

## **La semplificazione in materia di sicurezza e salute**

### **concetto normativo e possibili misure**

In base all'articolo 41 della Costituzione, la sicurezza del lavoro costituisce un limite all'autonomia dell'imprenditore. Quando a garanzia di questo limite interviene – giustamente – la normativa penale, la stessa Costituzione impone il rispetto dell'indefettibile principio costituzionale di legalità e di necessaria determinatezza delle previsioni della legge penale.

Questo anche perché i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (in questo caso, salute e lavoro) si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri, che sia “tiranno” rispetto agli altri.

Corollari indefettibili di questa premessa - validata dalla Corte costituzionale - sono semplicità dell'impianto normativo e piena conoscibilità dei precetti di legge.

La semplicità delle regole è il presupposto per una loro applicazione consapevole, sostanziale e non meramente formale.

La piena ed esatta conoscibilità dei precetti è presupposto per una coerente azione di prevenzione e parametro per la valutazione della responsabilità penale. La certezza del diritto è un principio di preminente interesse costituzionale<sup>1</sup>. Ma è anche presupposto per orientare l'azione prevenzionale verso il miglioramento, ovviamente dopo il raggiungimento della piena conformità alla legge.

Va sottolineata qui la profonda differenza (che ci viene anche dalla triste esperienza dei terremoti) tra due concetti: la messa a norma (o adeguamento) ed il miglioramento. Mettere a norma vuol dire rispettare tutta la normativa, migliorare

---

<sup>1</sup> Corte Costituzionale, 22 maggio 2013, n. 103

significa compiere azioni dirette ad incrementare il livello di sicurezza. Contrariamente a quanto avviene nel sistema della normativa antisismica (dove anche un miglioramento è comunque utile alla prevenzione degli effetti dei terremoti pur senza che l'edificio sia reso pienamente a norma), la normativa della sicurezza sul lavoro – sia per motivi sociali sia in quanto penalmente sanzionata – presuppone il pieno rispetto delle norme, essendo del tutto insufficiente una semplice azione di miglioramento. Solo dopo l'accertata conformità alla legge, infatti, ha senso avviare un'azione di miglioramento.

La stessa direttiva fondamentale 391/1989 distingue opportunamente tra l'adozione delle misure di protezione ed il loro aggiornamento continuo per il miglioramento delle situazioni esistenti.

La giurisprudenza comunitaria lo ricorda in maniera inequivocabile: il necessario adeguamento al progresso delle norme di sicurezza non dispensa uno Stato membro dal mettere in vigore i requisiti minimi.

Dunque la distinzione tra rispetto dei principi minimi e miglioramento è fondamentale.

Il nostro sistema normativo, nei testi di legge vigenti e nella logica interpretativa della giurisprudenza, è lontano da questo principio e risulta “*diverso ed incompatibile*” rispetto alla logica comunitaria ed alle fondamentali esigenze di conoscibilità e certezza del diritto.

La Corte di giustizia europea<sup>2</sup> e la Corte costituzionale<sup>3</sup> lo hanno affermato ripetutamente in modo inequivocabile, ma il nostro legislatore è sempre rimasto indifferente alle condanne ed al vincolo delle interpretazioni costituzionalmente orientate delle norme.

---

<sup>2</sup> C-49/00; C-65/01.

<sup>3</sup> Corte cost., s.n. 312/1996; 327/2008.

Le imprese – come tutti i soggetti che agiscono nell’ordinamento – hanno un diritto costituzionalmente garantito alla piena conoscibilità del diritto e alla certezza delle regole. Secondo la costante giurisprudenza comunitaria<sup>4</sup>, in caso di trasposizione di una direttiva nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, è indispensabile che l'ordinamento nazionale garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva e che la situazione giuridica scaturente da tale ordinamento sia sufficientemente precisa e chiara e che i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali.

La stessa legge nazionale, con una norma di principio, impone di garantire certezza del diritto per lo sviluppo delle imprese (l. n. 180/2011, cd statuto delle imprese) e prescrive che gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (l. n. 183/2011).

Nel 2003, la Corte di giustizia europea ha giudicato l'approccio prescelto dal nostro legislatore in tema di salute e sicurezza “*diverso ed incompatibile*” rispetto all’impostazione comunitaria perché il quadro normativo comprende, da un lato, disposizioni estremamente specifiche aventi un contenuto oggettivamente diverso da quello delle norme comunitarie e, dall'altro, principi di carattere generale che non garantiscono in modo chiaro e inequivoco il livello minimo di protezione voluto da quest'ultima. Secondo la giurisprudenza comunitaria, quindi, il sistema italiano obbedisce ad una logica che, sebbene rispettabile, è diversa e incompatibile con quella della detta direttiva, offrendo agli interessati un grado inferiore di chiarezza e precisione e finendo con il compromettere il diritto di questi ultimi a conoscere i diritti loro spettanti e ad avvalersene dinanzi ai giudici nazionali.

---

<sup>4</sup> Sentenze 23 marzo 1995, causa C-365/93, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-499, punto 9, e 10 maggio 2001, causa C-144/99, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-3541, punto 17.

Il nostro sistema normativo è infatti costituito da: norme che rinviano in modo tassativo a specifiche norme tecniche<sup>5</sup>; norme che rinviano in modo generico alle pertinenti norme tecniche senza indicarle in modo tassativo<sup>6</sup>; norme di dettaglio<sup>7</sup>; norme che fissano esclusivamente obiettivi in termini di adeguatezza e sufficienza<sup>8</sup>; norme che fissano concetti generali<sup>9</sup>. Questa scelta offre un quadro di totale incertezza in quanto non consente di conoscere la misura dell'obbligo ed il disvalore penale (per effetto del rinvio agli allegati, anche tutto ciò che è contenuto negli allegati tecnici ha rilievo penale).

La giurisprudenza, poi, estende oltremodo tale incertezza, affermando che l'art. 2087 cod. civ. ha, anche nel diritto penale, una funzione integratrice delle singole misure di prevenzione contro gli infortuni sul lavoro, con la conseguenza che la responsabilità del datore di lavoro non è esclusa dall'inesistenza di una norma specifica di cautela<sup>10</sup>. L'art. 2087 c.c. è quindi una norma di mero principio, integratrice e di chiusura della specifica normativa antinfortunistica<sup>11</sup> e vale proprio dove manca una disposizione specifica. E, ancora, si dice che per configurare la responsabilità del datore in tema di infortuni sul lavoro, non occorre che sia integrata la violazione di specifiche norme dettate per la prevenzione degli infortuni stessi, essendo sufficiente che l'evento dannoso si verifichi a causa dell'omessa adozione di quelle misure ed accorgimenti imposti all'imprenditore dall'art. 2087 cod. civ. ai fini della più efficace tutela dell'integrità fisica del lavoratore<sup>12</sup>. "Misure" ed "accorgimenti" che, poi, non sono declinati in alcun provvedimento normativo (ché, altrimenti, non avrebbe senso la norma di chiusura).

---

<sup>5</sup> Es. all. XX sulle scale portatili; all. XXIII sui ponti su ruote a torre

<sup>6</sup> Es. artt. 71, comma 8; 80, comma 3bis; 81, comma 2; 83, comma 2; 117, comma 2; 209, comma 1

<sup>7</sup> In via generale, quelle dei titoli successivi al I e quelle degli allegati

<sup>8</sup> Presenti sia nel testo di legge sia negli allegati

<sup>9</sup> Art. 2087 codice civile

<sup>10</sup> Cass., sez. 3<sup>a</sup>, 26 gennaio 2005 n. 6360, Lo Grasso, rv. 230855; sez. 4<sup>a</sup>, 28 settembre 1999 n. 13377, Bassi, rv. 215537

<sup>11</sup> Cass., sez. 4<sup>a</sup>, 12 febbraio 1997 n. 3439, Canzian, rv. 208524

<sup>12</sup> Sez. 4, n.4917 del 01/12/2009, dep. 2010, Filiasi, Rv. 246643; Sez. 4, n. 13377 del 28/09/1999, Bassi, Rv. 215537

In più, per effetto della competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia di salute e sicurezza, le singole Regioni si ritengono legittimate, vista la carenza di omogeneità nella definizione delle regole e delle procedure operative da parte della legge nazionale, a fornire chiarimenti rispetto ai punti della normativa nazionale che si prestano a interpretazioni non sempre univoche<sup>13</sup>. Si tratta di un ulteriore fattore di incertezza del diritto, nonostante la finalità più che condivisibile.

Una logica simile ed una analoga estensione della responsabilità divengono evidentemente incostituzionali nel diritto penale. In tale ambito, infatti, attribuire una responsabilità penale a titolo di colpa per la violazione di un principio omnicomprensivo che trova applicazione – quale norma di chiusura – proprio in mancanza di specifiche disposizioni penali, viola apertamente tutti i principi di legalità, tassatività, determinatezza, precisione del diritto penale e costituzionale.

Sotto il profilo delle malattie professionali, si è affermato il principio secondo cui il datore di lavoro è responsabile (ai fini assicurativi, con conseguenze di ordine civile e penale) anche delle malattie causate dalla sinergia tra fattori professionali ed extraprofessionali, anche se i primi non siano dotati di autonoma efficacia causale sufficiente a causare la malattia. È evidente che la prevenzione di fattori extraprofessionali concausali non può essere rimessa al datore di lavoro: viene così introdotta una forma di responsabilità senza colpa, quindi oggettiva, non essendo quelle malattie prevenibili.

Questa la sintetica rappresentazione concreta della scelta del nostro legislatore, lontana – anche per l'interpretazione giurisprudenziale - dai canoni di conoscibilità di matrice comunitaria.

E tutti questi profili di incertezza riverberano ovviamente sulla posizione di chi è chiamato a supportare tecnicamente il datore di lavoro.

---

<sup>13</sup> Da ultimo, Regione Piemonte, dgr 9 maggio 2016, n. 38-3266 - DGR n. 22-5962/2013 e smi. Revisione e riordino dei provvedimenti regionali in materia di formazione alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

Dunque esigenza di certezza del diritto: la prima delle semplificazioni da realizzare è garantire la piena conoscibilità degli obblighi. L'effetto può essere conseguito in diversi modi: ad esempio, legando gli aspetti tecnici alle norme tecniche (assicurando così certezza degli obblighi, rispondenza allo stato dell'arte e incremento dei livelli di sicurezza) o, come insegna la Corte costituzionale, limitare la discrezionalità dell'interprete nelle ipotesi in cui le norme introducano concetti generici o generali obiettivi di prevenzione (che non possono essere letti ed applicati come strumento per aggirare l'assenza di un precetto specifico ed introdurre forme di responsabilità penale oggettiva, pena l'incostituzionalità).

L'attuale legislazione e la sua interpretazione penalizzano pesantemente le esigenze di competitività del nostro Paese.

L'incertezza del diritto è infatti deleteria per le decisioni di investimento e quindi per la crescita economica. A differenza del rischio - che è in qualche modo misurabile dall'imprenditore e la cui gestione in fondo è il cuore dell'attività d'impresa - l'incertezza, invece, è l'ignoto, da cui rifuggire: l'imprenditore rinvia l'investimento, o lo localizza altrove. Stabilità e certezza nell'ordinamento, ivi inclusa l'interpretazione delle norme e l'attività giurisdizionale, nonché l'esito dell'eventuale contenzioso, sono fattori importanti nella competizione leale tra Stati.

Un sistema normativo pienamente conoscibile è poi il presupposto indispensabile per poter dare attuazione alla giurisprudenza di legittimità che ormai si è consolidata relativamente alla distribuzione delle responsabilità secondo il principio costituzionale della natura personale della responsabilità penale. È stato infatti affermato che *“ruoli, competenze e poteri segnano le diverse sfere di responsabilità gestionale ed al contempo definiscono la concreta conformazione, la latitudine delle posizioni di garanzia, la sfera di rischio che deve essere governata”*<sup>14</sup>. La sfera del rischio viene individuata secondo gli obblighi che la legge riconduce a quella

---

<sup>14</sup> Cass. pen., sez. IV, sent. 21/12/2012 n. 49821; Cass. pen., Sez. Un., 18/9/2014 n. 38343.

posizione e non ad altre: perché questo principio possa operare si presuppone la necessità di assicurare certezza e conoscibilità degli obblighi di ciascuno. La giurisprudenza introduce dunque con forza ed al massimo livello un principio fondamentale che nel 2009 Confindustria aveva chiesto fosse introdotto per via legislativa, ma che era stato tacciato di deresponsabilizzare il datore di lavoro (la cd norma salvamanger).

Sotto altro profilo, per evidenti motivi di sovrapposibilità delle analoghe situazioni, sarebbe da prendere in considerazione l'estensibilità anche al diritto penale relativo alla sicurezza sul lavoro della valorizzazione del rispetto delle norme tecniche, linee guida e buone prassi in termini di esclusione della responsabilità penale per colpa lieve, già introdotta per gli esercenti le professioni sanitarie (l. n. 189/2012), chiarita dalla giurisprudenza<sup>15</sup> ed oggetto di iniziative di ulteriore precisazione (DDL 2224).

Insieme alla semplificazione ed alla razionalizzazione del sistema secondo le regole comunitarie e costituzionali c'è un ultimo passaggio fondamentale.

La sicurezza sul lavoro per le imprese è un valore, dunque un presupposto e non un obiettivo. E non è solo di natura giuridica, ma prima ancora di natura etica e sociale. Ma la sicurezza e la dignità del lavoro, al pari della libertà dell'iniziativa economica, sono anzitutto valori costituzionali, che chiamano lo Stato a svolgere un ruolo importante. A parte la dotazione di un sistema normativo semplice e conoscibile, lo Stato deve investire sulla sicurezza.

L'Inail restituisce alle imprese i premi anticipati dalle stesse sotto forma di incentivi alla prevenzione e oscillazione dei premi: un'azione meritoria che consente di passare dalla semplice funzione assicuratrice a quella della prevenzione.

E' necessario che tutte le misure di incentivo siano mantenute ed incrementate, semplificate nella procedura di accesso, sempre più orientate agli interventi che il

---

<sup>15</sup> In particolare, Cass., 23283/2016

dato statistico dimostra maggiormente necessari, con maggiore valorizzazione della qualità degli investimenti.

Lo Stato, per parte sua, dovrebbe assumere le necessarie iniziative di sostegno per risolvere alcune delle maggiori criticità in essere, nelle quali rileva, in qualche modo, anche la sua responsabilità diretta.

La vicenda dell'amianto è esemplare: dopo averne imposto nel tempo l'uso per le sue proprietà coibenti, lo ha correttamente vietato, avendone successivamente valutato la pericolosità. Dal 1992, però, ben poco è stato fatto per dare seguito alla eliminazione: addirittura siamo ancor oggi in fase di monitoraggio e nemmeno il censimento è completo nelle regioni italiane. In Parlamento giacciono da anni numerose proposte di legge e sembra che ci si avvii verso la elaborazione di un testo unico sulla materia, i cui tempi e la cui portata sono per ora sconosciuti. Occorre invece dare innanzitutto una risposta pronta e concreta ai lavoratori (attraverso la costituzione di un fondo che indennizzi il danno, eliminando o riducendo il contenzioso civile), rimuovere o inertizzare l'amianto dove opportuno, incentivare la creazione di sedi per lo stoccaggio dei materiali contenenti amianto e semplificare le connesse procedure, investendo su ricerca e diagnosi precoce.

A tutto questo è oggi (e da tempo) chiamato il nostro legislatore: l'introduzione di un sistema normativo finalmente efficace, perché certo e conoscibile, che dia luogo a forme di responsabilità personali e consapevoli e ad una tutela sostanziale e non formale, di un sistema di incentivi che contribuisca alla tutela della sicurezza sul lavoro, riducendo infortuni e malattie ed i relativi costi.

Si tratta di interventi che devono essere portati avanti tutti insieme, ciascuno per la propria quota di responsabilità: da tempo le imprese fanno la loro parte, in termini di investimento, prevenzione e progresso culturale, con immancabili margini di miglioramento, comunque insufficienti finché ci sarà un solo infortunio mortale.

Gli investimenti relativi al progetto Industria 4.0 vanno sicuramente in questa direzione: investimenti per aprire le imprese alla rivoluzione digitale, a nuove modalità di lavoro, ad una nuova concezione del posto di lavoro (sempre più dematerializzato), a nuove logiche organizzative (in ottica sempre meno taylorfordistica).

Ma è evidente che – a parte i preminenti aspetti di ordine costituzionale - non possiamo affrontare il progresso che prepotentemente busca alle nostre porte, in termini di smart work o di industria 4.0, con norme, principi ed interpretazioni che risalgono agli anni 50!