PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 16 - numero 3385 di venerdì 12 settembre 2014

Il principio di specialità nel quadro delle norme di sicurezza sul lavoro

Il rapporto tra norme speciali e generali: Titolo I del DLgs.81/08 e Titoli specifici e non solo...Esempi e metodi di applicazione di tale principio in relazione agli obblighi di salute e sicurezza: il criterio dei "cerchi concentrici". Di A.Guardavilla.

Commento a cura di Anna Guardavilla.

Abbiamo avuto modo di parlare, in un recente approfondimento [1], del criterio "gerarchico" di coordinamento delle norme, che regola il rapporto tra le fonti primarie e secondarie e secondo cui le norme di grado superiore prevalgono su quelle di grado inferiore. E abbiamo ricordato che questo criterio può essere visualizzato con la figura geometrica della *piramide.*
Quando parliamo di criterio di "specialità", invece, come faremo in questo articolo, e cioè del criterio che prevede che la norma speciale prevalga su quella generale, dobbiamo fare riferimento ad un'altra figura geometrica; quella del *cerchio*. O meglio: dei *cerchi* (al plurale, dato che stiamo parlando del rapporto tra più norme).
E più in particolare, dei ***cerchi concentrici.***

Ma procediamo per gradi, chiarendo anzitutto **a quale esigenza risponda il criterio (o principio) di specialità,** per poi esaminare in cosa consista, come si applichi e quale funzione svolga all'interno del sistema normativo.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0338] ?#>

Quante volte sarà capitato ad un RSPP, ad un medico competente o comunque ad un operatore della prevenzione di rendersi conto che una certa "problematica" (ad es. un certo adempimento) è di fatto regolata da due norme, una più specifica rispetto alla problematica stessa e una più generale ma nell'ambito della quale, pur in termini molto generali, la fattispecie può essere comunque ricompresa.
In questi casi ci si trova di fronte ad una problematica che rientra concettualmente nel campo di applicazione di due norme, laddove singolarmente considerate. Norme che saranno per lo più anche presidiate da sanzioni diverse.
E quindi quante volte sarà capitato di domandarsi: quale norma tra le due va applicata (in termini di *precetto* e anche di *sanzione*) dato che teoricamente la problematica rientra nell'ambito applicativo di entrambe le norme (in termini di obbligo o divieto)?
Se la questione viene affrontata mettendo in relazione la problematica stessa con ciascuna di queste norme guardate isolatamente, essa pare difficile da risolvere. Se invece la questione viene affrontata *ponendo in relazione tra loro le due norme (speciale e generale)* e applicando così il principio di specialità alla problematica presa in esame, allora si può arrivare agevolmente - o comunque con un percorso corretto - a comprendere quale sia la norma da applicare.

Vediamo a questo punto **cosa esprime il principio di specialità** e poi facciamo degli esempi.

Il principio di specialità è previsto dall'art. 15 del codice penale *("materia regolata da più leggi penali o da più disposizioni della medesima legge penale")* ***[2]*** secondo cui *"quando più leggi penali o più disposizioni della medesima legge penale*

regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge o alla disposizione di legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito."

Questa norma conosce un'applicazione specifica nell'ambito della normativa di salute e sicurezza sul lavoro, in quanto il Testo unico nel 2008 ha inserito all'interno del Titolo XII *("Disposizioni in materia penale e di procedura penale")* **l'art. 298** ***("Principio di specialità")*** che prevede che *"quando uno stesso fatto è punito da una disposizione prevista dal titolo I del presente decreto e da una o più disposizioni previste negli altri titoli del medesimo decreto, si applica la disposizione speciale".*

Facciamo un esempio.
L'articolo 37 del testo unico disciplina la formazione che devono ricevere i lavoratori e prevede l'obbligo generale del datore di lavoro di assicurare che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza sia sui concetti generali che sui rischi specifici previsti dai titoli del testo unico successivi al primo. [3]
Dopodiché i vari titoli specifici prevedono obblighi di formazione relativi ai rischi specifici. Prendiamo ad esempio il titolo VII sui videoterminali, che all'art. 177 [4] prevede un obbligo di formazione specifica ai videoterminalisti. Nel caso in cui il datore di lavoro ometta di adempiere a questo obbligo, egli potrà ricevere la sanzione specifica prevista dall'art.178 c 1 lett. a), per quanto *concettualmente* e *potenzialmente* l'omessa formazione ad un lavoratore ricada anche nel campo di applicazione dell'art. 37 quale norma generale e quindi in termini sanzionatori nell'art.55 c. 5 lett.c) (ma sappiamo che, applicando il principio di specialità, si applica in questo caso la norma speciale, essendo completa sia di obbligo che di sanzione).
Gli esempi potrebbero essere innumerevoli: basti pensare alle norme contenute nel titolo I e nei titoli specifici su valutazione dei rischi e misure di prevenzione e protezione, sorveglianza sanitaria, informazione e formazione, DPI, obblighi dei vari soggetti, o basti pensare al rapporto tra titolo I (art. 26) e titolo IV (per un *datore di lavoro*-committente).

A questo punto dobbiamo però anche tenere presente che può ricorrere **anche il caso inverso**, in cui la norma speciale venga abrogata - e quindi alle fattispecie prima da essa regolate si applichi a quel punto la norma generale - oppure in cui la norma speciale non preveda la sanzione per alcuni soggetti a carico dei quali pure sono previsti obblighi *specifici* (è il caso della norma speciale che contiene il precetto ma non la sanzione).

Un rapporto di specialità - anche qui configurabile con dei cerchi - esiste anche tra il codice civile (art. 2087 c.c.) e il D.Lgs.81/08 stesso, in relazione agli obblighi del datore di lavoro, come ci ricorda la Cassazione quando afferma che "il datore di lavoro è il primo e principale destinatario degli obblighi di assicurazione, osservanza e sorveglianza delle misure e dei presidi di prevenzione antinfortunistica. Ciò dovendolo desumere, anche a non voler considerare gli *obblighi specifici* in tal senso posti a carico dello stesso datore di lavoro dal *decreto legislativo 81/08*, dalla *"norma di chiusura" stabilita nell'articolo 2087* del codice civile, *che integra tuttora la legislazione speciale di prevenzione"* (Cass. Pen., Sez. IV, sent. 28 gennaio 2009 n. 4123).

Un'ultima annotazione, che riteniamo molto importante.
L'applicazione corretta del principio gerarchico e quella del principio di specialità appaiono semplici ma all'atto pratico non lo sono sempre, e sono tanto più importanti quanto più si riscontra, nel confronto con gli operatori che ogni giorno devono applicare le norme prevenzionali, che una inesatta applicazione di tali principi a livello concreto può facilmente portare ad errori assolutamente involontari nell'ottemperanza agli obblighi (con riferimento al principio di specialità, si pensi anche solo ad esempio, nei mesi successivi all'emanazione della legge 123 del 2007, alle difficoltà di inquadramento nelle prime circolari ministeriali del rapporto tra sospensione dell'attività imprenditoriale e sospensione del cantiere; o alle difficoltà per gli operatori di inquadrare correttamente il rapporto tra DUVRI e PSC in alcuni casi particolari, etc.).
Così come a volte infatti si osserva che purtroppo, parlando di principio gerarchico, la norma secondaria (es. Accordo Stato-Regioni, D.M. etc.) viene guardata e analizzata senza fare riferimento (per l'aspetto sanzionatorio oltre che - a monte - per quello relativo al contenuto dell'obbligo, al campo di applicazione dell'obbligo, ai destinatari etc.) alla norma primaria di riferimento, conducendo così a conclusioni scorrette e monche, allo stesso modo talora si riscontra che non sempre il rapporto tra la norma generale e la norma speciale nella pratica applicativa viene individuato correttamente e che talvolta viene identificato erroneamente anche dove non sussiste "pienamente" o dove non sussiste propriamente.

Val la pena dunque concludere rifacendosi al criterio dei cerchi concentrici ed enunciandolo in maniera più precisa.
L'immagine dei cerchi concentrici ci viene suggerita dalla Corte di Cassazione, e nel focalizzarla - nell'estratto che segue - si può tornare col pensiero all'esempio su riportato relativo alla formazione o agli altri esempi citati.
In Cassazione Penale, Sez. III, 27 giugno 2006, n. 28350, i cerchi concentrici vengono così ricostruiti o, con un po' di fantasia, "disegnati": *"la Corte Suprema ha già statuito che il principio di specialità è invocabile quando gli elementi costitutivi della fattispecie prevista dalla norma generale siano compresi nella norma speciale, la quale deve contenere* ***qualche elemento in più****, di carattere particolarmente qualificante, sicché l'ipotesi di cui alla norma speciale, ove questa mancasse, ricadrebbe*

nell'ambito operativo di quella generale.
È necessario, cioè, che le due disposizioni appaiano come due cerchi concentrici, di diametro diverso, in modo tale che quello più ampio contenga in sé quello minore ed abbia un settore residuo destinato ad accogliere i requisiti aggiuntivi della specialità *(v. conf. Cass. sez. 4^ pen., 26/3/1993, Costarelli e 18/3/1983, Saracino; sez. 2^ pen., 30/11/1983, Colucci)."*

---

[1] A. Guardavilla, *La gerarchia delle fonti nel quadro delle norme di sicurezza sul lavoro*, in Puntosicuro del 19 giugno 2014 n. 3340.
[2] Articolo inserito nel Titolo I del Codice Penale ("Della legge penale").
[3] Tralasciamo qui di prendere in esame il rapporto tra questa norma e l'Accordo Stato-Regioni 21 dicembre 2011 in quanto in questo contributo non trattiamo del principio gerarchico bensì del principio di specialità e quindi ciò che ci interessa è il rapporto tra il titolo primo e i titoli specifici e in particolare tra le norme primarie sanzionatorie contenute in tali titoli.
[4] Art. 177 c. 1 lett. b) D.Lgs.81/08.

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.
