

CONSIGLIO DI STATO  
Sezione Consultiva per gli Atti Normativi  
Adunanza del 31 gennaio 2005  
N. della Sezione: 11996/04

**OGGETTO:**

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.  
Schema di decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, a norma dell'art. 3 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

La Sezione

Vista la relazione prot. n. 98711/ 26/1/2 in data 1° dicembre 2005 pervenuta il 16 dicembre successivo, con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali chiede il parere in merito allo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e uditi i relatori ed estensori Consiglieri Alessandro Pajno, Carmine Volpe, Luigi Carbone, Roberto Chieppa, Roberto Garofoli e Carlo Deodato;

**PREMESSO E CONSIDERATO:**

1. Lo schema di decreto legislativo in esame sottopone al parere del Consiglio di Stato il testo di decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, in attuazione della delega contenuta nell'art. 3 della legge 29 luglio 2003, n. 229 e in recepimento di alcune direttive comunitarie in materia.

Tale schema costituisce uno dei primi provvedimenti della nuova fase di codificazione finalizzata alla semplificazione e al riordino (ora denominato "riassetto") normativo.

La prima anticipazione di tale processo si è avuta con lo schema di decreto legislativo concernente il "Codice dei diritti di proprietà industriale", oggetto del parere n. 2/2004 del 25 ottobre 2004 dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato.

Con parere n. 11602/2004, reso nell'adunanza del 20 dicembre 2004, la Sezione consultiva per gli atti normativi ha poi espresso il parere sullo schema di decreto legislativo recante il "Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di consumatori - Codice del consumo".

Rispetto ai due citati precedenti la peculiarità dello schema in esame è costituita dalla circostanza che il riassetto delle disposizioni vigenti riguarda una delle materie espressamente nominate dall'art. 117, comma 3, della Costituzione fra quelle di legislazione concorrente Stato - Regioni ("tutela e sicurezza del lavoro", compresa nel citato comma 3 al pari della "tutela della salute"), in cui la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato.

Trattandosi del primo "Codice" concernente la disciplina di una materia di legislazione concorrente, assume particolare rilievo il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, che allo stato non risulta ancora essere stato acquisito.

Al riguardo va ricordato che costituisce orientamento pacifico, espresso dal Consiglio di Stato in sede consultiva, quello secondo cui il ruolo neutrale

e di garanzia svolto dal Consiglio nell'esercizio della funzione consultiva rende necessario che il parere sia reso al termine del processo di redazione degli atti normativi, subito prima della determinazione finale del Consiglio dei Ministri o del Ministro, su uno schema definitivo, che abbia tenuto conto di tutti gli apporti endoprocedimentali interni al processo di formazione della decisione normativa (cfr. Cons. Stato, Sez. atti normativi, n. 106, 107, 108, 110, 117 e 145 del 1997; n. 3075 del 2004; principio confermato da ultimo dall'Adunanza generale nel citato parere del 25 ottobre 2004, in cui è stato anche rilevato che unica eccezione a tale regola può essere costituita dai pareri delle Commissioni parlamentari, laddove previsti, poiché tali avvisi costituiscono il frutto di una valutazione di natura ontologicamente differente da quella propria del parere del Consiglio di Stato).

Tale orientamento non può essere derogato in un caso, quale quello di specie, in cui il parere della Conferenza unificata è di particolare importanza perché attinente ad una materia che - come si è detto - rientra fra quelle di competenza concorrente Stato - Regioni.

Nel sospendere l'emissione del richiesto parere in attesa della trasmissione di quello della Conferenza unificata e delle eventuali successive modifiche allo schema di regolamento in oggetto, si formulano fin da ora le seguenti osservazioni sullo schema in esame, al fine di facilitare il compito di valutazione di alcuni degli aspetti in cui assume rilievo il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni e di accelerare l'iter di redazione dello schema di decreto legislativo con riferimento ad altre questioni di centrale importanza nel delineato riassetto della disciplina in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori.

2.1. La menzionata nuova fase di "codificazione" si caratterizza, rispetto ai "testi unici misti" di cui all'abrogato art. 7 della legge n. 50 del 1999, dall'abbandono dell'inclusione nei testi di disposizioni di rango regolamentare e dalla capacità innovativa attribuita al legislatore delegato.

Soprattutto con riferimento a tale ultimo aspetto, appare fondamentale individuare l'esatto limite della potestà legislativa statale in una materia di legislazione concorrente, tenendo conto nel contempo dei principi fissati dal legislatore delegante e della necessità di attuare le direttive comunitarie.

In primo luogo deve ritenersi che i criteri di delega fissati dall'art. 3 della legge n. 229 del 2003 debbano necessariamente essere letti alla luce del nuovo quadro costituzionale, introdotto a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001 e dei principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Tale lettura "costituzionalmente orientata" è imposta non solo dall'espresso richiamo al "rispetto delle competenze previste dall'articolo 117 della Costituzione", contenuto nel criterio di delega di cui alla lettera i) del comma 1 del citato art. 3, ma soprattutto in considerazione del principio di gerarchia delle fonti, che impone una interpretazione delle norme di rango primario compatibile con quelle costituzionali sovraordinate.

Va anche sottolineato come in presenza di una legge delega, in ipotesi ritenuta in contrasto con il quadro costituzionale, la valutazione del Consiglio di Stato, nella sede consultiva sugli atti normativi, non può estendersi alle scelte operate dal Parlamento in sede di delega, ma va limitata allo schema di decreto legislativo in oggetto, rappresentando al

Governo gli eventuali punti di criticità e segnalando quelli direttamente risolvibili attraverso il testo in esame ed una attuazione *secundum constitutionem* della delega, e demandando ovviamente ogni ulteriore e decisiva valutazione alla Corte costituzionale (cfr. Cons. Stato, Sez. norm., n. 1354/2002 del 1° luglio 2002, in materia di fondazioni bancarie).