

**Analisi.** Come migliorare la legge

# Un equilibrio da ricostruire

di **Michele Tiraboschi**

**E**siste oggi in Italia una cultura della sicurezza sul lavoro? No, e probabilmente non l'avremo ancora a lungo. Almeno fino a quando il doloroso tema delle morti e degli infortuni verrà strumentalizzato a fini politici, con il solo intento di alimentare l'ennesimo scontro fazioso sulle riforme del lavoro. Per avviare un confronto costruttivo si dovrebbe partire da una proposta, da un testo di legge, che ancora non c'è. L'unico di cui oggi disponiamo è il decreto legislativo 81/08 approvato nella passata legislatura, a Camere ormai sciolte.

Grazie alla paziente e meritoria opera di Cesare Damiano è stato raggiunto un risultato importante, atteso da oltre 30 anni, e cioè un Testo Unico della normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro. I primi mesi di applicazione hanno tuttavia evidenziato non poche criticità a partire dai numerosi errori redazionali e tecnici di una normativa complessa, composta da oltre 300 articoli. Non a caso, già nella passata legislatura, il Parlamento aveva opportunamente previsto la possibilità di un successivo intervento correttivo del Governo fermi restando i rigorosi principi e criteri direttivi stabiliti nella legge di delega.

C'è dunque margine per un sostanziale miglioramento della normativa vigente e per rimettere mano a quelle disposizioni che non erano state oggetto di condivisione tra il Governo Prodi e le parti sociali. Centrale, in questa prospettiva, è l'apparato

sanzionatorio che rischia di essere inutilmente repressivo e punitivo se non collegato a una chiara finalità preventiva che presti, cioè, maggiore attenzione ai profili sostanziali.

Pensiamo alla modulazione complessiva dell'ammontare delle sanzioni penali e amministrative. Sia con riferimento alla scelta della pena detentiva o pecuniaria, per le contravvenzioni, sia con riguardo alla misura delle sanzioni. In quest'area un'azione correttiva dovrebbe puntare all'effettività della reazione punitiva. E anche a una razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, che oggi manca completamente, per garantire proporzionalità e progressività. Chi è attento alle questioni di merito sa che il sistema sanzionatorio non viene destrutturato se l'ammontare delle pene viene rimodulato sulla scorta di criteri statistici oggettivi, elaborati in base all'aumento dei prezzi al consumo, e se viene strettamente collegato alle posizioni di responsabilità concretamente assunte dai soggetti sui quali ricadono gli obblighi di sicurezza, «in funzione del rischio» come richiesto dalla legge delega.

Evidente è poi la necessità di un riequilibrio tra illeciti amministrativi e contravvenzioni. I differenti ambiti di tutela andrebbero meglio precisati sulla base del rilievo sostanziale o, al contrario, essenzialmente formale dell'adempimento o dell'obbligo posto dalla norma prevenzionistica. Nondimeno si dovrebbe intervenire per ridare peso al potere di sospensione della attività di impresa in caso di gravi violazioni in materia di

sicurezza. La norma in vigore infatti rende non applicabile la sospensione a causa del riferimento alle "reiterate" violazioni di non facile definizione tecnica. L'introduzione del concetto di "plurime" violazioni permetterebbe per contro alle Asl e agli ispettori del lavoro di sospendere immediatamente, in sede di primo accesso ispettivo, gli imprenditori che violino le ipotesi di illecito di rilievo sostanziale elencate nell'Allegato I del Testo Unico, integrato con molte fattispecie incidenti sulla tutela effettiva della salute dei lavoratori che nel testo attuale sono totalmente escluse. Per contro andrebbe reso sempre effettivo e obbligatorio l'ordine di sospensione che in presenza dei presupposti richiesti nel testo oggi in vigore attribuisce al personale ispettivo ampia discrezionalità.

In una logica di prevenzione si potrebbe, infine, applicare integralmente il criterio della delega, là dove prevede il ricorso a strumenti che favoriscono «la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti amministrativi». Si potrebbe per esempio prevedere l'estinzione mediante prescrizione obbligatoria anche delle contravvenzioni punite con la sola pena pecuniaria dell'ammenda. In tal modo si eliminerebbero alla radice le incongruenze determinate dal testo in vigore là dove a fronte di una contravvenzione punita con la sola pena pecuniaria il datore di lavoro subisce l'effetto paradossale di un reato astrattamente meno grave, ma in concreto punito ben più gravemente.