

Appunti e spunti per un nuovo Testo Unico delle norme in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

L'imprescindibile esigenza di sistematizzare, ordinare, aggiornare, evolvere la legislazione delle materie che maggiormente hanno subito l'azione sedimentativa del tempo e dell'ipertrofia disciplinatoria, regolamentativa, ha aperto la stagione dei Testi Unici: si possono citare il D.Lgs. 151/01 sulla tutela della genitorialità; il D.Lgs. 165/01 sul lavoro pubblico, in diritto del lavoro; il D.Lgs. sull'edilizia; il D.Lgs. 152/06 sull'ambiente, ecc.).

La legislazione in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro è certamente il paradigma della stratificazione "geologica" della legislazione da un lato e dell'ipertrofia disciplinatoria, dall'altro, prova ne sia la circostanza che il D.Lgs. 626/94 recepisce oggi ben 16 direttive comunitarie, rispetto alle 8 originariamente disciplinate, senza contare le normative collegate, pregresse, su tutti i DPR 547/55 e 303/56 e successive, su tutti i D.Lgs. 494/96 e 624/96 e, quindi, manifesta un evidente bisogno di sistematizzazione e di riorganizzazione, vale a dire una vera e propria esigenza di un Testo Unico.

Il prerequisito di un Testo Unico in materia di sicurezza e salute sul lavoro è, tuttavia, oggi, in virtù del precetto di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione (così come modificata dalla legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), che indica la materia della "tutela e sicurezza del lavoro" fra quelle a potestà legislativa concorrente fra Stato, Regioni e Province Autonome, la definizione del tipo di legislazione che sarà espressa: legislazione di principio, ovvero fissazione dei principi fondamentali che verranno declinati in dettaglio operativo dalla legislazione decentrata regionale o legislazione di dettaglio?

La risoluzione della questione relativa alla concreta ripartizione della potestà legislativa fra lo Stato le Regioni e le Province Autonome in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" è, infatti, questione fondamentale, obbligata, se sol si pensa che, proprio il reale o potenziale conflitto di competenza legislativa è stato uno dei principali punti di censura opposti alla bozza di Testo Unico per il riordino delle norme che tutelano la salute e la sicurezza dei lavoratori sul lavoro, presentata (e poi ritirata, sull'onda delle critiche istituzionali e sindacali) nella XIVesima legislatura dal Governo, da parte del Consiglio di Stato e della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome; ma anche il "motore perverso" di alcune discipline legislative, di dubbia legittimità e pessima qualità, dettate in materia, quale, in particolare, il D.Lgs. 195/03 sui requisiti di professionali dei Responsabili e degli Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione e il suo completamento demandato, proprio in ossequio al precetto Costituzionale sopra citato, ma con evidente forzatura normativa, all'accordo della Conferenza Stato-Regioni-PA del 26 gennaio 2006, pubblicato in GU il 14 febbraio scorso.

Forse non a caso la locuzione "tutela e sicurezza del lavoro", irriducibile a un significato univoco, capace di distinguerla, di renderla autonoma, da altre locuzioni che, al comma 2, dello stesso art. 117, Cost., inquadrano materie affidate, invece, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, come, in particolare, l'ampia formulazione della lettera l) "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa", o della lettera m) "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", improvvidamente usata nel 2001, dal legislatore costituzionale, nella (ampia) riforma costituzionale varata dal Governo nella passata legislatura e sulla quale saremo chiamati a

pronunciarci nel referendum confermativo di fine giugno, la materia della “sicurezza del lavoro”, disgiunta da quella della “tutela del lavoro”, diventa non a caso di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tuttavia, nel caso in cui il referendum non confermasse la riforma si dovrebbe precisare il significato della locuzione “tutela e sicurezza del lavoro” e quindi impostare il testo unico quale legislazione di principio, lasciando la legislazione di dettaglio alle regioni, anche deve pure preliminarmente risolversi il problema delle direttive CE e del loro recepimento interno con legislazione dello Stato (legislazione di principio) o delle Regioni (legislazione di dettaglio).

Alla luce delle considerazioni di cui sopra è necessario, nell'impostazione di un testo unico delle norme in materia di sicurezza e salute sul lavoro, definire cosa sia principio fondamentale e cosa non lo sia e, quindi, cosa possa essere disciplinato dallo Stato e cosa dalle Regioni, anche al fine di evitare, quanto più possibile le sovrapposizioni e i conflitti di competenza.

L'impostazione potrebbe essere quella dell'attuale D.Lgs. 626/94 che già, secondo la filosofia comunitaria, individua misure, ovvero regole, di tipo generale e non di dettaglio spinto, le quali potrebbero rappresentare i principi fondamentali sui quali può legiferare lo Stato.

In questo ipotetico testo unico, dovrebbero però essere disciplinate e risolte alcune problematiche aperte da molto tempo e mai seriamente affrontate.

La prima è, indubbiamente, quella relativa al sistema della responsabilità penale per delitto colposo (ma anche per contravvenzione), in relazione alla soggettività o all'oggettività della condotta e in relazione alla conoscibilità e pretendibilità nell'applicazione, delle misure tecniche, previste dalla legge o, e il punto è assai delicato, previste dall'evoluzione scientifica secondo il famoso principio sancito dalla Corte Costituzionale “della massima sicurezza tecnologicamente possibile”.

Risulta imprescindibile, quindi, a livello di principio generale, determinare in modo certo il limite della colpa per l'inadempimento tecnico alle misure di sicurezza in relazione a norme di buona tecnica codificate e riconosciute a livello internazionale (norme armonizzate europee o norme iso).

Connessa alla fissazione dei parametri legislativi di principio relativi alle norme di buona tecnica per definire la responsabilità per delitto colposo o contravvenzione discendente dalla mancata attuazione della sicurezza secondo il concetto della miglior scienza ed esperienza del particolare momento storico nel particolare settore di riferimento, risulta imprescindibile anche la ridefinizione del sistema repressivo-estintivo delle contravvenzioni in materia di sicurezza, sia dal punto di vista della razionalizzazione dell'attività ispettiva che da quello degli strumenti procedurali (prescrizione, disposizione), nonché della giurisdizione, in particolare per quel che riguarda l'impugnazione dei verbali di contravvenzione in via gerarchica e documentazione utile al fine dell'archiviazione in giudizio.

Meritevole di una migliore definizione normativa in un testo unico che esprime una legislazione di principio è senza dubbio anche la modalità di ripartizione intersoggettiva del dovere di sicurezza e salute sul lavoro, in particolare per quel che riguarda la definizione che individua i soggetti obbligati, l'esplicitazione dell'istituto della delega di poteri gerarchico-funzionali (questa volta in positivo e non più in negativo) a dirigenti e preposti, nonché la ridefinizione e la precisazione dei loro obblighi e delle loro responsabilità contravvenzionali, così come quella del SPP (in particolare del Responsabile) e del Medico competente.

Opportuna sarebbe anche, in particolare in rapporto a quanto sopra, la rivisitazione e la chiarificazione del concetto di valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, in grado di disciplinare, in modo serio e ineccepibile le nuove dimensioni evolutive dei fattori di pericolo/rischi lavorativi in una rigorosa tipizzazione normativa. Si veda in questo senso il concetto vago di rischio psicosociale (art. 8-bis, comma 4, D.Lgs. 626/94) e la questione della prevedibilità e prevedibilità delle malattie professionali, non tabellate, di natura psichica e psicosomatica e della loro risarcibilità da parte dell'Inail, siano esse generate da “costrittività organizzativa” o mobbing strategico (circolare Inail 17 dicembre 2003 n. 71 e sentenza Tar Lazio luglio 2005 di annullamento della stessa).

Da ultimo, meriterebbe una riorganizzazione sistematica anche la disciplina speciale per la tutela della salute e della sicurezza del lavoro flessibile, coordinando i principi prevenzionistici con quelli giuslavoristici generali.

Francesco Bacchini