

## La nuova legge sulla sicurezza del lavoro\*

Valerio Speciale

1. Introduzione.	262
2. La legge 3 agosto 2007 n. 123 sulla sicurezza del lavoro.	262
3. La delega al Governo per il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro ed il riparto di competenze tra Stato e Regioni.	265
4. I contenuti ed i principi ispiratori della legge delega sulla sicurezza.	268
5. Riferimenti bibliografici	273

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 60/2007

## 1. Introduzione.

A poco più di un anno dall'insediamento del Governo, il Parlamento ha emanato la legge 3 agosto 2007 n. 123, che contiene numerose importanti disposizioni. La nuova normativa, che all'art. 1 preveda una delega per *"il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro"* (in pratica, secondo le prime interpretazioni in materia, la realizzazione di un nuovo Testo Unico), introduce anche alcune nuove regole sulla sicurezza, finalizzate a ridurre l'impatto negativo dei numerosi infortuni (molti dei quali mortali) che sono recentemente venuti alla ribalta della cronaca.

La legge si inserisce all'interno di un quadro che ha visto un'intensa attività del Ministero del Lavoro, finalizzata a contrastare il lavoro irregolare ed a garantire l'applicazione nei luoghi di lavoro delle normative a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. In tale ambito la situazione è assai preoccupante: "1478 decessi nel 2002. 1449 nel 2003. 1328 nel 2004. 1255 nel 2005. 1250 vittime nei primi dieci mesi del 2006, alle quali vanno aggiunti, secondo stime non ufficiali, i 344 decessi che hanno funestato i primi quattro mesi del 2007. Tanto basta a dimostrare che la sicurezza nei luoghi di lavoro è ancora una chimera!" (Marra 2007, 59).

Va detto, che in realtà, come dimostrano i dati Istat elaborati in base alle rilevazioni dell'Inail (Istat 2007), la situazione è caratterizzata, negli ultimi anni, da una riduzione del numero degli infortuni mortali e di quelli ordinari, con una significativa controtendenza dal 2006, legata dalla ripresa della economia italiana e della crescita delle attività produttive (edilizia inclusa). In sostanza, il problema della sicurezza è ancora molto attuale.

Proprio in considerazione di questi dati, il Governo ha seguito una duplice direzione di marcia. Intervenire con un incremento della attività ispettiva e di controllo e sollecitare il Parlamento alla emanazione di riforme importanti in materia. Per quanto riguarda il primo aspetto, il Ministero del Lavoro ha dato vita alla campagna "10.000 cantieri in quattro mesi" che si concluderà il 30 settembre. Finora sono stati ispezionati 9134 cantieri. D'altra parte sono 289.707 le aziende visitate dagli ispettori nel 2006 e tra queste 180.643 (per un totale di 182.453 dipendenti) sono risultate irregolari, a dimostrazione di come la violazione delle norme in materia di lavoro e di sicurezza abbia una diffusione impressionante. Inoltre, con l'incremento dei controlli nel 2007, sono stati assunti 101.264 lavoratori e recuperati contributi per quasi 57 milioni di euro (Lugli 2007, 31).

La legge 123/2007 costituisce l'altro strumento che dovrebbe concorrere a riformare e modernizzare le norme a tutela della salute e della sicurezza.

Gli interventi legislativi ed in via amministrativa denotano la grande attenzione che il Governo ed il Parlamento hanno riservato a questa materia, che in effetti è di vitale importanza per chi abbia a cuore la sicurezza sul lavoro come un elemento essenziale di uno sviluppo produttivo non "selvaggio" e che caratterizza, al contrario, alcune realtà dei paesi emergenti (basta pensare alla Cina). Se poi la nuova legislazione sarà in grado di funzionare è questione diversa, che dipende da vari fattori, molti dei quali di natura extralegislativa e sui quali non è facile intervenire.

## 2. La legge 3 agosto 2007 n. 123 sulla sicurezza del lavoro.

La nuova legge delega il Governo a riformare e riorganizzare la normativa in materia di sicurezza,

con possibilità di realizzare “uno o più decreti legislativi” (art. 1, comma 1). Dunque, l’esito potrebbe essere quello della definizione di un vero e proprio Testo Unico (che non necessariamente implica solo il riordino delle disposizioni vigenti, ma può anche introdurre innovazioni normative) (Cinelli 2007, 83) od anche di diversi decreti delegati. La finalità è quella di semplificare e riorganizzare una materia che oggi si presenta assai complessa anche per la sovrapposizione di diverse normative nel tempo e per la difficoltà del loro coordinamento. In tale ambito, l’utilizzazione di una pluralità di decreti potrebbe forse pregiudicare l’effetto di semplificazione che è auspicabile.

Prima di analizzarne il contenuto, è opportuno esaminare le altre disposizioni della legge, che non sono di secondaria importanza e che non possono certamente essere tutte considerate in questa sede. A parte la preannunciata assunzione di altri 300 Ispettori del lavoro (art. 12), si introducono nuove regole in tema di appalti interni alle aziende (dopo quella, prevista dalla legge finanziaria 2007, che estende al committente la responsabilità dei danni non indennizzabili dall’Inail subiti dai dipendenti dell’appaltatore o dei subappaltatori)<sup>518</sup>. Infatti, l’appaltante è tenuto a predisporre un “unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze” e che deve essere allegato al contratto di appalto (art. 3, comma 1, lettera a). La disposizione è diretta a mettere in evidenza la separazione tra rischi propri dell’attività dell’appaltatore e quelli riconducibili al committente, ponendo a carico di quest’ultimo l’obbligo di segnalare le possibili interferenze tra le diverse attività ed il modo di evitarle. La finalità è quella di aumentare il grado di sicurezza e di individuare con maggiore esattezza i rispettivi livelli di responsabilità dell’appaltante e dell’esecutore dell’opera o del servizio. Inoltre, a fini di trasparenza e per consentire di controllare se sono stati predisposti i mezzi finanziari che sono indispensabili per garantire la effettività della protezione dei lavoratori, si prevede che nei contratti di appalto, di subappalto e di somministrazione di cose “devono essere specificatamente indicati i costi relativi alla sicurezza del lavoro”, con dati che possono essere accessibili al rappresentante della sicurezza ed alle OO.SS. (art. 3, comma 1, lettera b).

Un’altra disposizione molto importante è la modifica dell’art. 86 del d.lgs. 163/2006. In sede di appalti pubblici, “gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro ed al costo relativo della sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all’entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture”. Inoltre, dopo aver stabilito che il costo del lavoro è determinato periodicamente dal Ministero del Lavoro, la disposizione prevede che “il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d’asta” (art. 8, comma 1). La finalità della norma è duplice: garantire l’esatta individuazione dei costi della sicurezza e la valutazione della loro congruità e “sottrarre” alla negoziazione del prezzo dell’appalto questi oneri. Spesso accade, infatti, che l’appaltatore, per aggiudicarsi l’opera o il servizio, effettui ribassi molto forti e che l’appalto venga assegnato con corrispettivi assai ridotti, che in qualche misura obbligano l’impresa – per eseguire l’appalto – a consistenti riduzioni di spese. Tra queste, il “taglio” incide soprattutto sul costo del lavoro e sulle spese per garantire gli standards di protezione contro gli infortuni, con evidente possibile pregiudizio per i lavoratori. Da oggi in poi i risparmi non potranno riguardare la sicurezza, che diventa un “costo incompressibile”, a tutela della salute dei collaboratori e per la quale dovranno essere predisposte adeguate risorse finanziarie (proporzionali ai lavori da effettuare).

<sup>518</sup> Art. 7, comma 3 bis, del d.lgs. 626/1994, introdotto dall’art. 1, comma 910, della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

L'art. 9 della legge prevede l'estensione del d.lgs. 231 del 2001, che disciplina la responsabilità penale delle persone giuridiche, alle ipotesi di omicidio e lesioni personali colpose derivanti dalla violazione delle norme antinfortunistiche. Inoltre, in questi casi, scattano le "sanzioni interdittive" previste dalla medesima legge e che possono consistere in varie ipotesi (interdizione dall'esercizio dell'attività, sospensione o revoca delle autorizzazioni e licenze, esclusione da finanziamenti, contributi o agevolazioni pubbliche ecc.). L'innovazione è importante, perché amplia l'ambito della responsabilità (con l'obbligo di pagamento di somme di denaro) dalle persone fisiche all'impresa, cercando di "stimolare" interventi organizzativi che riducano i rischi per la salute dei lavoratori. Ed anche se si è osservato che questa misura "non è la panacea di tutti i mali" (Marra 2007, 66), si è sottolineato "l'importante contributo che questa scelta di politica criminale può offrire all'effettività della disciplina riguardante la sicurezza dei luoghi di lavoro" (Marra 2007, 65).

Le sanzioni descritte si saldano con la previsione dell'art. 5 della l. 123/2007. Nel caso di "gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro", gli ispettori del lavoro possono adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale. "L'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata alle competenti amministrazioni, al fine dell'emanazione da parte di queste ultime di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione" o per un periodo anche superiore. La revoca del provvedimento potrà avvenire soltanto a condizione "(dell')accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro" (e quindi dell'applicazione delle norme sulla sicurezza) e previo pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva (fatta salva l'applicazione in ogni caso delle sanzioni penali, civili ed amministrative già esistenti). La scelta è quella di privilegiare sanzioni che più che reprimere i comportamenti devianti tendano a prevenire la produzione del danno. In questo ambito, le sanzioni interdittive operano "in un'ottica di prevenzione" e "normalmente hanno un grado di deterrenza superiore a quello proprio delle sanzioni amministrative" (Cinelli 2007, 85; Montuschi 2007, 32). In effetti, tenendo conto dei costi di impresa e della impossibilità di sostenerne l'onere senza lo svolgimento della produzione, il blocco dell'attività e l'esclusione dalla partecipazione alle gare pubbliche può costituire un deterrente molto efficace e che può anche spingere l'imprenditore, in caso di violazione, all'immediato ripristino delle condizioni di sicurezza, con evidente finalità preventiva per evitare ulteriori danni futuri ai lavoratori.

Infine, l'articolo 10 della legge 123/2007 stabilisce che "a decorrere dalla 2008, ai datori di lavoro è concesso per il biennio 2008-2009, in via sperimentale, entro un limite di spesa pari a 20 milioni di euro annui, un credito d'imposta nella misura massima del 50% delle spese sostenute per la partecipazione dei lavoratori a programmi e percorsi certificati di carattere formativo in materia di tutela e sicurezza sul lavoro". È noto che la formazione in questa materia svolge un ruolo fondamentale, in quanto consente di individuare con esattezza i possibili rischi sul lavoro e quali sono le misure idonee ad evitarli o a ridurne l'impatto. Tra l'altro, se è vero che la maggiore fonte di infortuni è connessa alla mancata applicazione di norme di tutela derivanti dagli alti costi ad esse collegati (e quindi ad una precisa scelta imprenditoriale finalizzata al risparmio), è altresì vero che anche la collaborazione dei lavoratori è essenziale a fini preventivi. E questo perché molte volte sono gli stessi dipendenti a non voler applicare le misure di sicurezza in quanto ostacolano o rendono più difficile l'attività lavorativa. A parte l'importanza della formazione, la norma esprime la tendenza all'utilizzazione di "forme premiali" le quali, più che punire, siano volte a stimolare com-

portamenti virtuosi degli imprenditori basati su convenienze economiche (in questo caso il credito di imposta). Una tecnica, questa, che se certamente non può sostituire la regolamentazione dettagliata della materia e l'applicazione di sanzioni repressive, può costituire un valido strumento aggiuntivo per premiare gli imprenditori che fanno della sicurezza sul lavoro un proprio obiettivo di impresa (che si aggiunge a quello ordinario di realizzazione del bene o del servizio)<sup>519</sup>.

### 3. La delega al Governo per il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro ed il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

La delega legislativa contenuta nell'art. 1 della legge pone il problema del riparto delle competenze previsto dall'art. 117 Cost. che, nel terzo comma, prevede tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni la "tutela e sicurezza del lavoro", con una disposizione che sembra quindi attribuire un ruolo normativo fondamentale agli enti territoriali. In realtà la questione è assai più complessa e richiede ulteriori puntualizzazioni. Tra l'altro, non va dimenticato che una delle ragioni principali del recente fallimento di ogni tentativo di riforma in materia risiede nel parere negativo del Consiglio di Stato del 7 aprile 2005, che aveva sollevato obiezioni di "metodo" e "di merito" (Natullo 2007a, 35). In particolare si era sottolineato che nel precedente schema legislativo mancava l'esatta individuazione delle diverse tipologie di norme (disposizioni fondamentali, norme di dettaglio di recepimento di fonti europee ecc.) e si era affermato che "... il nucleo essenziale del complesso normativo (appartiene) alla materia 'tutela e sicurezza del lavoro' e che solo in alcuni ambiti, comunque non puntualmente e specificamente individuati nello schema, (è) configurabile una connessa competenza legislativa esclusiva dello Stato...".

In primo luogo, dunque, è necessario verificare se ed in che misura la legge delega rispetti i limiti derivanti dal riparto di competenze, ed analogo problema si porrà per i decreti attuativi. D'altra parte, è opportuno che, dal punto di vista politico, le norme di attuazione della delega vengano realizzate d'intesa con la Conferenza Stato – Regioni (il cui apporto può essere conferito anche in sede di attuazione della delega, come si ricava indirettamente da Corte Cost. 14 ottobre 2005, n. 384). Non vi è dubbio, comunque, che la regolazione della materia "sicurezza" coinvolge delicati problemi interpretativi connessi all'interpretazione dell'art. 117 Cost. Problemi che, in questa sede, non possono essere ovviamente approfonditi, ma che richiedono un minimo di analisi.

Va subito detto che non può essere accolta la tesi secondo cui l'art. 2087 cod. civ. (che riguarda il contratto di lavoro e che pertanto rientra nell' "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato: art. 117, comma 2, lettera l) possa assorbire pressoché l'intera materia, attribuendo alle Regioni poteri normativi solo residuali (Montuschi 2007, 27; Natullo 2007a, 37; Natullo 2007b, 66). In verità sembra più ragionevole, in base anche alla opinione espressa dalla Corte Costituzionale (sentenze 50/2005 e 384/2005), affermare che l'art. 2087 determina solo l'inserimento nel contratto di tutti gli obblighi di sicurezza e che all'"ordinamento civile" spetta "la qualificazione... della condotta datoriale di inosservanza delle norme di prevenzione, con le relative 'conseguenze' accessorie in termini di comportamento di autotutela del lavoratore (eccezione di

<sup>519</sup> Si è sottolineato che "alcune recenti indagini hanno evidenziato l'insufficienza degli incentivi economici derivanti sia dal meccanismo di *bonus-malus* dei contributi assicurativi INAIL, sia degli incentivi da quest'ultimo previsti per interventi finalizzati al miglioramento della sicurezza del lavoro, specie nelle piccole e medie imprese, ed evidenziano dunque l'opportunità di meccanismi premiali ulteriori più efficaci, per ridurre i costi della prevenzione, soprattutto appunto per le piccole e medie imprese. Su tutto ciò le Regioni possono fare molto. I percorsi possono essere svariati, sia diretti che indiretti" (Natullo 2007a, 39). Si tratta di osservazioni assolutamente condivisibili. I scarsi risultati ottenuti non devono scoraggiare dall'insistere nelle tecniche "premiali".

inadempimento, rifiuto della prescrizione pericolosa), come pure di risarcimento del danno" (Natullo 2007a, 37; Id. 2007b, 67).

Ma se è impossibile attribuire alla disposizione del codice civile un valore determinante al fine del riparto di competenze legislative, va detto che la "riserva" a favore dello Stato è sicuramente molto più ampia di quella che a prima vista si possa ritenere. Senza dubbio, infatti, spetta all'ordinamento statale la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lettera m), tra cui va sicuramente inclusa la tutela della salute e della sicurezza (Natullo 1967b, 69)<sup>520</sup>. Inoltre lo Stato ha competenza esclusiva in materia penale e, quindi, in relazione a tutte le sanzioni di questa natura (arresto/ammenda; artt. 437, 451 e 589 – 590 c.p.). Senza contare, inoltre, che gli oneri economici connessi alla prevenzione ed alla realizzazione di ambienti "sicuri" incide fortemente sui costi di impresa. E che, quindi, la determinazione di standard di sicurezza può avere effetti più o meno diretti sulla concorrenza, che è altra materia di pertinenza statale (art. 117, comma 1, lettera e) (Natullo 2007a, 37 – 38; Id. 2007b, 66 ss.)<sup>521</sup>.

In questo contesto, dunque, gli ambiti di competenza legislativa regionale sembrano ristretti. Anche perché si è già osservato che le Regioni sono tenute ad attuare le norme dell'Unione Europea (art. 117, comma 5, Cost.) e che questo obbligo "comporta un duplice effetto: da un lato, che relativamente agli standard di prevenzione si riduce lo spazio per l'autonoma regolazione regionale (almeno certamente per i livelli minimi di tutele); dall'altro lato, che la mancata trasposizione da parte delle Regioni può comportare il provvisorio subingresso dell'intervento legislativo statale, fino all'entrata in vigore della necessaria normativa regionale di attuazione" (Natullo 2007a, 38).

A me sembra che il quadro normativo delineato, oltre a consentire la regolazione diretta di aspetti determinanti (come le sanzioni penali), attribuisca allo Stato una notevole capacità regolativa. Da questo punto di vista, un valore determinante assume la competenza relativa alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" connessa alla sicurezza, soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale. La Corte, infatti, ha affermato che questa disposizione ha la finalità di "porre le norme per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite"<sup>522</sup> e che "la determinazione, da parte del legislatore statale, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale comporta una forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle regioni e province autonome, e pertanto queste scelte devono avvenire, almeno nelle linee generali, con legge dello Stato, con la possibilità di

<sup>520</sup> In tale ambito non va dimenticato che il diritto alla salute, ai sensi dell'art. 32 Cost., è un diritto fondamentale dell'individuo "e interesse della collettività" e che la tutela contro gli infortuni è un diritto sociale espressamente previsto dall'art. 38, comma 2, della Costituzione.

<sup>521</sup> Va detto, peraltro, che a diverse conclusioni si potrebbe pervenire se la "tutela della concorrenza" venga interpretata come legislazione riferita alla astratta possibilità per le imprese di agire in un mercato concorrenziale e quindi come disciplina *giuridica* delle condizioni di accesso e permanenza del mercato, senza quindi che assuma rilievo il contenuto concreto dell'attività produttiva ed il regime dei costi di impresa.

<sup>522</sup> C. Cost. 26 giugno 2002, n. 282, in G. cost. 2002, 2012.

ulteriori articolazioni e specificazioni....”<sup>523</sup>. Ovviamente, la predeterminazione dei livelli essenziali non può “...trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materia, escludendo il ruolo delle regioni”<sup>524</sup>. L’ordinamento statale, dunque, anche se non può escludere il potere regolativo della Regione nelle materie di sua competenza, può “incidere fortemente” su tale potere normativo.

Nell’ambito della “tutela e sicurezza del lavoro” garantire “i livelli essenziali delle prestazioni” – secondo l’interpretazione della Corte Costituzionale sopra descritta - significa individuare *standard minimi* che dovranno necessariamente essere rispettati e quindi entrare nel *dettaglio* della regolazione, senza limitarsi alla mera fissazione di “principi generali”<sup>525</sup>. Si immagini, ad esempio, che lo Stato intenda limitare la rumorosità di determinate attività industriali (che ritiene costituiscano un rischio per la salute) e che quindi voglia fissare una “soglia” di protezione minima, con un “tetto” massimo di rumore non superabile (e consistente in una determinata quota di decibel). In questo caso sarebbe difficile poter negare che questo potere legislativo non sia proprio dell’ordinamento statale. Questa regolazione, infatti, costituisce la concreta “determinazione del livello essenziale” di specifiche prestazioni di sicurezza. Se poi questo possa determinare “un conflitto permanente di natura costituzionale” (Montuschi 2007, 28), secondo l’opinione del Consiglio di Stato espressa nell’aprile 2005, è tutto da vedere. Non è la prima volta – basta ricordare la ben nota vicenda del Parere del 1992 connesso alla “privatizzazione” del lavoro pubblico – che il Consiglio di Stato interpreta la Costituzione in modo difforme al suo significato ed alle sentenze della Corte Costituzionale.

Questo ovviamente non significa “espropriare” completamente la legislazione regionale, bensì limitarne il ruolo ad una funzione di “affiancamento ed integrazione dell’azione statale, sia sul piano normativo che su quello amministrativo e gestionale, al fine di incrementare significativamente i livelli di effettiva applicazione delle (ampie) tutele in astratto previste” (Natullo 2007b, 71 – 72). In tale ambito sicuro spazio hanno normative regionali finalizzate a migliorare gli standards minimi previsti dalla legislazione statale, con l’introduzione di “limiti e prescrizioni ulteriori rispetto a quelli fissati dallo Stato”<sup>526</sup>. Oppure introdurre normative che agiscano in altri campi (prevenzione, informazione e formazione, coordinamento di enti pubblici e privati ecc.)<sup>527</sup>. Al contrario, non sarà possibile regolare con norma statale l’intera disciplina di una certa materia o istituto, a meno che la definizione del “livello essenziale” non sia tale da escludere qualsiasi altra regolazione difforme (non consentita dalle tecnologie esistenti).

<sup>523</sup> C. Cost. 27 marzo 2003, n. 88, in *Regioni* 2003, 1177; conf. C. Cost. 31 marzo 2006, n. 134, in *G. cost.* 2006, 2.

<sup>524</sup> C. cost. 28 giugno 2006, n. 248, in *G. cost.* 2006, 3.

<sup>525</sup> Questa invece sembra essere l’opinione di Montuschi (2007, 28), secondo il quale “il testo unico per essere davvero in sintonia (anzi, 'in conformità') con l'art. 117 Cost. dovrà contenere solo i principi generali, rinviando per il resto alle preesistenti normative settoriali di dettaglio, che potranno essere modificate in qualsiasi tempo dalla legislazione regionale e, per questo motivo riversate nei singoli sotto - sistemi che opereranno a livello decentrato”.

<sup>526</sup> Le parole contenute nel testo sono espresse nell’articolo 8, lettera b), della legge 13/2007 (“Individuazione di principi fondamentali in particolari materie di competenza concorrente”), con il quale lo Stato ha dettato principi fondamentali “nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l’applicazione degli atti comunitari di cui agli allegati alla presente legge in materia di ‘tutela e sicurezza del lavoro’”.

<sup>527</sup> Secondo Natullo (2007b, 71) questi sono gli ambiti in cui in genere operano molte delle leggi regionali sulla sicurezza oggi vigenti.

In tempi recenti si è cercato di elencare una serie di materie sulle quali dovrebbe esercitarsi il potere normativo regionale<sup>528</sup>. Non vi è dubbio che la questione è fortemente problematica e potrà originare un contenzioso non indifferente. Anche perché, oltre alle inevitabili interferenze tra poteri normativi prima descritti, va ricordato che la "tutela e sicurezza" sono una competenza legislativa concorrente e che le Regioni, dunque, dovranno muoversi nell'ambito dei "principi fondamentali" posti dallo Stato, che, secondo la Corte Costituzionale non possono avere "caratteri di rigidità e di universalità, perché le 'materie' hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo" (C. Cost. 28 gennaio 2005, n. 50).

#### 4. I contenuti ed i principi ispiratori della legge delega sulla sicurezza.

Il quadro normativo sopra delineato è quello nel quale deve essere analizzato l'art. 1 della legge 123/2007. La disposizione, in primo luogo, detta, nel comma 1, i "principi fondamentali", mentre del secondo comma specifica i "principi e criteri direttivi". Va subito osservato che, sempre in base alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, i principi fondamentali possono essere contenuti sia nella legge delega che nel decreto delegato (C. Cost. 50/2005; 359/1993; 303/2003). Inoltre, i "principi e criteri direttivi" hanno "diversa natura" e "diverso grado di generalità" rispetto a quelli fondamentali (C. Cost. 50/2005; 359/1993) e "la lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali" (C. Cost. 50/2005).

Ad una prima analisi sembra che l'art. 1 sia assolutamente coerente con l'interpretazione della Corte Costituzionale e non vi sia alcuna violazione delle competenze legislative regionali.

Il comma 1 di questa disposizione prevede che "in conformità all'articolo 117 della Costituzione" siano garantiti "l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati". Si è detto che questa dizione "è un po' vaga e generica, ma è importante che sia stata condivisa, senza incertezze o giri di parole, una scelta univoca e rispettosa di quanto statuito dall'art. 117 Costituzione..." (Montuschi 2007, 27). In realtà la formulazione utilizzata consente di introdurre un criterio fondamentale che, alla luce delle osservazioni svolte in precedenza, attribuirà al legislatore delegato la possibilità di incidere fortemente nella materia con la regolamentazione degli standard minimi di protezione. Senza contare, inoltre, la facoltà di differenziare la normativa in rapporto "alle differenze di genere" ed alle particolari condizioni degli immigrati.

Non vi è dubbio, peraltro, che anche il comma 2 dell'art. 1 possa contenere regole fondamentali

<sup>528</sup> Tra gli interventi normativi che possono essere introdotti dalle Regioni vengono indicati i seguenti: "a) integrazione della normativa generale (statale) tecnica, là dove quest'ultima non sia del tutto puntuale e specifica (norme 'elastiche'), e/o laddove gli standard di prevenzione debbono essere in concreto individuati sulla base della fattibilità tecnologica; b) previsione di strumenti e azioni per la promozione e la diffusione sul territorio della 'cultura' della prevenzione; c) supporto alla presenza ed all'attività delle rappresentanze dei lavoratori e degli organismi bilaterali/paritetici; d) rafforzamento delle attività di vigilanza, come noto affidate in primo luogo alle Aziende sanitarie locali, ma anche implementazione di altre funzioni rilevanti degli organismi pubblici regionali (monitoraggio, informazione, supporto consulenziale) e soprattutto miglior coordinamento con gli altri organismi pubblici competenti; e) previsione e realizzazione di strumenti ed azioni volti a sostenere ed incentivare, anche economicamente, la corretta applicazione di quegli standard ed in generale il miglioramento degli ambienti di lavoro" (Natullo 2007a, 39).

che condizionano il legislatore regionale. Infatti, anche se si parla di "principi e criteri direttivi" (che come si è visto, hanno natura e funzioni diverse), tuttavia il "principio fondamentale" deve essere identificato a prescindere dalla autoqualificazione operata dalla legge ed in relazione al "carattere sostanziale delle norme cui il legislatore attribuisce tale qualifica (sentenze 355, 354 del 1994 e 1033 del 1988)..." (C. Cost. 482/1995). Quello che è determinante è la loro "natura effettiva... quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo." (C. Cost. 85/1990; 192/1987), ricordando che si tratta di "criteri normativi essenziali, che l'interprete deve valutare nella sua obiettività..." (C. Cost. 50/2005). In questo ambito, l'articolo 1, comma 2, della l. 123/2007 contiene senza dubbio "regole generali nelle quali possono essere condensati i principi fondamentali..." (Montuschi 2007, 29).

In via preliminare, va osservato che la nuova normativa non potrà "disporre l'abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze" (art. 1, comma 3). Si tratta di una disposizione importante, che vuole evitare gli equivoci nati con l'approvazione della precedente legge delega (229/2003): "allora il lodevole intento di semplificare il sistema normativo era stato interpretato come un tentativo surrettizio di abbassare (anziché promuovere) i livelli di tutela" (Montuschi 2007, 31), con una possibilità che è invece oggi espressamente esclusa.

In termini negativi, invece, deve essere valutato il comma 7 dell'art. 1, nella parte in cui impone che dalla riforma "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". Si è detto che "pretendere che una riforma come questa sia a 'costo zero (fatta eccezione - ben si intende - per i lavoratori)' è impensabile: se tutti si preoccupano di risparmiare sui costi della sicurezza, quale futuro potranno avere i decreti delegati?" (Montuschi 2007, 33). Si è aggiunto, inoltre, che si sarebbe in presenza di una vera e propria "negazione" della volontà di riforma (Cinelli 2007, 84). Mi sembrano osservazioni condivisibili non giustificate dalla nota situazione finanziaria del paese, perché se vi sono riforme che impongono spese e non vi sono risorse, è meglio non modificare la legislazione esistente (a meno che l'intento sia solo quello di "apparire" e non di "riformare"). Totalmente condivisibile, al contrario, è il principio della "esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore e la lavoratrice subordinati e per i soggetti ad essi equiparati in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza e alla salute delle lavoratrici e dei lavoratori" (art. 1, comma 1, lettera r)<sup>529</sup>.

In considerazione dei particolari rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, si è affermato che il "riordino ed il coordinamento delle disposizioni vigenti..." (art. 1, comma 2, lettera a) - che implica il possibile "soltimento" delle regole e la predisposizione di un vero e proprio "codice della sicurezza" (eliminando quelle superflue o accorpando le norme con la stessa *ratio*) - potrebbe determinare la "invasione" della sfera legislativa delle Regioni, violando l'art. 117 della Costituzione (Montuschi 2007, 27 - 28). Tuttavia, se lo Stato può definire standard minimi a protezione dei lavoratori, a maggior ragione può semplificare il sistema. Inoltre solo il totale "esproprio" del potere legislativo regionale, eventualmente conseguente al "riordino e coordinamento", potrebbe essere censurato, mentre una simile obiezione non potrebbe essere sollevata in rela-

<sup>529</sup> Il mancato riferimento ai lavoratori autonomi lascia pensare che il concorso alle spese per la sicurezza sia al contrario possibile per questa tipologia di lavoro.

zione alla definizione "dei livelli essenziali delle prestazioni" o alla individuazione dei "principi fondamentali".

La riforma dovrà essere applicata a "tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi" (comma 2, lettera *b*). Si è osservato che questa regola era già contenuta nelle d.lgs. 626 del 1994 e che l'estensione a tutte le "tipologie di rischio" aprirebbe "uno spiraglio all'ingresso nel sistema italiano del 'principio di precauzione' di origine comunitaria (cfr. art. 174, comma 2, del Trattato UE)" (Montuschi 2007, 29). Secondo tale principio, quando vi è un concreto pericolo per la salute umana, è possibile invocare un intervento urgente di carattere protettivo in relazione a situazioni di pericolo che si fondino su una valutazione scientifica e obiettiva, ma che tuttavia non consente di valutare tale rischio (definito come "potenziale") con sufficiente certezza. In effetti, la formulazione ampia della disposizione consentirebbe di includere anche questo tipo di protezione, che tuttavia dovrebbe essere espressamente contemplata nella legge attuativa, anche in considerazione del fatto che, allo stato attuale, il principio di precauzione "non è suscettibile di tradursi, per difetto di concretezza, in un tassativo comando giuridico" (Tar. Lazio, Sez. I, 31 maggio 2004, n. 5118)<sup>530</sup>.

La normativa di attuazione dovrà riguardare tutti i lavoratori (subordinati ed autonomi) ed i soggetti ad essi equiparati (secondo quanto previsto dall'attuale art. 2, lettera *a*, del d.lgs. 626/1994)<sup>531</sup>, con la possibilità di introdurre "adeguate misure" in relazione a "determinate categorie di lavoratori" ed a "specifiche tipologie di lavoro o settori di attività." Si intende, ovviamente, sancire la necessità di una regolazione selettiva e differenziata a seconda delle caratteristiche del lavoro e della persona ad esso addetta. Si è espresso il timore che le "adeguate misure" implicino "una disciplina di dettaglio, di natura tecnica" (Montuschi 2007, 29), che potrebbe ledere le competenze legislative regionali. Tuttavia, se ci si muoverà nell'ambito della definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni" (secondo quanto già detto), non vi dovrebbero essere particolari problemi. L'estensione della protezione anche ai lavoratori autonomi (ed ai lavori "flessibili") è stata salutata come una delle principali innovazioni in materia e come espressione della tendenza, già espressa a livello giurisprudenziale, secondo la quale "le norme di prevenzione dovrebbero intendersi dirette a considerare l'ampio concetto di 'ambiente di lavoro'" ed a prescindere dalla qualificazione del rapporto di lavoro che lega i collaboratori all'imprenditore (Lazzari, 2007, 43).

Un obiettivo prioritario è quello della "semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, nel pieno rispetto dei livelli di tutela, con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese" e con la "previsione di forme di unificazione documentale" (art. 1, comma 2, lettera *d*). La volontà di ridurre "l'appesantimento burocratico" è certamente apprezzabile, soprattutto perché si è chiarito che la semplificazione non deve mai tradursi in un abbassamento delle tutele<sup>532</sup>. Piuttosto si è osservato che questo

<sup>530</sup> Si è giustamente osservato che "non si tratta di imporre al datore di assumere iniziative autonome e straordinarie per far fronte al cosiddetto 'ignoto tecnologico', ma di ribadire che il debitore di sicurezza non può esimersi dal misurarsi anche con i rischi potenziali, pur se le conseguenze negative in termini di lesioni del diritto alla salute del lavoratore non sono state ancora accertate in maniera univoca né condivise dalla comunità scientifica della medicina del lavoro" (Montuschi 2007, 29).

<sup>531</sup> "Gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari e i partecipanti a corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, macchine, apparecchi ed attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici".

<sup>532</sup> Si è giustamente affermato che "la snellezza delle procedure non può tradursi in sconti sulla prevenzione della salute" (Deidda 2007, 91).

obiettivo è difficilmente raggiungibile "perché la semplificazione si attua intervenendo specialmente sulle norme di dettaglio" di competenza regionale e non sui principi generali (Montuschi 2007, 31). L'opinione è sicuramente condivisibile, ma rimane sempre la possibilità di definire un "principio fondamentale" di snellimento burocratico che dovrebbe concretamente condizionare la legislazione delle Regioni.

Si prevede anche "il riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro, opere provvisorie e dispositivi di protezione individuale" (art. 1, comma 2, lettera e), che è sicuramente un obiettivo importante se si considera la miriade delle disposizioni esistenti in materia che a volte rendono assai difficile la loro lettura. Si è giustamente obiettato che un intervento su questi specifici oggetti potrebbe invadere le competenze legislative regionali, a meno che l'intervento regolatore non si limiti a definire "i livelli essenziali" di protezione o ad introdurre "principi fondamentali" (Montuschi 2007, 31). E mi sembra che in effetti quelli indicati siano le uniche reali possibilità di intervento dello Stato.

Un'attenzione particolare viene rivolta alla "promozione della cultura e delle azioni di prevenzione" (art. 1, comma 2 lettera p), con particolare riferimento alle piccole e medie imprese (e con esplicita previsione che gli investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro per queste aziende siano sostenuti dall'Inail). La promozione della cultura della prevenzione dovrebbe essere realizzata attraverso progetti formativi da realizzare con l'ausilio degli enti bilaterali ed anche attraverso l'apporto della scuola e dell'università. Si è sottolineato che si è in presenza di una novità importante "che affida a canali informativi collaudati la diffusione della cultura della prevenzione, promuovendo un approccio effettivo alle problematiche della sicurezza, non limitato alla dimensione secondaria-risarcitoria, come accade usualmente nelle aule di giustizia" (Montuschi 2007, 32).

L'articolo 1, comma 2, lettera l) prevede la "valorizzazione, anche mediante rinvio legislativo, agli accordi aziendali territoriali e nazionali, nonché, su base volontaria, dei codici di condotta ed etici e delle buone prassi che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente". Si è osservato che, rispetto ai precedenti progetti, assume un forte carattere innovativo la scelta di un modello partecipativo trilatero coinvolgente le parti sociali, oltre che le responsabilità dello Stato e degli istituti pubblici che concorrono al miglioramento delle condizioni di lavoro (Montuschi 2007, 30). Rilevi critici sono stati sollevati in relazione all'utilizzazione della contrattazione collettiva aziendale, che, soprattutto nelle piccole aziende, "è pressoché inesistente e non potrà essere imposta per legge", mentre si è sottolineata in modo positivo la possibile utilizzazione di codici di condotta etici e di *buone prassi* (Montuschi 2007, 30). In realtà, questi strumenti non sembrano aver grande successo nella realtà italiana, dove l'autoregolamentazione – soprattutto nelle realtà produttive di ridotte dimensioni – ha sempre avuto scarsissimi effetti.

La legge delega, inoltre, si propone la "riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale..." (art. 1, comma 2, lettera f), con la previsione di una serie di principi molto dettagliati, tra i quali: a) la graduazione delle sanzioni in relazione alla responsabilità ed alle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato; b) la modulazione delle sanzioni in funzione del rischio e l'utilizzazione di strumenti che favoriscono la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo; c) la previsione delle sanzioni penali dell'ammenda e dell'arresto solo nel caso in cui le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento individuati in base ai criteri ispiratori degli

articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981 n. 689 e successive modificazioni (con l'introduzione anche di tetti massimi alle pene); d) l'introduzione della sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma di denaro fino a € 100.000 per le infrazioni non punite con la sanzione penale.

Queste previsioni sono state criticate per la loro genericità, perché esse non consentono "di stilare con certezza un elenco di interessi generali protetti in materia di salute e sicurezza sul lavoro", o perché in realtà sono finalizzate ad esonerare il datore di lavoro da qualsiasi responsabilità, che verrebbe riversata soltanto sui propri collaboratori (Deidda 2007, 90 – 91). In effetti, sarebbe stato opportuno definire meglio l'ambito di applicazione delle sanzioni penali, mentre il riferimento alla necessità di graduare le sanzioni "tenendo conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato" non può certamente essere letto nel senso di una "deresponsabilizzazione" penale ed amministrativa del datore di lavoro. Tra l'altro, l'estensione della responsabilità penale delle persone giuridiche ai reati relativi ad infortuni (introdotta dall'art. 9 della legge 123/2007) depone in senso contrario a questa interpretazione. In realtà la finalità della normativa è quella di distribuire le responsabilità in relazione alle effettive capacità di intervento e di controllo sui processi produttivi e sulle misure di prevenzione e tutela dei lavoratori, senza che da queste disposizioni si possa trarre la volontà di garantire una facile "scappatoia" al datore di lavoro.

La legge delega contiene altre norme importanti che, per ragioni di spazio, non è possibile esaminare in questa sede (ad esempio in materia di appalti – anche se alcune direttive sono state già attuate con disposizioni immediatamente operative della l. 123/2007 – o relative alla riforma dei rappresentanti della sicurezza, del medico competente, delle funzioni degli organi preposti alla programmazione, alla vigilanza ed al controllo e così via).

Non vi è dubbio che la legge persegue un disegno ambizioso di riforma complessiva della materia, anche in base a previsioni innovative e con la volontà di realizzare un'operazione di razionalizzazione ed ammodernamento dell'intera normativa. Tra l'altro, le disposizioni analizzate nel precedente paragrafo 2 testimoniano la volontà di intervenire immediatamente con alcune regole che delineano novità importanti nella disciplina della sicurezza.

Ovviamente, per poter esprimere un giudizio completo sull'efficacia delle riforme, occorrerà attendere l'emanazione dei decreti delegati, per verificare in che modo il legislatore attuerà concretamente gli indirizzi generali predeterminati dal Parlamento. Le intenzioni sembrano veramente buone, ma non sarebbe la prima volta che in sede di attuazione della delega le promesse non vengono mantenute sia sotto il profilo tecnico della redazione delle norme, sia per quanto attiene ai contenuti.

Quanto poi all'effettiva capacità di queste riforme di incidere sulla realtà sociale e di ridurre la effettiva incidenza delle "morti bianche" e degli infortuni in genere, va ricordato che le condizioni del nostro paese non sono certo, da questo punto di vista, molto favorevoli. Infatti, la presenza di un tessuto molto ampio di micro imprese - sempre fortemente condizionate da problemi economici che sono oggi accentuati da un contesto di economia globalizzato - e soprattutto l'idea che la sicurezza sia "un costo sociale" e non un obiettivo dell'impresa rendono difficile la diffusione di una cultura della prevenzione e della protezione della salute dei lavoratori. Questa considerazione, ovviamente, non comporta che nulla si può fare ed anzi un intervento efficace dello Stato appare più che mai opportuno. Peraltro, nessuna riforma potrà essere veramente efficace

se non sarà accompagnata da un vero e proprio “salto culturale” da parte del mondo imprenditoriale che al momento non sembra di facile realizzazione.

## 5. Riferimenti bibliografici

Cinelli M. (2007), *Il progetto di “Testo Unico” della sicurezza del lavoro: alcune osservazioni “a margine”*, in Pascucci P. (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro* (Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 – Urbino, 4 maggio 2007), Roma, p. 83 ss.

Deidda B. (2007), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, in Pascucci P. (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro* (Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 – Urbino, 4 maggio 2007), Roma, p. 89 ss.

Istat (2007), *Il fenomeno infortunistico nel 2005* (Rapporto realizzato in base ai dati Inail) reperibile in [www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/Infortuni\\_lavoro/rapporto\\_annuale.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/Infortuni_lavoro/rapporto_annuale.pdf)

Lazzari C. (2007), *Brevi riflessioni in tema di tutela della salute e della sicurezza nel lavoro autonomo*, in Pascucci P. (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro* (Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 – Urbino, 4 maggio 2007), Roma, p. 43 ss.

Lugli M. (2007), *Senza caschi a 30 m d'altezza così si lavora nei cantieri in nero*, in *La Repubblica*, 15 settembre 2007, p. 31.

Marra G. (2007), *Sicurezza dei luoghi di lavoro e responsabilità da reato delle persone giuridiche. Le condizioni di effettività*, in Pascucci P. (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro* (Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 – Urbino, 4 maggio 2007), Roma, p. 59 ss.

Montuschi L. (2007), *Verso il Testo Unico sulla sicurezza*, in Pascucci P. (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro* (Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 – Urbino, 4 maggio 2007), Roma, p. 27 ss.

Natullo G. (2007a), *La disciplina della sicurezza sui luoghi di lavoro nel labirinto delle competenze legislative di Stato e Regioni*, in Pascucci P. (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro* (Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 – Urbino, 4 maggio 2007), Roma, p. 35 ss.

Natullo G. (2007b), *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in RGL, 2007, (Supplemento n. 2), p. 61 ss.