

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 25 - numero 5455 di Mercoledì 06 settembre 2023

Il lavoro ferroviario e la storia infinita dei ritardi normativi

Con riferimento al recente incidente di Brandizzo, un contributo si sofferma sulla tutela della salute e sicurezza nel settore ferroviario. La storia infinita dei ritardi legislativi, l'obsolescenza delle norme e la necessità dell'armonizzazione.

Urbino, 6 Set ? Come ricordato in un precedente articolo sul gravissimo incidente ferroviario avvenuto a **Brandizzo** e sulla prevenzione nella rete ferroviaria, di fronte ai tragici fatti accaduti nella notte del 31 agosto 2023 non ci si può limitare a manifestare sdegno e dolore, ma, "nel pieno rispetto dell'attività degli organi inquirenti", si ha anche "il **dovere di interrogarsi** su di una vicenda che tuttora riguarda la **prevenzione dei rischi lavorativi nel settore ferroviario**".

In particolare, con riferimento agli "espliciti e complessi rinvii tra le fonti del diritto evocate" dal Decreto legislativo 81/2008 nonché agli "impliciti e indefiniti rinvii dell'attuazione di alcune di esse". Una vicenda, questa, che "continua ad evidenziare **preoccupanti incertezze** rispetto ad una trama normativa che affonda le proprie radici in provvedimenti risalenti nel tempo e che oggi debbono confrontarsi con una realtà in profonda trasformazione".

A sottolinearlo e a fornire utili riflessioni sul tema della sicurezza nel lavoro ferroviario è un recente intervento di **Paolo Pascucci** (professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo) pubblicato sul numero 1/2023 di "**Diritto della sicurezza sul lavoro**", rivista online dell'Osservatorio Olympus dell' Università degli Studi di Urbino.

L'intervento "**La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel settore ferroviario, tra norme generali e norme speciali**", dedicato alla memoria delle cinque vittime dell'incidente, riprende un precedente intervento presentato nel 2022 e nel 2023 nell'ambito del Corso di formazione per gli operatori dei Servizi di prevenzione delle ASL sul tema "*Strumenti e indicazioni operative per la vigilanza nel settore ferroviario*".

Il saggio analizza, come indicato nell'abstract dell'intervento, la "trama delle fonti normative che disciplinano la salute e la sicurezza sul lavoro in ambito ferroviario sottolineando come, a quindici anni dall'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, non **siano stati ancora emanati i decreti di armonizzazione tra la disciplina della vecchia legge n. 191/1974 e lo stesso d.lgs. n. 81/2008** e come questo grave ritardo rischi di creare non pochi problemi interpretativi con preoccupanti **ripercussioni sulla tutela della salute e della sicurezza** dei lavoratori".

Nel presentare l'intervento ci soffermiamo, in particolare, sui seguenti temi:

- La sicurezza nel settore ferroviario e la storia infinita dei ritardi
- La sicurezza nel settore ferroviario e l'obsolescenza normativa
- Ascoltare la voce assordante di chi non può più avere voce

La sicurezza nel settore ferroviario e la storia infinita dei ritardi

L'intervento indica che se si analizzano in dettaglio sia le previsioni della Legge 26 aprile 1974, n. 191 (*Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dalla Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato*), sia quelle del suo regolamento di attuazione approvato con il DPR 1 giugno 1979, n. 469, è "agevole constatare come la maggior parte delle stesse abbia **natura e valenza tecnica**, disciplinando dettagliatamente le modalità da rispettare per eseguire in sicurezza determinati lavori e attività".

E l'art. 3, comma 2, del D.lgs. n. 81/2008 aveva previsto che, con successivi decreti del presidente della Repubblica, da emanare **entro dodici mesi** dalla data di entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 81/2008, "si provvedesse a dettare le **disposizioni necessarie a consentire l'armonizzazione delle disposizioni tecniche** di cui ai titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta nella l. n. 191/1974 e relativi decreti di attuazione. Peraltro, ai sensi del successivo comma 3, si disponeva che fino all'emanazione dei predetti decreti sarebbero state salve le disposizioni tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 richiamate dalla l. n. 191/1974 e dai relativi decreti di attuazione".

Senonché "la vicenda dell'emanazione dei decreti di armonizzazione ? come anche quella dell'emanazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 17, comma 3, della l. n. 400/1988 finalizzati all'adeguamento delle regole del d.lgs. n. 81/2008 nei confronti di varie pubbliche amministrazioni in ragione delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle loro peculiarità organizzative ? si è purtroppo trasformata in una sorta di '**storia infinita**'.

Il termine originario di dodici mesi "è stato successivamente prorogato più volte fino a che l'art. 1 del d.l. n. 57/2012, convertito con modificazioni nella l. n. 101/2012, l'ha portato a cinquantacinque mesi, attribuendogli peraltro **natura esclusivamente ordinatoria** mediante la cancellazione della previsione originaria secondo cui, decorso inutilmente il termine temporale, avrebbero trovato applicazione le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008".

Così, a distanza di **quindici anni dall'emanazione del d.lgs. n. 81/2008** e di ben **quarantanove da quella della l. 191/1974** ? continua Pascucci - le previsioni di quest'ultima legge "costituiscono ancora un **punto di riferimento ineludibile** per la sicurezza di coloro che operano nel settore ferroviario".

E si ricorda che il legislatore del d.lgs. n. 81/2008 non ha "ricompreso il settore ferroviario tra quelle attività svolte da pubbliche amministrazioni che, in ragione delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle loro peculiarità organizzative, possono essere disciplinate con **decreti ministeriali di adeguamento** che possono anche derogare ad alcuni principi del d.lgs. n. 81/2008. Quel legislatore ha invece **semplicemente previsto l'armonizzazione** delle speciali regole tecniche applicabili al settore ferroviario in base alla vecchia l. n. 191/1974 con la disciplina tecnica del d.lgs. n. 81/2008, senza con ciò contraddire i principi comuni e fondamentali di quest'ultimo decreto né derogare alle norme del titolo I in cui essi sono espressi".

In definitiva, in ambito ferroviario sopravvivono "le norme tecniche contenute nella **l. n. 191/1974** e nei **decreti presidenziali n. 547/1955 e n. 164/1956** da essa richiamate, applicandosi per tutti gli altri aspetti relativi alla salute e sicurezza sul lavoro le previsioni del d.lgs. n. 81/2008, compresi i criteri da questo dettati per l'individuazione delle varie posizioni di garanzia".

La sicurezza nel settore ferroviario e l'obsolescenza normativa

Ma "quanto può considerarsi ragionevole un'eventuale situazione in cui un aspetto disciplinato da una norma tecnica della l. n. 191/1974 risulti disciplinato nella sostanza in modo più efficace in termini di tutela per la sicurezza sul lavoro da una disposizione contenuta nei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008"?

Il giurista, che si sofferma sul "principio di specialità" e sul "principio della massima sicurezza possibile", si sofferma poi sull'**obsolescenza di alcune vecchie previsioni** rispetto al d.lgs. n. 81/2008.

Infatti, quand'anche formalmente ancora in vigore, i citati decreti presidenziali degli anni cinquanta, "oltre a richiamare in particolare l'abrogato d.P.R. n. 547/1955, contengono **riferimenti a concetti ormai superati** dal d.lgs. n. 81/2008".

Ad esempio in quei decreti "i **lavoratori** presi in considerazione erano solo quelli subordinati, oltre ad alcuni soggetti ad essi equiparati, mentre, com'è noto, il concetto di lavoratore accolto dall'art. 2, lett. a, del d.lgs. n. 81/2008 travalica in senso universalistico i confini della subordinazione per estendersi a qualunque persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione". Tanto meno in quei decreti "si rinviene alcuna menzione del principale obbligo ? la **valutazione dei rischi** ? che, a partire dalla direttiva quadro del 1989, caratterizza emblematicamente la posizione di garanzia del datore di lavoro ed ispira tutto il nuovo sistema di prevenzione aziendale partecipato ed organizzato che da essa promana".

Né può essere considerata soddisfacente ed esaustiva rispetto ai principi che oggi disciplinano la **sicurezza sul lavoro negli appalti** "la previsione dell'art. 1, comma 2, della l. n. 191/1974, la quale si limita ad obbligare all'osservanza delle disposizioni della stessa legge le imprese appaltatrici di opere o servizi ferroviari quando l'opera o il servizio appaltato venga eseguito negli **impianti ferroviari**, nonché le amministrazioni statali, la Compagnia internazionale carrozze con letti e qualunque altro ente, quando il lavoro venga svolto in ambito ferroviario. Infatti, fermo restando il rispetto di quelle regole tecniche, per il resto dovrà ritenersi applicabile tutto quanto previsto dall'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008".

Un ulteriore aspetto, in relazione al rapporto tra "disciplina generale e disciplina speciale nell'ambito ferroviario", riguarda "**le competenze in materia di vigilanza** sul rispetto delle prescrizioni prevenzionistiche". E l'autore si sofferma ampiamente sulla distinzione della "vigilanza 'congiunta' sull'applicazione delle norme della l. 191/1974 da quella della competenza a vigilare sul rispetto della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro".

E dalla ricostruzione della vicenda delle competenze sulla vigilanza emerge anche un altro interrogativo: "**quali sanzioni si applicano** per le violazioni delle sopravvissute disposizioni tecniche della l. n. 191/1974? Un quesito cui non è facile dare una risposta, se non certa, almeno sufficientemente convincente". Tenendo conto che la difficoltà "nasce innanzitutto dal fatto che, sorprendentemente, la l. n. 191/974 non prevede sanzioni: il che appare singolare per una normativa finalizzata a prevenire gli infortuni sul lavoro".

E ci si deve chiedere "se una soluzione al busillis sanzionatorio potrebbe mai essere fornita dagli emanandi **decreti di armonizzazione** evocati dal d.lgs. n. 81/2008 qualora, oltre a chiarire i rapporti tra le norme tecniche generali e speciali, prevedessero, mediante un rinvio, l'applicazione di alcune sanzioni del d.lgs. n. 81/2008 alle violazioni della l. n. 191/1974". Ma a tale soluzione "potrebbe approdarsi solo qualora, in omaggio al principio di legalità, si fosse certi ? e non lo è affatto ? che regolamenti governativi ? quali sono i decreti del Presidente della Repubblica di cui all'art. 17 comma 2, della l. n. 400/1988 con

cui dovrebbe essere realizzata l'armonizzazione ? possano disporre in materia penale. È dunque evidente come un **diretto ed esplicito intervento del legislatore** taglierebbe la classica testa al toro".

Ascoltare la voce assordante di chi non può più avere voce

La conclusione che si può trarre da queste osservazioni ? continua il prof. Pascucci ? "appare **tanto scontata quanto sconcertante**".

Senza le norme di armonizzazione, "**per la cui perdurante carenza è arduo trovare valide giustificazioni**", si è costretti "ad arrovellarsi in complesse interpretazioni che, quand'anche siano plausibili, nondimeno non forniscono agli operatori quella certezza di cui si avverte il bisogno a fronte di questioni così delicate come quella qui analizzata".

Tuttavia se la scarsa chiarezza delle norme "non può giustificare alcuna arrendevolezza da parte di chi è tenuto ad applicarle", "**dopo quasi tre lustri di ritardi inescusabili, pare ormai giunto il momento di chiarire definitivamente la questione apponendo la parola 'fine' ad una sconcertante vicenda regolativa che rischia seriamente di porre a repentaglio la salute e la sicurezza di chi lavora in ambito ferroviario**".

E ad invocare chi di dovere a pronunciare finalmente la parola "fine", "non è soltanto chi tenta di interpretare le norme, ma soprattutto chiunque lavori in ambito ferroviario e, purtroppo, anche **la voce assordante di chi non può più avere voce**".

Concludiamo rimandando alla lettura integrale dell'intervento del prof. Pascucci che si sofferma su vari altri aspetti connessi all'obsolescenza delle norme e ai ritardi non giustificati del legislatore.

Tiziano Menduto

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo:

Università di Urbino Carlo Bo, Osservatorio Olympus, Diritto della sicurezza sul lavoro, "La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel settore ferroviario, tra norme generali e norme speciali", a cura di Paolo Pascucci, professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo, Diritto della Sicurezza sul Lavoro (DSL) n. 1/2023.

Scarica la normativa citata nell'articolo:

Legge 26 aprile 1974, n. 191 - Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dalla Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato.



Licenza Creative Commons

I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.

www.puntosicuro.it