

La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel settore ferroviario, tra norme generali e norme speciali

*alla memoria delle cinque
vittime sul lavoro di Brandizzo
(31 agosto 2023)*

di Paolo Pascucci*

SOMMARIO: 1. A Brandizzo, l'ultima notte di agosto 2023. – 2. Le ferrovie e la l. n. 191/1974. – 3. L'armonizzazione mancata. – 3.1. La “provvisoria” sopravvivenza della l. n. 191/1974 e dei dd.PP.RR. n. 547/1955 e n. 164/1956. – 4. Le norme tecniche della l. n. 191/1974 e quelle dei titoli da II a XII del d.lgs. n. 81/2008. – 5. La vigenza dei principi fondamentali del d.lgs. n. 81/2008 nel settore ferroviario. – 5.1. Argomenti sistematici... – 5.2. ... e letterali. – 6. Principio di specialità e principio della massima sicurezza possibile. – 7. La sopravvivenza degli altri decreti presidenziali degli anni cinquanta richiamati dalla l. n. 191/1974. – 8. L'obsolescenza di alcune vecchie previsioni rispetto al d.lgs. n. 81/2008. – 9. Le competenze in materia di vigilanza. – 9.1. La vigilanza “congiunta”. – 9.2. La vigilanza degli ispettori del lavoro: fine di una ambiguità. – 10. Il *rebus* delle sanzioni. – 10.1. Una breve casistica. – 10.2. Gli spazi per le sanzioni del d.lgs. n. 81/2008. – 11. Conclusione.

1. A Brandizzo, l'ultima notte di agosto 2023

Le riflessioni che compaiono in questo scritto non erano originariamente destinate ad essere pubblicate, ma costituivano solamente il contenuto di un intervento presentato in un corso di formazione sulla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in ambito ferroviario¹.

Questo tema non ha sempre riscosso la giusta attenzione, anche in ambito scientifico, nonostante i tanti eventi infortunistici, anche particolarmente drammatici, occorsi negli anni.

Di fronte ai tragici fatti accaduti nella notte del 31 agosto 2023 a Brandizzo, dove cinque operai hanno perso la vita travolti da un treno mentre stavano effettuando lavori di manutenzione sulla linea ferroviaria Torino-Milano, il giurista non può limitarsi a manifestare sdegno e dolore, ma, nel pieno rispetto dell'attività

* Paolo Pascucci è professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo. paolo.pascucci@uniurb.it.

¹ Si tratta dell'intervento presentato a Roma il 9 novembre e il 15 dicembre 2022 e a Firenze il 18 e il 31 maggio 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”, organizzato dal Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro e dalla Regione Toscana.

degli organi inquirenti, ha anche il dovere di interrogarsi su di una vicenda che tuttora riguarda la prevenzione dei rischi lavorativi nel settore ferroviario.

Si tratta degli espliciti e complessi rinvii tra le fonti del diritto evocate dal d.lgs. n. 81/2008 nonché degli impliciti e indefiniti rinvii dell'attuazione di alcune di esse: una vicenda 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.

La decisione di pubblicare queste riflessioni, utili o meno che siano per il dibattito in materia, vuole quanto meno rappresentare un omaggio a quelle cinque vite tragicamente perdute.

2. *Le ferrovie e la l. n. 191/1974*

Se oggi, come ieri, i treni continuano a correre sui binari, tuttavia la struttura organizzativa che li muove è stata profondamente modificata.

Quell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato – che fin dal 1950 in via di fatto e formalmente nel 1958 aveva preso il posto della Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato, la quale nel 1905 aveva rilevato le preesistenti aziende ferroviarie – dal 1° gennaio 1986 è stata sostituita dall'ente Ferrovie dello Stato, divenuto a sua volta nel 2011 “Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.”

Un ente in forma di società per azioni, qualificabile quale organismo di diritto pubblico, che presenta la doppia natura giuridica di impresa pubblica e di “soggetto privato che si avvale di diritti speciali o esclusivi per l'esercizio dell'attività ferroviaria”. Un'impresa pubblica *holding* delle numerose società operative del Gruppo FS, tra cui anche Trenitalia.

A fronte di questo considerevole riassetto istituzionale e organizzativo del settore, la cui crescente connotazione privatistico-manageriale convive con la necessità di rispettare regole pubblicistiche come quelle relative ai contratti pubblici, la disciplina della salute e della sicurezza dei lavoratori del settore ferroviario risulta tuttora risalente all'epoca dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato, come emerge dallo stesso titolo della l. n. 191/1974, dedicata alla “prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato”.

Se, applicando i criteri del diritto successorio, appare ragionevole ritenere che le regole di tale legge riguardino ora gli eredi legittimi dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, vale a dire Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e le sue società operative, balza tuttavia agli occhi come, nel mezzo secolo che ci separa dall'emanazione di quelle regole, il nostro diritto della sicurezza sul lavoro sia stato interessato da una profonda evoluzione che, dai celebri decreti presidenziali degli anni cinquanta coevi alla ricostruzione post-bellica, grazie alla direttiva quadro 89/391/CEE ed alle sue direttive figlie ha fatto emergere una delle discipline più avanzate d'Europa, improntata a modelli di prevenzione partecipata e organizzata.

Colpisce quindi non poco che, in un settore così denso di rischi come quello ferroviario, la sicurezza sul lavoro risulti ancora disciplinata da vecchi assetti regolativi preesistenti alle innovazioni legislative di derivazione comunitaria, da ultimo il d.lgs. n. 81/2008.

Oltretutto, al contrario della disciplina del d.lgs. n. 81/2008 (e, prima ancora, del d.lgs. n. 626/1994), che si occupa sia della salute sia della sicurezza sul lavoro, la l. n. 191/1974 riguarda esclusivamente gli infortuni e, quindi, solo la sicurezza sul lavoro.

3. L'armonizzazione mancata

Se si analizzano in dettaglio sia le previsioni della l. n. 191/1974 sia quelle del suo regolamento di attuazione approvato con il d.P.R. n. 469/1979, 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.

D'altronde, non a caso, lo stesso art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 aveva previsto che, con successivi decreti del presidente della Repubblica di cui all'art. 17, comma 2, della l. n. 400/1988, 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.

Ribadendo, da un lato, la natura tecnica di quelle vecchie disposizioni, il d.lgs. n. 81/2008 aveva tuttavia evidenziato, dall'altro lato, l'esigenza di una loro tempestiva armonizzazione con le proprie regole tecniche, da realizzare nell'arco di un anno, decorso inutilmente il quale avrebbero trovato applicazione le disposizioni dello stesso del d.lgs. n. 81/2008.

Senonché, come è noto, 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”. Infatti, 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. 81/2008².

Così, a distanza di quindici anni dall'emanazione del d.lgs. n. 81/2008 e di ben quarantanove da quella della l. 191/1974, le previsioni di quest'ultima costituiscono ancora un punto di riferimento ineludibile per la sicurezza di coloro che operano nel settore ferroviario. Nel frattempo sono circolate bozze di decreti di armonizzazione che non sono finora approdate ad approvazione definitiva³, mentre non sono mancate questioni applicative sottoposte anche all'attenzione della Commissione per gli interpelli di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 81/2008⁴.

3.1. La "provvisoria" sopravvivenza della l. n. 191/1974 e dei dd.PP.RR. n. 547/1955 e n. 164/1956

Al fine di prevenire gli infortuni sul lavoro nelle attività tipicamente industriali nonché nelle attività proprie dell'esercizio ferroviario ed in quelle ad esso strettamente connesse svolte dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, l'art. 1 della l. n. 191/1974 prevede l'applicazione delle norme del d.P.R. n. 547/1955, ad esclusione di una serie di articoli di quest'ultimo e salve le speciali disposizioni di cui ai successivi capi della stessa l. n. 191/1974.

Nella maggior parte dei casi, queste speciali disposizioni della l. n. 191/1974 richiamano le "corrispondenti" norme tecniche del d.P.R. n. 547/1955 o per disapplicarle *tout court* al settore ferroviario (prevedendo in tal caso la vigenza delle norme emanate dalle aziende esercenti), o per non considerarle applicabili a specifiche attività, a certi trasporti o a determinati macchinari come i rotabili (prevedendosi in quest'ultimo caso idonee misure alternative), oppure ancora per disporre una deroga. E lo stesso accade per alcune prescrizioni del d.P.R. n. 164/1956 (il capo V) dichiarate inapplicabili ai ponteggi metallici di proprietà delle Ferrovie dello Stato.

Viceversa una delle disposizioni speciali della l. n. 191/1974 (l'art. 14) prevede l'applicazione ai lavori di posa in opera e di manutenzione dei binari in galleria e ai lavori connessi ai servizi di vigilanza della linea in galleria di alcuni

² Sulle conseguenze della mancata emanazione dei vari decreti evocati dall'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 v. P. CAMPANELLA, *La riforma del sistema prevenzionistico: l'ambito applicativo della nuova disciplina (art. 3, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81)*, in F. CARINCI - E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, in G. BONILINI - M. CONFORTINI, *I codici ipertestuali*, Milano, Utet giuridica, 2010, pp. 121-122; P. MONDA, *Il campo di applicazione oggettivo*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, II ed., Milano, Ipsoa, 2010, p. 95.

³ V. la Lettera inviata il 13 aprile 2021 dalla Presidente di CIIP (Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione) al Ministro della Salute, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, al Ministro della giustizia e al Presidente della Conferenza delle Regioni, su *Sicurezza del lavoro nei settori ferroviario, portuale, marittimo, pesca*, in <https://olympus.uniurb.it>.

⁴ V. la risposta all'interpello del 14 giugno 2018, n. 5, relativa ai quesiti relativi "ad un solo macchinista" e al "dispositivo vigilante", in <https://olympus.uniurb.it>.

articoli del d.P.R. n. 320/1956, di cui peraltro non si fa menzione nel d.lgs. n. 81/2008.

Quanto poi al decreto di attuazione della l. n. 191/1974 – il d.P.R. n. 469/1979 – esso richiama solo in una sua disposizione il d.P.R. n. 547/1955.

A ben guardare, la provvisoria salvezza prevista dal d.lgs. n. 81/2008 delle disposizioni tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 richiamate dalla l. n. 191/1974 vale essenzialmente per non privare di punti di riferimento le disposizioni tecniche della l. n. 191/1974, le quali, come si è visto, richiamano le norme tecniche dei predetti decreti presidenziali essenzialmente per disapplicarle o derogarvi.

4. Le norme tecniche della l. n. 191/1974 e quelle dei titoli da II a XII del d.lgs. n. 81/2008

Amnesso e non concesso che, nonostante l'ampio arco di tempo trascorso, le regole tecniche della l. n. 191/1974 e del suo regolamento di attuazione siano ancora effettivamente adeguate ai nuovi scenari organizzativi del settore ferroviario, esse non possono comunque considerarsi totalmente assorbenti rispetto al complesso delle regole contenute nei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008.

Infatti, a differenza di quanto accade per le pubbliche amministrazioni evocate nell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 – per le quali, come già ricordato, è prevista l'emanazione di “decreti di adeguamento” delle disposizioni dello stesso del d.lgs. n. 81/2008 in considerazione delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato da tali amministrazioni o alle loro peculiarità organizzative: un adeguamento che può talora anche comportare deroghe ai principi del d.lgs. n. 81/2008 –, nel caso del settore ferroviario il legislatore del 2008 si è limitato a prevedere l'emanazione di “decreti volti all'armonizzazione” delle disposizioni tecniche di cui ai titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 con quelle previste nella l. n. 191/1974 e nei relativi decreti di attuazione.

Tale auspicata armonizzazione riguarda quindi solo le regole tecniche dei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 che si rivelino corrispondenti a quelle della l. n. 191/1974, mentre tutte le altre regole tecniche di tali titoli che non trovino corrispondenza nella legge del 1974 dovrebbero considerarsi pienamente applicabili al settore ferroviario direttamente e senza “mediazioni”. Si pensi, ad esempio, alle regole sulla movimentazione manuale dei carichi o a quelle relative ai rischi biologici, per non parlare di quelle che all'epoca dell'emanazione della l. n. 191/1974 erano di là da venire, come le norme sui videoterminali.

D'altronde, se così non fosse, in un ambito così complesso e delicato come quello ferroviario emergerebbero ingiustificati vuoti di disciplina che potrebbero evidenziare profili di illegittimità costituzionale con riferimento a principi fondamentali della Carta, come per lo meno quelli di cui artt. 3 (principio di uguaglianza), 32 (diritto alla salute), 35 (tutela del lavoro in tutte le sue forme e

applicazioni) e 41 Cost. (che evidenzia i limiti della salute e della sicurezza alla libertà di intrapresa privata).

5. La vigenza dei principi fondamentali del d.lgs. n. 81/2008 nel settore ferroviario

Per altro verso e su di un piano più generale, le regole tecniche del 1974 non possono neppure esaurire il complessivo apparato regolativo della prevenzione del settore ferroviario, i cui fondamenti debbono essere necessariamente rinvenuti nel d.lgs. n. 81/2008 e, in particolare, nelle disposizioni del suo titolo I, fatta eccezione, ovviamente, per quelle che prevedano espressamente specifiche regole per l'ambito ferroviario. È il caso dell'art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, il quale ha affidato ad un decreto ministeriale – il d.m. 24 gennaio 2011, n. 19 – la definizione delle modalità di applicazione in ambito ferroviario del d.m. 15 luglio 2003, n. 388 in materia di primo soccorso⁵.

Quanto si è appena affermato – vale a dire che, fatte salve quelle propriamente tecniche, le regole generali del sistema di prevenzione nel settore ferroviario non possono non essere quelle del d.lgs. n. 81/2008 – trova fondamento grazie ad argomenti sistematici e letterali.

5.1. Argomenti sistematici...

Dal punto di vista sistematico è evidente – e lo si è già adombrato – come non appaia né legittimo né tanto meno ragionevole che la disciplina prevenzionistica di matrice comunitaria possa essere derogata nell'ambito ferroviario.

A tale proposito occorre fra l'altro considerare che l'art. 2 della richiamata direttiva quadro del 1989, dopo aver affermato nel paragrafo 1 che la stessa direttiva concerne tutti i settori d'attività privati o pubblici (attività industriali, agricole, commerciali, amministrative, di servizi, educative, culturali, ricreative, ecc.), al paragrafo 2 prevede le ipotesi nelle quali è possibile non applicare la direttiva. Si tratta di ipotesi che emergono “quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel pubblico impiego, per esempio nelle forze armate o nella polizia, o ad alcune attività specifiche nei servizi di protezione civile vi si oppongono in modo imperativo”, ferma restando anche in tali ipotesi la necessità di “vigilare affinché la sicurezza e la salute dei lavoratori siano, per quanto possibile, assicurate, tenendo conto degli obiettivi” della direttiva.

⁵ Su cui v. B. DEIDDA, *Innovazioni nel trasporto ferroviario e sicurezza sul lavoro: l'applicazione del D.M. n. 388/2003 al personale a bordo treno*, in <https://olympus.uniurb.it>, nonché L. ANGELINI, *Riflessioni sulla gestione delle procedure di pronto soccorso aziendale per gli operatori a bordo treno*, *ivi*.

L'eventuale pretesa di ricomprendere il settore ferroviario in questa previsione eccezionale sarebbe priva di qualunque oggettiva giustificazione, non evidenziandosi qui quelle ragioni che giustificano l'eccezione, non dovendosi peraltro trascurare che, trattandosi di una previsione eccezionale, nel nostro ordinamento essa deve essere interpretata in senso restrittivo e non certo estensivo, come stabilisce l'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Vale peraltro la pena ribadire ancora una volta come il legislatore del d.lgs. n. 81/2008 non abbia affatto 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.

5.2. ... e letterali

Quanto agli argomenti letterali, esaminando attentamente il testo del d.lgs. n. 81/2008 può osservarsi come l'art. 3, comma 3, nelle more dell'emanazione dei decreti di armonizzazione abbia fatte salve esclusivamente 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 dalla relativa decretazione attuativa, ma non certo le altre previsioni di quei decreti presidenziali degli anni cinquanta, i quali, infatti, sono stati esplicitamente abrogati dall'art. 304, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008 dalla sua data di entrata in vigore, fatte appunto salve quelle regole tecniche mediante il richiamo all'art. 3, comma 3.

D'altro canto, lo stesso art. 304 del d.lgs. n. 81/2008, al comma 3, ha previsto che là dove disposizioni di legge o regolamentari dispongano un rinvio a norme del d.lgs. n. 626/1994 ovvero ad altre disposizioni abrogate dal comma 1 – tra cui rientrano appunto anche il d.P.R. n. 547/1955 e il d.P.R. n. 164/1956 – tali rinvii si intendono riferiti alle corrispondenti norme dello stesso d.lgs. n. 81/2008. Vale la pena sottolineare come questa previsione relativa alla prevalenza delle norme del d.lgs. n. 81/2008, in origine concepita come transitoria, sia tuttora perfettamente vigente in quanto non hanno mai visto la luce gli eventuali decreti legislativi integrativi della delega conferita dall'art. 1, comma 6, della l. n. 123/2007 mediante i quali, ai sensi dell'art. 304, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, le disposizioni di quest'ultimo si sarebbero dovute armonizzare con quelle contenute in preesistenti leggi o regolamenti che disponevano rinvii a norme del

d.lgs. n. 626/1994 o ad altre disposizioni abrogate dall'art. 304, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008.

Per concludere su questo punto, va quindi riaffermato come, in ambito ferroviario sopravvivano solo 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.

6. *Principio di specialità e principio della massima sicurezza possibile*

Resta tuttavia sullo sfondo un interrogativo: 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? Un'ipotesi che se, da un lato, evidenzia viepiù la gravità della mancanza dei decreti di armonizzazione, da un altro lato, nella perdurante carenza di questi ultimi, non sembrerebbe lasciare scampo in particolare ove la disposizione tecnica della l. n. 191/1974 – come potrebbe essere probabile – possedesse caratteristiche di effettiva specialità rispetto a quella compresa nei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008.

Ci si potrebbe tuttavia chiedere se, in casi come quelli in questione, il sacrosanto principio di specialità che regola il rapporto tra norme che si occupano di una stessa materia – dal quale appunto deriverebbe la prevalenza delle norme tecniche del 1974 su quelle del 2008 – non debba essere applicato tenendo conto anche di un altro principio immanente nel diritto della sicurezza sul lavoro, vale a dire quello della massima sicurezza tecnologicamente possibile, al quale, ai sensi dell'art. 2087 c.c., deve pur sempre ispirarsi l'adempimento dell'obbligo di sicurezza del datore di lavoro inducendolo ad applicare le misure di prevenzione più adeguate, comprese quelle innominate. Non dovendosi peraltro trascurare che, nel caso di specie, le misure tecniche contenute nei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 non potrebbero propriamente definirsi “innominate” essendo comunque previste da una fonte legislativa ordinaria di cui nessuno può ignorare l'esistenza.

D'altronde, la necessità di realizzare un sistema di sicurezza secondo la scienza migliore e più evoluta che scaturisce dall'art. 2087 c.c. trova un positivo riscontro in due previsioni dello stesso d.lgs. n. 81/2008: da un lato, l'art. 18, comma 1, lett. z, il quale, sotto la minaccia della sanzione penale dell'art. 55, comma 5, lett. d, impone al datore di lavoro e al dirigente di aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione; da un altro lato, l'art.

2, lett. *n*, il quale, attingendo proprio agli stessi criteri presenti nell'art. 2087 c.c., definisce la prevenzione come il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno. Dove, per inciso, quest'ultimo riferimento al rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno appare tutt'altro che di maniera se si considera come gran parte delle attività ferroviarie da un lato coinvolga appunto la popolazione e, da un altro, si svolga a stretto contatto con il più vasto ambiente che circonda quelle attività, come purtroppo insegna un'altra celebre tragedia, quella di Viareggio⁶.

7. La sopravvivenza degli altri decreti presidenziali degli anni cinquanta richiamati dalla l. n. 191/1974

Quanto agli altri provvedimenti di cui l'art. 1 della l. n. 191/1974 prevede l'applicazione al settore ferroviario – vale a dire il d.P.R. n. 302/1956 (integrativo del d.P.R. n. 547/1955), il d.P.R. n. 320/1956 (relativo al lavoro in sotterraneo, per i lavori di costruzione e manutenzione delle opere murarie nelle gallerie, cunicoli e simili), il d.P.R. n. 321/1956 (relativo ai cassoni ad aria compressa), il d.P.R. n. 322/1956 (relativo all'industria della cinematografia e della televisione), il d.P.R. n. 323/1956 (relativo agli impianti telefonici) –, il d.lgs. n. 81/2008 non ne fa menzione, tanto meno nella parte in cui invece fa salve le regole 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.

A tale proposito ci si deve chiedere se il mancato richiamo di tali disposizioni nella parte del d.lgs. n. 81/2008 che prevede la provvisoria sopravvivenza di alcune norme preesistenti possa essere interpretata come un'abrogazione implicita, non dovendosi peraltro trascurare che lo stesso d.lgs. n. 81/2008 contempla nell'art. 304, comma 1, lett. *d*, un meccanismo di “abrogazione espressa innominata” in virtù del quale, oltre alle norme preesistenti esplicitamente abrogate, si considera abrogata anche ogni altra disposizione legislativa e regolamentare nella materia disciplinata dallo stesso d.lgs. n. 81/2008 che, pur non essendo da esso richiamata, sia tuttavia con esso incompatibile⁷.

La questione è tuttavia assai dubbia, non foss'altro perché due disposizioni di uno dei provvedimenti di cui l'art. 1 della l. n. 191/1974 prevede l'applicazione al settore ferroviario – vale a dire gli artt. 42 e 43 del d.P.R. n. 320/1956 (sui lavori

⁶ Sulla quale v. Cass. pen., sez. IV, 6 settembre 2021, n. 32899, in <https://olympus.uniurb.it>, nonché S. BUOSO, *Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi*, in “Lavoro e diritto”, 2022, p. 283 ss.

⁷ G. NATULLO, *L'assetto delle fonti, le abrogazioni e le disposizioni finali*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, II ed., Milano, Ipsoa, 2010, pp. 44-45.

in sotterraneo e di costruzione e manutenzione delle opere murarie nelle gallerie, cunicoli e simili) – risultano esplicitamente abrogati dall'art. 304, comma 1, lett. *d-ter*, del d.lgs. n. 81/2008, potendosi pertanto ipotizzare che gli altri articoli del d.P.R. n. 320/1956 siano invece da considerare ancora in vigore.

8. *L'obsolescenza di alcune vecchie previsioni rispetto al d.lgs. n. 81/2008*

Non si deve peraltro trascurare che, quand'anche formalmente ancora in vigore, questi ulteriori 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.

Si pensi, ad esempio, al fatto che, 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 professione⁸.

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 promana⁹.

Né – tornando agli aspetti più specifici dell'ambito ferroviario – 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.

⁸ P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras edizioni, p. 36 ss.

⁹ L. ANGELINI, *La valutazione di tutti i rischi*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 81 ss.

9. *La vicenda delle competenze in materia di vigilanza e la fine di una ambiguità*

Un ulteriore aspetto relativo al rapporto tra disciplina generale e disciplina speciale nell'ambito ferroviario riguarda le competenze in materia di vigilanza sul rispetto delle prescrizioni prevenzionistiche¹⁰.

A tale proposito occorre distinguere la questione 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.

9.1. *La vigilanza "congiunta"*

La prima questione attiene alla previsione dell'art. 35 della l. n. 191/1974 il quale aveva affidato la vigilanza sull'applicazione delle disposizioni di tale legge congiuntamente all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e agli Ispettorati del lavoro, prevedendo che un decreto del Ministro per i trasporti e l'aviazione civile, di concerto con il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, avrebbe stabilito le norme intese a coordinare l'azione degli organi ispettivi dei due predetti enti.

Tale previsione aveva fatto sorgere il dubbio – adombrato dal Tribunale di Milano con l'ordinanza di rimessione del 18 maggio 2001 – che la competenza ad emanare l'atto di prescrizione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 758/1994 a fronte di violazioni delle regole prevenzionistiche sanzionate penalmente spettasse congiuntamente all'Ispettorato del lavoro e ai funzionari delle Ferrovie dello Stato.

Senonché, con l'ordinanza n. 338/2002, la Corte costituzionale ha ritenuto manifestamente infondata la questione in quanto la competenza di vigilanza congiunta sull'applicazione delle norme in materia di infortuni, prevista dalla l. n. 191/1974, «attiene alla fase dei controlli e delle verifiche», mentre, «una volta accertata l'inosservanza costituente contravvenzione sanzionata penalmente, scatta l'autonoma specifica procedura preordinata alla estinzione del reato, conseguibile, all'interno della fase delle indagini preliminari, da parte del soggetto responsabile attraverso il duplice adempimento sia della prescrizione, impartita dall'organo preposto alla vigilanza che esercita funzioni di polizia giudiziaria, sia del pagamento in sede amministrativa di una speciale oblazione» *ex* artt. 20-24 del d.lgs. n. 758/1994¹¹.

Pertanto, se, da un lato, la scelta operata dalla l. n. 191/1974 di attribuire ad un organo composito i poteri di vigilanza è «giustificata da ragioni tecniche e organizzative del sistema ferroviario che impongono necessariamente il possesso di conoscenze specialistiche», da un altro lato occorre distinguere «i poteri di vigilanza amministrativa dai compiti di polizia giudiziaria», rientrando fra questi

¹⁰ Cfr. M. MAGRI, *Le criticità della vigilanza nelle ferrovie*, in "Igiene & sicurezza del lavoro", 2019, 7, inserto.

¹¹ V. Corte cost. n. 415/1998 e n. 121/1998.

ultimi solamente la prescrizione di cui al d.lgs. n. 758/1994, sulla quale «gli organi ispettivi delle ex ferrovie dello Stato non hanno alcun potere di influire o di porre limitazioni all'attività degli Ispettori del lavoro (ed enti cui la legge ha eventualmente affidato i relativi compiti), essendo essi stessi obbligati a sporgere denuncia qualora accertino autonomamente violazioni penalmente rilevanti».

9.2. *La vigilanza degli ispettori del lavoro: fine di un'ambiguità*

In merito alla seconda questione, relativa alla competenza degli ispettori del lavoro ad esercitare la vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro in ambito ferroviario, va osservato come nelle pieghe della testé citata ordinanza della Corte costituzionale emerga un riferimento al fatto che gli ispettori del lavoro non fossero gli unici depositari di tale competenza¹².

E, in effetti, su questi aspetti in passato c'è stata ben poca chiarezza.

Il punto di partenza ancora una volta è il dettato della l. n. 191/1974, quando nell'art. 35 chiama espressamente in causa gli ispettori del lavoro, i quali, come è noto, all'epoca erano gli unici titolari della competenza a vigilare in materia di sicurezza sul lavoro prima che la l. n. 833/1978 attribuisse tale competenza esclusivamente agli organi ispettivi delle ASL.

Senonché quell'esplicito richiamo della l. n. 191/1974 è stato molto tempo dopo strumentalmente utilizzato per affermare una competenza di cui era assai dubbio che gli ispettori del lavoro potessero ancora disporre. Il riferimento è al testo dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 come modificato dal d.lgs. correttivo n. 106/2009. Tale norma, nell'elencare le ipotesi in cui il personale ispettivo del Ministero del lavoro – dal 2015 Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) – era competente a vigilare in materia di salute e sicurezza sul lavoro nel quadro del coordinamento territoriale di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 81/2008 – una competenza che si aggiungeva a quella delle ASL –, esordiva tenendo ferme le competenze in materia di vigilanza attribuite dalla legislazione vigente agli ispettori del lavoro – vale a dire le loro competenze esclusive in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale – fra le quali tuttavia comprendeva anche la competenza “in materia di salute e sicurezza dei lavoratori” di cui all'art. 35 della l. n. 191/1974.

Al di là del fatto che, come già rilevato, la l. n. 191/1974 si occupa solo di sicurezza e non anche di salute, quella previsione, per come era letteralmente formulata, poteva indurre a ritenere che – ferma restando la questione della vigilanza congiunta con gli ispettori dell'Azienda ferroviaria per quanto già segnalato – gli ispettori del lavoro disponessero di una competenza esclusiva in materia di sicurezza sul lavoro nel settore ferroviario, tale da esautorare la competenza delle ASL.

Ma così non poteva essere.

¹² Là dove la Corte evoca gli «enti cui la legge ha eventualmente affidato i relativi compiti».

Analizzando attentamente le previsioni legislative sulla vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro precedenti a quella del 2009 appena richiamata, è agevole riscontrare come quest'ultima sia stata un vero e proprio fulmine a ciel sereno.

Infatti, dopo l'attribuzione da parte della legge n. 833/1978 alle USL (e poi ASL) della competenza esclusiva a vigilare in materia, in nessuna delle disposizioni legislative successive, in particolare in quelle attuative della direttiva comunitaria del 1989, si rinveniva alcun riferimento all'art. 35 della l. n. 191/1974, né tanto meno ad un'eventuale competenza degli ispettori del lavoro in ambito ferroviario.

Invero, il testo originario dell'art. 23 del d.lgs. n. 626/1994, dopo aver confermato al comma 1 la competenza generale delle USL e quelle specifiche del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nonché del Ministero dell'industria per il settore minerario, al comma 2 prevedeva che per attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza potesse essere esercitata anche dall'Ispettorato del lavoro previa informazione alla USL competente per territorio. Né in tale articolo né nelle restanti disposizioni del d.lgs. n. 626/1994 si rinveniva alcun riferimento alla l. 191/1974 ed alle competenze ivi previste dell'Ispettorato del lavoro.

La stessa previsione sull'Ispettorato del lavoro risultava confermata anche nello stesso art. 23 modificato dall'art. 10 del d.lgs. n. 242/1996, nel quale peraltro il legislatore si premurava di specificare, oltre alla competenza delle regioni per le industrie estrattive di seconda categoria e le acque minerali e termali, che restavano ferme le competenze attribuite dalle disposizioni vigenti agli uffici di sanità aerea e marittima ed alle autorità marittime, portuali ed aeroportuali, per la sicurezza a bordo di navi, aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale, ed ai servizi sanitari e tecnici delle Forze armate e delle Forze di polizia, di cui poteva avvalersi anche l'Amministrazione della giustizia. Anche in tal caso, però, non compariva alcuna menzione alla l. 191/1974 e alle competenze ivi previste dell'Ispettorato del lavoro.

Finalmente, con il d.P.C.M. n. 412/1997, venivano individuate le attività comportanti rischi particolarmente elevati, per le quali la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro poteva essere esercitata anche dai servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro, previa informazione alla ASL competente per territorio e secondo programmi concordati periodicamente anche per evitare sovrapposizione di interventi. Si trattava, come è noto, delle attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e, più in particolare, lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; dei lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi; dei lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei.

Tutte attività, dunque, in cui gli ispettori del lavoro erano titolari di una competenza aggiuntiva rispetto a quella delle ASL e che riguardano il settore ferroviario solo in relazione alle opere ferroviarie riconducibili ad attività edilizie ed ai lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi, senza potersi estendere alle restanti attività lavorative in tale settore.

Queste specifiche competenze degli ispettori del lavoro concorrenti con quelle delle ASL venivano esplicitamente confermate nel testo originario dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, il quale, tenendo ferme le competenze di tali ispettori in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale, lasciava peraltro aperta la possibilità di individuare mediante d.P.C.M. ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati. Anche in tal caso, tuttavia, la legge nulla diceva in merito ad una presunta competenza esclusiva degli ispettori del lavoro a vigilare nel settore ferroviario, ferme restando le specifiche competenze concorrenti sulle attività edilizie e sotterranee di cui si è detto.

Come anticipato, il d.lgs. correttivo n. 106/2009 ha poi integrato il comma 2 dell'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008 richiamando fra le competenze del personale ispettivo del Ministero del lavoro in materia di vigilanza anche quelle in materia di salute e sicurezza dei lavoratori di cui all'art. 35 della l. n. 191/1974 che, testualmente, sono state "comprese" fra le competenze in materia di vigilanza spettanti in via esclusiva a tale personale ispettivo che lo stesso art. 13, comma 2, tiene ferme e che sono però quelle relative alla materia del lavoro e della legislazione sociale di cui al d.lgs. n. 124/2004 e non già a quella della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Questa equivoca ed ambigua formulazione – che poteva indurre a dubitare erroneamente circa la competenza delle ASL a vigilare nel settore ferroviario, che invece doveva ritenersi esclusiva fin dalla riforma sanitaria del 1978, fatte salve le competenze concorrenti degli ispettori del lavoro sulle menzionate attività edilizie e sotterranee – è stata definitivamente cancellata grazie alla riforma introdotta dal d.l. n. 146/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 215/2021, la quale, estendendo, nel comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008, anche all'INL la competenza generale a vigilare già attribuita alle ASL, ha soppresso il comma 2 e con esso quell'equivoco riferimento all'art. 35 della l. n. 191/1974 da cui pareva emergere una competenza esclusiva dell'INL. Ne consegue pertanto che la vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro nel settore ferroviario è oggi attribuita sia alle ASL sia all'INL, ferma restando la previsione della vigilanza congiunta di cui all'art. 35 della l. n. 191/1974.

Né potrebbe ritenersi che quella presunta competenza esclusiva dell'INL che pareva scaturire dall'equivoca formulazione dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 possa essere legittimata dalla perdurante provvisoria salvezza della l. n. 191/1974.

Infatti, fermo restando che tale salvezza è stata disposta dall'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 solo per quanto riguarda le disposizioni tecniche della l. n. 191/1974, quand'anche si ritenga che l'art. 35 – che letteralmente concerne non già misure

tecniche, bensì la competenza sulla vigilanza – in quanto strumentale a garantire l'effettività delle prescrizioni tecniche, possa anch'esso essere annoverato tra le disposizioni tecniche della l. n. 191/1974 fatte salve, sta di fatto che il riferimento ivi contenuto agli ispettorati del lavoro deve essere inequivocabilmente interpretato come riferito tanto al personale ispettivo delle ASL quanto a quello dell'INL, entrambi titolari del potere di vigilanza, compresa quella congiunta con l'Ente Ferrovie dello Stato.

10. Il rebus delle sanzioni

Da questa ricostruzione della vicenda delle competenze sulla vigilanza emerge un altro interrogativo che, probabilmente, è anche il più ostico. 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.

La difficoltà nasce innanzitutto dal fatto che, sorprendentemente, la l. n. 191/1974 non prevede sanzioni: il che appare singolare per una normativa finalizzata a prevenire gli infortuni sul lavoro.

Ci si deve allora chiedere se l'assenza di sanzioni nella l. n. 191/1974 possa essere compensata dal rinvio da essa operato alle disposizioni dei decreti degli anni cinquanta – come i dd.PP.RR. n. 547/1955, n. 164/1956 e n. 320/1956 – invece provvisti di apparato sanzionatorio.

Senonché, come già rilevato, al di là del fatto che l'art. 1, comma 1, della l. n. 191/1974 prevede l'applicazione al settore ferroviario delle norme di cui al d.P.R. n. 547/1955 (esclusa una serie di articoli e salve le speciali disposizioni di cui ai successivi capi della stessa l. n. 191/1974), nonché degli altri decreti presidenziali prima richiamati, i successivi articoli della l. n. 191/1974 richiamano le norme tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 essenzialmente per disapplicarle o derogarvi. Il che potrebbe indurre a dubitare che alle violazioni degli articoli della l. n. 191/1974 che fanno in tal modo riferimento alle norme tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 possano applicarsi le sanzioni penali stabilite da questi ultimi decreti per la violazione delle proprie norme tecniche (richiamate dalla l. n. 191/1974), non foss'altro in considerazione della necessità di rispettare i principi di legalità e di tassatività.

Questi ultimi principi sarebbero posti seriamente in discussione anche per la considerevole incertezza sulla perdurante vigenza dell'apparato sanzionatorio del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956: decreti che il d.lgs. n. 81/2008 ha lasciato sopravvivere provvisoriamente solo per quanto riguarda le loro norme tecniche. A meno di non ritenere – pur con il beneficio del dubbio – che il legislatore del 2008 abbia inteso far sopravvivere anche le norme sanzionatorie di quei decreti in quanto finalizzate a conferire effettività alle norme contenenti i precetti tecnici.

Ammesso e non concesso che questa strada interpretativa sia percorribile, occorrerebbe collegare alle violazioni delle norme tecniche della l. n. 191/1974 le sanzioni che i d.P.R. n. 547/1955, d.P.R. n. 164/1956 e gli altri d.P.R. degli anni cinquanta richiamati dalla l. n. 191/1974 stabiliscono per le trasgressioni delle proprie norme tecniche alle quali si conettono, ancorché in modo assai singolare (disapplicandole o derogandovi), le norme tecniche della l. n. 191/1974.

Peraltro, tentando di applicare questa tecnica, emergono situazioni disparate.

10.1. *Una breve casistica*

L'unica situazione lineare pare emergere nell'art. 14 della l. n. 191/1974 nel quale il rinvio ad un altro decreto è al fine di applicarlo. Tale norma infatti prevede l'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 33, 66, 67, 68 e 69 del d.P.R. n. 320/1956 ai lavori di posa in opera e di manutenzione dei binari in galleria e ai lavori connessi ai servizi di vigilanza della linea in galleria. Stando alle premesse poste, anche nel settore ferroviario le violazioni di tali disposizioni dovrebbero essere punite con le sanzioni penali di cui all'art. 105 del d.P.R. n. 320/1956.

Diverso è il caso dell'art. 4 della l. n. 191/1974 il quale dispone che, per garantire la continuazione del lavoro in caso di mancanza di illuminazione artificiale normale, nei piazzali, lungo le linee ferroviarie e sui rotabili l'illuminazione sussidiaria di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 547/1955 possa essere fornita anche da un impianto mobile o da mezzi portatili, mentre l'art. 32 del d.P.R. n. 547/1955 prevede invece che l'illuminazione sussidiaria debba essere fornita da un impianto fisso. La violazione dell'art. 32 del d.P.R. n. 547/1955 non risulta specificamente sanzionata da tale decreto, ma rientra nella fattispecie sanzionatoria residuale del suo art. 389, lett. *c*, che punisce con l'ammenda da L. 59.000 a L. 100.000 l'inosservanza da parte del datore di lavoro e dei dirigenti di tutte le altre norme non richiamate espressamente dalle precedenti lettere *a* e *b*. Pertanto, sempre ammesso e non concesso che il riferimento dell'art. 32 del d.P.R. n. 547/1955 nell'art. 4 della l. n. 191/1974, nonostante la evidente deroga, possa valere per collegare il precetto della l. n. 191/1974 alla sanzione che il d.P.R. n. 547/1955 stabilisce per la violazione del proprio art. 32, la violazione dell'art. 4 della l. n. 191/1974 dovrebbe essere punita con tale sanzione.

Un'ulteriore e diversa ipotesi emerge con l'art. 15 della l. n. 191/1974, il quale, prevedendo la non applicazione ai ponteggi metallici di proprietà delle Ferrovie dello Stato delle prescrizioni di cui al capo V del d.P.R. n. 164/1956 (presidiate dalle sanzioni di cui all'art. 77 e 78 di tale decreto) ed affidando le verifiche ed i controlli di tali ponteggi all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, da un lato lascia indeterminati i precetti di sicurezza senza che dall'altro si possa cogliere quali eventuali sanzioni applicare per la violazione di tali precetti ove mai venissero individuati.

10.2. *Gli spazi per le sanzioni del d.lgs. n. 81/2008*

Senza poter qui ampliare l'indagine ad ulteriori ipotesi e ribadendo le perplessità avanzate sulla tecnica sanzionatoria appena ipotizzata, è però evidente che in alternativa a quest'ultima occorrerebbe tentare di applicare alle violazioni della l. n. 191/1974 le sanzioni del d.lgs. n. 81/2008. Ciò tuttavia – sempre in omaggio ai principi di legalità e tassatività – presupporrebbe la coincidenza delle fattispecie previste dalle norme della l. n. 191/1974 con quelle del d.lgs. n. 81/2008: una coincidenza difficilmente sussistente stante la specialità delle norme del 1974.

D'altro canto, 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. Senonché 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.

Per altro verso, applicando – ammettendone con tutti i dubbi la possibilità – alle violazioni della l. n. 191/1974 le sanzioni penali dei decreti presidenziali degli anni cinquanta da essa richiamati, quasi sempre consistenti nella pena dell'ammenda, tali contravvenzioni sarebbero assoggettate alle norme in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui al d.lgs. n. 758/1994 del quale l'art. 301 del d.lgs. n. 81/2008 prevede l'applicazione alle contravvenzioni in materia prevenzionistica punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda o la pena della sola ammenda che siano previste dallo stesso d.lgs. n. 81/2008 o anche da altre disposizioni di legge (come quelle dei citati decreti presidenziali degli anni cinquanta, sempre che se ne ammetta la perdurante vigenza).

Quanto invece alle violazioni degli obblighi generali del d.lgs. n. 81/2008 (come la valutazione dei rischi, la formazione ecc.), anche nel settore ferroviario non possono non valere le sanzioni di cui all'art. 55 e seguenti del d.lgs. n. 81/2008, qui prescindendosi dalla disciplina tecnica del 1974.

11. *Conclusioni*

La conclusione che si può trarre da queste osservazioni appare tanto scontata quanto sconcertante.

È evidente che senza le norme di armonizzazione, per la cui perdurante carenza è arduo trovare valide giustificazioni, si è costretti – come qui si è fatto – 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.

Fermo restando che la scarsa chiarezza delle norme non può giustificare alcuna arrendevolezza da parte di chi è tenuto ad applicarle, tuttavia, 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.

Ad invocare chi di dovere a pronunciare finalmente quella parola 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.

Abstract

Il saggio analizza la complessa 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.

The essay analyzes the complex network of regulatory sources governing health and safety at work in the railway sector, underlining how, fifteen years after the enactment of Legislative Decree no. 81/2008, the decrees of harmonization between the discipline of the old law n. 191/1974 and the same legislative decree n. 81/2008 have not yet been issued and how this serious delay risks creating many interpretative problems with worrying repercussions on the protection of workers' health and safety.

Parole chiave

Salute, sicurezza, lavoro, ferrovie, decreti, armonizzazione

Keywords

Health, Safety, Work, Railways, Decrees, Harmonization