatoriamente assicurato, il danno c.d. differenziale).

Al di là di incertezze e lacune normative ancora persistenti (ad esempio gli standard di sicurezza che i datori di lavoro sono tenuti ad assicurare per adempiere esattamente il loro obbligo, in osservanza al principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile), i problemi cruciali attengono senz'altro al versante applicativo del sistema normativo e al rafforzamento della cultura della sicurezza da parte delle imprese. Tuttavia non va trascurato il sistema sanzionatorio, che deve essere ben tarato sulla violazione di norme comportamentali che fuoriescono dallo standard di sicurezza delle diverse attività produttive: se infatti si colpisce anche il datore di lavoro, che ha adottato sistemi standard di sicurezza, allora è evidente che si ingenerano comportamenti ulteriormente distortivi ed elusivi.

Allo stato dei fatti, la normativa sulla sicurezza è largamente disapplicata, ciò dipendendo soprattutto dal modo in cui è organizzato il controllo (personale ridotto, scarso coordinamento tra gli organismi preposti) e dalla sussistenza della vasta area del sommerso. In ogni caso, la prospettiva della sicurezza preventiva del lavoro ha bisogno di una maggiore maturazione: essa deve essere vista come un investimento, sia organizzativo, sia sociale, non come un costo. Gli imprenditori, pertanto, dovrebbero inscrivere nell'ambito di moderne tecniche di gestione del personale e della responsabilità sociale anche nei confronti del territorio in cui l'impresa è inserita.

Maggiore controllo, rispetto della normativa e promozione della cultura della sicurezza possono realizzarsi attraverso comportamenti sinergici degli attori del sistema e con adeguate incentivazioni della qualità e della sicurezza del lavoro. A tal fine un ruolo importante può svolgere la normativa promozionale e premiale sull'applicazione delle regole preventive (l'etica del rispetto delle regole va, per un verso, sollecitata e, per un altro verso, imposta, perdendo – è vero – il carattere della spontaneità: qui però sono in gioco la vita e l'integrità fisica delle persone che lavorano e non soltanto valori patrimoniali). Vanno incrementate le misure che impediscono l'utilizzazione di istituti del diritto del

lavoro ai quali sono assai interessati gli imprenditori (contratti a termine, somministrazione di lavoro etc.) laddove gli stessi non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994 (v. già art. 3, co. 1, lett. d) d.lgs. 368/01; art. 20, co. 5, lett. d, d.lgs. n. 276/2003); come pure gli incentivi alle imprese devono essere erogati soltanto alle imprese che siano in regola con le prescrizioni sulla sicurezza del lavoro.

Per questo convegno le aspettative di riflessione e di proposte sono ambiziose ma le forze in campo sono adeguate. Con esso si ha anche l'obiettivo di promuovere, a livello locale, l'istituzione di un osservatorio permanente del fenomeno, attraverso la partecipazione di attori sociali ed istituzionali, che sappiano non solo dedicarvi parole, ma prospettare e stimolare azioni concrete.

Rosario Santucci

INTRODUZIONE

1. Vorrei dare inizio ai lavori di questa sessione con qualche rapida riflessione, a carattere generale, sul tema del nostro incontro – la sicurezza del lavoro – che certo non ha bisogno di essere segnalato per la sua attualità, per la sua importanza e per la sua complessità: ravvisabili nei fatti del nostro quotidiano, ancor prima e ancor più che nelle pagine del Commentario della Utet, che ho coordinato assieme a Gaetano Natullo e che oggi viene presentato. Le cronache di questi giorni, purtroppo, continuano a registrare infortuni sul lavoro a ripetizione; e dai cittadini, non meno che dalle istituzioni, si leva una istanza, molto sentita, di adeguamento delle normative e dei controlli, che dovrebbero garantire più sicurezza nei luoghi di lavoro.

Per la verità, l'adeguamento delle normative è sotto gli occhi di tutti, visto il succedersi, più o meno rapido – fra attese deluse, annunci e smentite – di innovazioni e sistemazioni legislative: destinate, ovviamente, ad incidere anche sull'impegno editoriale di Natullo e mio; impegno che rischia di diventare così una sorta di “Fabbrica di San Pietro”, con la sua proverbiale stabilità. E così, appena terminato il non facile lavoro del Commentario, è stata emanata la legge n. 123 del 2007. Questa legge, come si vedrà approfonditamente nel corso del dibattito, in primo luogo, è una legge delega che mira non ad un semplice riordino (di taglio, per così dire, “compilativo”) della normativa esistente sulla salute e sicurezza del lavoro, ma è una legge delega per il riassetto e la riforma dell'intera materia. In secondo luogo, la medesima legge, oltre a contenere la delega, contiene pure varie importanti disposizioni, che entrano in vigore immediatamente e direttamente, cioè senza bisogno di leggi delegate, innovando così da subito il quadro legislativo attuale. Da qui è nata l'esigenza di predisporre, quasi in tempo reale, un aggiornamento del commentario, appena dopo la pubblicazione di esso.

Ma non è finita: in tempi brevi, ci sarà da riflettere sulla normativa delegata, che dovrebbe essere emanata entro i prossimi mesi. Anche perché la sicurezza del lavoro è una di quelle materie, sulle quali, fortunatamente, le vicende politiche e la sorte dei governi non dovrebbero incidere più di tanto: considerata, appunto, la sua rilevanza e, soprattutto, la costante drammaticità dei dati reali, di cui parlavo all'inizio.

2. Venendo all'annosa questione del Testo Unico, l'esigenza di quest'ultimo, per coordinare e razionalizzare l'attuale corpo normativo, rimane ineludibile. Com'è noto, anche l'ultimo dei tanti tentativi, compiuti dagli anni '70 ad oggi, è stato infruttuoso.

Sul punto va, peraltro, evidenziato che il progetto governativo, nella scorsa legislatura, è stato oggetto di molte critiche, provenienti dalle parti più diverse: a cominciare dalle stesse parti sociali per finire alle istituzioni (Consiglio di Stato, Conferenza delle Regioni, ecc.). Ciò in quanto, con molta probabilità, esso affrontava problemi giusti nel modo sbagliato: ad esempio, prevedeva la c. d. “deregolamentazione” mediante la trasformazione di molti precetti degli anni '50 in norme di buona tecnica e buone prassi, come tali sfornite di sanzioni. O ancora, prevedeva un alleggerimento forse eccessivo del sistema sanzionatorio. O, infine, prevedeva un rafforzamento, non so quanto davvero utile, della c. d. “bilateralità”.

E non è tutto. A parte uno strisciante indebolimento delle rappresentanze (aziendali) dei lavoratori per la sicurezza, il progetto medesimo sovrapponeva pericolosamente le funzioni degli enti bilaterali a quelle degli organismi di vigilanza; mentre poi trascurava altri aspetti non secondari e assai problematici della vasta materia (emblematica la scarsa attenzione verso le esigenze dei lavoratori flessibili e atipici o verso gli immigrati extracomunitari, ecc.).

In merito a tali riforme legislative, va detto che resta comunque incerto l'esito di quella che io chiamo la combattuta e incessante lotta tra la “forza della legge” e la “forza del destino”, quando si verifica un infortunio sul lavoro. Voglio dire, in altri termini, che sarebbe ovviamente assai semplicistico pensare che, se le leggi saranno migliorate, magari fino al punto da essere “perfette”, non ci saranno più morti sul lavoro: perché difficilmente la forza della legge potrà arrivare a prevalere sulla forza del destino. Ma sicuramente, applicando fino in fondo le leggi, oltre che le regole di buon comportamento, di diligenza e di attenzione, si potrà di molto ridurre il rischio di infortuni e, dunque, anche il numero dei morti.

È allora evidente che il vero problema resta quello dell'effettiva applicazione della legge, attraverso l'apparato e gli strumenti che lo stesso ordinamento appresta. Fermo restando che la diffusione di un'autentica cultura della sicurezza costituisce il primo traguardo da raggiungere, perché l'effettiva applicazione della legge non può che fondarsi sulla mentalità del lavoro sicuro, che devono acquisire tanto gli imprenditori quanto i lavoratori. Soprattutto nel Mezzogiorno: dove la massiccia e ingombrante presenza del lavoro nero (spesso svolto, per giunta, da lavoratori immigrati, più o meno ricattabili), unita allo scarso numero e alla non sempre adeguata preparazione delle risorse umane, di cui dispongono le istituzioni preposte alla vigilanza, costituiscono altrettanti ostacoli gravissimi all'efficacia delle norme giuridiche.

3. A dimostrazione che anche un'ottima legge non può tutto, si può ricordare l'importanza che ancora oggi riveste l'art. 2087 del codice civile. Potrebbe sembrare anacronistico fare ancora riferimento al codice civile, quando abbiamo ormai normative ben più articolate e, soprattutto, più moderne. Eppure, come ben sanno gli “addetti ai lavori” – e, soprattutto, i giudici – la funzione di

garanzia della norma codicistica, in tutti questi anni, non è mai venuta meno, di fronte alle esigenze, molto concrete, di tutela dei lavoratori.

L'art. 2087 cod. civ., cioè, non è solo una sorta di "padre nobile" del nostro sistema normativo di tutela, ma conserva ancora integra una sua significativa forza precettiva. Poche parole compongono codesta norma, che però dicono tutto quello che realmente serve. Ed anzi, penso anche che difficilmente, col moltiplicarsi delle fonti, si potrà ottenere la stessa incisività: troppi interventi e troppe norme possono anche mettere a rischio il perseguimento dell'obiettivo.

4. Il problema della vigilanza e dei controlli sulle misure di sicurezza è il vero nodo irrisolto nel buon funzionamento dell'intero sistema. Ho già accennato alla scarsità tanto del numero quanto della preparazione degli addetti ai controlli. Ma vi sono anche situazioni specifiche, in cui il problema diventa drammatico: come nel caso, ad esempio, degli appalti pubblici, dove è nota la prassi dei ribassi dell'offerta, che vanno a discapito delle tutele del lavoro in generale e, in particolare, della sicurezza del lavoro. Qui i controlli dovrebbero essere rigidissimi e frequentissimi, perché talvolta si rasenta la barbarie.

Altrettanto rilevante, inoltre – anche dal punto di vista di controlli più rigorosi – è il discorso della partecipazione sindacale: sia quanto all'azione delle rappresentanze aziendali o territoriali dei lavoratori, sia quanto alla contrattazione collettiva, specie di secondo livello, come strumento flessibile di regolazione e di intervento.

Molto delicato, infine, rimane il tema dell'apparato sanzionatorio: su cui avremo modo di sentire molte voci, tra gli interventi programmati, e sul quale – ne sono certo – il dibattito sarà particolarmente acceso. È, infatti, l'apparato sanzionatorio che, alla fin dei conti, garantisce l'effettività dell'intero sistema di prevenzione degli infortuni sul lavoro. Sono proprio le sanzioni che fanno capire la reale volontà del legislatore di puntare all'obiettivo, potremmo dire, della "interiorizzazione" delle regole di sicurezza; anche se, ovviamente, occorre sempre mantenere un certo equilibrio nel modulare e proporzionare le sanzioni, ad esempio lasciando la sanzione penale quale *extrema ratio* e puntando, piuttosto, ad un virtuoso intreccio tra sanzione amministrativa, sanzione civile e sanzione penale.

Mi fermo qui, per non rubare altro tempo ai relatori, cui lascio volentieri la parola, riservandomi qualche altro più specifico intervento nel corso di questa sessione, di cui sono coordinatore. Grazie.

Mario Rusciano

Sessione I
Soggetti e regole

PREMESSA

È inutile dire che il tema che viene affrontato è un tema che ritorna quotidianamente nella realtà attraverso i mass-media, sia pure solo nel suo aspetto più drammatico che è quello dello stillicidio delle “morti bianche”.

Gli ultimi dati, almeno quelli del 2006, sono dati relativamente tranquillizzanti sia per quanto riguarda il rapporto rispetto all'Europa sia per quello che riguarda l'interno.

Nel 2006 abbiamo registrato 1602 morti, di cui circa un quarto sono incidenti *in itinere* ed è la cifra che sulla carta appare non drammatica.

La realtà è che soprattutto per la Campania, la quale si colloca solo al decimo posto tra le regioni italiane con circa 40.000 denunce su circa un milione, tali dati sia per quello che riguarda i confronti europei sia per quello che riguarda i *trend* nazionali scontano la forte presenza di lavoro irregolare e l'altrettanto forte frequenza di lavoro immigrato senza permessi di soggiorno.

È evidente che in questa zona occulta, nascosta c'è una puntuale sottovalutazione del fenomeno.

Sappiamo per certo che ci sono stati e ci sono casi in cui gli incidenti e gli infortuni sul lavoro vengono trasformati in incidenti stradali. Pertanto, nonostante le cifre ufficiali che ci tranquillizzano, noi non siamo in grado di fare una valutazione accurata e corretta circa il fenomeno degli infortuni sul lavoro.

L'opera curata da Mario Rusciano e da Gaetano Natullo ha il pregio di segnalare gli aspetti peculiari del problema che rivelano un metodo costruito a misura della materia affrontata, cioè non viene imposto alla materia un metodo prefabbricato ma viene modulato un metodo sul tema.

Innanzitutto, come viene rilevato, bisogna dire che è una materia in cui sono impegnati più ambiti ed è ciò che rende contorto il diritto del lavoro e lo rende incapace di essere incasellato in una delle grandi distinzioni tra diritto pubblico e diritto privato, coinvolgendo i diversi settori del diritto penale, civile, amministrativo, lavoro. Questo impone allo studioso la capacità di seguire tutti i vari accordi esistenti tra le materie.

Il secondo aspetto su cui porre l'attenzione è che tale opera è estranea da quella tipica autoreferenzialità che spesso si utilizza nella trattazione di un tema.

In questa opera ci sono studiosi maturi, ci sono giovani di una scuola di pensiero forte ed accreditata, ci sono magistrati, ci sono esperti e professionisti.

C'è la dimensione collettiva della ricerca, che non significa negazione dell'individualità e dell'identità personale ma cooperazione e coordinazione di un progetto comune. Tutto ciò fa emergere la classica figura della Scuola non più come sede solo di selezione, fondazione e promozione concorsuale bensì in una veste nuova come gruppo di ricerca.

Una volta la scuola non era un gruppo di ricerca; vi era un maestro che indicava i percorsi da seguire nella propria ricerca ma non c'era nessuna progettualità comune.

Una dottrina che vuole studiare il "diritto vivente", per usare un'espressione impropria, ossia il diritto che si fa strada dalla legge alla sua attuazione, che può essere una decisione amministrativa, una decisione giudiziale, l'interpretazione di un direttore del personale o di un sindacato, non può consegnare tale compito soltanto a professori ma deve chiamare in causa, come appunto è stato fatto, magistrati e avvocati.

Sottolineo che uno dei nostri problemi è l'assenza di comunicazione tra la dottrina e la giurisprudenza, un'assenza che non è colmata dalla nostra attività perché spesso scriviamo in un modo eccessivamente concettualistico, tanto che risulta più semplice consultare i siti con la giurisprudenza.

Il giurista deve chiamare in causa coloro che hanno questi saperi di cui lui deve necessariamente tener conto; non può sostituirsi ad essi nella maniera più assoluta.

Un altro problema è che questa materia si può definire "terremotata" da un punto di vista legislativo in quanto l'alternarsi politico si tramuta in un flusso di andata e ritorno anche nell'ordinamento della materia stessa e quindi anche questo testo deve essere sostanzialmente già aggiornato. Gli autori del testo si sono fatti carico di affrontare rapidamente un'appendice dell'aggiornamento che tiene conto dell'ultima legge, in attesa dell'adozione del nuovo testo unico.

Infine, e con questo concludo, questa opera è anche un esempio di un corretto rapporto tra l'università e la politica, dove per politica bisogna intendere le istituzioni e le categorie collettive. Noi facciamo una ricerca in cui non ci muoviamo nel campo del dimostrabile, bensì nel campo dell'argomentabile; noi non possiamo chiudere le nostre opere con un C.V.D., *come volevasi dimostrare*, ma concludiamo i nostri lavori affidandoli al lettore ossia al pubblico.

La tecnica dell'argomentazione è una tecnica di tipo dialogico in cui si cerca di convincere l'altro; si tratta comunque di qualcosa di razionale: sarebbe drammatico se si confinasse il razionale soltanto al dimostrabile. La più gran parte della nostra comunicazione si basa sull'argomentabile e non sul dimostrabile.

Proprio per questo è dovere di noi studiosi della materia mantenere sempre una correlazione, un'osmosi con la realtà in cui siamo operativi e questa opera è un chiaro caso in cui si è creato un circolo virtuoso tra università, istituzioni e categorie collettive.

Franco Carinci

Relazioni

GAETANO NATULLO

RIASSETTO NORMATIVO E SISTEMA DELLE FONTI

Sommario. 1. Il complesso sistema delle fonti di disciplina sulla sicurezza del lavoro. – 2. La “madre” di tutti i problemi sulle fonti: la ripartizione Stato/Regioni. – 3 (segue). Ulteriori indicazioni (o “indizi”) forniti dal legislatore. – 4. Fonti sovranazionali e fonti nazionali. – 5. Il possibile ruolo delle “altre” fonti regolative. – 6. Una inevitabile conclusione: un sapiente equilibrio di “fonti” per un “virtuoso” raccordo tra norma e prassi.

1. Il complesso sistema delle fonti di disciplina sulla sicurezza del lavoro

Nel mio intervento mi propongo di esaminare il quadro delle fonti regolative in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, anche nella prospettiva del riassetto normativo preannunciato, da ultimo, dalla legge n. 123/07 (delega *ex art.* 1), indagandone i complessi snodi problematici, derivanti dall’incrocio/sovrapposizione di svariate “fonti”, sia in senso, per così dire “orizzontale” (fonti diverse), sia in senso “verticale” (stessa “fonte”, ma di livello istituzionale diverso).

Infatti, la materia in questione, il c.d. “diritto prevenzionale” o “diritto alla sicurezza” sul lavoro¹, si contraddistingue, ancor più di altre, per l’estrema articolazione e complessità dell’assetto delle fonti di disciplina: in senso verticale, infatti, si va dalle norme sopranazionali (per la essenziale nota rilevanza delle direttive comunitarie) a quelle nazionali e (almeno potenzialmente) regionali; in senso orizzontale, in quanto alle fonti legislative (nazionali, regionali), si affiancano norme sublegislative (regolamenti, norme di “buona tecnica”), oltre a fonti di natura privatistica, come i contratti collettivi ed i codici di condotta.

¹ Azzalini M. 1959, 53; Stolfa F. 2001.