



LA SICUREZZA SUL LAVORO TRA DELEGA LEGISLATIVA E RESPONSABILITÀ DELLE IMPRESE PER LE 'MORTI BIANCHE': LA LEGGE 123/2007 (Prima parte)

di GIUSEPPE AMARELLI

1. PREMESSA

La legge n. 123/2007 si segnala all'attenzione del penalista per due ordini di ragioni: in primo luogo, perché contiene una delega al Governo per il riassetto e la riforma dell'intera normativa in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e quindi, naturalmente, anche del sistema sanzionatorio; in secondo luogo, perché accanto alla delega prevede delle disposizioni immediatamente precettive che (tra le altre cose) modificano (o forse è meglio dire: vorrebbero modificare) in maniera significativa, innalzandolo verso l'alto, il livello del controllo penale nei confronti del bene giuridico "sicurezza sul lavoro".

Prima, però, di procedere ad una disamina nel merito di entrambi questi profili della nuova legge, può essere interessante soffermarsi, seppur solo rapidamente, sulla sua intestazione "*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*". Ciò al fine di comprendere come anche in questa occasione il legislatore abbia avallato la deprecabile prassi, sempre più diffusa negli ultimi tempi, di sovrapporre in un unico testo normativo leggi delega e disposizioni con efficacia immediata e, peggio ancora, di mascherare dietro etichette neutre o fuorvianti importanti innovazioni in materia penale<sup>1</sup>.

Sotto il primo profilo è di tutta evidenza come la delega in questione, data la delicatezza e l'importanza dell'argomento che tratta, non solo avrebbe dovuto costituire, più opportunamente, l'oggetto esclusivo della legge n. 123/2007 invece che uno dei suoi molteplici ed eterogenei tasselli, ma avrebbe dovuto anche non essere abbinata a delle disposizioni immediatamente precettive, così come peraltro era previsto nelle intenzioni originarie del delegante<sup>2</sup>.

Il fatto poi che in questa occasione il legislatore

abbia optato per una scelta di tipo sincretista, assimilando in un unico contesto fonti tra loro ben diverse sia per struttura che per efficacia, proietta lunghe ombre sulla sua buona fede ed alimenta il sospetto che la delega per il riordino della materia antinfortunistica sia stata conferita con una forte riserva mentale circa il suo buon esito e che, altresì, essa abbia rappresentato semplicemente una tipica legge simbolo o legge manifesto emanata per ragioni squisitamente politiche nella quasi certezza della sua 'elusione' da parte dell'Esecutivo<sup>3</sup>. Probabilmente a cambiare una storia dal destino già scritto contribuirà la recente tragedia dell'acciaieria Thyssen Krupp di Torino, nel cui rogo la notte del 5 dicembre hanno perso la vita cinque giovani operai. Il clamore suscitato dalla vicenda ha difatti riportato giocoforza il tema dell'attuazione della legge delega al centro del dibattito politico, trasformandolo da argomento trascurato e marginale in argomento cruciale.

Sotto altro profilo, quello della ingannevolezza dell'intestazione della legge rispetto al suo contenuto, appare chiaro come la prima parte del suo titolo "*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*" nulla lasci intendere al lettore circa la tipologia delle misure in essa annoverate; e certamente non lascia neanche lontanamente presagire che tra queste figure una 'rivoluzione copernicana' della normativa antinfortunistica da molto tempo attesa: la previsione della responsabilità da reato delle persone giuridiche anche per i delitti di omicidio colposo e lesioni colpose gravi di cui, rispettivamente, agli artt. 589 e 590, comma 3, c.p.!

Ora, al di là di ogni considerazione sul merito di tale opzione politico-criminale, una innovazione di questa portata non avrebbe dovuto essere celata dietro un'etichetta normativa neutra

come quella in esame ma, al contrario, avrebbe dovuto trovare esplicita ed univoca menzione nel titolo della legge che la ha introdotta, sia per agevolare un dibattito consapevole nelle aule parlamentari, sia per garantirne, in un secondo momento, la massima visibilità e conoscibilità ai potenziali destinatari.

Come se non bastasse, questa già discutibile intestazione della legge n. 123/2007 presta il fianco ad un'ulteriore obiezione, sebbene di carattere meramente formale: l'ordine sequenziale del titolo e quello della struttura interna della legge appaiono manifestamente incongruenti.

Scorrendola sarebbe legittimo supporre, almeno solo per banali ragioni di coerenza logica, che la prima parte di essa sia dedicata alla indicazione delle misure immediatamente vigenti in materia di tutela dei lavoratori, mentre la seconda parte contenga la delega per il Testo Unico. Invece, se si consulta il testo della legge ci si avvede subito che il primo articolo è quello che prevede la delega al Governo per il riassetto delle disposizioni e la risistemazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Certo la coordinazione tra la sequenza logica di una intestazione di un testo normativo e la sistemazione interna di quest'ultimo non è un dato censurabile giuridicamente in alcun modo; ciò non di meno alimenta più di un legittimo sospetto sulla cura e la ponderatezza con cui l'intera legge possa essere stata redatta.

Fatta questa necessaria premessa si può ora passare ad analizzare nel merito i due aspetti di interesse penalistico della legge in parola cui si è fatto riferimento in apertura del presente lavoro, vale a dire quello della delega per la futura riforma dell'intero sistema sanzionatorio in materia antinfortunistica e quello delle modifiche già apportate alla disciplina vigente (anche penalistica) per cercare di far fronte alla irrisolvibile piaga sociale degli infortuni e delle malattie sul lavoro.

## 2. L'ART. 1 DELLA L. N. 123/2007: LA DELEGA AL GOVERNO PER IL RIASETTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI

L'art. 1 della l. 3 agosto 2007, n. 123, come si è già accennato, ha conferito una delega al Governo per l'adozione entro nove mesi di uno o più decreti legislativi allo scopo di risistemare e riformare la normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Insolitamente tale provvedimento costituisce il punto di arrivo di un *iter* legislativo cominciato

appena pochi mesi fa, quando all'inizio del 2007, il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale rendendo note le *Linee Guida per il testo unico*<sup>4</sup> di tale settore disciplinare, ha finalmente iscritto tra le priorità della nuova Legislatura quella di operare un radicale riassetto della normativa preposta alla tutela dei lavoratori. Le tappe ulteriori di questa gestazione normativa sono state: la approvazione il 16 febbraio 2007, sulla scorta di tali indicazioni, da parte del Consiglio dei Ministri dello "Schema di disegno di legge recante: *Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riassetto normativo e la riforma della salute e sicurezza sul lavoro*"<sup>5</sup> e della relativa "Relazione illustrativa"; ed infine, dopo che il 27 giugno 2007 il Senato aveva approvato tale disegno di legge con alcune modifiche, la definitiva approvazione senza emendamenti del testo della legge il 1° agosto 2007 da parte del Parlamento ed il suo inserimento nell'art. 1 della menzionata legge 3 agosto 2007, n. 123.

Questa delega, *prima facie*, lascerebbe pensare che, finalmente, dopo una lunga attesa ed una serie di "tentativi inidonei" da parte di più legislature, si inizi a delineare lungo l'orizzonte del panorama giuridico italiano la reale probabilità di una profonda razionalizzazione della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro, da troppo tempo afflitta da una cronica disorganicità<sup>6</sup>.

In quest'ottica può essere interessante cercare di vedere quali siano gli scopi che il legislatore delegante si è preposto e quali le novità più interessanti che il Governo è stato chiamato a trasformare in diritto positivo nei prossimi mesi.

Innanzitutto, per quel che riguarda il primo profilo (quello degli scopi) va osservato come tra gli obiettivi perseguiti con la delega non figurino solamente quello (peraltro già encomiabile) di provvedere ad una attività di riordino meramente compilativa della normativa stratificatasi confusamente nel tempo attraverso la sua *reductio ad unum* in un unico testo legislativo<sup>7</sup>, bensì ci sia anche quello di portare a compimento quel processo di revisione e rinvigorimento della legislazione antinfortunistica iniziato nella prima metà degli anni Novanta<sup>8</sup>. I principi ed i criteri direttivi generali contenuti nella legge delega sono funzionali, oltre che alla razionalizzazione ed all'accorpamento della frammentata materia normativa in un Testo unico, anche alla riforma di interi comparti disciplinari ritenuti inadeguati e, soprattutto, almeno per quel che interessa in questa sede, alla modifica ed al potenziamento del sistema sanzionatorio.



Certo, non si può non rilevare che ci si sarebbe potuti attendere dal legislatore delegante un passo ulteriore. Come è stato osservato da più parti in dottrina la normativa penalistica posta a tutela della sicurezza del lavoro avrebbe meritato in una prospettiva *de iure condendo* non solo di essere razionalizzata e rafforzata, bensì di trovare anche una adeguata collocazione all'interno del codice penale, ponendo fine allo storico (e più che mai oggi immotivato) ostracismo di cui è "vittima". Il cambio di *sedes materiae* di queste fattispecie incriminatrici è da più parti considerato come una valida soluzione per riuscire a restituire loro adeguata conoscibilità, migliore effettività e maggiore efficacia general-preventiva<sup>9</sup>.

Per quanto concerne, invece, il secondo profilo (quello delle novità da apportare) si può dire in via di estrema sintesi che i punti salienti della delega siano i seguenti: il riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti [lett. a)]; l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio [lett. b)]; l'applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati [lett. c)]; la semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro [lett. d)]; l'esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore subordinato e per i soggetti ad essi equiparati in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza e alla salute dei lavoratori [lett. r)]; la revisione della normativa in materia di appalti [lett. s)].

Ovviamente gli aspetti più interessanti in una prospettiva penalistica sono quelli contenuti nella lett. f) dell'art. 1, ai sensi della quale il Governo deve prevedere nei decreti legislativi di attuazione la « riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni alle disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, tenendo conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, con riguardo in particolare alla responsabilità del preposto, nonché della natura sostanziale o formale della violazione ».

Più precisamente, ciò deve essere realizzato attraverso una molteplicità di interventi di diverso tipo, vale a dire attraverso:

« 1) la modulazione delle sanzioni in funzione del rischio e l'utilizzazione di strumenti che favoriscano la regolarizzazione e l'eliminazione del

pericolo da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti amministrativi, confermando e valorizzando il sistema del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758;

2) la determinazione delle sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda, previste solo nei casi in cui le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento, individuati in base ai criteri ispiratori degli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, da comminare in via esclusiva ovvero alternativa, con previsione della pena dell'ammenda fino a euro ventimila per le infrazioni formali, della pena dell'arresto fino a tre anni per le infrazioni di particolare gravità, della pena dell'arresto fino a tre anni ovvero dell'ammenda fino a euro centomila negli altri casi;

3) la previsione della sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma di denaro fino ad euro centomila per le infrazioni non punite con sanzione penale;

4) la graduazione delle misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate»<sup>10</sup>.

Già questa rapida ricognizione dei primi quattro punti della lett. f) dell'art. 1 lascia intendere che, per quanto attiene i profili penali, al Governo è stato demandato l'arduo compito di rimodulare l'intero apparato sanzionatorio ripensandone gli equilibri interni tra sanzioni penali, sanzioni amministrative, sanzioni interdittive dalla ambigua natura e meccanismi di non punibilità sopravvenuta come quello di cui agli artt. 19 ss., d.legisl. n. 758/1994.

Secondo queste direttive, l'Esecutivo non si dovrebbe limitare ad inserire nuove fattispecie incriminatrici o a depenalizzarne altre preesistenti; ma, più ambiziosamente, dovrebbe ridelineare l'architettura di tutto il sistema punitivo in materia di sicurezza e salute dei lavoratori puntando sulla costruzione di un unitario *Sanktionenrecht*<sup>11</sup> dove le differenti tipologie sanzionatorie siano graduate in base al concreto disvalore dell'illecito a cui sono correlate e siano impiegate sinergicamente allo scopo di approntare la più efficace tutela possibile agli interessi fondamentali dei lavoratori.

Detto altrimenti, il legislatore delegato non deve rinunciare *tout court* alla sanzione penale in materia di sicurezza del lavoro, appiattendosi acriticamente sull'idea – spesso fraintesa – del "diritto penale minimo"<sup>12</sup>, ma, al contrario, deve continuare a considerare la normativa relativa alla prevenzione degli infortuni sul lavoro terreno

franco dalla depenalizzazione. Ciò, si badi, non significa all'opposto che il Governo debba seguire nella materia *de qua* una linea politico-criminale di carattere prettamente repressivo, ispirata al rozzo paradigma tanto di moda al giorno d'oggi della "tolleranza zero". Come invece si evince molto chiaramente dalla delega, l'Esecutivo deve continuare a presidiare con il diritto penale l'interesse 'sicurezza sul lavoro' in quanto bene giuridico di rango costituzionale esplicito ex artt. 1, 2, 4, 32, 35 e, soprattutto, 41, comma 2, Cost.<sup>13</sup>, ma solo in via sussidiaria nei casi di assoluta necessità. Il diritto penale in questo caso deve cioè tornare a rappresentare, sia a monte al momento della scelta dei comportamenti da incriminare, sia a valle al momento della decisione giudiziaria delle pene da irrogare, la *extrema ratio* di tutela.

Che questo sia l'obiettivo reale della delega lo si evince anche dalla scelta esplicitata nell'art. 1, lett. f), n. 1, di attribuire in una tale opera di ridefinizione degli assetti di tutela del "diritto penale del lavoro in senso stretto"<sup>14</sup> un ruolo determinante al meccanismo estintivo di cui agli artt. 19 ss., d. legisl. n. 758/1994, incentrato su condotte postfatte del reo volte ad elidere il fattore di rischio creato dal comportamento sanzionato<sup>15</sup>.

La decisione di puntare sul potenziamento della causa di non punibilità sopravvenuta per illeciti antinfortunistici di mero pericolo<sup>16</sup>, piuttosto che sull'inasprimento delle risposte sanzionatorie per reati più gravi di danno, testimonia quanto sia viva nel legislatore la convinzione che laddove il bene giuridico protetto "sicurezza del lavoratore" non sia stato gravemente danneggiato, ma solo messo in pericolo, il suo livello di tutela effettiva aumenti molto di più se il sistema preveda dei meccanismi che consentano la reale rimozione dei fattori di pericolo, piuttosto che se si limiti a disporre l'infrazione di sanzioni penali ciecamente punitive per l'autore dell'illecito. Detto in altri termini, il delegante ritiene correttamente che se al datore di lavoro viene ad essere contestato il mancato rispetto della normativa antinfortunistica inerente all'obbligo di fornire scarpe, copricapo ed abbigliamento a norma ai propri dipendenti che svolgono attività manuali pericolose, sarà decisamente più idoneo a garantire l'effettiva tutela dell'integrità fisica degli stessi l'adempimento tardivo da parte del datore di lavoro della condotta omessa, piuttosto che l'infrazione di una pena, spesso solo pecuniaria, nei suoi confronti.

Al legislatore delegato spetterà quindi il compito di predisporre in questa materia gli stru-

menti per attuare una 'degradazione secondaria della tutela penale', individuando i comportamenti illeciti di scarsa attitudine offensiva rispetto ai quali sia possibile ed opportuno prevedere la non punibilità del reo nel caso di eliminazione delle condizioni di pericolo create con la precedente condotta<sup>17</sup>.

### 3. RILIEVI CRITICI SULL'UTILIZZO DELLA LEGGE DELEGA

Sebbene alla luce di quanto detto si possa di primo acchito salutare la notizia del conferimento di una delega al Governo per il riordino e la riforma del sistema di tutela (anche penale) in materia di sicurezza del lavoro con vivo entusiasmo, in realtà, a ben vedere, bisogna essere molto più cauti.

Uno sguardo attento sia alla legge delega, sia ad analoghe precedenti esperienze legislative del recente passato, fa sorgere più di una fondata perplessità sulla concreta possibilità di riuscire a riformare effettivamente il diritto penale del lavoro in senso stretto.

In primo luogo, per quel che riguarda l'entelchia della menzionata riforma, sorgono dubbi (*recte*: sorsero dubbi fino all'incidente mortale dell'acciaieria Thyssen Krupp) circa l'ennesima illusione-delusione da parte del legislatore. Ad alimentarli concorrono due fattori: il fallimento di altre deleghe (e progetti di deleghe) dello stesso segno già conferite; i presunti 'retro-pensieri' del legislatore della l. n. 123/2007.

Per quanto concerne il primo fattore, è sufficiente ricordare che la legge n. 123/2007 non costituisce nel suo genere una novità assoluta nel panorama normativo italiano dell'ultimo trentennio. Finora, anzi, a partire dagli anni Settanta, sono stati presentati molteplici progetti di *reductio ad unum* di questa disciplina, nessuno dei quali però è mai giunto a compimento<sup>18</sup>.

Un primo esperimento fallito risale al 1978, quando con l'art. 24 della legge n. 833/1978 venne conferita la delega al Governo per procedere alla stesura di un Testo unico in *subiecta materia*, ma il decreto legislativo di attuazione non venne mai emanato. Una seconda delega inevasa di analogo contenuto, sebbene dalla portata decisamente più ridotta, fu conferita all'Esecutivo dall'art. 8 della legge n. 146 del 1994. Un altro tentativo appartiene alla XIII Legislatura quando, su iniziativa degli onorevoli Smuraglia e Mulas vennero presentati nel 1997, rispettivamente, i d.d.l. nn. 2389 e 2852, entrambi conte-





nenti una delega al Governo per la redazione di un Testo unico in materia di sicurezza e salute sul lavoro<sup>19</sup>.

In tempi più recenti, il progetto di realizzare un T.U. in questo delicatissimo comparto disciplinare è stato rilanciato nei primi anni del Duemila, quando con l'art. 3 della l.d. n. 229 del 29 luglio 2003, "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001", è stata nuovamente demandata una esplicita delega al Governo per riordinare e razionalizzare questa normativa. Sebbene in tale circostanza si sia giunti fino alla presentazione da parte del Consiglio dei Ministri in data 18 dicembre 2004 di un articolato *schema di decreto legislativo*, neanche questa volta il Testo unico arrivò in porto: quasi un anno dopo, nel dicembre del 2005, lo schema di d.legisl. venne ritirato, avendo raccolto i pareri contrari della Conferenza delle Regioni e del Consiglio di Stato e, probabilmente, avendo perso posizioni nella gerarchia delle priorità della passata legislatura<sup>20</sup>.

Insomma, già da questa disamina dei precedenti casi di delega disattesa, si potrebbe essere indotti a pensare che anche in tale circostanza gli eventi seguano lo stesso corso.

Ma a corroborare i "cattivi pensieri" contribuisce in maniera significativa la presumibile "malafede" del legislatore delegante il quale ha deciso di prevedere in uno con la legge delega altre novità in materia di tutela del lavoro immediatamente vigenti. Ora, come si è accennato in apertura, se solo il legislatore storico avesse riposto concrete aspettative di successo nella delega conferita all'Esecutivo non avrebbe mai neanche lontanamente pensato di stralciare dal testo originario del disegno di legge alcune disposizioni allo scopo di renderle immediatamente operative, in assenza di peculiari ragioni di necessità o di urgenza (le c.d. "morti bianche" sono una patologia cronica e non episodica del mondo del lavoro). Senza tralasciare che una riforma del sistema sanzionatorio realizzata in "un'unica soluzione" sarebbe stata sicuramente più coerente e meno problematica di una così frammentata.

Al di là di queste illazioni, peraltro indirettamente smentite dalla tragedia di Torino, la delega in questione presta il fianco ad ulteriori e più pregnanti obiezioni.

Innanzitutto, si può censurare a monte la scelta di aver affidato la riforma del sistema sanzionatorio in questo settore così delicato alla legislazione delegata.

Com'è noto, in materia penale è da più parti contestato l'utilizzo del decreto legislativo quale fonte normativa a causa del suo endemico *deficit* di democraticità e della sua incerta compatibilità con il principio della riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, Cost.<sup>21</sup> A tal riguardo si è soliti obiettare che la legislazione delegata si pone in contrasto con la *ratio* del principio di legalità poiché altera gli assetti di equilibrio tra gli organi costituzionali, a causa dell'attribuzione all'Esecutivo di una funzione che in materia penale la Costituzione riserva al Parlamento in quanto unico organo rappresentativo di tutte le forze politiche, anche delle minoranze. Nei decreti delegati, anche qualora la delega contenga principi e criteri direttivi sufficientemente analitici, residua invero per il Governo un margine ineliminabile di discrezionalità libera puramente politica che ne determina un'inaccettabile ingerenza nell'opera di definizione degli indirizzi di politica criminale, di norma appannaggio esclusivo del Parlamento.

Peraltro, nel caso di specie, contro l'utilizzo della legalità delegata milita un ulteriore e peculiare argomento: il fallimento nel recente passato dei pregressi tentativi di riformare la materia infortunistica proprio a causa della fonte legislativa prescelta. Il fatto che in tutte queste ipotesi la riforma dipendeva dai decreti delegati, ha consentito all'Esecutivo (non di travisare parzialmente, come sovente avviene, per eccesso o per difetto, ma addirittura) di 'tradire' completamente la volontà popolare decidendo di non dare proprio attuazione alla delega conferita dal Parlamento.

Come se ciò non bastasse la delega in questione si espone a delle censure anche sotto il profilo sostanziale: i principi ed i criteri direttivi per la riforma del sistema sanzionatorio in essa contenuti appaiono tutt'altro che precisi e determinati e quindi in linea con il dettato dell'art. 76 Cost.

Il punto principale della delega [la lett. f) dell'art. 1] è anzi manifestamente indeterminato, non fornendo alcuna indicazione non solo in merito al *quomodo* ed al *quantum* dell'utilizzo della sanzione penale, ma, addirittura, in merito all'*an*. Esso, limitandosi a disporre che al Governo compete la « riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni alle disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, tenendo conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbliga-

to, con riguardo in particolare alla responsabilità del preposto, nonché della natura sostanziale o formale della violazione», non fa altro che demandare all'Esecutivo oltre alle scelte circa i comportamenti da punire e la determinazione della relativa forbice edittale, anche la decisione sul "se" punire. Rimette, cioè, alla pura discrezionalità del Governo la decisione sull'utilizzo dello strumento sanzionatorio più adeguato, indicando come unico criterio orientativo quello della natura formale o sostanziale della violazione, criterio ovviamente intriso di momenti valutativi e, dunque, poco vincolante<sup>22</sup>.

Né ad aggiungere precisione contribuiscono in alcun modo le successive e (teoricamente) più analitiche indicazioni contenute nei "sottopunti" della lett. f).

Il punto n. 1 della lett. f) si limita semplicemente a ribadire che il Governo dovrà calibrare la risposta sanzionatoria in funzione del livello di rischio a cui la condotta illecita espone la sicurezza del lavoratore, sia facendo ricorso a sanzioni punitive, sia a sanzioni c.d. positive, vale a dire a meccanismi come quello di cui agli artt. 19 ss. del d.legisl. n. 758/1994. Tale disposizione, nella parte in cui precisa che il Governo non solo ha il potere di scegliere il se, il come ed il quando punire, ma ha anche la facoltà di decidere liberamente il se, il quando ed il come non punire, anziché limitare la discrezionalità del legislatore delegato, finisce paradossalmente per amplificarla ulteriormente, nulla specificando neanche circa i limiti e le condizioni dell'applicabilità delle ipotesi di non punibilità sopravvenuta.

Anche il punto n. 2 della lett. f) non fuga i dubbi in merito alla genericità della delega, limitandosi ad affermare che il riordino del sistema sanzionatorio dovrà essere realizzato dal Governo tenendo presente che le sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda debbano essere utilizzate unicamente nei casi in cui «le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento individuati in base ai criteri ispiratori degli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni». Ora non vi è chi non veda come tale criterio discretivo tra sanzione penale ed amministrativa indicato nella delega non assolva alcun valore chiaramente orientativo per il legislatore delegato. Il parametro dell'interesse generale dell'ordinamento di cui agli artt. 34 e 35, legge n. 689/1981 è privo di funzione selettiva circa la modulazione della risposta punitiva, in quanto si limita a stabilire che è esclusa dalla

depenalizzazione la normativa relativa alla «prevenzione degli infortuni sul lavoro ed all'igiene del lavoro».

Né a restringere i margini della discrezionalità dell'Esecutivo contribuiscono gli altri due punti della lett. f) della legge delega. Il primo si limita ad affermare tautologicamente e senza alcuna precisazione che la sanzione amministrativa deve essere utilizzata «per le infrazioni non punite con sanzione penale». Il secondo invece sancisce che si deve fare ricorso anche a misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate, senza nulla specificare né circa la natura giuridica di queste misure (penale o amministrativa), né tanto meno circa la loro tipologia, rimettendo così alla libera valutazione dell'Esecutivo l'individuazione delle ipotesi in cui farvi ricorso.

Alla luce di quanto detto, si può asserire che in una circostanza del genere il Governo finisca con il prendere parte in prima persona e da protagonista all'attività normopoietica in campo penale e con il definire le traiettorie di fondo delle strategie di politica criminale. La delega difatti non si limita a non precisare il volto ed il disvalore del singolo fatto incriminabile ma, addirittura, rimette *in toto* le scelte di criminalizzazione e di "degradazione" dell'illecito al legislatore delegato. Vale a dire che al Governo non si richiede semplicemente (in conformità al dettato dell'art. 76 Cost.) di integrare un precetto primario più o meno precisamente definito dal Parlamento, ma addirittura di decidere liberamente 'se' e 'come' crearlo *ex novo* in base a proprie autonome valutazioni.

Chissà che questa non sia la prima volta in cui la Corte costituzionale si decida ad accogliere una eventuale questione di legittimità costituzionale per eccessiva indeterminazione della legge delega? D'altronde, secondo quanto ha precisato in una sua recente decisione (ord. 30 aprile 2003, n. 134), il ricorso alle deleghe legislative in materia penale sarebbe legittimo solo se il delegante abbia definito l'oggetto della delega e ne abbia indicato i principi e criteri direttivi, «senza lasciare il Governo delegato libero di effettuare qualsiasi scelta»<sup>23</sup>.

#### 2.1.1. LE INNOVAZIONI PREVISTE DALLA DELEGA: LUCI ED OMBRE

Lasciando da parte queste considerazioni in merito alla scelta dell'utilizzo della legislazione delegata, si può provare ugualmente ad esprimere



re un giudizio sulle proposte in essa contenute.

Sicuramente merita apprezzamento la decisione di continuare a puntare in materia di sicurezza del lavoro sul meccanismo estintivo di cui agli artt. 19 ss. del d.legisl. 19 dicembre 1994, n. 758, già proficuamente collaudato in materia antinfortunistica nell'ultimo decennio. La struttura della maggior parte delle fattispecie di questo comparto disciplinare incentrata sulla creazione o sull'aumento della esposizione a fonti di rischio dei lavoratori ben si presta ad essere "completata" da ipotesi di non punibilità sopravvenuta. Laddove il legislatore opta per incriminare la mera condotta pericolosa, è chiaro che risulta più proficuo ai fini della effettiva tutela del bene giuridico protetto piuttosto che l'inflizione della sanzione editualmente comminata, la sua non irrogazione in presenza di una condotta postfatto dello stesso reo idonea a rimuovere la fonte di rischio causata dalla precedente azione o omissione del reo. In tal modo non solo si consente di decongestionare il carico di lavoro dell'autorità giudiziaria sgravandolo dal compito di accertare violazioni meramente formali prive di capacità offensiva, ma anche di proteggere in maniera più profonda l'interesse giuridico della "sicurezza dei lavoratori". Il ripristino di condizioni di sicurezza adeguate ad opera dello stesso reo contribuisce in maniera decisamente più pregnante all'aumento degli standard di sicurezza rispetto alla secca inflizione di una sanzione punitiva<sup>24</sup>.

Diversamente, appaiono censurabili altre opzioni compiute dal legislatore delegante. In primo luogo risulta palesemente irragionevole l'indicazione contenuta nella lett. f) n. 2, circa la possibilità di prevedere sanzioni penali anche se solo pecuniarie per «*infrazioni formali*» se la si rapporta con quella diametralmente opposta contenuta nei punti precedenti. In questi difatti è specificato che all'Esecutivo tocca il compito di modulare la risposta sanzionatoria penale ed amministrativa in ragione della natura sostanziale o formale degli illeciti, lasciando chiaramente intendere che nella seconda ipotesi si dovrebbe fare ricorso unicamente alle sanzioni amministrative. Insomma il legislatore delegante non solo ha fornito poche o punto indicazioni circa le modalità secondo cui graduare la rete di tutela della sicurezza dei lavoratori, ma quando lo ha fatto si è poi anche contraddetto.

Il riferimento esplicito alla eventualità di poter prevedere sanzioni penali per illeciti puramente formali cancella il già scarso valore orientativo della prima parte della delega ed alimenta in ma-

niera ancora più fondata i dubbi e le perplessità in merito alla sua determinatezza.

Ed ancora altrettanto incongruente sembra un'altra indicazione contenuta sempre nella lett. f) n. 2, quella concernente la delimitazione dei massimi edittali per le sanzioni penali ed amministrative. Il Governo attenendosi ad essa potrebbe introdurre illeciti penali formali sanzionati con l'ammenda fino ad euro ventimila e meri illeciti amministrativi perseguiti con la sanzione pecuniaria fino ad euro centomila. Vale a dire, che la scelta circa la commisurazione della risposta punitiva finisce con l'essere delegata integralmente alla discrezionalità dell'Esecutivo il quale non solo potrà scegliere di prevedere la sanzione penale per illeciti meramente formali, ma addirittura potrà prevedere per questi sanzioni decisamente meno afflittive di quelle previste per gli illeciti amministrativi, teoricamente meno gravi.

Infine, come già si è detto, risulta poco comprensibile anche la previsione della possibilità per il Governo di far ricorso a « *misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate*». Tale norma, oltre a non chiarire la natura e la tipologia delle misure interdittive adottabili, sembra essere superflua e contraddittoria se letta in combinato disposto con il successivo art. 9 della stessa legge n. 123/2007 che disciplina (come si vedrà tra breve) la applicabilità di misure interdittive alle persone giuridiche nel cui interesse o vantaggio sia stato realizzato uno dei reati di cui agli artt. 589 e 590, comma 3, c.p., vale a dire i due illeciti di maggiore gravità.

<sup>1</sup> Esempi emblematici di una simile tendenza legislativa sono rappresentati dalla legge n. 300/2000, che all'art. 11, conteneva la delega al Governo per l'introduzione della responsabilità da reato delle persone giuridiche e la cui intestazione era "Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato sull'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica"; ed in maniera ancora più eclatante, dal d.l. n. 272/2005, cosiddetto "Salva olimpiadi", poi convertito in legge dalla legge n.



49/2006, che agli artt. 4 ss. conteneva importanti novità in materia di spaccio e consumo di sostanze stupefacenti ed il cui titolo era "Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi". In argomento si veda per il primo esempio M.A. PASCULLI, *La responsabilità "da reato" degli enti collettivi nell'ordinamento italiano*, Bari 2005; nonché, sia consentito, il nostro "Crisi" del diritto penale societario e prospettive di riforma. In particolare: il problema della responsabilità delle persone giuridiche, in *Il nuovo sistema sanzionatorio del diritto penale dell'economia: decriminalizzazione e problemi di effettività*, a cura di A. De Vita, Napoli 2002, p. 252 ss. Per il secondo esempio, invece, C. RUGA RIVA, *La nuova legge sulla droga: una legge "stupefacente" in nome della sicurezza*, in *R. it. d. proc. pen.* 2006, p. 151 ss.; A. MANNA, *La nuova disciplina in tema di stupefacenti ed i principi costituzionali in materia penale*, in *D. pen. proc.* 2006, p. 823 ss.

<sup>2</sup> Il disegno di legge n. 1507 del 18 aprile 2007, sulla cui base è stata emanata la legge n. 123/2007 nella sua formulazione originaria, conteneva infatti unicamente una "Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro". Tra gli oggetti della delega era annoverata anche l'introduzione della responsabilità da reato degli enti; è stato solo nel corso dell'iter parlamentare che ne è stato disposto al Senato lo "stralcio" e lo "sdoppiamento" in un'auto-noma e parallela disposizione immediatamente operativa.

<sup>3</sup> Sulla legislazione simbolica si veda per tutti S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli 1997, p. 53 ss.; C.E. PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, in *R. it. d. proc. pen.* 1992, p. 850 ss.; Id., *Metodologie de lege ferenda: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio*, ivi, p. 523 ss.; Id., *Il principio di effettività nel diritto penale*, ivi, 1990, p. 537 s.; N. MAZZACUVA, *Il futuro del diritto penale*, in *Critica del d.* 2000, p. 122.

<sup>4</sup> In tali linee guida pubblicate in [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/salute\\_sicurezza\\_lavoro/Lineeguidaperiltestounico.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/salute_sicurezza_lavoro/Lineeguidaperiltestounico.pdf) si legge che «La battaglia sulla sicurezza nei luoghi di lavoro è una battaglia di civiltà. È una priorità nell'azione del Governo, impegnato nell'intraprendere tutte le iniziative necessarie per vincere questa battaglia. Facendo seguito ai recenti interventi legislativi di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare, e finalizzati a garantire maggiore sicurezza nei luoghi di lavoro, il Ministero del lavoro e il Ministero della Salute stanno procedendo alla rivisitazione della normativa vigente, in materia di salute e sicurezza, mediante l'adozione di un "Testo Unico" che ne consenta la razionalizzazione e una maggiore efficacia delle tutele. È un'operazione di assoluta importanza e per niente semplice se si considera che l'attuale normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro è il risultato di una progressiva stratificazione di fonti diverse ed eterogenee tra loro, succedutesi senza soluzione di continuità dagli anni '50 ad oggi. // Il nuovo "Testo Unico" avrà un tratto particolarmente marcato di discontinuità con il passato e il primo elemento di novità, prima ancora di entrare nel merito è dato da due elementi di metodo: un lavoro sinergico con il Ministero della Salute e una proficua concertazione con le parti sociali e con le Regioni. // Il testo non ha solo natura compilativa ma aspira anzi a modificare il quadro normativo esistente, assicurando il pieno rispetto delle disposizioni comunitarie, l'equilibrio tra Stato e Regioni – fondamentale in una materia attribuita alla rispettiva competenza legislativa – e, soprattutto, l'uniformità della tutela sull'intero territorio nazionale».

<sup>5</sup> Il sintetico "Schema di legge delega" approvato il 16 febbraio

2007 dal Consiglio dei Ministri è consultabile nel sito del Governo, [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/salute\\_sicurezza\\_lavoro/Schema\\_DDL.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/salute_sicurezza_lavoro/Schema_DDL.pdf); sul punto cfr. M. LAI, *La delega per l'adozione del Testo unico sulla sicurezza del lavoro, spunti di riflessione*, in <http://www.centrostudi.cisl.it/Formazione/documenti/Marco%20Lai/delegaTUn07.doc>.

<sup>6</sup> Sulla eccessiva disorganicità ed ineffettività del diritto penale del lavoro c.d. in senso stretto e sulla correlata esigenza di razionalizzazione attraverso il ricorso all'elaborazione di un Testo unico sulla falsariga di quanto già fatto in altri comparti disciplinari, cfr. G. DE FALCO, *La repressione delle contravvenzioni e dei delitti in materia di sicurezza e di igiene del lavoro*, Padova 2000, p. 2; M. LAI, *Le proposte di un testo unico in materia di sicurezza del lavoro*, in *D. prat. lav.* 1998, p. 1995 ss. Un'analoga discussione anima anche la dottrina tedesca all'interno della quale si valuta l'opportunità di sostituire l'attuale disorganica disciplina dispersa in diversi provvedimenti legislativi e di procedere all'emanazione di un "codice del diritto del lavoro", un *Arbeitsgesetzbuch*. Sul punto si veda, V.U. HAHN, *Arbeitsstrafrecht*, Frankfurt a. M., Bern, New York, Paris 1992, p. 243 s. e D. CASTRONUOVO, *La tutela penale della sicurezza del lavoro nel sistema del diritto penale complementare tedesco*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2001, pp. 790 e 812; G. DE SIMONE, *Il diritto penale complementare nel sistema tedesco: un primo sguardo d'insieme*, in *La riforma della legislazione penale complementare*, a cura di M. Donini, Padova 2000, p. 105.

<sup>7</sup> La cronica disorganicità del diritto penale del lavoro in senso stretto è ben messa in evidenza da T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Milano 1976, p. 112; dello stesso ordine di idee è F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, I, X<sup>a</sup> ed., a cura di L. Conti, Milano 1997, p. 489. Entrambi gli illustri Autori sottolineano come questa materia nell'epoca repubblicana si sia sviluppata in modo incontrollato al di fuori della sede codicistica, attraverso una frammentata congerie di leggi speciali.

<sup>8</sup> La progressiva ridefinizione dell'intero comparto del diritto penale del lavoro è ben analizzata da T. PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, in *R. trim. d. pen. ec.* 1996, p. 1158 ss.; A. DE VITA, *La "crisi di razionalità" dell'opzione punitiva nel diritto penale dell'economia*, in *Il nuovo sistema sanzionatorio del diritto penale dell'economia: decriminalizzazione e problemi di effettività*, cit., p. 21.

<sup>9</sup> Si veda sul punto, S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 35; C. FIORE, *Prospettive della riforma penale. Il ruolo della legislazione speciale*, in *Dem. e d.* 1977, p. 685 ss.; Id., *Decodificazione e sistematica dei beni giuridici*, in AA.Vv., *Beni e tecniche di tutela penale. Materiali per la riforma del codice*, a cura del C.R.S., Milano 1987, p. 83 s. Si veda più ampiamente sul problema del recupero della centralità del codice e sulla proposta proveniente da una parte della dottrina di inserire una vera e propria riserva di codice in materia penale, V. MAIELLO, *Riserva di codice e decreto legge in materia penale: un (apparente) passo avanti ed uno indietro sulla via del recupero della centralità del codice*, in AA.Vv., *La riforma della parte generale del codice penale. La posizione della dottrina sul Progetto Grosso*, a cura di A.M. Stile, Napoli 2003, p. 157 ss.; L. STORTONI, *Parte speciale del codice e parte speciale del diritto penale*, in *Verso un nuovo codice penale. Itinerari – problemi – prospettive*, Milano 1993, p. 440; G. INSOLERA, *La riforma del codice penale. Qualche riflessione in margine al Progetto Grosso*, in *Quest. giust.* 2001, p. 1075 ss. In senso contrario si veda G. FIANDACA, *In tema di rapporti tra codice e legislazione penale complementare*, in *D. pen. proc.* 2001, p. 141; Id., *Relazione introduttiva*, in AA.Vv., *Valori e principi della codificazione penale: le esperienze italiana, francese e spagnola a confronto*, Padova 1995, p. 15 ss.

<sup>10</sup> A tutto questo si devono affiancare anche misure di ca-



rattere processuale volte a prevedere: « 5) il riconoscimento ad organizzazioni sindacali ed associazioni dei familiari delle vittime della possibilità di esercitare, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura penale, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa, con riferimento ai reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale; // 6) la previsione della destinazione degli introiti delle sanzioni pecuniarie per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione e alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali ».

<sup>11</sup> Per approfondimenti sui sistemi di tutela e, più precisamente, sui sistemi di tutela integrata penale ed amministrativa, si rinvia a C.E. PALIERO, *La sanzione amministrativa come strumento di lotta alla criminalità economica*, in *R. trim. d. pen. ec.* 1993, p. 1046 ss.; nonché al nostro, *“Crisi” del diritto penale societario e prospettive di riforma*, cit., p. 130 ss.; *contra* cfr. M. ROMANO, *Societas delinquere non potest. (Nel ricordo di Franco Bricola)*, in *R. it. d. proc. pen.* 1995, p. 1038, il quale, invece, mette in guardia « dai rischi di diffusione di un indistinto e confuso *Sanktionsrecht* ».

<sup>12</sup> Sul corretto significato che si nasconde dietro il manifesto del “diritto penale minimo” e sui possibili fraintendimenti che questo può ingenerare si veda A. BARATTA, *Principi del diritto penale minimo. Per una teoria dei diritti umani come oggetto e limiti della legge penale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1985, p. 443 ss.; L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, II<sup>a</sup> ed., Roma-Bari, 1998, in particolare p. 473 ss.; E. DOLCINI - G. MARINUCCI, *Diritto penale « minimo » e nuove forme di criminalità*, in *R. it. d. proc. pen.* 1999, p. 817 ss.; L. FERRAJOLI, *Sul diritto penale minimo*, in *F. it.* 2000, V, c. 125 ss.

<sup>13</sup> Per una ricostruzione dei molteplici referenti normativi espliciti di rango costituzionale che trova il bene giuridico “sicurezza sul lavoro”, si rinvia a D. PULITANÒ, voce *Igiene e sicurezza del lavoro (tutela penale)*, in *Dig. disc. pen.*, VI, Torino 1992, p. 103; *Id.*, *Organizzazione dell'impresa e diritto penale del lavoro*, in *R. g. lav.* 1985, IV, p. 3 s.; *Id.*, voce *Inosservanza di norme di lavoro*, in *Dig. disc. pen.*, IV, Torino 1993, p. 65 ss.; A. ALESSANDRI, voce *Cautela contro disastri o infortuni sul lavoro*, in *Dig. disc. pen.*, II, Torino 1988, p. 147.

<sup>14</sup> Chiarisce e delinea la nozione del c.d. “diritto penale del lavoro in senso stretto” specificando che con tale soluzione si è soliti indicare quella branca del diritto penale del lavoro in senso lato avente ad oggetto la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, cit., p. 11; *Id.*, voce *Diritto penale del lavoro*, voce, in *Enc. dir.*, Agg. I, Milano 1997, p. 539; *Id.*, *Diritto penale del lavoro*, in G. PERA, *Diritto del lavoro*, Milano 2000, p. 591 s.; C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, Padova 1980, p. 1 ss., spec. p. 7 ss.

<sup>15</sup> Per approfondimenti sul particolare meccanismo estintivo delle contravvenzioni antinfortunistiche disciplinate dagli artt. 19 ss., d. legisl. n. 758/1994, cfr. R. ALÙ, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro nel d.lg. 19 dicembre 1994, n. 758: quale tutela per i dirigenti ed i preposti?*, in *C. pen.* 1997, p. 1222 ss.; C.M. GRILLO, *Sicurezza ed igiene del lavoro: nuovo apparato sanzionatorio primi problemi*, *ivi*, 1995, p. 2720; E. LEACI - L. CAPUTO, *La sistematica attuativa per l'eliminazione delle contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro*, in *Mass. g. lav.* 1995, p. 303 ss.; A. LORUSSO, *La riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro dalla legge n. 689/81 al d.lg. n. 758/94*, in *Mass. g. lav.* 1995, p. 508 ss.; M.L. FERRANTE, *La tutela penale della sicurezza del lavoro*, in *Trattato di diritto penale dell'impresa*, diretto da A. Di Amato, vol. VIII a cura di F.S. Fortuna, Padova 2002, p. 269

ss.; T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro*, in G. PERA, *Diritto del lavoro*, cit., p. 626. Per un diverso ordine di idee si veda S. PANAGIA, *Tendenze e controtendenze nel diritto penale del lavoro: i decreti legislativi 626/1994 e 494/1996*, in *R. trim. di pen. ec.* 1998, p. 195 s.; M. CERESA GASTALDO, *Condizioni « speciali » di procedibilità e disposizioni ex artt. 19 s. d.lg. 19 dicembre 1994, n. 758, in tema di estinzione delle contravvenzioni in materia di lavoro*, in *C. pen.* 2000, p. 2107; G. FIDELBO - M. PACINI, *Il commento a d.lgs. n. 758/1994*, in *D. pen. proc.* 1995, p. 527; G. DE FALCO, *La repressione delle contravvenzioni*, cit., p. 363. In generale, sulle potenzialità del diritto penale premiale, si veda C.E. PALIERO, *“Minima non curat praetor”*. *Iperprofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova 1985, p. 129; sul punto sia consentito rinviare anche al nostro *Prospettive evolutive della ‘non punibilità’ tra tecniche da abbandonare e tecniche da valorizzare*, in *Quaderni di scienze penali*, Napoli 2005, p. 247 ss., dove si ricostruisce le diverse facce del diritto penale premiale e si evidenzia come solo quella costituita dalle ipotesi di non punibilità sopravvenuta sia coerente con le funzioni politico-criminali del sistema penale.

<sup>16</sup> Sulla problematica categoria dogmatica delle cause di non punibilità sopravvenute si rinvia a A. PAGLIARO, *Profili dommatici delle c.d. cause di estinzione del reato*, in *R. it. di proc. pen.* 1967, p. 472 ss.; L. STORTONI, *Profili sistematici delle cause estintive*, in *Indice pen.* 1989, p. 397 ss.; *Id.*, voce *Estinzione del reato e della pena*, in *Dig. disc. pen.*, IV, Torino 1990, p. 342 ss.; E. ANTONINI, *Contributo alla dommatica delle cause estintive del reato e della pena*, Milano 1990; B. PETROCELLI, *Reato e punibilità*, in *R. it. d. proc. pen.* 1960, p. 669 ss., qui citato nella versione riprodotta in *Saggi di diritto penale. Seconda serie*, Padova 1965, p. 1 ss.; G. VASSALLI, voce *Cause di non punibilità*, in *Enc. dir.*, IV, Milano 1960, p. 609 ss.; L. STORTONI, *Premesse ad uno studio sulla “punibilità”*, in *R. it. d. proc. pen.* 1985, p. 397 ss.; nonché, più di recente, A. DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano 1998, *passim*; G. RUGGIERO, voce *Punibilità*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano 1988, p. 1118 ss.; G. ZICCONI, *Le cause “sopravvenute” di non punibilità*, Milano 1975, *passim*; in argomento cfr. anche M. ROMANO, *Cause di giustificazione, cause scusanti, cause di non punibilità*, in *R. it. d. proc. pen.* 1990, p. 65 ss.; S. FIORE, *La condotta susseguente al reato: spunti sistematici e politico-criminali*, in *Arch. pen.*, 1989, p. 119 s.; di S. PROSDOCIMI, *Profili penali del postfatto*, Milano 1982, p. 324 ss. In argomento si veda anche G. CONTENTO, *La condotta susseguente al reato*, Bari 1965, *passim*. Più in generale, sul problema della punibilità, o meglio ancora della “non punibilità”, v. G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano 2001, p. 655 ss.; M. DONINI, *Non punibilità e idea negoziale*, in *Indice pen.* 2001, p. 1060; *Id.*, *Le tecniche di degradazione fra sussidiarietà e non punibilità*, in *Indice pen.* 2003, p. 75 ss.; (questi ultimi due lavori sono consultabili anche nella raccolta di saggi M. DONINI, *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, Padova 2003, rispettivamente, p. 347 ss. e p. 377 ss.); *Id.*, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano 2004, p. 259 ss.; A. DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, spec. p. 196 ss.; in argomento sia consentito rinviare anche al nostro *La ritrattazione e la ricerca della verità*, Torino 2006, spec. p. 175 ss. e p. 192 ss.

<sup>17</sup> Sulle tecniche di degradazione della tutela penale, con particolare riguardo alla possibilità di realizzare anche tramite le cause di non punibilità sopravvenute il principio della *extrema ratio*, si vedano i lavori di M. DONINI già citati nella nota precedente. L'utilità di meccanismi di “degradazione” degli illeciti meno gravi (c.d. reati bagatellari impropri) allo scopo

di implementare la concezione gradualistica dell'illecito penale e del c.d. *Trichtermodell* (il "modello ad imbuto"), è ben messa in luce da C.E. PALIERO, "Minima non curat praetor", cit., spec. p. 203 ss., p. 235 ss. e p. 627 ss.; S. MOCCIA, *Tutela penale del patrimonio e principi costituzionali*, Padova, 1988, p. 97 ss.; R. BARTOLI, *L'irrelevanza penale del fatto*, in R. it. d. proc. pen. 2000, p. 1473 ss.; A. MANNA, *La vittima del reato: «à la recherche» di un difficile modello dialogico nel sistema penale*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di E. Dolcini e C.E. Paliero, vol. I, cit., p. 979 ss. In argomento nella dottrina tedesca si veda, per tutti, J. KRÜPELMANN, *Die Bagatelldelikte. Untersuchungen zum Verbrechen als Steigerungsbegriff*, Berlin 1966.

<sup>18</sup> Per una puntuale e sintetica ricognizione dei diversi, fallimentari, tentativi di pervenire alla elaborazione di un Testo unico in questa materia si rinvia a S. DOVERE, *Il progetto di riassetto e riforma delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro: l'estinzione delle contravvenzioni*, in D. pen. proc. 2007, p. 661, nota n. 2.

<sup>19</sup> Sul difficoltoso iter parlamentare del ddl n. 2389, cfr. lo stesso C. SMURAGLIA, *Sicurezza e igiene del lavoro. Quadro normativo. Esperienze attuative e prospettive*, in R. g. lav. 2001, p. 477 ss.

<sup>20</sup> Sul punto, per ulteriori approfondimenti sulle ragioni del ritiro dello schema, si veda M. LAI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino 2006, p. 242 ss.; B. DEIDDA, *Testo Unico sulla sicurezza del lavoro: profili penalistici*, in D. relaz. ind. 2003, p. 217 ss.; nonché, <http://www.amblav.it/testounico.asp>.

<sup>21</sup> Per una attenta disamina critica del problematico utilizzo dei decreti delegati in materia penale si rinvia, da ultimo, a C. CUPELLI, *Un difficile compromesso. Ancora in tema di rapporti tra legge delega e riforma del codice penale*, in R. it. d. proc. pen. 2007, p. 1 ss. dell'estratto; ID., *La legalità delegata. Spunti su riserva di legge e delega legislativa nelle tendenze attuali del diritto penale*, in *Critica del d.* 2004, p. 99 ss. Sul punto, tra i tanti, cfr. F. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, in *Nov. Dig. it.*, XIX, Torino 1973, p. 39 s. (ora anche in *Scritti di diritto penale*, vol. I, Milano 1997, p. 637 s.); ID., *Legalità e crisi: l'art. 25, commi 2 e 3, della Costituzione rivisitato alla fine degli anni '70*, in *La questione criminale* 1980, p. 193 s. (ora anche in *Scritti di diritto penale*, cit., p. 1288); G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano 2001, p. 43 s.; M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano 2004, p. 145 ss.; AA.VV., *Riserva di legge e democrazia penale: il ruolo della scienza penale*, a cura di G. INSOLERA, Bologna 2005, *passim*; E. BELFIORE, *Giudice delle leggi e diritto penale. Il diverso contributo delle corti costituzionali italiana e tedesca*, Milano 2005, p. 115 ss.; F. PALAZZO, *Sistema delle fonti e legalità penale*, in C. pen. 2005, p. 277 s.; ID., *Corso di diritto penale - parte generale*, II<sup>a</sup> ed., Torino 2006, p. 110; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale - parte generale*, IV<sup>a</sup> ed., Bologna 2007, p. 54.

<sup>22</sup> Sul punto si veda C. CUPELLI, *Un difficile compromesso*, cit.; G. FIANDACA, *Relazione introduttiva*, in AA. VV., *Verso un nuovo codice penale. Itinerari - problemi - prospettive*, Milano 1993, p. 25.

<sup>23</sup> Così, Corte cost., ord., 30 aprile 2003, n. 134.

<sup>24</sup> Questa tecnica di degradazione dei reati di pericolo astratto incentrata su condotte postfatto del reo è stata utilizzata dal legislatore anche nel recente disegno di legge di iniziativa ministeriale 24 aprile 2007, in materia di reati ambientali, sul punto cfr. V.B. MUSCATIELLO, *Aspettando Godot*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, p. 1527 ss.

