

17



# QUADERNI UNSI<sup>C</sup>

La sicurezza sul lavoro

Giuseppe Mosa

# QUADERNI



## La sicurezza sul lavoro

Giuseppe Mosa\*

\*Avvocato - Consulente di imprese, organizzazioni sindacali ed enti pubblici

## Indice

<b>A mo' di prefazione .....</b>	<b>5</b>
----------------------------------	----------

<b>Capitolo 1. L'evoluzione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro .....</b>	<b>9</b>
--	----------

1.1 Le origini: dall'antichità alla nascita delle industrie .....	9
1.2 La nascita dei sindacati.....	12
1.3 La nascita dell'ispettorato nazionale del lavoro.....	13
1.4 Luci e ombre nel periodo corporativo.....	15
1.5 L'evoluzione del corpus normativo in materia sicurezza: dagli anni cinquanta alla riforma sanitaria .....	18
1.6 La legislazione degli anni novanta e l'attuazione delle direttive comunitarie: il principio di armonizzazione della normativa prevenzionistica - decreto legislativo n. 626/1994 .....	20
1.7 La legislazione degli anni novanta e l'attuazione delle direttive comunitarie: il principio di armonizzazione della normativa prevenzionistica - decreto legislativo n. 81/2008 .....	21

<b>Capitolo 2. Fonti normative nazionali .....</b>	<b>23</b>
--	-----------

2.1 Introduzione .....	23
2.2 Principi costituzionali .....	24
2.3 L'art. 2087 del codice civile quale norma di chiusura del sistema antinfortunistico .....	27
2.4 L'art. 9 dello statuto dei lavoratori .....	29
2.5 Responsabilità e tutele penali .....	30
2.6 Legislazione specifica .....	31

<b>Capitolo 3. La prevenzione nei luoghi di lavoro: la svolta con il</b>	
<b>testo unico del 2008 .....</b>	<b>34</b>
3.1 La tutela della salute .....	34
3.2 Le tre p della sicurezza: prevenzione/protezione/promozione .....	35
3.3 Lo strumento principale della prevenzione: la valutazione del rischio .....	38
3.4 Le tipologie di rischio .....	40
3.5 Altri strumenti di prevenzione .....	44
3.5.1 L'organizzazione e l'organigramma della sicurezza .....	44
3.5.2 Il ruolo del lavoratore come creditore della sicurezza .....	46
3.5.3 La formazione: le nuove indicazioni .....	48

## **A mo' di prefazione**

L'evoluzione del quadro normativo italiano riguardante la formazione continua può essere indicata metaforicamente come un percorso tortuoso, difficile e complesso, fatto sì di ostacoli, ma anche di mete raggiunte.

Il 2 ottobre 1932 venne pubblicata sul supplemento domenicale del New York Herald Tribune la fotografia "Lunch Atop a Sky Skyscraper" (pranzo in cima ad un grattacielo).

La foto ritraeva 11 operai impiegati nella costruzione del Rockefeller Center, che pranzavano tranquillamente a 250 metri da terra con i piedi nel vuoto.

Sullo sfondo solo la Grande Mela e nemmeno l'ombra di una rete, un parapetto o di qualsiasi altro strumento di protezione individuale.

La foto venne scattata e utilizzata come propaganda per la costruzione di una delle più grandi strutture della città in quell'epoca.

Fu un simbolo di speranza per gli americani, segno che la nazione era pronta a rialzarsi dopo il periodo della Grande Depressione. A guardarla oggi, il pensiero non può che andare a tutti quei lavoratori, oltre 40 mila, che rischiarono quotidianamente la loro vita, in bilico tra un'impalcatura e l'altra, per riuscire a guadagnare il minimo necessario per sfamare la propria famiglia.

Il lavoro, con il passare del tempo, non venne più considerato come mero mezzo di sostentamento ma come strumento per la piena realizzazione dell'individuo, nonché fattore di coesione sociale.

Non a caso, in Italia, il primo valore che la Costituzione tutela è proprio quello del lavoro.

Il lavoratore ha il diritto di svolgere la propria attività

dignitosamente senza rischi e pericoli evitabili che possono andare a ledere il suo benessere psico-fisico.

Il presente lavoro tratta, infatti, della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, materia che negli ultimi anni ha acquisito sempre più importanza nel panorama italiano e non solo. In particolare, la ricerca, che ne è alla base, si è concentrata sul trattare le differenze tra ieri e oggi, descrivendo tutti gli eventi storici e giuridici che si sono susseguiti in materia di salute e sicurezza.

L'obiettivo è quello di ricordare l'importanza di sviluppare una coscienza collettiva basata sulla cultura della prevenzione. Ogni individuo deve fare tutto ciò che è in suo potere per evitare di mettere in pericolo la propria incolumità o quella altrui.

Il datore di lavoro deve valorizzare "il capitale umano" quale risorsa indispensabile e insostituibile e quindi tutelare la sua sicurezza allineando il proprio assetto produttivo e organizzativo ai risultati raggiunti dal progresso scientifico e tecnologico.

Il lavoratore, dal canto suo, dovrà rispettare gli obblighi previsti dal legislatore e le disposizioni dei soggetti garanti della sicurezza all'interno dell'azienda.

Dovrà in particolare astenersi dal rimuovere o modificare i dispositivi di prevenzione e rispettare tutte le procedure previste, nonostante possano rallentare o rendere più difficile la mansione da svolgere. In quest'ottica, ricordare da dove siamo partiti e cosa può verificarsi senza tali procedure è fondamentale per capirne l'importanza ed evitare di commettere gli stessi errori del passato.

Il saggio è strutturato in tre parti. Nel primo capitolo vengono descritti cronologicamente tutti gli eventi storici e gli interventi normativi in materia di salute e sicurezza, a partire dall'industrializzazione, quando il lavoro comincia ad essere svolto all'interno delle fabbriche e sorge la problematica legata

agli infortuni.

Da lì non si può che migliorare, il lavoratore comincia ad essere tutelato dapprima con leggi sporadiche di natura principalmente oggettiva e tecnologica, in considerazione della natura degli infortuni più frequenti; poi con un corpus normativo unico legato ad una logica di prevenzione ed eliminazione di tutti i rischi presenti nel luogo di lavoro.

Tali interventi rientrano nella legislazione specifica che il legislatore ha emanato in attuazione dei principi costituzionali e codicistici che vengono approfonditi nel secondo capitolo, il quale mira a fornire un quadro completo della normativa odierna in materia di salute e sicurezza e dei principi cardine su cui si fonda.

Il terzo capitolo, infine, si sofferma nel descrivere il testo unico per la sicurezza sui luoghi di lavoro, analizzando le modalità di tutela e come queste nel TUSL non siano più legate ad una logica prettamente protettiva ma principalmente preventiva. Il decreto pone al centro del sistema sicurezza l'uomo, anziché la macchina.

Ciò significa che l'analisi dell'ambiente di lavoro e dei pericoli aziendali pone particolare attenzione alla persona, considerando tra i rischi anche il fattore umano.

Dunque, diventano fondamentali aspetti quali l'organizzazione del lavoro, la suddivisione delle responsabilità con il coinvolgimento di tutti i soggetti che operano nell'azienda e, soprattutto, una formazione periodica e aggiornata secondo i criteri previsti dalle recenti disposizioni normative.

# **Capitolo 1. L'evoluzione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**

## 1.1 Le origini: dall'antichità alla nascita delle industrie

La nascita della legislazione in materia di sicurezza sul lavoro viene collocata nel secolo scorso, dapprima con il codice civile (art. 2087) e poi nel 1994 quando venne emanato il primo vero e proprio testo unico per la tutela dei lavoratori.

Sicuramente questo evento è uno spaccato storico per la prevenzione italiana che distingue un "prima" da un "dopo" il decreto 626.

Tuttavia, le origini della materia possono essere rintracciate molti secoli prima.

Fin dall'antichità, infatti, si possono individuare riferimenti alla sicurezza del lavoro.

Per esempio, già all'interno della Bibbia troviamo la seguente ammonizione: "Quando costruirai una casa nuova, farai un parapetto intorno alla tua terrazza, per non attirare sulla tua casa la vendetta del sangue, qualora uno cada di là".

Una sorta di undicesimo comandamento che invita a porre attenzione all'incolumità di chi ci sta attorno. La presenza, in un testo risalente al IV sec a.C., di parole come parapetto, suggerisce l'esistenza antica di un'attenzione alla salvaguardia della persona attraverso l'introduzione di elementi strutturali

-in questo caso, architettonici- di protezione. In quello stesso periodo Ippocrate, considerato il padre della medicina, tra i suoi studi si occupava anche del rapporto tra lavoro e malattie, analizzando i diversi sintomi dei lavoratori come possibili conseguenze dell'attività svolta. Riteneva e predicava che il miglior modo per riuscire a diagnosticare e, di conseguenza, a curare le malattie fosse informarsi sul mestiere svolto dal paziente.

In epoca medievale fu pubblicato il libro "De Re Metallica" che per la prima volta accennava alla sicurezza dei lavoratori durante lo svolgimento della loro attività. Scritto nel 1556 da Georg Bauer, meglio conosciuto con il nome latinizzato Georgius Agricola e famoso esperto di mineralogia. Il tema principale dell'elaborato è, infatti, la descrizione della natura dei metalli e delle metodologie di estrazione; tuttavia, nel testo vengono riportate anche le malattie che possono manifestarsi in chi svolge questo tipo di attività.

In Italia le origini della sicurezza possono essere collocate nel XVII secolo quando Bernardino Ramazzini, professore di medicina all'Università di Modena e Padova, parlò per la prima volta di prevenzione. Ramazzini visitava i luoghi di lavoro, ne verificava le condizioni igienico-ambientali e dialogava con i lavoratori per capire le cause dei loro disturbi. Le sue indagini e suoi studi sono contenuti all'interno delle sue opere, la più famosa è "De Morbis Artificum Diatriba" (le malattie dei lavoratori) dove associò circa quaranta malattie alle occupazioni svolte in quel periodo.

A differenza dei medici venuti prima di lui, egli non era orientato alla ricerca di cure mediche per la guarigione dei malati, ma studiava i modi con cui evitare il conseguirsi di una malattia.

Per questo è considerato il padre della Medicina del Lavoro e il precursore della Sicurezza<sup>1</sup>.

Forti problematiche cominciano a sorgere nella prima metà del XIX secolo con l'avvento della Rivoluzione industriale. Era l'epoca delle grandi invenzioni: l'ideazione del telaio meccanico e della macchina a vapore portarono alla nascita delle fabbriche e trasformarono il lavoro

---

<sup>1</sup> L. BRUNI, *Intorno alla vita ed opere di B. R.*, Modena 1870; V. BUSACCHI, *La personalità di R.*, in *Bollettino mensile dell'Ordine dei medici di Modena*, 1964, n. 11, pp. 1-7; M.C. Nannini, B. R., MAGLIABECHI, *Leibnitz e le Constitutiones epidemicae*, Milano 1964; P. Di Pietro, *Carteggio tra R. e Leibniz*, in *Atti e memorie della Deputazione di storia patria per le antiche province modenesi*, s. 9, 1964-1965, voll. 4-5, pp. 141-174; Id., *Saggio di bibliografia ramazziniana*, ibid., pp. 175-181; Id., *Nuovo contributo all'epistolario ramazziniano*, in *Castalia*, XXI (1965), 2, pp. 99-110; Id., B. R. (1633-1714), in *Guido Baccelli, Gaetano Piraccini, Paolo Zacchia...*, Roma 1967, pp. 65-79; A. BALDASSARONI - F. Carnevale, *Malati di Lavoro: artigiani e lavoratori, medicina e medici da B. R. a Luigi Devoto (1700-1900)*, Firenze 2015, pp. 35-211.

da artigianale ad industriale. Radicali cambiamenti che portarono agli albori di una società urbana e industrializzata che vide una divisione netta tra capitale e lavoro, tra imprenditori e operai.

Nelle fabbriche la richiesta di manodopera era elevata e gran parte della popolazione si spostò dalle campagne alle città in cerca di fortuna. Le persone accettavano qualsiasi condizione pur di trovare lavoro, nonostante nessuna norma tutelasse la loro salute e la loro incolumità. Gli imprenditori, d'altra parte, cercavano di massimizzare il loro profitto e reclutavano lavoratori di ogni età senza alcuna attenzione all'igiene e alla sicurezza.

I bambini cominciarono a lavorare all'età di soli 6-7 anni fino a raggiungere anche le 12 ore giornaliere di lavoro. Le attività venivano svolte all'interno di una struttura con finestre molto piccole, poca aria e una temperatura che poteva raggiungere anche i 30 gradi. I ritmi di lavoro massacranti prevedevano un unico intervallo di mezz'ora per il pranzo e qualsiasi sbaglio o ritardo veniva punito severamente.

Nel caso di infortunio o malattia l'operaio perdeva l'esiguo salario riconosciuto come compenso per l'attività svolta e ciò significava patire la fame in quanto non esisteva alcuna forma di indennità o assicurazione sociale.

Presto i lavoratori cominciarono a riunirsi ed organizzarsi, anche a livello sindacale, per richiedere maggiori tutele sia in tema di sfruttamento che di sicurezza e di salubrità nei luoghi di lavoro. Preservare la sicurezza dei lavoratori divenne una vera e propria questione sociale di fronte alla quale i pubblici poteri non potevano continuare a mantenere un atteggiamento di astensionismo e, perciò, iniziarono ad emanare una serie di leggi per garantire più umane condizioni lavorative.

Ad esempio, tra le più importanti, la legge Berti del 1886 che andò a stabilire il divieto assoluto di lavoro per i bambini fino ai 9 anni (12 per il lavoro notturno)<sup>6</sup> o il nuovo codice penale italiano del 1889 che regolamentava lo sciopero non più come un reato ma come una libertà,

purché privo di violenza e minacce. Tuttavia, era necessario che la legislazione si adattasse all'instaurarsi di lavorazioni considerate maggiormente rischiose a causa dell'utilizzo di macchinari pericolosi, ancor più per il fatto che le modalità produttive e i meccanismi degli stessi erano ignoti ai lavoratori che fino a qualche tempo prima erano occupati nel settore artigianale o agricolo. Per questo motivo nel 1898 venne emanata la legge per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali e in seguito, nel 1899, una serie di regi decreti che garantirono la tutela dell'integrità fisica dei prestatori d'opera (R.D. 230), di coloro che lavoravano all'interno delle cave, delle miniere (R.D. 231) e all'interno delle industrie che trattavano materie esplosive (R.D. 232).

La fine dell'Ottocento può, dunque, essere considerata il periodo di nascita di un embrionale diritto del lavoro. Purtroppo, rimase escluso da questa disciplina prevenzionistica tutto il settore del commercio, la maggior parte delle piccole-medie imprese industriali e l'intero settore dell'agricoltura.

## 1.2 La nascita dei sindacati

Nel nuovo regno d'Italia le prime organizzazioni nacquero come "coalizioni di mutuo aiuto e difesa", contrarie alle lotte di classe e alle rivolte.

Esse miravano alla collaborazione tra le parti supportando il dialogo tra imprenditori capitalisti e il proletariato in modo tale che la classe operaia potesse avanzare richieste per il miglioramento delle condizioni lavorative e fare pressione sui loro padroni. Le prime lotte nacquero in modo spontaneo e non organizzato: i lavoratori eleggevano una rappresentanza operaia provvisoria che aveva lo scopo di trattare con i padroni durante lo sciopero.

Con il passare del tempo e la nascita del Partito socialista, si sviluppò

una coscienza sindacale sempre più forte e cominciò un concatenarsi di piccole conquiste.

Inizialmente i padroni rifiutavano l'idea di riconoscere poteri ai lavoratori nelle fabbriche, ma ben presto molti di loro cominciarono ad accettare l'istituzione di una "commissione interna" fissa.

Successivamente, con l'inizio del nuovo secolo, nacquero le prime federazioni di categoria, tra cui la Fiom (metallurgici) nel 1901. Inizialmente rappresentavano una minoranza dei lavoratori, ma il numero cresceva molto rapidamente fino a raggiungere il picco nel dopoguerra con un totale di circa 640 mila iscritti rispetto ai 18 mila iniziali. Grazie agli scioperi gli imprenditori facevano sempre più fatica ad arginare la forza del movimento. Anche i datori di lavoro cominciarono, dunque, a riunirsi in associazioni industriali prima provinciali, poi

nazionali con l'istituzione della Confindustria nel 1910.

Per contro la necessità di una vera e propria organizzazione sindacale da parte dei lavoratori si fece sentire sempre di più, fino ad arrivare alla nascita nel 1906 della Cgil, la Confederazione generale del lavoro, che univa tutte le federazioni di categoria in un'unica struttura.

### 1.3 La nascita dell'ispettorato nazionale del lavoro

Agli inizi del XX secolo lo stato, inizialmente assente e indifferente, cominciò a intervenire per garantire migliori condizioni lavorative e tutelare il contraente più debole del rapporto di lavoro, aumentando così il benessere e il tenore di vita della popolazione. Tuttavia, queste nuove leggi che costituivano una prima, seppur scarna, legislazione, rimasero inattuata e si rivelarono inefficaci a causa dell'insufficiente controllo del rispetto delle regole nei luoghi di lavoro.

Nel 1902 fu creato all'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio l'Ufficio del lavoro, che aveva il compito di raccogliere,

coordinare e pubblicare informazioni relative all'attività lavorativa degli italiani nel Regno o nei paesi esteri.

Tuttavia, erano risapute le mancanze e gli inconvenienti dell'ufficio; da un lato dovuti alla carenza di direttive uniformi, dall'altra a causa delle insufficienti competenze tecniche dei funzionari.

Inoltre, l'ufficio necessitava di organi periferici per svolgere al meglio le proprie funzioni, soprattutto in un paese con così numerose differenze tra una zona geografica e l'altra.

Nell'aprile del 1904 venne stipulata a Roma la Convenzione italo-francese per regolare la protezione degli operai nazionali che svolgevano la propria attività all'estero. Tale evento fu fondamentale e aprì la strada al cambiamento, mostrando la necessità e la volontà di dotare l'Italia delle stesse garanzie di tutela offerte dal servizio d'ispezione francese.

Il primo disegno di legge proposto nel 1905 dal Ministero dell'agricoltura, industria e commercio venne però respinto. La questione divenne, però, indilazionabile e sotto la pressione costante delle forze sindacali, l'anno successivo, il governo presentò un secondo disegno di legge per richiedere l'istituzione provvisoria di servizi di vigilanza e dei fondi necessari. La richiesta venne approvata e con la legge 380 del 1906 si costituirono i primi tre Circoli di ispezione di Torino, di Milano e di Brescia.

L'esperimento risultò positivo e venne utilizzato come fonte di valutazione per la stesura del progetto definitivo dell'organo, il quale fu approvato dal parlamento e tradotto nella legge 1361 del 22 dicembre 1912.

Tale normativa segnò la nascita dell'Ispettorato del lavoro. L'istituzione era formata da un organo centrale affidato al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio e da organi periferici, in modo tale da garantire un servizio ispettivo efficiente in tutto il territorio italiano. La legge istitutiva e il successivo regolamento applicativo costituirono i cardini del sistema ispettivo nazionale ancora oggi vigenti, delineando i poteri

e le funzioni degli ispettorati. Tra le più importanti attribuzioni si può notare: il controllo della corretta applicazione delle leggi sul lavoro nei cantieri e nelle fabbriche, la raccolta di informazioni riguardo alle condizioni lavorative, la remunerazione, gli scioperi e gli infortuni, la trasmissione dei dati raccolti al ministero, la facoltà di risolvere pacificamente conflitti di lavoro se invitati dalle parti e, infine, la possibilità di recarsi fisicamente all'interno dei luoghi di lavoro a qualsiasi ora del giorno per effettuare controlli sul posto. Nel caso in cui gli ispettori avessero accertato delle infrazioni avevano il diritto e il dovere di elevare contravvenzioni.

#### 1.4 Luci e ombre nel periodo corporativo

Tra la fine della Prima guerra mondiale e gli anni Cinquanta si colloca il periodo fascista, che ha rappresentato per l'Italia un momento fondamentale nella storia dell'organizzazione del lavoro<sup>2</sup>.

Ogni singolo individuo all'interno della società fascista doveva contribuire all'interesse nazionale superiore, compresi il datore di lavoro e il lavoratore.

Le lotte tra classi e le richieste sindacali rallentavano la produzione delle aziende, diminuendo la ricchezza del paese.

Tali conflitti rappresentavano un rischio che lo Stato totalitario non poteva permettersi, tanto che immediatamente adottò pesanti azioni ritorsive.

Per prima cosa vennero eliminati i sindacati, sia quelli di ispirazione socialista che quelli di ispirazione cattolica<sup>15</sup>. Nel 1925, infatti, venne stipulato il Patto di Palazzo Vidoni con il quale Confindustria lasciò alle associazioni sindacali fasciste il monopolio delle rappresentanze sindacali e, di contro, l'accordo prevedeva l'eliminazione delle Commissioni interne. Da quel momento i sindacati non erano più liberi

---

<sup>2</sup> F. PALAIA, Operai, fabbrica, fascismo e Resistenza, in [www.collettiva.it](http://www.collettiva.it).

ma gestiti e controllati dallo stato.

Il Gran Consiglio, tramite l'approvazione della legge del 1926, ammetteva un unico sindacato per categoria, ovviamente gradito al Partito nazionale fascista e guidato da persone di sicura fede nazionale. Chi ottenne tale riconoscimento poteva stipulare contratti collettivi di lavoro validi erga omnes, cioè per tutti i lavoratori iscritti e non iscritti, con una forza pari a quella legislativa. Ciò significa che il contratto collettivo divenne fonte del diritto e per di più inderogabile dalle parti, le quali non potevano accordarsi diversamente in quanto qualsiasi clausola inserita nel contratto individuale in deroga al contratto collettivo sarebbe stata considerata nulla di diritto. Il compito di far osservare i contratti collettivi stipulati venne affidato alla magistratura del lavoro, istituita come unico arbitro di tutte le dispute tra imprenditori e proletari.

Seguì l'istituzione dell'Ispettorato corporativo con il R.D. del 1931 a cui venne affidata la funzione di vigilanza dell'attuazione della legislazione del lavoro fascista all'interno delle fabbriche e dell'esecuzione dei contratti collettivi.

In questo modo venne sostituita una rappresentanza reale e conflittuale, portavoce delle necessità della classe operaia, ad una rappresentanza istituzionale e mediatrice, guidata dalle volontà espresse dallo stato e con l'obiettivo di attenuare e disperdere le tensioni.

Un drammatico ritorno al passato nel ventennio fascista, in quanto si ebbe nuovamente la soppressione non solo delle libertà sindacali ma anche dello sciopero. Le controversie lavorative, infatti, dovevano essere risolte necessariamente in modo pacifico attraverso le Confederazioni fasciste o tramite la sentenza della magistratura del lavoro.

Mentre lo sciopero torna ad essere considerato reato all'interno del codice penale Rocco del 1930 e punito con la carcerazione. Tuttavia, bisogna riconoscere che durante il periodo fascista, oltre alle limitazioni

delle libertà, sono stati emanati anche importanti provvedimenti di tutela per i lavoratori che hanno gettato le basi del diritto del lavoro e della previdenza, così come le conosciamo noi oggi. Per la prima volta venne limitato l'orario di lavoro degli impiegati e degli operai stabilendo come tetto massimo del lavoro esigibile le 8 ore giornaliere e le 48 settimanali e, successivamente, venne emanata anche la legge sul riposo settimanale e domenicale.

Per quanto riguarda gli infortuni e le malattie professionali, alla fine dell'800 era già stata emanata una legge che garantiva assistenza pubblica e sociale ai lavoratori invalidi o ammalati, ma tale aiuto era considerato come soluzione ultima e in ogni caso un intervento eventuale ed occasionale. La prima vera e propria tutela previdenziale venne, dunque, introdotta durante il fascismo con l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia e l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali. Vennero, inoltre, unificate le varie Casse infortuni, assegnando la tutela assicurativa ad un unico ente nazionale contro gli infortuni sul lavoro<sup>3</sup>.

Tra le più importanti anche le norme di protezione delle donne e dei fanciulli, in particolare la legge del 1934, che riportò precise disposizioni sul trasporto e sul sollevamento pesi, e la legge del 1936, che approvò le Tabelle indicanti i lavori per i quali era vietata l'occupazione dei fanciulli e delle donne minorenni e l'elenco delle attività nelle quali il lavoro era consentito solo con le cautele e le condizioni di protezione necessarie.

Tutte queste misure di tutela non solo raggiungono il loro culmine con il codice civile, ma sopravvivono anche nell'ordinamento costituzionale,

---

<sup>3</sup> C.f.r. PNF, La politica sociale del fascismo, La Libreria dello Stato, a. XIV E.F. Il contenuto del volume si pone in linea con i contenuti dei discorsi di Mussolini di quegli anni. «Obiettivo del regime» — dichiarava il duce in un discorso tenuto il 6 ottobre a Milano sulla crisi del capitalismo — era la realizzazione di una «più alta giustizia sociale» che consisteva nel «lavoro garantito, salario equo, casa decorosa; non basta, significa che gli operai, i lavoratori debbono sempre più intimamente conoscere il processo produttivo per partecipare alla sua necessaria disciplina». B. MUSSOLINI, Scritti e discorsi, IX, Hoepli, Milano, 1935, p. 129. Cfr. R. ZANGRANDI, Il lungo viaggio attraverso il fascismo, Feltrinelli, Milano, 1982, p. 38-9.

rappresentando il cuore dell'attuale legislazione lavoristica.

### 1.5 L'evoluzione del corpus normativo in materia sicurezza: dagli anni cinquanta alla riforma sanitaria

Il 1° gennaio 1948 entra in vigore la Costituzione Italiana che, permeata di spirito sociale, va a rispondere alle istanze più profonde del popolo italiano. La Repubblica si annuncia democratica e fondata sul lavoro.

Il lavoro costituisce il principale mezzo di sostentamento e permette di contribuire al benessere della collettività. Perciò, se da una parte viene garantita la libertà dell'iniziativa economica privata, dall'altra questa deve svolgersi in modo da non "recare danno alla salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana". Il Codice civile, inoltre, introduce in capo all'imprenditore l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie, a seconda dell'attività svolta, per tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori (art 2087 c.c.), di cui si parlerà in modo più approfondito nel proseguo del lavoro.

Tuttavia, la genericità di queste disposizioni ha evidenziato la mancanza di disposizioni specifiche e tecniche in materia di sicurezza. La legislazione specifica era, fino a quel momento, formata da leggi emanate in modo sporadico e non legate da un corpus iuris, il quale diventa indispensabile negli anni '50. Sono, questi, gli anni della ricostruzione a seguito della guerra, segnati da una grande crescita economica ma anche da un aumento notevole degli infortuni e delle malattie professionali. Con la l. 12 febbraio 1955, n. 51, il Parlamento delega al potere esecutivo il compito di emanare norme generali e speciali in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro. La delega prevedeva che venissero definiti in generale i mezzi e le cautele atte a prevenire gli infortuni e le malattie professionali, in

particolare con regole riguardanti la salubrità dei luoghi, l'impianto e l'uso delle attrezzature, i mezzi di protezione personale, le misure di impiego delle materie nocive e dei prodotti pericolosi e così via.

I provvedimenti attuativi di tale delega vengono emanati nel 1955 e nel 1956 costituendo il primo corpo normativo in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e attuando, almeno in parte, i principi stabiliti dalla Costituzione e dal Codice civile.

Le disposizioni principali possono essere individuate nelle norme che riguardano la prevenzione degli infortuni (DPR 547/1955), l'igiene del lavoro (DPR 303/1956) e la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni (DPR 164/1956).

Le violazioni erano sorrette da sanzione penale con l'ammenda o persino con l'arresto fino a tre mesi per le infrazioni più gravi. I decreti sono rimasti in vigore per lungo tempo fino alla loro abrogazione ad opera del d.lgs. 9 aprile 2008.

Tuttavia, questo sistema normativo costituisce ancora oggi un importante punto di riferimento tecnico, essendo stato sostanzialmente incorporato all'interno dell'attuale Testo Unico sulla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. 81 del 9 aprile 2008).

Gli anni '70 del secolo scorso rivestono particolare importanza culturale, politica, economica e sociale. I sindacati rivendicano con forza i diritti dei lavoratori, gli operai insorgono e le fabbriche vengono occupate. Si raggiungono compromessi con gli imprenditori e nei contratti collettivi di lavoro vengono inseriti valori fondamentali e standard internazionali riguardanti il tema della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro. Sotto la spinta dell'autunno caldo del 1969, il 20 maggio 1970 il parlamento della Repubblica approva la legge 300, meglio nota come Statuto dei lavoratori, riguardante le relazioni industriali e i rapporti di lavoro. Particolarmente importante per il tema della sicurezza è l'art 9, il quale riconosce e attribuisce poteri alle rappresentanze dei lavoratori (vedi paragrafo Statuto dei Lavoratori). Inoltre, sono gli anni della Riforma Sanitaria Nazionale che vede la

nascita delle Unità Socio-Sanitarie Locali (trasformate poi nelle attuali ASL, Aziende Sanitarie Locali, attribuendo loro maggiore autonomia) istituite in ogni regione con la funzione di garantire assistenza sanitaria e tutela prevenzionistica ai lavoratori. Compiti che prima erano assegnati ad enti come l'E.N.P.I. (Ente Nazionale per la Previdenza degli Infortuni) e l'A.N.C.C. (Associazione Nazionale per il Controllo della Combustione), come ad esempio la vigilanza dell'applicazione della normativa previdenziale, il controllo dell'igiene ambientale e il compito di fornire chiarimenti delle misure antinfortunistiche, rimangono di competenza statale ma vengono gestiti dalle Regioni, garantendo l'accesso universale all'erogazione equa delle prestazioni sanitarie, assistenziali e previdenziali, e attuando il principio costituzionale di uguaglianza (art 3, 32 Cost).

1.6 La legislazione degli anni novanta e l'attuazione delle direttive comunitarie: il principio di armonizzazione della normativa prevenzionistica - decreto legislativo n. 626/1994

La svolta si ottenne grazie ai trattati dell'Unione Europea che avevano l'obiettivo di realizzare una legislazione di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro che venisse applicata in maniera uniforme in tutti i Paesi membri.

L'interesse era quello di garantire un'elevata qualità di vita ai cittadini europei e ridurre l'enorme costo sociale degli infortuni e delle malattie professionali.

1.7 La legislazione degli anni novanta e l'attuazione delle direttive comunitarie: il principio di armonizzazione della normativa prevenzionistica - decreto legislativo n. 81/2008

Il decreto legislativo 81/2008 è noto anche come "testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro" (TUSL) in quanto ha riformato, riunito e armonizzato in un unico corpus la complessa e numerosa normativa preesistente che rendeva incerta l'applicazione puntuale delle misure di sicurezza.

Il nuovo provvedimento prevede l'abrogazione della maggior parte della legislazione previgente sulla prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro risalente agli anni '50 e l'abrogazione anche del decreto 626/1994 di recepimento comunitario.

Tali normative sono state assorbite all'interno del testo unico con gli opportuni adattamenti.

Il decreto viene emanato il 9 aprile ed entra ufficialmente in vigore il 15 maggio 2008. Da quel giorno viene adottata una politica di tolleranza zero nei confronti degli imprenditori che, a causa di processi lavorativi obsoleti o pericolosi, espongono i lavoratori al rischio di infortuni o di malattie professionali. L'obiettivo generale del testo unico è quello di rendere l'intero mondo lavorativo più sicuro. Infatti, si applica a tutti i settori di attività, pubblici e privati, e a tutte le tipologie di rischio con le eccezioni previste dal decreto stesso.

La normativa è costituita da 306 articoli e 51 allegati e suddiviso in 13 titoli. A seguito di un esteso elenco di definizioni, vengono riportati il campo di applicazione della normativa, i principi comuni e le misure generali di tutela da garantire. Il decreto codifica la gestione della sicurezza attraverso la valutazione del rischio, il programma per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, l'indicazione specifica delle misure di prevenzione e protezione e delle procedure per attuarle, nonché la suddivisione dei ruoli e delle responsabilità. Inoltre, il T.U. delinea i modelli di organizzazione e

gestione da utilizzare all'interno dell'azienda e precisa le sanzioni civili e penali da applicare nel caso in cui non vengano attuate e rispettate tali disposizioni. In altre parole, la disciplina contiene nello specifico tutti gli obblighi in capo al datore di lavoro per garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e ridurre al minimo il rischio di eventi di infortunio o malattia.

In seguito, il decreto venne modificato più volte grazie ad interventi legislativi che avevano il fine di prevedere all'interno del testo unico nuove disposizioni integrative e correttive. Le principali modifiche furono apportate tramite: il d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, che andò a rettificare alcune sviste ed inesattezze del legislatore ad un anno di prova dall'emanazione del decreto originale; il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, che intervenne principalmente in materia di contratti di lavoro e mansioni dei lavoratori; il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, che interviene con alcune modifiche al testo unico<sup>38</sup>; nonché la più recente riforma ad opera del d.l. 146/2021 (convertito in l. 215/2021). Il decreto interviene in diversi ambiti tra cui, principalmente, la figura del preposto, la vigilanza da parte degli organi ispettivi, la formazione e l'addestramento. Temi che verranno approfonditi nei capitoli successivi.



## Capitolo 2. Fonti normative nazionali

### 2.1 Introduzione

Oggi la sicurezza è un diritto di ciascun lavoratore. La tutela viene fornita dall'ordinamento che impone di adottare all'interno dei luoghi di lavoro una serie di misure di prevenzione e protezione tecniche, organizzative e procedurali, al fine di garantire lo svolgimento dignitoso della propria professione in un ambiente sicuro e salubre.

La materia è, però, molto articolata e complessa e, di conseguenza, la legislazione molto ricca.

Alla base ci sono i principi costituzionali che stabiliscono i cardini e i fondamenti di tutela che devono essere garantiti in maniera assoluta alla persona e quindi al lavoratore.

La disposizione generale è contenuta all'interno del Codice Civile. La dottrina considera, infatti, l'art. 2087 come norma di chiusura del sistema di tutela dell'integrità del lavoratore, sottolineandone il carattere di dovere generale e la finalità prevenzionistica<sup>4</sup>.

I principi costituzionali e codicistici sono stati attuati attraverso la legislazione specifica che, ad oggi, è rappresentata dal d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81, così come integrato e corretto dal d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, e con le modifiche più recenti apportate dall'art. 20, del d.lgs. n. 151/2015, nonché dal d.l. 146/2021 (convertito in l. 215/2021).

---

<sup>4</sup> Da ultimo in giurisprudenza Cassazione civile, Sez. lav., 25 gennaio 2021, n. 1509 – Pres. Balestrieri-Rel. Boghetich, secondo la quale: "l'art. 2087 c.c. – norma di chiusura del sistema antinfortunistico – impone, per la sua peculiare natura, in capo a ciascun datore di lavoro, l'onere di adottare misure di prudenza e diligenza, nel rispetto delle norme tecniche e di esperienza, da cui consegue la responsabilità del datore di lavoro non solo allorquando la lesione del bene salute dipenda dalla violazione di obblighi imposti da specifiche norme di legge, ma anche allorquando detti obblighi siano suggeriti da conoscenze sperimentali o tecniche. Pertanto, costituendo quella di cui all'art. 2087 c.c. una fattispecie di responsabilità soggettiva, incombe sul lavoratore che agisce in giudizio l'onere di provare l'esistenza del danno, la nocività dell'ambiente di lavoro, nonché il nesso di causalità tra evento e danno e, solo qualora il lavoratore abbia fornito prova di ciò, ne deriva l'onere del datore di provare di avere adottato tutte le cautele necessarie ad impedire il verificarsi del danno e che la malattia del dipendente non sia ricollegabile all'inosservanza di tali obblighi".

Il quadro normativo che disciplina la sicurezza considera anche lo statuto dei lavoratori, per quanto esso riguardi aspetti legati al controllo dell'applicazione delle misure antinfortunistiche, e la contrattazione collettiva.

## 2.2 Principi costituzionali

La Costituzione definisce un modello di tutela in materia di salute e sicurezza creato da forze politiche assai diverse tra loro ma con un obiettivo comune: la salvaguardia e la valorizzazione della persona e del lavoro.

I disposti costituzionali di riferimento in questo ambito, da applicare in stretta connessione tra loro, sono principalmente gli artt. 32, 35 e 41.

L'art 32, comma 1, della Costituzione considera la salute un diritto assoluto di ciascun individuo, fornendo tutela a tutti coloro che si trovano nel territorio italiano in quanto "persone", cittadini e non cittadini e, di conseguenza, lavoratori e non lavoratori.

Alla pari degli altri diritti fondamentali della persona anche la salute viene riconosciuta dai padri costituenti come diritto inviolabile e, per tanto, può avere un rilievo preminente rispetto ad altri diritti pur riconosciuti dalla Costituzione (come, ad esempio, la libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost). Il diritto alla salute si configura del resto come diritto indisponibile e irrinunciabile per ragioni etico- sociali. Infine, essendo riconducibile ai diritti della personalità, esso è intrasmissibile per natura, in quanto inseparabile dal soggetto.

La lettura combinata di tale disposizione con l'art 2 della costituzione, che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo inteso come singolo anche nelle "formazioni sociali ove svolge la sua personalità", mette in rilievo come la salute venga garantita dalla Repubblica come una tutela avanzata in un'ottica di salvaguardia non solo del diritto alla vita e

all'incolumità psico-fisica dell'individuo ma anche del diritto all'ambiente salubre.

È infine importante evidenziare le due finalità dell'articolo. La salute non viene tutelata solo in un'ottica di "fondamentale diritto dell'individuo", come precedentemente descritta, ma anche in quanto "interesse della collettività". Fin da subito era chiaro che il benessere del singolo poteva svilupparsi solo in un contesto di benessere sociale. Tenendo anche in considerazione che un elevato numero di infortuni e malattie comporta maggiori costi sociali ed economici. La nostra Costituzione è stata la prima, fra quelle europee, a riconoscere e tutelare la salute sia nella sua valenza individuale che collettiva.

L'art 35 della Costituzione è la rappresentazione della rivoluzione culturale del concetto di lavoro, un tempo considerato come un dovere (dal dovere dello schiavo al dovere di chi, non avendo alcun tipo di sostentamento, era costretto ad accettare qualsiasi condizione pur di sopravvivere) fino ad essere trattato come un vero e proprio diritto<sup>48</sup>. In particolare, il primo comma tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. Ciò significa che la tutela del diritto al lavoro, ivi comprese la salute e la sicurezza, deve essere garantita non solo ai lavoratori subordinati, ma anche ai lavoratori autonomi e ai soggetti ad essi equiparati. Andando così a ricomprendere tutte le diverse tipologie contrattuali introdotte dal d.lgs. 276/2003 di attuazione della cd. "legge Biagi" e riformate dal d.lgs. 81/2015. Nella realtà questo aspetto è un tema affrontato solo in tempi molto recenti.

L'importanza attribuita alla tutela della salute viene confermata nell'art 41 della Costituzione. Tale disposizione potrebbe sembrare contraddittoria.

Da una parte, al primo comma, il legislatore tutela la libertà d'iniziativa economica privata e stabilisce in questo modo la possibilità di ciascun cittadino di esercitare un'attività imprenditoriale, scegliendo non solo il tipo di attività che intende svolgere ma anche le concrete modalità di organizzazione e gestione della propria impresa.

D'altra parte, però, al secondo comma, si stabilisce che tale iniziativa non può mai svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza alla libertà e alla dignità umana. In primo luogo, si deduce che il rispetto di questi principi fondamentali, proprio perché posti in contrapposizione al comma 1 dello stesso articolo, viene imposto non solo all'autorità pubblica ma anche a quella privata, ossia l'imprenditore stesso. In secondo luogo, si vuole consolidare la garanzia di tutela ai soggetti che sono maggiormente esposti al pericolo all'interno dell'impresa, garantendo l'integrità fisica e morale dei lavoratori.

Perciò, l'interesse del lavoratore assume un ruolo prevalente rispetto all'interesse economico del datore di lavoro. Per esempio, in caso di ricorso di un lavoratore che ha contratto una malattia per l'esposizione alle polveri d'amianto, l'imprenditore dovrà dimostrare di aver reso possibile l'utilizzo dei migliori dispositivi di protezione individuale riferiti a quel dato momento storico. Questo anche se l'onere economico è molto elevato e gravoso per l'impresa. O ancora, se è vero che l'imprenditore è libero di porre in essere la strategia imprenditoriale che ritiene più opportuna per la propria attività e, quindi, di chiudere un settore o ramo d'azienda licenziando i lavoratori in esubero, d'altra parte, il legislatore impone la verifica di rigidi requisiti di legittimità affinché tale operazione sia valida e non celi un diverso intento magari discriminatorio, magari per liberarsi di un dipendente "scomodo". Tra logica produttivistica ed esigenza prevenzionistica, la costituzione tutela maggiormente la seconda, preferendo la salvaguardia dell'integrità psico-fisica dei lavoratori, la quale assume, nello schema valoriale della costituzione, un ruolo prevalente rispetto ad altri aspetti di natura economica.

### 2.3 L'art. 2087 del codice civile quale norma di chiusura del sistema antinfortunistico

Fondamentale per la legislazione lavoristica è l'art. 2087 del Codice Civile. Esso contiene una disciplina scarna, di matrice corporativa, che deve necessariamente essere integrata con la legislazione speciale. Da molti viene definita una norma elastica poiché il suo contenuto aperto le permette di restare costantemente attuale.

Infatti, già nel 1942, l'art 2087 c.c. descriveva i principi essenziali che ancora oggi sono alla base del sistema normativo a tutela della salute e della sicurezza. Per questo, viene utilizzata dalla magistratura come norma di chiusura del sistema antinfortunistico italiano.

Il contenuto dell'articolo ha funzione prevenzionistica in quanto si pone come obiettivo generale la salvaguardia dell'integrità fisica e della personalità morale dei lavoratori. Ciò significa che da un lato è necessario ridurre al massimo la possibilità che all'interno delle imprese si verifichi un infortunio o si contragga una malattia; dall'altro è importante salvaguardare anche la dignità, la moralità e la professionalità dei lavoratori limitando il più possibile il rischio di subire molestie morali o sessuali, il mobbing o altri pregiudizi.

Per garantire tale tutela il legislatore prevede in capo al datore di lavoro l'obbligo di sicurezza, ossia il dovere di adottare tutte le misure preventive necessarie a seconda della particolarità del lavoro, dell'esperienza e della tecnica.

Il primo dei tre ambiti da considerare è la tipologia di attività svolta e il grado di pericolosità esistente all'interno dell'impresa, considerando i rischi legati all'ambiente, ai dispositivi, alle attrezzature utilizzate ma anche attinenti alla più generale organizzazione aziendale.

Il secondo, invece, impone di prevedere e valutare i rischi in base ad eventi già verificatisi o pericoli valutati in precedenza, sia nella realtà produttiva di riferimento sia all'interno di ambienti analoghi.

È importante, infine, considerare la tecnica, o "progresso tecnologico",

a causa delle costanti e continue evoluzioni tecnologiche che incidono sui meccanismi produttivi ma anche, fortunatamente, nei sistemi prevenzionistici.

In questo contesto viene richiamato il principio di massima sicurezza tecnologicamente possibile, fortemente discusso in ambito giurisprudenziale. Tale principio comporta l'obbligo del datore di adeguare continuamente la sicurezza all'interno dell'impresa con acquisizioni di mezzi di prevenzione e protezione della più moderna tecnologia e l'aggiornamento costante delle misure organizzative, senza scusanti di carattere economico (vedi art 41 cost. precedentemente trattato). In altre parole, l'imprenditore è obbligato a disporre non solo delle misure previste specificatamente dalla normativa, ma anche delle misure c.d. innominate ossia quelle che "pur non dettate dalla legge o altra fonte equiparata, siano suggerite da conoscenze sperimentali e tecniche, dagli «standards» di sicurezza normalmente osservati o trovino riferimento in altre fonti analoghe". Tra queste vengono ricomprese anche le buone prassi elaborate dagli enti deputati, abbracciando così ogni tipo di misura utile affinché il lavoratore possa operare in un ambiente esente da rischi.

In capo al datore di lavoro è previsto non solo un dovere di carattere positivo, ossia l'adozione di tutte le misure di sicurezza, ma anche un dovere di carattere negativo, il quale consiste nella necessaria astensione da ogni condotta che possa creare pregiudizio all'integrità psico-fisica dei lavoratori, come ad esempio non richiedere lo svolgimento di mansioni o ritmi di lavoro eccessivi.

La responsabilità prevista ex art 2087 non è di carattere oggettivo, in quanto il datore di lavoro non può essere considerato responsabile unicamente in funzione del ruolo apicale che svolge all'interno dell'azienda. Si tratta, invece, di una responsabilità contrattuale per inadempimento degli obblighi previsti all'interno del contratto di lavoro, il quale integra l'intera legislazione prevenzionistica. Perciò il datore di

lavoro, nel caso in cui venga citato in giudizio, potrà difendere la sua innocenza dimostrando di aver adottato tutte le cautele necessarie per prevenire l'evento dannoso. Tuttavia, l'onere probatorio per il datore è notevolmente gravoso in quanto dovrà dimostrare di aver rispettato l'art 2087 del codice civile e, con esso, il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile.

#### 2.4 L'art. 9 dello statuto dei lavoratori

L'art. 2087 del Codice Civile, se pur fondamentale, garantisce una tutela di carattere individuale e prettamente risarcitoria, ex post rispetto al verificarsi del danno. Lo Statuto dei Lavoratori all'art 9 consente una più incisiva azione di tutela, completandola sotto il profilo collettivo e della prevenzione. L'art 9 SL prevede in capo ai lavoratori il diritto di eleggere delle proprie rappresentanze. Lo scopo è quello di assegnare ai dipendenti un ruolo attivo nella determinazione del sistema prevenzione, facendoli partecipare alla elaborazione di quelle misure previdenziali che l'art 2087 pone a carico esclusivo del datore di lavoro.

Alle rappresentanze viene data la possibilità di partecipare alle dinamiche organizzative del lavoro in tema sicurezza, in particolare tramite l'esercizio del diritto di controllo e del potere di promozione ad esse attribuiti. Tra le diverse prerogative hanno, infatti, la facoltà di accedere a tutti i locali dell'azienda, anche senza la presenza del datore di lavoro o di suoi delegati, e il diritto di ricevere in tempo utile tutte le informazioni necessarie per consentire un controllo efficace. La seconda parte della normativa permette alle rappresentanze di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di misure ulteriori e idonee a perseguire la salvaguardia della salute e della sicurezza dei lavoratori, potendo anche avvalersi di una consulenza qualificata di

esperti e di organi pubblici.

Nella pratica, tuttavia, l'articolo ha avuto una scarsa applicazione nel corso degli anni e questo ha portato la dottrina prevalente a ritenerlo tacitamente abrogato, in quanto assorbito dalla più dettagliata regolamentazione da parte del d.lgs. 626/1994 e in ossequio al criterio previsto dall'art 15 delle preleggi. Altra parte della dottrina ritiene invece che in questo modo gruppi minoritari di lavoratori rimarrebbero privi della possibilità di tutela che prima gli era assicurata dallo Statuto. Col tempo, i poteri dati alle rappresentanze vengono poi assegnati al RLS quale rappresentante "istituzionale" di tutta la collettività dei lavoratori occupati in una determinata unità produttiva. Tale figura è stata prevista per la prima volta dagli artt. 18 e 19 del d.lgs. n. 626/1994, poi assorbiti all'interno del d.lgs. n. 81/2008 (art 47 e ss).

## 2.5 Responsabilità e tutele penali

In materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro si possono determinare anche delle responsabilità di carattere penale. Ai fini della punibilità del datore o delle altre figure che all'interno dell'impresa esercitano poteri direttivi, rileva non solo una eventuale condotta commissiva ma anche omissiva. Tali comportamenti vengono infatti equiparati dal comma 2 dell'art 40 Cod. Pen. secondo cui "non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo".

La norma sancisce il dovere di attivarsi a carico del soggetto titolare di obblighi di protezione nei confronti dei soggetti incapaci a provvedere a sé stessi e obblighi di controllo delle fonti di pericolo. Se il soggetto ricopre tale posizione di garanzia, significa che possiede poteri impeditivi idonei ad evitare situazioni di danno o pericolo. In caso contrario, viene a delinearsi un reato di tipo omissivo improprio.

Il codice penale prevede alcune specifiche fattispecie di reato in caso di violazione della normativa antinfortunistica.

Tra i delitti di comune pericolo (o delitti contro l'incolumità pubblica), al titolo sesto del codice, gli artt. 437 e 451 selezionano tra le possibili fonti di rischio all'incolumità pubblica solo quelle che possono verificarsi all'interno dei luoghi di lavoro. Le disposizioni prevedono un reato qualora si verifichi la rimozione od omissione dolosa o colposa di cautele contro infortuni sul lavoro. Cautele che per la fattispecie dolosa possono essere per esempio impianti antincendio, ponteggi, ancoraggi, segnaletica verticale o orizzontale e così via; mentre per la fattispecie colposa si estende l'ambito applicativo anche ad "altri mezzi" con riferimento non solo a presidi tecnici in senso stretto ma anche per esempio a materiali e sostanze destinati all'estinzione di un incendio quali acqua o sabbia.

Gli articoli 489 e 590 del codice penale si riferiscono non più ai reati di pericolo ma ai c.d. reati evento in quanto la condotta attiva od omissiva del datore di lavoro va a ledere la persona, causando lesioni o la morte del lavoratore. Tali disposizioni prevedono un aggravamento di pena qualora l'omicidio colposo o le lesioni siano commessi violando le norme in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

## 2.6 Legislazione specifica

I principi costituzionali e codicistici necessitano di una regolamentazione specifica che vada ad elencare nel dettaglio tutte le misure tecniche ed organizzative da attuare all'interno dei luoghi di lavoro. La prima legislazione speciale di attuazione dell'art 2087 del codice civile, come già detto, risale agli anni '50 con l'emanazione di una serie di regolamenti. Il problema principale era la natura individuale e a sé stante di ciascun provvedimento, il quale poteva

essere applicato solo ad alcune professioni. In questo modo non venivano considerate numerose aree di rischio e purtroppo rimanevano esclusi dalla tutela la maggior parte dei settori. Inoltre, una regolamentazione con contenuto prettamente tecnico come quella degli anni Cinquanta non poteva tenere il passo al progresso tecnologico, risultando ogni anno sempre più obsoleta.

Tali problematiche vengono risolte grazie alla direttiva comunitaria del 1989, attuata in Italia con il d.lgs. 626/1994, poi abrogato e sostituito dal d.lgs. 81/2008 che permise di avere una legislazione maggiormente unitaria in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, raggruppando in un unico testo la complessa normativa. Quest'ultima contiene non solo tecnicismi riguardanti attrezzature e dispositivi da installare ma anche regole di carattere organizzativo e attua il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile.

Ad oggi, quindi, la legislazione speciale è contenuta all'interno del Testo Unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che ha abrogato e incorporato la precedente legislazione a matrice prevenzionistica. Tuttavia, l'obiettivo del legislatore di creare un testo unico non è stato pienamente soddisfatto.

Esso costituisce sicuramente il nucleo fondamentale di tale materia ma permane qualche disciplina settoriale ad esso estranea. Infatti, sono ancora vigenti alcuni regolamenti degli anni '50 riguardanti rischi ultraspecifici e alcuni decreti esterni come, ad esempio, il d.lgs. n. 758/1994 che si occupa del sistema sanzionatorio in materia di lavoro. Per quanto riguarda la vigilanza in materia di salute e sicurezza, invece, la ripartizione di competenza tra i diversi organi ispettivi è delineata all'interno del T.U., mentre le modalità di funzionamento di tali organi vengono disciplinati da regolamenti specifici.

A tal proposito, importanti sono le modifiche avvenute con il d.l. n. 146/2021 (convertito in l. n. 215/2021). Prima di tale intervento l'organo ispettivo era esclusivamente lo SPISAL, il quale tutt'oggi opera all'interno delle ASL svolgendo un'attività specifica di prevenzione e

vigilanza in materia di salute e sicurezza; mentre l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) si occupava esclusivamente del controllo della legittimità dei rapporti di lavoro. Lo scenario viene ristrutturato dalla nuova riforma che attribuisce all'INL gli stessi compiti e poteri che prima venivano previsti esclusivamente in capo alle ASL.

## **Capitolo 3. La prevenzione nei luoghi di lavoro: la svolta con il testo unico del 2008**

### 3.1 La tutela della salute

Generalmente si pensa che la parola salute sia un concetto chiaro ed estremamente semplice da individuare e riconoscere. Eppure, filosofi, studiosi ed organizzazioni mondiali hanno lavorato molto al fine di stabilire una definizione adeguata alla necessità di tutela da riconoscere in tutti gli ambiti civili, politici, economici e sociali.

Nel 1945 la carta costitutiva dell'ONU include tra i beni primari della popolazione la salute ed istituisce l'Organizzazione Mondiale della Sanità quale organo finalizzato alla sua tutela. L'obiettivo principale dell'OMS consiste nel raggiungimento, da parte di tutte le nazioni, del più alto livello possibile di salute, la quale viene definita come uno stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia .

L'Italia aderisce ufficialmente all'OMS in data 11 aprile 1947 e si adegua alle linee guida dell'Organizzazione prima con l'emanazione della costituzione nel '48 e successivamente con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale nel 1978 (vedi Capitolo 1). Trent'anni dopo la definizione di salute data dall'OMS viene riportata all'interno dell'art 2 del d.lgs. n. 81/2008 e porta con sé diversi profili di innovazione nel campo lavoristico. Per la prima volta, infatti, viene individuato in modo esplicito il bene giuridico da tutelare, ossia il benessere sia fisico che mentale del lavoratore. Il legislatore vuole specificare che la salute non deve più essere intesa in senso minimalista come semplice assenza di malattia o infermità, ma piuttosto come uno stato di completo benessere che deve permanere nel tempo. Un grado di salute qualitativamente molto elevato che deve corrispondere all'appagamento e alla soddisfazione piena del lavoratore.

Tuttavia, tale definizione, essendo tributaria dalla scienza medica e pensata per l'applicazione nel campo sanitario, rimanda ad un concetto di salute inteso in senso individualistico difficilmente applicabile nella sfera giuridico-lavoristica. Infatti, appare impossibile per il datore di lavoro garantire il benessere individuale di ciascun lavoratore in quanto non sempre l'interesse di un soggetto corrisponde all'interesse della collettività, al contrario spesso può entrarne in conflitto. La soluzione che la magistratura adotta è quindi di scavalcare tale definizione e considerare la salute come benessere dell'intero gruppo di lavoratori che possano essere esposti ad un rischio della stessa natura. Solo qualora un dipendente manifesti e documenti una specifica esigenza sorge l'obbligo per il datore di lavoro di garantire l'interesse individuale prima di quello collettivo.

### 3.2 Le tre p della sicurezza: prevenzione/protezione/promozione

La sicurezza, al contrario della salute, non viene definita all'interno del testo unico del 2008. Analizzando il significato del termine, esso deriva dal latino "sine cura" che letteralmente significa senza preoccupazione e viene definita da molti come la "conoscenza che l'evoluzione di un sistema non produrrà stati indesiderati". Lavorare in sicurezza è, in altre parole, la possibilità di svolgere la propria attività con la certezza di non provocare danni a sé stessi e a chi ci circonda, alle attrezzature e alla proprietà o, peggio, all'ambiente e all'intera collettività. La totale assenza di pericoli è un concetto difficilmente traducibile nella vita reale, ma l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza rende sicuramente più difficile il verificarsi di eventi dannosi e di incidenti. Il datore di lavoro deve quindi adottare tutte le misure antinfortunistiche previste dal legislatore in modo da garantire un

ambiente di lavoro sicuro e salubre, che si traduce sempre in una migliore qualità di vita per il lavoratore.

Prospettiva che si può realizzare con l'applicazione delle misure di prevenzione e protezione e tramite la promozione della salute. La prevenzione e la protezione costituiscono i due capisaldi dell'azione del Servizio di Prevenzione e Protezione che deve essere previsto in ogni azienda che abbia almeno un dipendente. L'obbligo per il datore di lavoro di avvalersi del SPP è stato introdotto per la prima volta dal d.lgs. 626/1994.

Attualmente viene disciplinato dagli art 31 e ss. del d.lgs. 81/2008, i quali prevedono che il servizio debba essere formato da un responsabile (RSPP) e da addetti (ASPP), nominati dal datore di lavoro, in possesso delle competenze e dei requisiti professionali stabiliti dall'art 32 dello stesso decreto. Inizialmente doveva necessariamente essere composto da lavoratori dipendenti interni, mentre ad oggi viene lasciata la facoltà di scelta tra un'organizzazione interna all'azienda o, in alternativa, l'affidamento dell'incarico a persone o servizi esterni. Permane, invece, l'obbligo di una nomina esterna qualora nessuno dei dipendenti possieda i requisiti necessari.

Il compito del SPP è di collaborare con il datore di lavoro al fine di attuare tutte le procedure di prevenzione e protezione che consentano di operare in sicurezza.

Le misure di prevenzione hanno la finalità di eliminare o ridurre la probabilità che un evento dannoso accada; esse devono essere sia di tipo strutturale che organizzativo, dalla manutenzione di impianti e macchinari alla previsione di procedure operative adeguate, e devono sempre rispettare il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile affermato dalle direttive dell'unione europea e recepito con l'art 15 del TU. Quest'ultimo prevede l'adattamento continuo della sicurezza in base al progresso tecnologico e le conoscenze scientifiche disponibili per quel settore.

Tali misure si differenziano da quelle di protezione, le quali permettono

di ridurre le conseguenze negative di un incidente nel momento in cui questo si sia già verificato. La protezione, infatti, viene talvolta definita anche come prevenzione secondaria perché non mira a ridurre le occasioni di evento dannoso, quanto a limitare i danni a persone o cose. Per esempio, nel campo della sicurezza antincendio le misure di prevenzione sono tutte quelle misure volte ad evitare che si scateni un incendio mentre i dispositivi di protezione sono necessari a contenere l'incendio, riducendo il più possibile la gravità dei danni. I dispositivi di protezione possono essere individuali (calzi, calzature, ecc.) o collettivi (reti di sicurezza, corrimano, ponteggi, ecc.). Accanto a questi due obiettivi (prevenzione e protezione) è possibile individuarne un terzo: la promozione della salute che viene definita per la prima volta nella carta di Ottawa, siglata nel 1986 dagli stati membri dell'OMS. Si tratta, citando la carta, del processo che mette in grado le persone di aumentare il controllo sulla propria salute e sui suoi determinanti, e dunque di migliorare la salute stessa. La salute dei lavoratori dipende, infatti, per buona parte anche dalle loro abitudini di vita.

Un ambiente di lavoro salutare non è solo un ambiente privo di pericoli ma anche un luogo dove si promuovono comportamenti salutari permettendo così che la forza lavoro sia motivata e sana. Tuttavia, l'attività di sensibilizzazione alla tutela della salute, non essendo soggetta a vincoli legali, non è stata considerata nelle strategie aziendali per lungo periodo. Solo negli ultimi anni si è registrato un decisivo cambio di rotta grazie alla maggiore consapevolezza che la promozione della salute porta nel lungo periodo ad un incremento del benessere dei lavoratori e, di riflesso, della loro produttività. Risulta perciò una strategia fondamentale per le aziende, in quanto le conseguenze negative dovute ad uno stile di vita malsano si riflettono sulla produttività del lavoratore, un problema ancora maggiore oggi considerando il significativo invecchiamento della popolazione lavorativa. Per questo ad oggi il sistema di promozione della salute e della sicurezza costituisce un aspetto centrale e non più

trascurabile, definito anche all'interno dell'art 2 del TU.

Non è più una responsabilità esclusiva dei servizi sanitari bensì i promotori sono le istituzioni, le associazioni, le scuole e le stesse imprese.

### 3.3 Lo strumento principale della prevenzione: la valutazione del rischio

Sulla scorta dell'analisi sin qui sviluppata pare corretto affermare che la prevenzione del rischio è il concetto fondamentale su cui si fonda la normativa antinfortunistica. Come già ricordato l'art 2 del TU non contiene una definizione della nozione di sicurezza, bensì il concetto di salute viene parametrato a quello della prevenzione. Salute e prevenzione sono perciò i due principi chiave su cui ruota tutta la normativa ed insieme evocano il principio di prudenza al quale bisogna sempre riferirsi, anche nei casi non esplicitamente previsti dal TU. La prevenzione viene definita dalla normativa come il complesso delle misure necessarie per anticipare il potenziale sviluppo di un pericolo ed evitare così il verificarsi di un evento dannoso. Possono essere individuati tre momenti fondamentali per garantire la prevenzione: il primo consiste nella valutazione di tutti i rischi ai quali i lavoratori sono esposti durante lo svolgimento della loro attività, segue l'individuazione e l'attuazione di tutte le misure necessarie ritenute più idonee ad eliminare o comunque contenere il rischio e, infine, i lavoratori devono essere informati sui rischi ai quali vengono esposti, formati ed addestrati sulle procedure e sui dispositivi di sicurezza da utilizzare.

Il processo principale per garantire la sicurezza in azienda è quindi la valutazione del rischio. Tale obbligo, assieme alla nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, costituisce una prerogativa non delegabile del datore di lavoro. Egli deve provvedere

all'analisi dell'ambiente lavorativo e redigere il Documento di Valutazione Rischi (DVR). Per la redazione del documento è prevista la collaborazione con il RSPP, per una migliore individuazione soprattutto dei rischi specifici presenti all'interno dell'azienda, e con il medico competente, per la parte riguardante la sorveglianza sanitaria dei lavoratori e la salubrità degli ambienti di lavoro. Inoltre, durante lo svolgimento della valutazione dei rischi deve essere consultato anche il Rappresentante dei Lavoratori, portavoce della forza lavoro, in modo da rendere partecipe della sicurezza anche i dipendenti.

L'obiettivo è di ridurre il più possibile il rischio in base all'esperienza, alla tecnica e alla particolarità del lavoro, dato che l'assenza di rischi è un obiettivo ontologicamente contrastante con lo svolgimento di attività economica. Tale intento deve essere perseguito tramite l'esecuzione delle diverse fasi della valutazione del rischio.

Per prima cosa è necessario individuare tutti i possibili pericoli connessi all'attività svolta e alle persone coinvolte. Il TU con il termine pericolo si riferisce alla capacità potenziale di causare un danno da parte di un agente fisico, chimico o biologico, il quale può realizzare il danneggiamento dei beni, il verificarsi di infortuni, malattie professionali o portare persino alla morte. È necessario, perciò, analizzare ogni singolo aspetto e fattore all'interno dell'attività per riuscire ad individuare tutti i pericoli: in primo luogo vanno considerate le attrezzature, dai grossi macchinari e impianti fino alle sedie e i tavoli utilizzati, i prodotti, come l'impiego di sostanze pericolose o carichi pesanti, ed elementi ambientali, quali luce, rumori, temperature, vibrazioni, polveri, ecc. Ma il pericolo può derivare anche da fattori umani ed organizzativi. Devono essere prese in esame, infatti, anche le capacità fisiche/mentali o, al contrario, le mancanze di conoscenze e abilità dei lavoratori, gli orari di lavoro, i turni, le pause, la modalità di svolgimento di lavoro del singolo o in squadra, l'eventuale presenza di visitatori e così via.

La seconda fase consiste nel determinare il livello di rischio associato

ad ogni singolo pericolo individuato. All'interno del TU è presente anche la nozione di rischio, il quale viene definito come la probabilità che si verifichi un evento in grado di causare un danno. I parametri di valutazione del rischio sono, infatti, la probabilità che il danno si verifichi e la gravità dei danni nel caso in cui il pericolo dovesse concretizzarsi. Gravità che deve essere considerata a seconda dei lavoratori potenzialmente coinvolti e le conseguenze che essi potrebbero riportare in base a stime e conoscenze statistiche.

Una matrice che incrocia queste due dimensioni (probabilità di accadimento e gravità del danno) permette di stimare la classe di rischio (alta, media, bassa) e, di conseguenza, capire quali sono le priorità di intervento e stabilire una gerarchia.

Infine, in base all'analisi dei rischi e dei pericoli presenti nell'attività aziendale, dovranno essere individuate tutte le misure di prevenzione e protezione necessarie per rendere il più possibile sicuro e salubre l'ambiente lavorativo.

Tutto questo deve essere registrato all'interno del DVR, il quale deve essere redatto entro 90 giorni dall'avvio dell'attività e continuamente e periodicamente aggiornato in modo tale da considerare eventuali cambiamenti dell'organizzazione del lavoro e dei processi produttivi aziendali o eventuali progressi scientifici e tecnologici in ossequio al principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile.

### 3.4 Le tipologie di rischio

Per eliminare o ridurre il più possibile la probabilità che si verifichi un incidente, il legislatore prevede che venga considerato ogni singolo rischio a cui il lavoratore può essere esposto durante lo svolgimento della propria attività. Innanzitutto, il legislatore all'art 28 del TU specifica che devono essere presi in considerazione tutti i rischi, da quelli generici presenti all'interno di ciascuna attività e in ciascun

settore dell'azienda a quelli specifici cui il lavoratore è esposto in relazione alle mansioni svolte. I fattori di rischio sono assai numerosi e per semplificare la loro individuazione è utile classificarli a seconda della loro natura.

Una prima categoria può essere quella legata alla sicurezza, per cui vengono ricompresi tutti i rischi aventi la capacità intrinseca di provocare infortuni. Nella valutazione devono essere prese in considerazione quindi eventuali carenze strutturali dell'ambiente di lavoro, malfunzionamenti e danneggiamenti delle apparecchiature, l'utilizzo di sostanze pericolose e la possibilità che si verifichi un incendio o un'esplosione, ad esempio, per la presenza di materiali infiammabili o la mancanza di sistemi antincendio.

Poi ci sono tutti i rischi di natura igienico-ambientale che possono costituire pericolo per la salute dei lavoratori provocando l'insorgere di malattie professionali. Ciò può verificarsi a seguito dell'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici.

Tra gli agenti chimici vengono ricompresi sia i prodotti acquistati come tali sia, a titolo esemplificativo, i cementi, il fumo di saldature, le polveri e così via. Tra questi l'amianto, considerato un minerale dalle mille proprietà e grazie al suo basso costo è stato uno tra i più utilizzati al mondo soprattutto come materiale da costruzione. Nel 1942 venne riconosciuta la sua natura cancerogena, dimostrando il rapporto diretto tra utilizzo e tumori. L'Italia nonostante sia stata una tra i principali produttori e consumatori del secolo scorso, è stata anche uno dei primi paesi europei a vietarne l'utilizzo con la legge 257 del 1992. Tuttavia, l'amianto, a causa del suo eccessivo impiego nel passato, costituisce ancora oggi un grosso problema a livello di smaltimento e salute.

Tra gli agenti fisici, invece, si devono considerare il microclima (caldo-freddo), la cattiva illuminazione o la mancanza di un ricircolo di aria adeguato.

Spesso i lavoratori svolgono la propria mansione in presenza di tali condizioni, anche in caso di attività considerate non particolarmente

rischiose come il lavoro in ufficio. La scarsa illuminazione o la mancanza di ventilazione possono causare problemi di salute seri a carico del sistema respiratorio o oculo visivo. Ulteriore rischio fisico da tenere in considerazione è il rumore, presente nella maggior parte delle attività lavorative, che può provocare una progressiva riduzione dell'udito fino alla lacerazione del timpano. Il rischio biologico, infine, sussiste nel momento in cui il soggetto viene esposto ad agenti o sostanze di origine biologica quali microorganismi, virus, tossine e batteri.

Accanto ai rischi tradizionali fino ad ora sinteticamente elencati, sono presenti i rischi cosiddetti trasversali in quanto interessano indistintamente sia la sfera della salute che quella della sicurezza. Possono essere a loro volta suddivisi in due grandi categorie: rischi legati all'organizzazione del lavoro e rischi psicosociali<sup>92</sup>. Tra i primi è necessario considerare le conseguenze negative dovute a ritmi usuranti di lavoro praticati senza pause adeguate o turni sufficienti, a lavoro notturno, a posizioni di lavoro disagiati e non ergonomiche, o ancora, a procedure inadatte a garantire la sicurezza. La disorganizzazione è forse il primo fattore che può determinare il passaggio da un rischio potenziale al concretizzarsi di un evento dannoso.

Infatti, i fattori che maggiormente incidono su eventi infortunistici sono la fretta, lo svolgimento di più attività nello stesso momento, il non utilizzo o l'utilizzo scorretto di procedure di sicurezza.

Tra i rischi psicosociali, infine, devono essere considerate principalmente tutte le cause che possono portare all'aumento del livello di stress del lavoratore. Nel caso in cui per esempio le mansioni affidate non siano sufficientemente definite o siano caratterizzate da ripetitività, il lavoratore può manifestare diversi tipi di reazioni: reazioni emotive come tensione, disinteresse, irritabilità e reazioni cognitive come la difficoltà a memorizzare, a rimanere concentrato, a prendere decisioni. Nei casi più gravi il lavoratore può anche arrivare a tenere comportamenti disfunzionali come l'abuso di alcolici,

l'isolamento sociale, reazioni aggressive e così via. Lo stesso può succedere nel caso in cui venga data eccessiva responsabilità ad uno stesso soggetto o, al contrario, venga deresponsabilizzato.

L'aumento dello stress lavoro-correlato molto spesso influisce negativamente anche su tutti gli altri rischi, aumentando la probabilità di accadimento e la gravità del danno. Tuttavia, nonostante l'elevato impatto negativo sulle risorse umane, per diverso tempo non è stato considerato. Solo con l'art. 8 comma 12 del d.l. n. 78/2010 (conv. con L. n. 122/2010) è stato previsto l'obbligo di valutazione dello stress nel caso in cui esso porti a problemi di salute psichica e fisica in maniera intensa e duratura.

L'art 28 continua prevedendo una specifica attenzione a rischi connessi alle differenze di genere, di età o di provenienza. Statisticamente le donne si infortunano più degli uomini 96, dato dovuto non solo all'aumento del tasso di occupazione femminile degli ultimi anni, ma soprattutto agli impegni extralavorativi connessi alla cura della casa e dei figli che purtroppo in Italia gravano quasi esclusivamente sulla donna. Questa situazione sottopone la donna ad un maggiore stress che si traduce, per i motivi sopra elencati, in un maggiore rischio che deve essere tenuto in considerazione.

Altro fattore di rischio importante è la provenienza geografica e l'etnia: la presenza di lavoratori stranieri in numero sempre maggiore, soprattutto in alcuni settori, si è rilevato un aspetto molto delicato che merita un'attenta considerazione. Infatti, spesso essi provengono da paesi in cui non è diffusa la cultura della sicurezza ed è quindi più difficile per loro entrare nella logica della prevenzione, considerando in aggiunta le possibili difficoltà dovute alla lingua e alla comprensione in sede di formazione e informazione.

Inoltre, il legislatore sottolinea l'importanza anche del fattore età, in quanto è risaputo che lavoratori molto giovani e lavoratori prossimi alla pensione sono, per motivi opposti, maggiormente esposti a situazioni rischiose rispetto al resto dei lavoratori. I primi per la mancanza di

esperienza lavorativa e la scarsa familiarità con l'ambiente di lavoro; i secondi da un lato potrebbero essere troppo sicuri delle proprie capacità e considerarsi immuni al rischio e, di conseguenza, tendere più facilmente a rimuovere i dispositivi di protezione o a non rispettare le procedure di sicurezza previste, dall'altro potrebbero aver sviluppato problematiche di tipo fisico, sensoriale o cognitivo a causa dell'età, come ad esempio la riduzione della forza muscolare o della capacità visiva e uditiva.

Con il d.lgs n. 106/2009, integrativo del TU, è stato aggiunto tra i fattori da considerare anche la natura del contratto. I dati raccolti dimostrano, infatti, che gli infortuni riguardano maggiormente i lavoratori che sono stati assunti con un contratto di carattere flessibile. La ragione risiede nel fatto che lavoratori a termine, in part-time o a chiamata sono meno presenti all'interno dell'azienda e, quindi, generalmente hanno una conoscenza più approssimativa dell'organizzazione dell'azienda o del funzionamento delle macchine che utilizzano. Questi vuoti di informazione e di esperienza portano ad una maggiore possibilità di esposizione al rischio.

### 3.5 Altri strumenti di prevenzione

#### 3.5.1 L'organizzazione e l'organigramma della sicurezza

Il modello di prevenzione previsto dalla normativa degli anni 50 veniva definito statico in quanto dettava disposizioni specifiche e minuziose riguardo strumenti, macchine, attrezzature e tutti gli aspetti tecnici dell'attività svolta all'interno dei luoghi di lavoro. Inoltre, considerava solo gli aspetti oggettivi del problema della sicurezza, trascurando invece quelli soggettivi. Per esempio, non prendeva in considerazione i rischi derivanti da possibili errori dovuti a stanchezza o disattenzioni

umane e non prevedeva la formazione specifica del lavoratore a seconda della mansione svolta.

Con il recepimento delle direttive comunitarie si assiste ad un potenziamento della prevenzione soggettiva ad integrazione di quella oggettiva, molto più attenta al comportamento delle persone sia del datore che del lavoratore. In aggiunta si sviluppa il profilo organizzativo della prevenzione che affianca alle misure tecniche anche misure procedurali e organizzative, prevedendo interventi su livelli e tempi di esposizione al rischio da parte dei lavoratori, un'adeguata formazione e soprattutto una suddivisione dell'obbligazione di garanzia e delle relative responsabilità. Una nuova gestione della sicurezza che si fonda sulla distribuzione dei relativi compiti all'interno della gerarchia aziendale formando così un efficace ed efficiente "organigramma della sicurezza".

Il tema dell'organizzazione ha assunto, negli ultimi anni, sempre maggiore rilevanza sia come strumento efficace di prevenzione e tutela della sicurezza dei lavoratori, sia perché in grado di rendere più spedito il lavoro degli inquirenti assicurando un migliore risultato delle indagini. La previsione dell'organigramma della sicurezza risulta, quindi, fondamentale per le aziende al fine di evitare o limitare le ricadute negative in sede processuale in caso di infortunio.

La stesura dell'organigramma precede la valutazione dei rischi e deve essere riportata all'interno del DVR. L'organigramma della sicurezza non deve essere confuso con quello legato ai cicli produttivi aziendali, in quanto persegue fini completamente diversi. Infatti, l'obiettivo non è quello di definire i ruoli nel processo produttivo aziendale, bensì di descrivere la struttura organizzativa utilizzata per garantire una corretta gestione della sicurezza. L'organigramma in esame deve quindi contenere l'indicazione dei soggetti titolari di obblighi in materia di sicurezza e la descrizione delle relazioni gerarchiche che intercorrono tra essi. Pertanto, deve riportare i nominativi dei dirigenti e dei preposti che condividono con il datore di lavoro la posizione di

garanzia. In seguito, deve fornire informazioni su tutti i soggetti responsabili in quanto titolari di competenze specifiche in determinati ambiti, come il medico competente, responsabile per la sorveglianza sanitaria, il RSPP, che affianca il datore di lavoro nella valutazione dei rischi specifici , e, se presenti, anche i nominativi degli ASPP o di altri consulenti che abbiano un rapporto continuativo con l'azienda. Infine, deve essere indicato anche colui che svolge il ruolo di Rappresentante dei Lavoratori, portavoce delle problematiche quotidiane dei lavoratori ai piani alti dell'azienda.

In particolare, visti gli ultimi interventi del legislatore, vorrei soffermarmi sulla figura del preposto. Il suo ruolo, come quello del dirigente ai fini della sicurezza, è stato previsto solo nel 2008 con l'emanazione del T.U. Prima la legislazione da questo punto di vista era carente in quanto si limitava a definirli "soggetti destinatari degli obblighi di legge", senza indicare i limiti delle loro attribuzioni e responsabilità. Per diverso tempo la figura del preposto è stata oggetto di discussioni e dibattiti dottrinali e giurisprudenziali.

Recentemente anche il legislatore è intervenuto ridefinendone in modo importante la nomina, il ruolo e gli obblighi attraverso l'emanazione del d.l. n. 146/2021, convertito nella legge n. 215/2021.

### 3.5.2 Il ruolo del lavoratore come creditore della sicurezza

Il sistema di prevenzione può essere davvero efficace solo se ciascun soggetto impegnato nell'attività lavorativa collabora a garantire la sicurezza nel luogo di lavoro in base alle proprie possibilità e competenze.

Il coinvolgimento di tutti i lavoratori in materia di sicurezza era stato previsto già con la legge 626/94, ma in realtà si ebbe la svolta solo con l'emanazione del testo unico del 2008. L'ambito di applicazione della

nuova normativa, infatti, è molto più esteso in quanto contiene un'ampia definizione di lavoratore, considerando tale ogni soggetto che svolga una qualsiasi attività nell'ambito dell'organizzazione del datore di lavoro, indipendentemente dal tipo di rapporto giuridico che lo lega al medesimo.

Si può parlare di una vera e propria responsabilizzazione del lavoratore, il quale non è più considerato solo come debitore passivo della sicurezza ma ritenuto esso stesso responsabile dell'incolumità propria e delle persone che lo circondano.

Essendo il soggetto esposto quotidianamente ai pericoli e maggiormente vicino alle fonti di rischio, può essere considerato il primo garante della sicurezza in azienda. Risulta fondamentale, quindi, che il lavoratore svolga le proprie mansioni osservando le norme sulla prevenzione e collaborando in modo attivo per rendere il luogo di lavoro un posto sicuro. Il legislatore nel 2008 ha previsto dunque il passaggio da un modello di prevenzione iperprotettivo ad un modello collaborativo, assegnando una serie di obblighi al lavoratore e prevedendo nei confronti di esso una serie di sanzioni in caso di inottemperanza.

Tra i doveri principali del lavoratore, oltre alla collaborazione con il datore e il rispetto della normativa già indicati, ricade l'utilizzo corretto sia delle attrezzature di lavoro sia dei dispositivi di sicurezza. Il lavoratore ha anche un importante ruolo in quanto ha l'obbligo di segnalare immediatamente malfunzionamenti dei dispositivi o insorgenze di nuove condizioni di pericolo. Deve poi prendere parte ai programmi formativi predisposti dal datore di lavoro e sottoporsi a controlli sanitari. Infine, il lavoratore ha anche degli obblighi di non fare, ossia di astensione, in quanto non deve rimuovere o modificare i dispositivi di sicurezza e non deve agire autonomamente in operazioni che possono comportare dei rischi per gli altri lavoratori.

La giurisprudenza negli ultimi anni ha valutato in maniera sempre più rigida il comportamento del lavoratore, ritenendolo responsabile nel

caso in cui non rispettasse dolosamente gli obblighi di fedeltà e diligenza specifici della materia della sicurezza.

Tuttavia, il profilo di responsabilità in capo al lavoratore può essere attribuito solo sul presupposto che egli abbia ricevuto un'adeguata formazione ed informazione da parte del datore di lavoro. In caso contrario, il datore di lavoro dovrà rispondere anche di eventuali negligenze del lavoratore.

### 3.5.3 La formazione: le nuove indicazioni

La formazione ricopre un ruolo fondamentale nel sistema della prevenzione. È importante che i soggetti che svolgono la propria attività all'interno dell'impresa siano non solo informati su tutti i rischi generici e specifici a cui possono andare in contro, ma siano anche formati ed addestrati riguardo i comportamenti da tenere e le procedure da seguire per evitare il conseguirsi di un evento dannoso o, se ciò dovesse accadere, per ridurre il più possibile le ripercussioni negative. Perciò il datore di lavoro deve garantire la formazione e i continui aggiornamenti a lavoratori, dirigenti, preposti, responsabili, squadre di primo soccorso e squadre antincendio.

A tal proposito, importante è l'analisi delle modifiche apportate all'art. 37 del d.lgs. 81/2008 con la recente emanazione del d.l. fiscale n. 146/2021. La riforma ha previsto che entro il 30 giugno 2022 la Conferenza permanente Stato-Regioni dovrà adottare un unico strumento per accorpate, rivedere e modificare i preesistenti accordi, stabilendo la durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione obbligatoria a carico del datore di lavoro, nonché le modalità con cui effettuare la verifica finale dell'apprendimento e la verifica di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa. Inoltre, con la modifica del comma 5, è stato precisato che

l'addestramento deve consistere nella prova pratica, per l'uso corretto e in sicurezza di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale oltreché nell'esercitazione applicata per le procedure di lavoro in sicurezza. In aggiunta, introduce l'obbligo di tenere un registro, anche informatizzato, per segnalare tutti gli interventi di formazione e aggiornamento effettuati.

L'Istituto Nazionale Lavoro, con la circolare n.1 del 16 febbraio 2022, ha precisato che le nuove previsioni circa le attività di addestramento debbano trovare immediata applicazione e che l'obbligo dei registri riguarda le attività che hanno avuto luogo solo a seguito del 21 dicembre 2021, data dell'entrata in vigore della legge. L'INL specifica, inoltre, che ai fini sanzionatori rileva la violazione dell'obbligo della prova pratica e dell'esercitazione delle procedure, ma non l'obbligo relativo al tracciamento dell'addestramento nel registro, elemento comunque utile ai fini accertativi.

È stato poi aggiunto il comma 7-ter che ha portato novità sul percorso formativo del preposto in modo da rafforzarne il ruolo. La sua formazione deve avvenire con modalità in presenza e deve essere ripetuta con cadenza almeno biennale o comunque deve essere prevista ogni qualvolta si è reso necessario in ragione dell'evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi.

Il nuovo comma indica, dunque, le modalità con cui dovrà avvenire la formazione del preposto (in presenza e con periodicità almeno periodica), ma queste regole saranno applicate solo per la formazione così come verrà prevista dal futuro accordo Stato - Regioni. Durante il periodo di transizione, precisa l'INL, si dovrà fare riferimento a quanto previsto dall'accordo precedente del 2011.

La vera e propria novità, però, è stata l'introduzione dell'obbligo formativo anche per il datore di lavoro, il quale insieme a dirigenti e preposti deve ricevere un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Confindustria, in una nota di

aggiornamento del 12 gennaio 2022, ha evidenziato diverse criticità: in primo luogo, con questa previsione si viene a delineare un obbligo che può essere definito auto-formativo, in quanto il datore di lavoro è anche il garante della formazione stessa. In caso di omessa formazione, quindi, le conseguenze penali ricadrebbero sul datore di lavoro che risulterebbe inidoneo a svolgere le sue funzioni apicali. Se ciò si verificasse il datore di lavoro dovrebbe essere escluso dallo svolgimento delle sue funzioni (o meglio dovrebbe autoescludersi) e di conseguenza l'attività imprenditoriale verrebbe interrotta.

In secondo luogo, il testo unico ha sempre previsto l'obbligo del datore di lavoro di collaborare con soggetti esperti e qualificati quali l'RSPP e il medico competente, i quali hanno sicuramente una conoscenza molto più approfondita rispetto a qualsiasi percorso formativo che può ricevere il datore di lavoro.