

IPSOA

ISL IGIENE
& SICUREZZA
DEL LAVORO

i CORSI

MENSILE DI FORMAZIONE
E AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE

Anno XX – Marzo 2018
Direzione e Redazione Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano

3/2018



edicolaprofessionale.com/ISLcorsi

Il dovere datoriale e la massima sicurezza possibile

MODULO UNICO



Wolters Kluwer



LA MIA BIBL/OTECA

TECNICA



La prima biblioteca online per ingegneri, architetti, geometri e periti.

www.fare.it

Y40EQ CL

Tutto quello che vuoi sapere è sempre con te.

La Mia Biblioteca Tecnica ti offre un modo nuovo, più facile, efficace e veloce per cercare, sfogliare e consultare i tuoi libri: sempre e ovunque.

La Mia Biblioteca Tecnica è la prima biblioteca professionale on cloud con le opere di **UTET Scienze Tecniche**, **Ipsoa** e **Wolters Kluwer**, costantemente aggiornata con nuove pubblicazioni.

Sono disponibili centinaia di volumi organizzati per aree tematiche: Architettura e Progettazione, Edilizia Sostenibile, Restauro, Recupero e Manutenzione, Ambiente ed Energia, Sicurezza sul lavoro, Sicurezza in edilizia, Ingegneria civile, Normativa tecnica.

Grazie ad innovative funzionalità di ricerca e consultazione puoi:

- trovare in tempi rapidi l'informazione e la soluzione d'autore che ti serve all'interno di tutta la biblioteca
- visualizzare i tuoi libri comodamente e in qualunque momento da pc o in mobilità da tablet
- consultare e scaricare un ricco archivio di immagini, tabelle e progetti, anche in dwg / dxf
- memorizzare, stampare o annotare i contenuti di tuo interesse.

Richiedi subito la PROVA GRATUITA:
www.lamiabibliotecatecnica.com

Con le opere di

Wolters Kluwer

UTET
SCIENZE TECNICHE

IPSOA

Il dovere datoriale e la massima sicurezza possibile

Claudia Macaluso - Consulente per la sicurezza sul lavoro

Il datore di lavoro nell'evoluzione del quadro normativo	5
L'avvio e le tappe fondamentali della legislazione prevenzionistica	5
I cambiamenti della figura del datore di lavoro, primario responsabile della sicurezza dei lavoratori	9
La centralità dell'art. 2087 del Codice civile nel costituire l'obbligo datoriale di garantire la sicurezza	13
Caratteristiche basilari e contenuto giuridico dell'art. 2087 cod. civ.	13
Il significato d'insieme ed il valore del preceitto codicistico	16
La linea di continuità tra l'art. 2087 cod. civ. e la normativa più recente	18
Il modello del dovere di sicurezza datoriale nel D.Lgs. n. 81/2008	21
L'obiettivo della massima sicurezza possibile	23
Il principio e le sue rappresentazioni	23
L'interpretazione della Corte costituzionale	27
Gli indirizzi della giurisprudenza: orientamenti risalenti e recenti	29
Casi giurisprudenziali concreti di applicazione del principio della massima sicurezza	32
Bibliografia	36
Giurisprudenza	37

Sommario



EDITRICE
Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

DIRETTORE RESPONSABILE
Giulietta Lemmi

REDAZIONE
Donatella Armini, Marta Piccolboni, Maria Lorena Radice

REALIZZAZIONE GRAFICA
Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE
Integra Software Services Pvt. Ltd.

PUBBLICITÀ:

 **Wolters Kluwer**

E-mail: advertising-it@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.com
Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3
20142 Milano (MI), Italia

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 438 del 18 giugno 1999
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI
Gli abbonamenti hanno durata annuale e si intendono confermati per l'anno successivo se non disdettoni entro la scadenza a mezzo semplice lettera.

REDAZIONE

Per informazioni in merito agli argomenti trattati scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione


i corsi

Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 82476.022 - 023
e-mail: redazione.riviste.sicurezza-it@wolterskluwer.com

AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 82476.1
telefax (02) 82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono (02) 82476.999

ITALIA - Abbonamento annuale: € 124,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 248,00

Prezzo copia: € 15,00

Arretrati: prezzo dell'anno in corso all'atto della richiesta

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio abbonato,

ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. n. 196/2003, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati, ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzionale Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

Il dovere datoriale e la massima sicurezza possibile

Claudia Macaluso – Consulente per la sicurezza sul lavoro

Il datore di lavoro nell'evoluzione del quadro normativo

L'avvio e le tappe fondamentali della legislazione prevenzionistica

L'inizio della produzione normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro risale, in Italia, all'ultimo scorso del XIX secolo, quando, con la diffusione della realizzazione dei beni su larga scala (frutto della rivoluzione industriale avviata in Inghilterra all'inizio del secolo grazie all'invenzione di tecniche innovative ed all'utilizzo di rinnovate fonti energetiche), si avvertì l'esigenza di disciplinare il moderno lavoro nelle fabbriche, in cui erano impiegati macchinari rudimentali e privi di apprestamenti di sicurezza, dai quali si originava un numero esponenziale di infortuni e malattie professionali, fattore che ebbe un deciso influsso nella nascente "questione sociale" di quegli anni.

Le norme di fine '800

A tale scopo, per porre rimedio alle deleterie conseguenze degli ambienti di lavoro malsani ed alle critiche condizioni in cui gli operai erano chiamati ad esercitare la loro prestazione, seguendo il modello di altri Paesi europei, nel 1898 fu varata la legge 12 marzo 1898, n. 30, istitutiva dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, che mirava, solamente per alcune lavorazioni, a dare ristoro per le lesioni subite, esonerando i datori di lavoro dall'obbligo di risarcimento e riferendolo alla competenza dell'ente assicuratore (di libera scelta da parte dell'imprenditore). Si introduceva così una riparazione del danno per i sinistri (ritenuti eventi fortuiti, causati da forza maggiore o da colpa del datore di lavoro - in questo caso perseguibili a querela del danneggiato), che si materializzava in un indennizzo economico per il lavoratore, il quale, con questo sistema, veniva garantito anche nell'evenienza di insolvibilità del titolare dell'attività. L'evento avverso trattato quindi come tragica fatalità, in un panorama produttivo volto al massimo profitto, in cui il rischio lavorativo era considerato insito ed ineluttabile, risarcibile, ma non prevenibile. Questi primi approcci normativi erano prevalentemente ispirati alla necessità di evitare possibili disordini sociali fondati sulle rivendicazioni dei lavoratori che, sul tema dei basilari diritti, diventavano sempre più pressanti ed erano portate avanti dal nascente associazionismo sindacale; solo secondariamente essi furono spinti dal senso di umanità nei confronti delle classi più deboli, suscitato da religione ed etica. In attuazione della delega contenuta nel citato provvedimento del 1898, l'anno successivo fu poi pubblicato il R.D. 18 giugno 1899, n. 230, il Regolamento generale sulla prevenzione degli infortuni, contenente i primi precetti tecnici per proteggere la vita e l'integrità personale degli operai.

Adesso seguirono altri atti normativi a carattere speciale riguardanti, ad esempio, le misure di prevenzione nelle miniere, cave e torbiere (R.D. n. 231/1899), nelle industrie di prodotti esplodenti (R.D. n. 232/1899) e nelle attività di costruzione (R.D. n. 205/1900), tutti ispirati, più che da reali intenti prevenzionistici, dall'esigenza di contenere il dato degli infortuni all'interno dei parametri del rischio previsto dagli enti assicuratori e calcolato sul numero medio degli episodi registrati (sostanzialmente progettato, pertanto, a circoscrivere la spesa assicurativa).

Sebbene l'obbligatorietà di queste prescrizioni avesse apparentemente mitigato la concezione di mera soluzione economica ad un problema sociale, tuttavia non aveva contribuito in maniera apprezzabile ad introdurre una reale consapevolezza imprenditoriale per il profilo della sicurezza dei lavoratori. Altre criticità si riscontravano poi nella frammentazione della disciplina (che spesso vedeva altresì notevoli differenze di tutela a seconda del tipo di lavorazione), nella limitatezza del campo di applicazione (i settori tutelati erano prevalentemente quelli industriali, con la conseguente assenza di protezione per la maggior parte della popolazione lavorativa dell'epoca, dedita per lo più a mansioni agricole), nell'assenza di sanzioni che potessero svolgere una funzione di deterrente alla evasione normativa (il Regolamento generale del 1899 aveva in verità previsto per la prima volta sanzioni penali per i datori di lavoro

Modulo unico

Il Codice penale Rocco

inottemperanti, ma solamente attraverso il rimando ad un precezzo (1) contenuto nel Codice penale in vigore al tempo) e nella mancanza di previsione di una vigilanza ispettiva sul rispetto della normativa.

L'inizio dell'inversione di tendenza concettuale è da riportare all'emanazione del nuovo Codice penale, il R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398 (Codice Rocco, per il riferimento al suo principale estensore), nel quale furono inseriti gli artt. 437 "Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro" (2) e 451 "Omissione colposa di cautele e difese contro disastri o infortuni sul lavoro" (3), entrambi ancora oggi in vigore: con essi fu introdotto un nuovo modello d'intervento penale preventivo secondo lo schema del reato di pericolo (sanzionalibilità della condotta a prescindere dal verificarsi di un danno, che eventualmente può costituire un'aggravante della responsabilità), che, nel caso di specie, era volto a preservare la pubblica incolumità nei luoghi di lavoro.

Attraverso la tutela di un interesse immediato (l'incolumità, intesa come assenza o controllo del rischio) si custodiscono valori finali (la vita e la salute), lasciando così emergere una chiara finalità precauzionale con la previsione di una responsabilità penale certa per contegni, commissivi o omissivi, che possono causare eventi infortunistici (art. 437 cod. pen.) o pregiudicare l'opportunità di ridurne gli effetti pregiudizievoli (art. 451 cod. pen.).

Al netto del vasto dibattito dottrinario tracciato su queste due imposizioni del Codice penale, è possibile comunque riconoscere in esse delle analogie matriciali in tema di condotta tipica e di bene giuridico tutelato e una precisa distinzione relativa, invece, all'elemento psicologico, essendo puniti il primo a titolo di dolo (intenzionalità e rappresentazione di un pericolo determinato) e l'altro a titolo di colpa (negligenza, imperizia o imprudenza con la rappresentazione di un pericolo generico e indeterminato).

L'obbligo di adottare accorgimenti per evitare in radice l'offesa (accorgimenti *ex ante*), particolarmente emergente nell'art. 437 cod. pen., introduce per la prima volta la filosofia cautelare, che poi vedrà il dovuto sviluppo con l'emanazione della successiva regolamentazione, già a partire dall'art. 2087 del Codice civile.

Anche questi precetti non riuscirono tuttavia a superare la tangibile inadeguatezza della tutela, mostrando come vano l'intervento legislativo dello Stato, poiché se ne registrò, fin dall'inizio, una scarsa applicazione che ne ha compromesso la portata innovativa, relegando i dettami ad un ruolo solamente teorico.

Il Codice civile del 1942

Il tessuto normativo comincia ad assumere consistenza e certezza con l'inserimento dell'art. 2087 all'interno del Codice civile del 1942, con cui viene chiaramente sancita l'esistenza di un obbligo giuridico del datore di lavoro a garantire la sicurezza dei lavoratori e, corrispondentemente, il diritto di questi all'integrità psico-fisica. Si tratta di una norma cardine, anche essa ancora presente a pieno titolo nell'attuale ordinamento, caratterizzata da ampiezza ed incisività tali da renderla, allora come oggi, riferimento imprescindibile del sistema prescrittivo sulla sicurezza sul lavoro.

L'art. 2087 cod. civ., proponendo tale obbligazione come insita nel contenuto della prestazione di lavoro, supera la concezione meramente assicurativa, configurando una responsabilità che consegue alla mancata adozione di ogni misura idonea a tutelare i lavoratori. Nonostante gli enormi pregi che, per contenuti e tecnica legislativa, debbono essere riconosciuti a questa disposizione (sulla quale ci si soffermerà diffusamente oltre), essa ha tuttavia sempre portato con sé le lacune di una eccessiva genericità e della sua applicazione più che altro in fase repressiva, a infortunio avvenuto, per stabilire la responsabilità risarcitoria del datore di lavoro.

La Costituzione

Il valore sempre maggiore che vanno assumendo gli interventi in questa materia è confermato, qualche anno più tardi, dall'introduzione dei fondamentali principi costituzionali di tutela del lavoro e della salute (artt. 1, 4, 32, 35 e 38 Cost.), nonché di subordinazione dell'iniziativa economica privata al pieno rispetto della sicurezza, libertà e dignità umana (art. 41 Cost.).

L'inderogabile diritto alla salute enunciato dal primo comma dell'art. 32 della Carta costituzionale ("La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti") va inteso quindi in rapporto al cittadino in quanto "partecipe delle varie comunità - familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre - nelle quali svolge la sua personalità" (4), e rappresenta perciò una necessaria

(1) Art. 434 del Codice penale Zanardelli, emanato con il R.D. 30 giugno 1889, n. 6133.

(2) "Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.

Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni".

(3) "Chiunque, per colpa, omette di collocare, ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati all'estinzione di un incendio, o al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 103 a euro 516".

(4) Cass., SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172.

caratterizzazione della persona, anche con specifico riferimento al momento occupazionale, nel quale si ravvisano imprescindibilmente associate sia l'espressione della personalità dell'essere umano che rende la sua prestazione lavorativa, sia l'occasione della esposizione ai rischi che essa comporta. Il diritto alla salute viene così qualificato non solo come un diritto fondamentale per l'uomo, per i valori di cui lo stesso è portatore come singolo, ma anche come interesse della collettività, in quanto bene di rilevanza collettiva e sociale (a presidio del quale è quindi stato posto un sistema pubblico di controllo).

La lettura dell'art. 32 cost., come già sopra accennato, deve sempre essere combinata con l'art. 41 Cost., che recita, nei primi due commi: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Il potere dell'imprenditore, la sua autonomia nel "decidere che cosa, quanto, come e dove produrre" (5), non possono essere considerati come assoluti perché devono sempre relazionarsi con le esigenze protettive dell'individuo, operandosi un bilanciamento tra interessi diversi, che fa sicuramente spiccare l'intento di socializzare il sistema economico nazionale. La libertà economica non viene contraddistinta da quei caratteri di assolutezza, indisponibilità ed inviolabilità di cui, invece, gode il diritto alla salute (inscindibile dal soggetto e irrinunciabile per ragioni di natura etico-sociale), con la conseguenza che essa risulta così sottoposta al potere conformativo e di controllo delle pubbliche autorità.

A corollario di questo accostamento tra i due dettami più rilevanti va anche inserito l'art. 35 Cost., che, con i suoi primi due commi ("La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori"), mostra di voler prescindere dall'incentrare la protezione sulla tipicità della forma di lavoro (la garanzia deve essere perciò di livello onnicomprensivo) e richiama alla irrinunciabilità della formazione ed elevazione professionale, che rivestono importanza fondamentale e fideiussoria anche per la salute e sicurezza dei lavoratori.

La costituzionalizzazione di principi in parte già esistenti ed il derivato passaggio dalla sfera privatistica a quella pubblicistica determinano così una nuova visione della materia, il cui nucleo essenziale è allora rintracciabile più che nel lavoro in genere, nella stessa personalità del cittadino-lavoratore. Dalla previsione di tali precetti ha origine la scelta del legislatore di sanzionare penalmente il generale dovere di protezione della sicurezza dei lavoratori, che avrà esplicazione nella legislazione di dettaglio varata successivamente.

I decreti degli anni Cinquanta

La prima fase della nostra normativa vide quindi l'introduzione dei principi fondamentali per la tutela del lavoratore, che era necessario trovassero adattabilità e traduzione precisa con riferimento al sempre più esteso e complesso sistema produttivo, completandosi ed arricchendosi di disposizioni più specifiche e tecniche. La legge 12 febbraio 1955, n. 51 delegò il Governo ad adottare un *corpus* legislativo in materia preventzionistica, per cui videro la luce provvedimenti di natura generale (D.P.R. n. 547/1955 "Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro" e D.P.R. n. 303/1956 "Norme generali per l'igiene del lavoro") e specifica (*ex multis*: D.P.R. n. 164/1956 "Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni", D.P.R. n. 321/1956 "Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nei cassoni ad aria compressa", D.P.R. n. 322/1956 "Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nell'industria cinematografica e della televisione", D.P.R. n. 323/1956 "Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro negli impianti telefonici"), attraverso i quali fu per la prima volta data una visione sistematica e minuziosa alla tematica, nell'(inarrivabile) intento di coprire l'intero spettro delle attività lavorative.

Tutti questi decreti prevedevano un campo di applicazione molto ampio (attività industriali, agricole, commerciali e settore pubblico, in cui fossero presenti lavoratori subordinati o equiparati (6)), l'individuazione capillare dei soggetti obbligati (talora anche esterni al processo produttivo), contravvenzioni per la violazione di norme antinfortunistiche, un impianto pubblico di enti di controllo ed erano ispirati ad una visione di protezione oggettiva (previsione di un ambiente di lavoro tecnologicamente sicuro, realizzato con il presupposto di un "distanziamento" tra situazione pericolosa e corpo del lavoratore, atto a tutelarlo anche in ordine ad incidenti derivanti da sua negligenza, imprudenza ed imperizia, prescindendo del tutto dal fattore umano quale possibile causa di eventi dannosi); essi consentirono il definitivo passaggio dalle disposizioni risalenti alla fine dell'Ottocento, di scopo esclusivamente assicurativo e non direttamente protettive, ad una legislazione contraddistinta dalla centralità della persona-lavoratore e dalle responsabilità del datore di lavoro. In sostanza si venne a sostituire il concetto diesonero contro il rischio da infortunio con un'effettiva prevenzione ed evitabilità dello stesso. La prospettiva rigida e il sistema impositivo (il rispetto della disposizione era requisito necessario e sufficiente per osservare le condizioni minime di sicurezza) che caratterizzarono

(5) F. Galgano, S. Rodotà, *Rapporti economici. Tomo II artt. 41 - 44 Costituzione*, Zanichelli/Il Foro italiano, 1982, pag. 4.

(6) Artt. 1 e 3, D.P.R. n. 547/1955.

Modulo unico

Lo Statuto dei lavoratori

questa serie di decreti finirono tuttavia, con il tempo, per mostrare l'inadeguatezza ad adattarsi ai cambiamenti ed ai numerosi e costanti progressi tecnologici e scientifici; inoltre, nonostante la ratifica di un obbligo per i dipendenti di osservare le misure di prevenzione adottate all'interno dell'azienda e di segnalare eventuali carenze (7), era comunque dato constatare il mancato riconoscimento del coinvolgimento del lavoratore, titolare di una posizione relegata ai margini dell'intero contesto della sicurezza, di cui risultava essenzialmente solo beneficiario.

Il D.Lgs. n. 626/1994 e le attuali fonti normative

Nel modello regolamentare così delineato, che non verrà sostanzialmente toccato fino agli anni Novanta (quando ad esso si viene ad affiancare la nuova prospettiva dei testi di derivazione comunitaria), si innesta dopo qualche anno l'attuazione concreta di quella necessità di garantire la salute anche come interesse collettivo (secondo la previsione che abbiamo visto essere contenuta nell'art. 32 della Costituzione), realizzata attraverso l'inserimento dell'art. 9 all'interno della legge 20 maggio 1970, n. 300 (comunemente nota come Statuto dei lavoratori): i "lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica". Questa disposizione si abbina e completa la visione individualistica dell'art. 2087 cod. civ. e precorre il nuovo indirizzo che si diffonderà successivamente, con la legislazione posteriore: sorveglianza interna sull'adempimento degli obblighi preventizionali dell'impresa (un diritto potestativo delle rappresentanze dei lavoratori, che prescinde dal preventivo assenso del datore di lavoro, in quanto non si rintracciano limiti o condizionamenti di sorta) e promozione delle misure di tutela da adottare secondo una logica partecipativa tipica delle più recenti relazioni industriali (aspetto questo che tuttavia rimase confinato alla mera espressione teorica di principio, data la prevalente logica conflittuale che caratterizzava l'approccio sindacale del periodo in cui fu varata). Si apre in maniera decisa la strada ad una coscienza collettiva, che tuttavia comincerà ad avere effettività solamente con l'avvento del D.Lgs. n. 626/1994.

Il complesso di norme preventivistiche continua a stratificarsi nel corso degli anni, diventando un insieme sempre più dettagliato ed esteso, ma contemporaneamente anche disarticolato e dispersivo, che da ultimo annovera l'emanazione di nuovi provvedimenti di derivazione europea (8), tra i quali spicca il D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626. Con l'introduzione di un sistema "organico" di programmazione, pianificazione e controllo dell'attività di prevenzione si determina la necessaria collaborazione di tutti i soggetti che, a vario titolo, gravitano nei luoghi di lavoro e si richiede di proceduralizzare l'obbligo di sicurezza (interventi strutturali e sequenziali, documentati in ogni azienda); in questo contesto, la valutazione dei rischi, che è sicuramente la novità maggiore di questo filone normativo, diventa la chiave per poter ovviare sia alla eccessiva genericità delle prime fonti (Codice civile e Carta costituzionale) sia alla troppa specificità che contrassegnava l'apparato degli anni Cinquanta. Il procedimento della valutazione dei rischi consente, infatti, ad ogni datore di lavoro di individuare i precisi contenuti di salute e sicurezza da adottare per adempiere correttamente agli obblighi preventivistici, rapportandoli alla sua peculiare realtà produttiva. I principi di riferimento non cambiano (tanto è vero che la normativa previgente rimane ancora pienamente in vigore), muta il modello applicativo del dovere di sicurezza, che da un'impostazione prevalentemente prescrittiva transita verso una gestione sistematica degli interventi previsti e che non guarda più solamente al "cosa" fare e "come" farlo, ma prende in attenta considerazione "chi" deve farlo. Lo schema cui riportarsi si trasforma da quello basato sulla protezione oggettiva in uno del tutto nuovo, focalizzato sulla prevenzione soggettiva.

Con il passare degli anni, le riflessioni sul numero sempre elevato di infortuni e malattie professionali e la compresenza ancora più estesa e complessa di norme vecchie e nuove (che continuano ad essere pubblicate per effetto dei vincoli di appartenenza all'Unione europea) hanno determinato la necessità di un riassetto della materia, realizzato attraverso l'odierno D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, che ha codificato in un unico testo normativo l'insieme dei fondamentali dettami del settore.

L'impostazione è in pratica la stessa già tracciata con il D.Lgs. n. 626/1994, ma si coglie l'opportunità di prevedere un campo di applicazione (9) ancora più allargato, un sistema istituzionale articolato che ha il compito di supportare i datori di lavoro nella difficile

(7) Art. 6, D.P.R. n. 547/1955 e art. 5, D.P.R. n. 303/1956.

(8) L'impegno di adottare prescrizioni minime per promuovere "il miglioramento (...) dell'ambiente di lavoro, per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori" (art. 118A), assunto dagli Stati membri dell'Unione con l'Atto unico europeo (entrato in vigore il 1 luglio 1987), trova attuazione con l'emanazione dell'insieme di direttive emanate dal Consiglio CE (tra le quali la Direttiva quadro 89/391, che ha dettato i principi base per il raggiungimento delle condizioni ideali dell'interazione uomo-macchina-ambiente), poi recepita all'interno dei provvedimenti nazionali e con le quali il legislatore comunitario ha manifestato un nuovo approccio globale alla materia.

(9) Tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio, nonché a tutti i lavoratori e le lavoratrici, subordinati e autonomi, ed ai soggetti ad essi equiparati (art. 3, commi 1 e 4, D.Lgs. n. 81/2008).

incombenza di applicare le prescrizioni della normativa e di promuovere la cultura della sicurezza, più dettagliate modalità per la redazione della valutazione dei rischi, particolari adempimenti in caso di presenza di contratti di appalto, un sistema sanzionatorio più rigoroso, e, più in generale, un'enfasi sugli aspetti progettuali, compresa la possibilità dell'adozione di un modello di organizzazione e gestione utile per escludere la responsabilità amministrativa della società ex D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

I cambiamenti della figura del datore di lavoro, primario responsabile della sicurezza dei lavoratori

Nel corso dell'avanzamento normativo che abbiamo finora tracciato è possibile riscontrare anche la contemporanea trasformazione della platea degli attori tenuti a garantire la sicurezza sul lavoro, che procede di pari passo col cammino sociale e tecnologico che contraddistingue il trascorrere dei decenni. Il quadro rimane comunque costantemente e fortemente improntato attorno alla figura di quello che è oggi il datore di lavoro, da sempre identificato come il principale debitore di sicurezza nei confronti dei suoi lavoratori. Cambia, o meglio, si precisa e si amplia la sua identificazione.

Tradizionalmente, infatti, il diritto del lavoro si è soffermato sulla figura del prestatore di lavoro, identificando quella del datore come suo necessario contraltare; anche nel sottoinsieme della sicurezza sul lavoro si è seguito questo procedimento di identificazione del ruolo datoriale, che inizialmente è circoscritto e derivato dalla natura subordinata della prestazione di lavoro, ma che con il tempo si estende seguendo l'evoluzione del mercato e dell'organizzazione del lavoro.

I destinatari delle prime prescrizioni normative

La prima legge in materia antinfortunistica, la legge n. 80/ 1898 contemplava destinatari circostanziati degli obblighi, senza però chiarirne i lineamenti: nell'art. 3, infatti, si avvertiva che "i capi o esercenti delle imprese, industrie e costruzioni indicate nell'art. 1 debbono adottare le misure prescritte dalle leggi e dai regolamenti per prevenire gli infortuni e proteggere la vita e l'integrità personale degli operai", mentre il successivo art. 22 recitava: "rimane anche la responsabilità civile al proprietario o capo od esercente dell'impresa, industria o costruzione quando la sentenza penale stabilisca che l'infortunio sia avvenuto per fatto imputabile a coloro che egli ha preposto alla direzione o sorveglianza del lavoro se del fatto di essi debba rispondere secondo il codice civile".

Dopo una rassegna di articoli "neutri" e ad impostazione oggettiva ("i motori in genere..." (10), "il meccanismo o congegno..." (11), "gli elementi di macchine o trasmissioni..." (12), "sarà proibito agli operai..." (13), "i passaggi destinati alla circolazione..." (14), "dovranno essere prese le necessarie disposizioni..." (15)) anche il R.D. n. 230/1899, nel suo penultimo articolo (art. 15) chiariva che gli obblighi preventivisti del decreto erano riferiti a capi o esercenti, che solamente con l'art. 9 dell'ancora posteriore R.D. 13 marzo 1904, n. 141 (il regolamento esecutivo del Testo unico dell'assicurazione adottato con il R.D. 31 gennaio 1904, n. 51, sostitutivo della previgente legge n. 80/1989) venivano individuati in coloro "in nome o per conto del quale le imprese o industrie sono condotte".

Il proprietario, il capo o l'esercente rappresentati come consegnatari degli obblighi, secondo quello che era il modello verticistico e monosoggettivo destinato a caratterizzare tutta la prima fase della produzione legislativa.

Con i reati contemplati dal Codice penale la prospettiva di responsabilità si dilata grazie all'identificazione del soggetto attivo di ciascuna delle fattispecie degli artt. 437 cod. pen. e 451 cod. pen. nel "chiunque" si trova a porre in essere le condotte omissione o commissive in essi previste. Tale generica formulazione trova tuttavia, nella forma omissiva, quasi esclusiva corrispondenza con il soggetto investito degli obblighi di collocare "impianti, apparecchi e segnali" (16) o "apparecchi o altri mezzi destinati alla estinzione di un incendio o al salvataggio o al soccorso" (17) diretti a prevenire infortuni sul lavoro, sicuramente identificabile nel primario responsabile dell'ente; diversamente, nell'ipotesi commissiva (rimozione o danneggiamento), è indispensabile riferirsi a chi in effetti ha tenuto la condotta vietata (ipoteticamente anche un lavoratore). Questa basilare distinzione dell'agente si traduce in una declinazione delle ipotesi commissive come reati comuni (indipendenti dall'investitura in speciali ruoli dell'individuo), mentre quelle omissioni sono ricondotte a quelli propri (compiuti

(10) Art. 1, R.D. n. 230/1899.

(11) Art. 3, R.D. n. 230/1899.

(12) Art. 4, R.D. n. 230/1899.

(13) Art. 8, R.D. n. 230/1899.

(14) Art. 12, R.D. n. 230/1899.

(15) Art. 13 del R.D. n. 230/1899.

(16) Art. 437 cod. pen.

(17) Art. 451 cod. pen.

Modulo unico

L'imprenditore
dell'art. 2087 cod. civ.

solo da chi sia detentore di una particolare qualifica - giuridica o di fatto - oppure si trovi in una certa posizione o possieda un requisito necessario ai fini della commissione dell'illecito). Il reo viene identificato in base all'ufficio svolto nell'attività produttiva, in relazione alle funzioni esercitate, e in questo primo periodo ancora coincide con la figura di vertice, ma in rapporto al processo storico di evoluzione delle forme di organizzazione del lavoro, assumerà una configurazione più complessa ed articolata.

L'inserimento dell'art. 2087 nel titolo II del libro V del Codice civile, dedicato al lavoro nell'impresa, determina il riconoscimento dell'entità responsabile dell'adempimento nella persona dell'imprenditore, e quindi in "chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi" (18), che è pur sempre "il capo dell'impresa" (19) da cui dipendono gerarchicamente i collaboratori. L'imprenditore come unico debitore della sicurezza all'interno di un modello basato su una visione gerarchica e accentrata dell'ente, secondo la quale il controllo e la gestione venivano attribuiti in capo ad un'unica figura. Un sistema unipersonale, in cui il titolare ha il compito di controllare l'attività produttiva ed il suo ciclo.

L'aver indirizzato la prescrizione dell'art. 2087 cod. civ. all'imprenditore ha determinato, nella fase iniziale della sua vigenza, la limitazione dell'ambito applicativo solamente a quella parte di datori di lavoro che rientravano nella sfera degli artt. 2082 (20) e 2083 (21) cod. civ., sulla base di un'interpretazione letterale del testo e della considerazione che solo all'interno dell'impresa vi fossero condizioni di pericolosità tali da giustificare la necessità di adottare misure di sicurezza, ovvero che solamente in un'organizzazione di tipo imprenditoriale fosse possibile approntare concretamente quel tipo di misure.

Questa visione, nel corso degli anni, ha ceduto il passo ad una nuova interpretazione estensiva, alla luce delle sopraggiunte disposizioni costituzionali e della legislazione speciale degli anni Cinquanta, che ha portato ad identificare l'imprenditore dell'art. 2087 cod. civ. con il datore di lavoro inteso in senso più lato, tanto del settore privato quanto di quello pubblico. La lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2087 cod. civ. vede la promessa della salvaguardia della salute prevista dall'art. 32 Cost. non suscettibile peraltro di limitazioni alla sua applicazione in base al tipo di rapporto di lavoro, in quanto sarebbero contrarie alla tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, come prevista dall'art. 35 Cost. Al contempo, una differenza di difesa in ordine alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro tra contratti di lavoro nell'impresa e fuori dalla stessa contravverrebbe al principio di uguaglianza dell'art. 3 Cost. (22), senza contare che una doverosa applicazione del principio generale di buona fede e correttezza nell'adempimento delle obbligazioni e dei negozi (di cui all'art. 1175 cod. civ. e 1375 cod. civ.) consente di indurre l'applicazione della norma, proprio in virtù del suo ruolo cardinale nell'ordinamento, a tutte le ipotesi di prestazione lavorativa, indipendentemente dallo svolgimento della stessa all'interno di una attività imprenditoriale.

Infine, anche la rubricazione della tutela preventzionistica nell'ambito della complessiva regolamentazione del lavoro nell'impresa (23), ha una rilevante finalità sottesa, che è quella di non riportarla ad una esclusiva connessione con il contratto di lavoro (regolamentato dalle sezioni successive allo stesso capo I del titolo in questione): è sufficiente che il lavoratore operi, in presenza di un contratto o meno, all'interno dell'organizzazione e sotto la direzione del titolare, perché scatti in capo a quest'ultimo il dovere di protezione verso il prestatore d'opera.

Il sistema monosoggettivo delineato dal Codice civile, con il susseguirsi dei cambiamenti del sistema delle relazioni industriali, cede via via il passo ad un nuovo paradigma di amministrazione fondato su un modello di produzione complesso, con la frammentazione dei centri di imputazione soggettiva, degli ambiti produttivi e delle relative responsabilità, oltre che delle stesse sedi in cui l'attività viene svolta e i servizi sono erogati. Conseguenza ne è stata che il proprietario si è trovato sempre più lontano dal luogo in cui si compiono le operazioni, soprattutto nelle entità medie e grandi, e non è più materialmente in grado di controllare direttamente il funzionamento dei singoli

La nuova visione
dei decreti degli anni 50

(18) Art. 2082 cod. civ.

(19) Art. 2086 cod. civ.

(20) Cfr. nota 18.

(21) "Sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia".

(22) "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'egualità dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

(23) Titolo II "Del lavoro nell'impresa", capo I "Dell'impresa in generale", sezione I "Dell'imprenditore".