

# Il riordino del quadro normativo sulla sicurezza del lavoro: una storia senza fine

di Gaetano Natullo

Da anni, ormai, il dramma degli infortuni (anche mortali) sul lavoro nel nostro paese, va annoverato tra le emergenze nazionali da risolvere. Sul piano sistematico generale, la questione si traduce nella irrisolta discrasia tra soglie di tutele normative certamente in astratto elevate (valga per tutti il consolidato principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile”, nel quale innanzitutto si traduce la formula sempre attuale dell’art. 2087 c.c.) e livelli di garanzie effettive sui luoghi di lavoro, in concreto (statisticamente) ancora tutt’altro che virtuosi.

Tra i diversi fattori che giocano un ruolo decisivo nella implementazione delle reali tutele sul lavoro vi è certamente la sussistenza di un quadro di regole che sia in primo luogo connotato da indispensabili requisiti di chiarezza, certezza, agibilità per tutti gli *stakeholder*. Obiettivo che, dopo anni di tentativi, appare purtroppo ancora lontano.

Come noto, infatti, dopo circa trent’anni (dalla l. n. 833/1978) e diversi tentativi di riordino del

quadro legislativo in materia di prevenzione dei rischi sui luoghi di lavoro, pareva che il 2008 fosse l’anno buono per annunciare l’*habemus Codicem* <sup>(1)</sup>. Sotto la spinta di alcune vicende particolarmente drammatiche (il rogo della Thyssen Krupp), infatti, il Governo nella scorsa legislatura aveva dato un serio impulso alla razionalizzazione del sistema normativo: non solo al fine di realizzare il tanto auspicato Testo Unico, ma anche (forse soprattutto) per intervenire su alcuni nodi e fattori di rischio individuati come particolarmente problematici ed ostativi ad un effettivo miglioramento della sicurezza dei lavoratori: la diffusione dei lavori “flessibili” ed “atipici” e degli extracomunitari; il forte incremento dei fenomeni di disarticolazione delle imprese, con il frequente ricorso agli appalti (e subappalti) “interni” ed “esterni”, ancor più nel “famigerato” (per gli infortuni) settore edile; l’espansione del lavoro “sommerso”, specie nelle regioni del Mezzogiorno. Tutti elementi che, unitamente alle tradiziona-

li debolezze dell'apparato pubblico di vigilanza ed alla correlata debolezza del sistema sanzionatorio, hanno certamente contribuito ad abbassare i tassi di effettività delle norme di prevenzione.

La l. delega n. 123/2007 ed il successivo d.lgs. n. 81/2008 <sup>(2)</sup> però, per ragioni diverse, prima fra tutte la debolezza e provvisorietà del quadro politico, non hanno realizzato pienamente quell'obiettivo.

Non v'è dubbio che la nuova normativa contenga significative innovazioni (si pensi alle norme sul campo di applicazione soggettivo ed oggettivo, alle disposizioni sugli obblighi connessi ai contratti di appalto "interni", art. 26, d.lgs. n. 81/2008, o a quelle per il contrasto del lavoro irregolare, art. 14). Inoltre, viene rinforzato il sistema sanzionatorio, in *primis* innalzando la soglia delle pene detentive e/o pecuniarie previste, in funzione deterrente rispetto a livelli ancora troppo alti di evasione; ciò anche in considerazione, per un verso, dei meccanismi di riduzione della pena previsti dall'ordinamento (primo fra tutti l'oblazione condizionata, ex d.lgs. 758/1994) e, per altro verso, della scarsissima capacità del sistema pubblico di vigilanza di garantire efficaci livelli di controllo sulle aziende. Di particolare rilevanza, in quest'ambito, l'applicazione anche ai reati in questa materia della l. n. 231/2001 sulla responsabilità penale degli enti (art. 300, d.lgs. n. 81/2008).

Tali innovazioni, e tante altre anche di adeguamento e "manutenzione" del quadro normativo preesistente, sono però inserite, per le ragioni sopra chiarite, in un quadro complessivo non privo di incongruenze e di limiti, per i seguenti principali motivi:

- sul piano generale non si è riusciti realmente nell'obiettivo di dar vita ad un vero, e definitivo, Testo Unico delle norme di prevenzione, ma ad una sorta di Codice, inficiato da molti rinvii ad altre fonti regolative e da troppe incoerenze tecni-

che (talora veri e propri errori);

- gli interventi sul sistema sanzionatorio, per certi versi condivisibili, non sono però inseriti in più complessivo e organico riordino dello stesso, per riequilibrare i rapporti tra norme del codice penale e legislazione complementare, come pure quelli tra illeciti penali ed illeciti amministrativi;

- infine, si mette solo marginalmente mano al riordino del sistema pubblico, in particolare nella sua parte più rilevante e delicata, ossia gli organi di vigilanza, da trent'anni afflitti da una schizofrenica divisione tra Sanità (Asl) e Lavoro (Ispettorati/Direzioni del lavoro), oltre che da una pernicioso carenza, quantitativa ma anche qualitativa, di personale.

Per questi motivi, insomma, prima ancora del parto legislativo già si sapeva che il neonato Codice della sicurezza sarebbe nato debole ed avrebbe richiesto un periodo in incubatrice, oltre a diversi interventi "ortopedici". Per di più, a tali debolezze congenite si è aggiunta anche una "patologia" politica, esplosa a seguito dell'alternanza di maggioranze politiche (dal centro sinistra al centro destra) ed alle conseguenti differenti impostazioni di politica del diritto.

Il nuovo Governo, pertanto, "approfittando" della effettiva necessità di un intervento integrativo e correttivo, ha manifestato l'intenzione di operare una significativa correzione di rotta rispetto alla originaria impostazione del d.lgs. n. 81/2008, funzionale alla quale sono i diversi rinvii all'entrata in vigore di alcune disposizioni intervenuti nei mesi scorsi <sup>(3)</sup>.

In particolare, colpiscono alcuni punti dell'annunciato intervento.

Senza poter essere in alcun modo esaustivi, tali aspetti riguardano:

- la grande (eccessiva?) rilevanza conferita alle "norme di buona tecnica" ed alle "buone prassi", che assurgono quasi al rango di prescrizioni di

legge;

- il rafforzamento del ruolo degli organismi bilaterali, anche ai fini di “certificazione” della validità/efficacia dei modelli organizzativi e gestionali della prevenzione in azienda;
- le modifiche al sistema sanzionatorio, con la riduzione in maniera consistente della soglia delle pene detentive e pecuniarie;
- la specificazione di cause di esclusione della responsabilità da omissione dei vertici aziendali per concomitanti responsabilità di altri soggetti in azienda.

Gli obiettivi dell'intervento risultano dunque chiari: non solo rimediare alle tante incongruenze e lacune della “prima versione” del d.lgs. n. 81/2008; ma anche seguire una diversa impostazione di politica del diritto che, rispetto alla versione originaria del decreto, risulta funzionale alla ricerca di soluzioni normative assai più pragmatiche, seguendo logiche di complessivo alleggerimento degli oneri per le aziende.

In quest'ottica, da un lato, si riprendono pertanto soluzioni strategiche del progetto legislativo presentato dal penultimo Governo di centro-destra nel 2005, e rimasto senza esito, quali appunto il ruolo delle norme di buona tecnica e delle buone prassi e degli organismi bilaterali, orientato ad una più semplice “certificazione” di conformità di modelli e prassi prevenzionali aziendali agli standard legislativi; dall'altro lato, si attenua nel complesso la gravità delle sanzioni – e correlativamente la gravità delle infrazioni – e si ricercano soluzioni volte a delimitare più nettamente i confini della (ir)responsabilità dei vertici aziendali dagli altri soggetti coinvolti nel sistema della prevenzione in azienda.

Difficile, ovviamente, formulare giudizi su di un testo ancora non definitivo: certo è, però, che la riforma legislativa dello scorso anno, pur con tutte le sue innegabili pecche, portava ben in alto e vi-

sibile il segnale sulla rilevanza, nel nostro ordinamento, di un'effettiva corretta applicazione delle norme di salvaguardia della salute dei lavoratori; non si può non avere ora il forte dubbio che quel segnale venga portato più in basso.

**Gaetano Natullo**

Professore Associato di diritto del lavoro  
Università del Sannio di Benevento

## Note

(<sup>1</sup>) F. CARINCI, *Prefazione*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Ipsoa, Milano, 2008, XXXIII.

(<sup>2</sup>) Su cui si veda M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto 2007, n. 123*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Utet, Torino, 2008; L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*; M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, Milano, 2008.

(<sup>3</sup>) Art. 4, d.l. 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla l. 2 agosto 2008, n. 129; art. 32, d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14.