PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 7 - numero 1365 di venerdì 18 novembre 2005

RAPPORTI TRA NORME

Continua l'approfondimento "Rapporti tra norme di grado diverso, e tra norme speciali e norme generali". Di Rolando Dubini, avvocato del Foro di Milano.

Pubblicità

Continua la pubblicazione a puntate dell'approfondimento di Rolando Dubini, avvocato del Foro di Milano, sui "Rapporti tra norme di grado diverso, e tra norme speciali e norme generali", contributo che si inserisce nel dibattito sulla validità del D.p.r. 547/55 anche dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 459/96 (vedere i numeri 1357, 1347, 1359 e 1361 di PuntoSicuro).

Il documento integrale con le sentenze allegate è disponibile per gli abbonati alla banca dati di PuntoSicuro (vedere il link in fondo all'articolo).

"Rapporti tra norme di grado diverso, e tra norme speciali e norme generali".

3. Efficacia limitata dei regolamenti

Sempre le preleggi al Codice civile sanciscono il rapporto gerarchico tra le norme, negando la possibilità che una norma di grado inferiore, come il regolamento (ad esempio emanato con D.p.r. n. 459/96) possa essere in contrasto con la norma di grado superiore (ad esempio D.p.r. n. 547/55):

Art. 4 . c. 1 ? Limiti della disciplina regolamentare

I regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi.

Sempre nell'ambito del rapporto tra leggi aventi valenza penale (come le Leggi vere e proprie del parlamento, i Decreti Legislativi, i decreti del Presidente della Repubblica solo se emanati a seguito di Legge Delega, come il D.p.r. n. 547/1955) l'abrogazione può sussistere solo se trattasi di norma dello stesso livello (e dunque non mai il D.p.r. n. 459/96, emanato dal governo in attuazione di una direttiva comunitaria senza legge delega del parlamento,e dunque completamente sfornito di valenza penale, sia in positivo, non poteva contenere sanzioni penali, sia in negativo, non può paralizzare o addirittura abrogare, come pur si è dovuto leggere con totale indifferenza della gerarchia delle fonti del diritto e della costituzione).

Art. 15 Abrogazione delle leggi

Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

4. Rapporti tra norma generale (art. 6 c. 2 D. Lgs. n. 626/94) e norma speciale (art. 7 comma 1 D.p.r. n 547/55 che resta in vigore).

D.p.r. n. 547/1955 Art. 7. Produzione, vendita e noleggio per il mercato interno.

Sono vietate dalla data di entrata in vigore del presente decreto la costruzione, la vendita, il noleggio e la concessione in uso di macchine, di parti di macchine, di attrezzature, di utensili e di apparecchi in genere, destinati al mercato interno, nonché la installazione di impianti, che non siano rispondenti alle norme del decreto stesso. [...]

D. Lgs. n. 626/94 Art. 6 Obblighi dei progettisti, dei fabbricanti, dei fornitori e degli installatori

1. I progettisti dei luoghi o posti di lavoro e degli impianti rispettano i principi generali di prevenzione in materia di sicurezza e di salute al momento delle scelte progettuali e tecniche e scelgono macchine nonché dispositivi di protezione rispondenti ai requisiti essenziali di sicurezza previsti nelle disposizioni legislative e regolamentari vigenti.

3. Sono vietati la fabbricazione, la vendita, il noleggio e la concessione in uso di macchine, di attrezzature di lavoro e di impianti non rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di sicurezza. Chiunque concede in locazione finanziaria beni assoggettati a forme di certificazione o di omologazione obbligatoria è tenuto a che gli stessi siano accompagnati dalle previste certificazioni o dagli altri documenti previsti dalla legge.

Ma c'è di più, il problema dei rapporti tra norme si pone anche tra le disposizioni del D.p.r. n. 547/55 e quelle del D. Lgs. n. 626/94, ad esempio in materia di sicurezza delle macchine. Prima di affrontare il tema specifico conviene partire dalla premessa codicistica:

Codice penale (r.d. 19 ottobre 1930 n. 1398)

Art. 15 Materia regolata da più leggi penali o da più disposizioni della medesima legge penale

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 disposizione di legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito.

Dunque quando due norme avente carattere di legge, e sanzionate penalmente (come ad esempio l'articolo 6 comma 2 del D. Lgs. 626/94 e l'art. 7 del D.p.r. n. 547/1955) regolano la stessa materia, questo non determina affatto una abrogazione "implicita" di una delle due norme (come pure è capitato di leggere, magari in calce a pur autorevolissimi codici in materia di sicurezza e igiene del lavoro), magari quella di portata più limitata e specifica (come è nel nostro caso l'art. 7 del D.p.r. n. 547/55 che impone a fabbricanti, rivenditori e concedenti in uso il solo rispetto delle disposizioni di protezione del D.p.r. 547/55 medesimo, e non di tutte le norme di legge e regolamentari come invece prescrive l'art. 6 comma 2 del D. Lgs. n. 626/94 ai medesimi soggetti), ma al contrario, proprio in forza dell'art. 15 del codice penale ad ognuna delle disposizioni è attribuito un proprio ambito di efficacia.

Nel nostro esempio l'articolo 7 del D.p.r. n. 547/55 si pone come norma speciale, che impone obbligatoriamente il rispetto delle disposizioni SPECIFICHE del D.p.r. 547/55, a fronte della quale l'art. 6 comma 2 del D. Lgs. n. 626/94 si configura come norma di carattere generale che impone in primo luogo il rispetto delle disposizioni generali del D. Lgs. n. 626/94.

Ma proseguiamo l'analisi affrontando una chiara disposizione del D.p.r. 24 luglio 1999 n. 459 (Regolamento per l'attuazione

delle direttive ...), contenuta all'articolo 2.

Art. 2 (Conformità ai requisiti essenziali di sicurezza)

1. Possono essere immessi sul mercato o messi in servizio le macchine e i componenti di sicurezza conformi alle disposizioni del presente regolamento ed ai requisiti essenziali di cui all'allegato I, **purché**, debitamente installati, mantenuti in efficienza ed utilizzati conformemente alla loro destinazione, **non pregiudichino la sicurezza e la salute.**

In questo articolo il soggetto sono le macchine conformi all'allegato, il secondo periodo fa riferimento al fatto che le macchine COMUNQUE non devono pregiudicare la sicurezza e la salute, anche se conformi all'allegato I, se marcate Ce è fornite di dichiarazione di conformità del fabbricante (che è in ogni caso un'autocertificazione). L'installazione, la manutenzione e l'uso corretto sono un inciso, il purché è retto dalle macchine conformi all'allegato I, che seppur conformi devono essere tali da non pregiudicare la sicurezza e la salute.

Questo vuol dire che le macchine devono comunque, pur se conformi dal D.p.r. n. 459/96 corrispondere alle superiori esigenze di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori (art. 32 della Costituzione, art. 2087 del Codice Civile, art. 3 del D. Lgs. n. 626/94): come fa fronte a questa esigenza? In un solo modo, nel rispetto delle ALTRE norme sanzionate penalmente previste dall'ordinamento italiano, e contenute, ad esempio, nel D. Lgs. n. 626/94 e nel D.p.r. n. 547/1955.

Questo è confermato dall'art. 11 del D. Lgs. n. 459/96, che afferma con chiarezza che il d.p.r. n. 547/55 resta in vigore:

Art. 11. - Norme finali e transitorie

1. Fatto salvo l'art. 1, comma 3, in caso di modifiche costruttive, chiunque venda, noleggi o conceda in uso o in locazione finanziaria macchine o componenti di sicurezza già immessi sul mercato o già in servizio alla data di entrata in vigore del presente regolamento e privi di marcatura CE, deve attestare, sotto la propria responsabilità, che gli stessi sono conformi, al momento della consegna a chi acquisti, riceva in uso, noleggio o locazione finanziaria, alla legislazione previgente alla data di entrata in vigore del presente regolamento.

Tra le leggi previgenti, e tutt'ora vigenti, c'è anche il D.p.r. n. 547/55, ma anche il D. Lgs. n. 626/94 [meglio non dimenticarlo] alle quali devono rispondere non solo le macchine non soggette al D.p.r. 459/96, ma anche quelle ad esso soggette [per quanto riguarda le disposizioni di carattere protettivo generale].

E' così resta vigente, anche per le macchine marchiate ce, il D.p.r. 547/1955, ed è giuridicamente logico, non si capisce perché il fabbricante-venditore, che è la causa della carenza, dovrebbe andare indenne da responsabilità grazie ad un regolamento governativo di attuazione [il richiamo all'articolo 46 comma 2 della Legge 198/98 è del tutto inconferente, coem si dimostrerà nella parte seconda, perchè fa riferimento alle sole norme di omologazione, che nel d.p.r. n. 547/55 sono pressochè assenti], che in quanto tale non può in alcun modo vanificare un regolamento delegato da legge e contenente sanzioni penali.

Ogni obiezione relativa all'attuazione delle direttive comunitarie è qui assolutamente irrilevante da un punto di vista giuridico e costituzionale. Non può l'interprete, e tanto meno il giudice o l'ufficiale di polizia giudiziaria farsi carico degli obblighi dello stato italiano nei confronti della Comunità Europea: il problema è esclusivamente del governo, e non può essere affrontato da altri soggetti, incompetenti da un punto di vista legale e non qualificati di fronte alla Comunità europea. Se il legislatore italiano ha creato problemi di coordinamento tra la legislazione nazionale e quella comunitaria con un recepimento poco convincente, sarà lo stesso legislatore a dover risolvere il problema, e non altri soggetti che così facendo vanificherebbero, tra l'altro , un principio fondamentale dello stato democratico di diritto italiano, quello della riserva di legge in materia penale sancita dall'art. 25 della Costituzione (che prevale, vale dirlo a scanso di ogni equivoco) contro qualunque norma comunitaria.

Torniamo un attimo al rapporto tra art. 7 del Dpr 547/55 e art. 6 comma 2 del D. Lgs. n. 626/94.

Il primo, è chiaro dal tenore letterale dello stesso, ha una portata piuttosto delimitata, appare come una norma speciale, che impone ai soggetti in esso indicato il rispetto del solo D.p.r. n. 547/55.

D.p.r. n. 547/1955 Art. 7. Produzione, vendita e noleggio per il mercato interno.

Sono vietate dalla data di entrata in vigore del presente decreto la costruzione, la vendita, il noleggio e la concessione in uso di macchine, di parti di macchine, di attrezzature, di utensili e di apparecchi in genere, destinati al mercato interno, nonché la installazione di impianti, che non siano rispondenti alle norme del decreto stesso.

Ai fini del comma precedente il contratto di locazione finanziaria avente ad oggetto i beni ivi indicati non costituisce vendita, noleggio o concessione in uso .

Invece l'art. 6 comma 2 del D. Lgs. n. 626/94 parla un linguaggio diverso, fa riferimento all'intero universo delle normi di legge e regolamentari (es. D. Lgs. n. 459/96) vigenti.

D. Lgs. n. 626/94 Art. 6 Obblighi dei progettisti, dei fabbricanti, dei fornitori e degli installatori

1. I progettisti dei luoghi o posti di lavoro e degli impianti rispettano i principi generali di prevenzione in materia di sicurezza e di salute al momento delle scelte progettuali e tecniche e scelgono macchine nonché dispositivi di protezione rispondenti ai requisiti essenziali di sicurezza previsti nelle disposizioni legislative e regolamentari vigenti.

2. Sono vietati la fabbricazione, la vendita, il noleggio e la concessione in uso di macchine, di attrezzature di lavoro e di impianti non rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di sicurezza. Chiunque concede in locazione finanziaria beni assoggettati a forme di certificazione o di omologazione obbligatoria è tenuto a che gli stessi siano accompagnati dalle previste certificazioni o dagli altri documenti previsti dalla legge.

Con ogni evidenza il rapporto tra le due norme è esattamente quello disegnato dall'art. 15 del codice penale, del tutto paragonabile a quello che sussiste tra l'art. 7 del D. Lgs. n. 626/94 su tutti gli appalti, norma generale, e il D. Lgs. n. 459/96 sui soli appalti che realizzano cantieri mobili e temporanei, norma speciale.

Nessuno si sogna qui di affermare che l'art. 7 del D. Lgs. n. 626/94 implicitamente abroga, rendendolo inapplicabile, il D. Lgs. n. 459/96: perché invece qualcuno, ignorando di proposito i principi fondamentali del diritto penale italiano, afferma invece che la norma generale dell'art. 6 comma 2 D. Lgs. n. 626/94 avrebbe "implicitamente" abrogato l'art. 7 del D.p.r. n. 547/55?

Infine è la Cassazione a dire la parola, per noi decisiva, sulla vigenza dell'art. 7 del D.p.r. n. 547/1955:

Cassazione penale sez. IV - Sentenza 5 dicembre 2002, n. 40942 - Pres. Pioletti - Est. Brusco - P.M. (Conf.) Abate - Ric. Marradi

Nel respingere il ricorso dell'imputato la Cassazione, sez. IV premette, anzitutto, che "il costruttore risponde per gli eventi dannosi causalmente ricollegabili alla costruzione e fornitura di una macchina priva dei necessari dispositivi o requisiti di sicurezza (obbligo su di lui incombente per il disposto dell'art. 7 D.P.R. 27 aprile 1955 n. 547)".

Ma è anche tutta questa paradossale logica dell'"abrogazione implicita che non regge minimamente, anche alla luce del D. Lgs. n. 626/94 stesso, che infatti in conclusione afferma:

D. Lgs. n. 626/94 Art. 98 Norma finale

1.Restano in vigore, in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni ed igiene del lavoro.

Ora nel D. Lgs. n. 626/94 i rapporti col precedente D.p.r. n. 547/1955 sono stati ben chiaramente affrontati, e in modo esplicito, ogni qualvolta necessario, ad esempio all'art. 33 che ha innovato diversi articoli del precedente D.p.r. n. 547/1955 e all'art. 36, ad esempio, che hanno introdotto numerose importanti modifiche al D.p.r. n. 547/1955 (dell'art. 36 vale ricordare il comma 6 che dispone"nell'art. 374 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, dopo il comma 2 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

"Ove per le apparecchiature di cui al comma 2 è fornito il libretto di manutenzione occorre prevedere l'aggiornamento di questo libretto."": ed è questa la disposizione da applicare all'utilizzatore che, anche con una macchina marcata Ce, non effettua l'aggiornamento dello stesso): ovvero il D. Lgs. n. 626/94, quando ha voluto, è stato esplicitamente specifico, disponendo le modifiche necessarie al coordinamento tra le due norme, ma dove non lo ha ritenuto necessario, come nel caso del supposto rapporto di reciproca esclusione tra art. 6 comma 2 del D. Lgs. n. 626/94 e l'art. 7 c. 1 del D.p.r. n. 547/55 non ha disposto nulla, anzi ha decretato con forza che "restano in vigore le disposizioni vigenti in materia di prevenzione infortuni ed igiene del lavoro"..

E quindi resta anche in vigore l'art. 7 del D.p.r. n. 547/55, che dovrà obbligatoriamente essere applicato in caso di violazione di disposizioni del D.p.r. n. 547/55 ogni qualvolta necessario

Vedi, l'art. 6 del D. Lgs. n. 626/94 non è superiore all'art. 7 del D.p.r. n. 547/55.

Infatti, giova ripeterlo riassumendo in sintesi l'argomento, L'art. 7 comma 1 del D.p.r. n. 547/55 prescrive esclusivamente l'obbligo di fabbricante-venditore-concedente in uso di rispettare il D.p.r. 547/55, mentre l'art. 6 c. 2 D. Lgs. n. 626/94 pretende il rispetto di tutte le norme di legge e regolamentari. Ora l'art. 6 del 626 è norma generale, l'art. 7 del 547 è norma speciale, E come dice chiaramente l'art. 15 del codice penale la norma speciale prevale sulla norma generale (un po come art. 7 d. lgs. 626/94, norma generale, e D. Lgs. 494/96 norma speciale).

E' una questione tecnico-giuridica molto importante, è l'abc del diritto penale. Non si può ignorarlo, neppure in nome di prassi amministrati ve che presto o tardi mostrano la corda [e qui il riferimento alle confuse linee guida regionali sulla sicurezza delle macchine NON è casuale, si veda oltre l'approfondimento] quando commisurate ai principi costituzionali della riserva di legge in materia penale, della certezza del diritto, della tutela del diritto alla salute come diritto costituzionale prioritario: non può dunque mai essere che una norma generale prevalga sulla norma speciale, perché questo contravviene a qualunque logica del diritto.

Infine, come scrive Vittorio Vedovato:

E' inequivocabile il tenore dell'art.11 comma 1 (Norme finali e transitorie) del D.P.R.459/96.che recita:" Fatto salvo l'art.1, comma 3, in caso di modifiche costruttive **chiunque venda, noleggi o conceda in uso o in locazione finanziaria macchine o componenti di sicurezza già immessi sul mercato o già in servizio alla data di entrata in vigore del presente regolamento e privi di marcatura CE, deve attestare, sotto la propria responsabilità,che gli stessi sono conformi,al momento della consegna a chi li acquisti, riceva in uso, noleggio o locazione finanziaria, alla legislazione previgente (vedi art.7 del D.P.R.547/55) alla data di entrata in vigore del presente regolamento".** Pertanto non è legittima su una vecchia macchina la prescrizione ai sensi dell'art 6 del D.P.R.459/96, ma deve appunto contestarsi il vigente art. 7 del D.P.R.547/55 al costruttore, venditore,noleggiatore e al concedente in uso e non all'utilizzatore della macchina. A quest'ultimo invece è legittimo comminare la sanzione prevista dall'art 89 del D. Lgs. 626/94 per inadempienza all'art. 36 del medesimo decreto comma 1 e comma 2. il primo comma che tratta dell'obbligo di mettere a disposizione attrezzature (macchine) che soddisfano alle disposizioni legislative e regolamenti vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori. Il secondo sancisce che le modalità e

le procedure per le verifiche seguono il regime giuridico corrispondente a quello in base al quale l'attrezzatura è stata costruita e messa in servizio. Per le verifiche poi è applicabile l'art.35 nello specifico comma 4-quater. Si ricorda che i datori di lavoro prima di mettere a disposizione una attrezzatura di lavoro ai lavoratori deve assicurarsi (a prescindere se la macchina è marcata o non CE) che la stessa comprenda tutti i requisiti di sicurezza previsti dalle norme e dai regolamenti vigenti.

Fine della prima parte (pubblicata in più articoli). La seconda parte prossimamente.

Il documento in forma integrale: Rapporti tra norme di grado diverso, e tra norme speciali e norme generali.

---

www.puntosicuro.it