



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Corso di laurea in
Consulente del Lavoro

Sicurezza sul lavoro, ieri e oggi

Relatore
Prof.ssa. Bertocco Silvia

Laureanda
Saviane Rita
Matricola n. 1199209

ANNO ACCADEMICO 2021-2022

*A mio nonno Silvio
e allo zio Lorenzo.*

INDICE

INTRODUZIONE	7
CAPITOLO I	9
L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO	9
I. Le origini: dall'antichità alla nascita delle industrie.....	9
II. La nascita dei sindacati	11
III. La nascita dell'ispettorato del lavoro.....	12
IV. Luci e ombre nel periodo corporativo	13
V. L'evoluzione del corpus normativo in materia sicurezza: dagli anni '50 alla riforma sanitaria	15
VI. La legislazione degli anni '90 e l'attuazione delle direttive comunitarie: il principio di armonizzazione della normativa prevenzionistica.....	17
a. Decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626.....	17
b. Decreto legislativo 9 aprile 2008, n 81.....	19
CAPITOLO II	21
FONTI NORMATIVE NAZIONALI	21
I. Introduzione.....	21
II. Principi costituzionali	21
III. L'art 2087 del codice civile quale norma di chiusura del sistema antinfortunistico	24
IV. L'art 9 dello statuto dei lavoratori	26
V. Responsabilità e tutele penali.....	27
VI. Legislazione specifica	28

CAPITOLO III31

LA PREVENZIONE NEI LUOGHI DI LAVORO. LA SVOLTA COL TESTO UNICO 2008 . 31

I. La tutela della salute	31
II. Le 3p della sicurezza: prevenzione, protezione e promozione.....	32
III. Lo strumento principale della prevenzione: la valutazione del rischio	34
IV. Le tipologie di rischio	37
V. Altri strumenti di prevenzione	40
a. L'organizzazione e l'organigramma della sicurezza	40
b. Il ruolo del lavoratore come creditore della sicurezza.....	42
c. La formazione, le nuove indicazioni	44

CAPITOLO IV47

GLI INCIDENTI SUL LAVORO 47

I. Incidenti sul lavoro, le cd. Morti bianche.....	47
II. Dati statistici italiani, confronto con il passato	48
III. Dati statistici italiani, confronto con i dati europei	51
IV. Vantaggi per tutti	53

CONCLUSIONI57

BIBLIOGRAFIA.....59

INTRODUZIONE

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.

L’elaborato 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 tesi si concentra sulle 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 progetto di tesi è strutturato in quattro 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 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.

Per concludere, l'ultimo capitolo affronta nello specifico il problema degli incidenti nel luogo di lavoro. Nonostante negli ultimi anni i numeri siano progressivamente diminuiti, il cambiamento è troppo lento. Il fenomeno delle morti bianche e degli infortuni sul lavoro rappresenta ancora un tema di grande attualità nelle pagine di cronaca italiana.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO

I. 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 prima¹.

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"*². 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

¹ D. Rigoli, *Sicurezza sul lavoro: la storia della normativa*, in Edil Tecnico, 12 giugno 2018.

² Bibbia, libro del Deuteronomio, capitolo 22, versetto 8.

estrazione, tuttavia nel testo vengono riportate anche le malattie che possono manifestarsi in chi svolge questo tipo di attività³.

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 Sicurezza⁴.

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 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 cominciavano 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 sociale⁵.

³ G. Mannozi, *Sicurezza sul lavoro: una lunga storia*, in SicurAmbiente.it, 2 novembre 2020.

⁴ P. Di Tommaso, *Da Bernardino Ramazzini ai giorni nostri: viaggio nel mondo della sicurezza sul lavoro*, in L'agente fisico, 17 luglio 2014.

⁵ S. Poli, *Società e idee dell'Ottocento*, 8 febbraio 2021.

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)⁶ 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 minacce⁷. 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'agricoltura⁸.

II. 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.

⁶ La legge n. 3657 del 1886, conosciuta come "leggi Berti", non è mai stata del tutto applicata. Fino a quando le spinte dei movimenti operai portarono all'emanazione della legge n. 242 del 1902 che fissava il limite minimo di età per lavorare a 12 anni, 15 per i lavori particolarmente pericolosi e insalubri.

⁷ Il codice penale italiano del 1889, conosciuto come codice Zanardelli, parlava di sciopero nel Capo VI intitolato "Dei delitti contro la libertà del lavoro", ma lo considerava reato solo quando esercitato con violenza o minaccia.

⁸ R. Zucchetti, *Dai primi del '900 al Testo unico, Storia normativa sicurezza sul lavoro in Italia* di Remo Zucchetti, in *Quotidiano Sicurezza*, 29 settembre 2011, cap. 1.

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 iniziali⁹. 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 Cgl, la Confederazione generale del lavoro, che univa tutte le federazioni di categoria in un'unica struttura¹⁰.

III. LA NASCITA DELL'ISPETTORATO 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 scarsa, 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'altra¹¹.

⁹ *Cenni storici*, sito della Fiom-Cgil.

¹⁰ *Storia del sindacato in Italia, dalla nascita della CGL alla "svolta dell'EUR"*, in giornatedimarzo.it, 31 ottobre 2020.

¹¹ F. Calia, *Ispettorato dell'industria e del lavoro 1912-1931*, Regione Lombardia, 12 giugno 2006.

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 lavoro¹².

L'istituzione era formata da un organo centrale affidato al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio¹³ 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 contravvenzioni¹⁴.

IV. 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. Ogni singolo individuo all'interno della società fascista doveva contribuire all'interesse nazionale

¹² R. Zucchetti, *Dai primi del '900 al Testo unico, Storia normativa sicurezza sul lavoro in Italia*, in *Quotidiano Sicurezza*, 13 ottobre 2011, cap. 3.

¹³ Con il passare degli anni e le modifiche dell'organizzazione centrale dello stato italiano, l'ispettorato venne di volta in volta affidato a dicasteri diversi. Ad oggi il ministero competente è il Ministero dell' Lavoro e delle Politiche Sociali.

¹⁴ F. Calia, *Ispettorato dell'industria e del lavoro 1912-1931*, Regione Lombardia, 12 giugno 2006.

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 cattolica¹⁵. 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 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 tensioni¹⁶.

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 carcerazione¹⁷.

¹⁵ D. Lapenta, *Il diritto del lavoro nel ventennio fascista*, in Cinque colonne magazine, 3 aprile 2021.

¹⁶ F. Palaia, *Il sindacalismo fascista e le politiche del lavoro negli anni del regime*, in fondazionedivittorio.it.

¹⁷ *Diritto sindacale, previdenziale e del lavoro nel periodo fascista*, in dirittidirotto.com, 10 febbraio 2017.

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 settimanali¹⁸ e, successivamente, venne emanata anche la legge sul riposo settimanale e domenicale¹⁹. 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 professionali²⁰. Vennero, inoltre, unificate le varie Casse infortuni, assegnando la tutela assicurativa ad un unico ente nazionale contro gli infortuni sul lavoro²¹. 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 necessarie²².

Tutte queste misure di tutela non solo raggiungono il loro culmine con il codice civile, ma sopravvivono anche nell'ordinamento costituzionale, rappresentando il cuore dell'attuale legislazione lavoristica.

V. L'EVOLUZIONE DEL CORPUS NORMATIVO IN MATERIA SICUREZZA: DAGLI ANNI '50 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 lavoro²³. Il lavoro costituisce il principale mezzo di sostentamento e permette di

¹⁸ R.d.l. 15 marzo 1923, n. 692, "Limitazioni all'orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualunque natura".

¹⁹ L. 22 febbraio 1934, n. 370, "Riposo domenicale e settimanale".

²⁰ R.d. 28 agosto 1924, n. 1422, "Provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia"; r.d. 13 maggio 1929, n. 928, "Assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali".

²¹ R.d.l. 23 marzo 1933, n. 264, "Unificazione degli istituti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni degli operai sul lavoro".

²² L. 26 aprile 1934, n. 653, "Tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli"; r.d. 7 agosto 1936, n. 1720.

²³ Art 1, comma 1, Cost: "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro".

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 '50²⁴. 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)²⁵. Le violazioni erano sorrette da sanzione penale con l'ammenda o persino con l'arresto fino a tre mesi per le infrazioni più gravi²⁶. 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

²⁴ D. Rigoli, *Sicurezza sul lavoro: la storia della normativa*, in Edil Tecnico, 12 giugno 2018.

²⁵ Nella Gazzetta Ufficiale: DPR 27 aprile 1955, n.547, *“Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro”*; DPR 7 gennaio 1956, n. 164, *“Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni”*; DPR 19 marzo 1956, n. 303, *“Norme generali per l'igiene del lavoro”*. Rimane escluso il settore dell'agricoltura che ha dovuto adattare come meglio poteva le norme generali redatte soprattutto per il settore dell'industria per garantire un minimo di tutela anche per i lavoratori agricoli.

²⁶ R. Zucchetti, *Dai primi del '900 al Testo unico, Storia normativa sicurezza sul lavoro in Italia*, in Quotidiano Sicurezza, 10 novembre 2011, cap.7.

all'interno dell'attuale Testo Unico sulla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. 81 del 9 aprile 2008)²⁷.

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 lavoro²⁸. 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 Nazionale²⁹ 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)³⁰.

VI. LA LEGISLAZIONE DEGLI ANNI '90 E L'ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE: IL PRINCIPIO DI ARMONIZZAZIONE DELLA NORMATIVA PREVENZIONISTICA

a. DECRETO LEGISLATIVO 19 SETTEMBRE 1994, N. 626

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.

²⁷ L. Menghini, *L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione*, in riv. dell'Osservatorio Olympus, DSL vol 2, 2017.

²⁸ G. Cazzola, *Accade oggi – 20 maggio 1970, nasce lo Statuto dei lavoratori*, in First online, 20 Maggio 2021.

²⁹ L. 23 dicembre 1978, n. 833, "Istituzione del servizio sanitario nazionale", Gazzetta Ufficiale.

³⁰ Ministero della salute, *I principi del Servizio sanitario nazionale*, 30 gennaio 2019 (salute.gov.it); M. L. Cialdella, *L'evoluzione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro*, unipi.it.

Da un punto di vista prettamente economico, inoltre, considerando l'elevato costo della sicurezza sul lavoro, una normativa comune permetteva condizioni di parità concorrenziale tra i produttori di beni e servizi dei diversi paesi³¹.

Dagli anni '80, perciò, la comunità Europea ha cominciato ad emanare direttive e linee guida che gli stati membri dovevano poi recepire a livello nazionale entro un determinato periodo di tempo, raggiungendo gli obiettivi indicati con i mezzi e le modalità che ritenevano più adatti. Sulla base di tali direttive, l'ordinamento italiano introdusse nuovi decreti attuativi che contenevano regole per la sicurezza - ad esempio - contro i rischi derivanti dagli impianti elettrici o da agenti chimici, fisici e biologici utilizzati durante il lavoro³².

La principale direttiva in ambito sicurezza venne emanata il 2 giugno 1989 dal Consiglio dell'Unione Europea. La direttiva 89/391/CEE conteneva nuove misure volte a promuovere il miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori e soprattutto introdusse due principi fondamentali: il principio della programmazione, pianificazione e prevenzione e il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile. In altre parole obbligava i datori di lavoro a valutare il rischio a cui venivano esposti i lavoratori durante lo svolgimento della propria attività. In questo modo la sicurezza non è più solamente sinonimo di prevenzione tecnologica, come lo era in precedenza, ma va a considerare anche l'organizzazione del lavoro e l'uomo stesso³³.

La direttiva viene recepita all'interno dell'ordinamento italiano con il D. Lgs. 626 del 1994, composto da 10 titoli e 13 allegati. Il recepimento interessa 8 direttive con la finalità di modernizzare i meccanismi di tutela della sicurezza. Tale decreto pone l'uomo, anziché la macchina, al centro del sistema di sicurezza globale e la prevenzione diviene centrale. Si passa infatti da un'analisi oggettiva dei rischi tecnici derivanti dagli strumenti di lavoro, all'attenzione focalizzata sulla persona.

Il decreto prevede numerosi obblighi in capo al datore di lavoro tra cui, principalmente, la valutazione di tutti i rischi presenti all'interno della sua azienda, non solo considerando agenti

³¹ R. Zucchetti, *Dai primi del '900 al Testo unico, Storia normativa sicurezza sul lavoro in Italia*, in *Quotidiano Sicurezza*, 17 novembre 2011, cap.8.

³² M. L. Cialdella, *L'evoluzione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro*, unipi.it.

Altri DPR di attuazione delle direttive europee: DPR 962/1982 - prevede la protezione sanitaria dei lavoratori esposti al cloruro di vinile monomero; DPR 175/88 - attuativo della direttiva Seveso del 1982 relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi allo svolgimento di attività industriali; Legge n 46/90 - introduce regole in materia di protezione dei lavoratori contro rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici; d.lgs. n 15 del 1991 - attuazione di diverse direttive in materia di protezione contro rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici; Legge 257/92: introduce norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto.

³³ G. Mannozi, *Sicurezza sul lavoro: una lunga storia*, in *SicurAmbiente.it*, 2 novembre 2020.

specifici ma facendo anche un'analisi aziendale complessiva. Al fine di effettuare una verifica più accurata e precisa dei rischi tecnici e specifici, inoltre, viene introdotto l'obbligo di costituire un servizio di prevenzione interno o esterno all'azienda. Infine, nel sistema organizzativo della sicurezza, oltre al Responsabile del Servizio di Prevenzione (RSPP), vengono previste due nuove figure fondamentali: la prima è il medico competente, nominato dal datore di lavoro, che si occupa dei rischi riguardanti la salute dei lavoratori ed è incaricato ad effettuare visite mediche e controlli sulla salubrità dei luoghi di lavoro. Il secondo è l'RLS (rappresentante dei lavoratori per la sicurezza), scelto dai lavoratori stessi come proprio portavoce presso il management dell'impresa. D'altro canto, il decreto prevede anche il dovere di ciascun lavoratore di prendersi cura della propria persona e di tutti coloro su cui possono ricadere gli effetti delle proprie azioni od omissioni. Tuttavia, la responsabilità del lavoratore può emergere solo se il datore ha provveduto correttamente alla sua formazione e informazione in merito ai processi e i mezzi impiegati per la sicurezza³⁴.

Nel corso degli anni questo decreto è stato modificato più volte, fino ad essere abrogato e sostituito dal d. lgs. 81/2008.

b. DECRETO LEGISLATIVO 9 APRILE 2008, N 81

Il decreto legislativo 81/2008 è noto anche come *“testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”* (TUSL)³⁵ 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.

³⁴ R. Zucchetti, *Dai primi del '900 al Testo unico, Storia normativa sicurezza sul lavoro in Italia*, in *Quotidiano Sicurezza*, 24 novembre 2011, cap.9.

³⁵ Il d. lgs. 81/2008 è stato emanato in attuazione della delega prevista nella legge n 123/2007.

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 stesso³⁶.

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 malattia³⁷.

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 unico³⁸; 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.

³⁶ D.lgs. 81/2008, Art 3, "Campo di applicazione".

³⁷ R. Zucchetti, *Dai primi del '900 al Testo unico, Storia normativa sicurezza sul lavoro in Italia*, in *Quotidiano Sicurezza*, 29 dicembre 2011, cap. 14.

³⁸ C. Frascheri, *Salute e sicurezza sul lavoro*, Edizioni Lavoro, 2016.

CAPITOLO II

FONTI NORMATIVE NAZIONALI

I. 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.

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).

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.

II. 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 art 32, 35 e 41³⁹.

³⁹ Marco Lai, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppo*, G. Giappichelli Editore, 2017.

L'art 32, comma 1, della Costituzione⁴⁰ 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 lavoratori⁴¹.

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 soggetto⁴².

La lettura combinata di tale disposizione con l'art 2 della costituzione⁴³, 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 salubre⁴⁴.

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 economici⁴⁵. La nostra Costituzione è stata la prima, fra quelle europee, a riconoscere e tutelare la salute sia nella sua valenza individuale che collettiva⁴⁶.

L'art 35 della Costituzione⁴⁷ 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

⁴⁰ Art 32, comma 1, Cost: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”.

⁴¹ A. Greco, *Articolo 32 Costituzione italiana: spiegazione e commento*, in Leleggepertutti.it, 28 dicembre 2021.

⁴² Marco Lai, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppo*, G. Giappichelli Editore, 2017.

⁴³ Art 2 Cost: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

⁴⁴ C. M. Ruocco, *La tutela della salute: una lettura costituzionalmente orientata*, in Diritto.it, 23 luglio 2020.

⁴⁵ Marco Lai, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppo*, G. Giappichelli Editore, 2017.

⁴⁶ A. Greco, *Articolo 32 Costituzione italiana: spiegazione e commento*, in Leleggepertutti.it, 28 dicembre 2021.

⁴⁷ Art 35, comma 1, Cost: “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”.

essere trattato come un vero e proprio diritto⁴⁸. 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 equiparati⁴⁹. 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 recenti⁵⁰.

L’importanza attribuita alla tutela della salute viene confermata nell’art 41 della Costituzione⁵¹. 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 impresa⁵².

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

⁴⁸ A. Greco, *Articolo 35 Costituzione italiana: spiegazione e commento*, in Leleggepertutti.it, 31 dicembre 2021.

⁴⁹ V. Art 3, comma 4, TUSL, d.lgs. 81/2008.

⁵⁰ Per lungo periodo la normativa rimase inapplicata e non tutti avevano le stesse tutele dei lavoratori subordinati. I riders hanno ottenuto le stesse tutele del rapporto di lavoro dipendente solo nel 2019 con la legge n. 128.

⁵¹ Art 41, comma 1 e 2, Cost: “L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”. La tutela dell’ambiente e della salute sono stati aggiunti solo recentemente con la legge costituzionale n° 1 del 2022.

⁵² A. Greco, *Articolo 41 Costituzione italiana: spiegazione e commento*, in Leleggepertutti.it, 9 febbraio 2022.

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 economica⁵³.

III. L'ART 2087 DEL CODICE CIVILE QUALE NORMA DI CHIUSURA DEL SISTEMA ANTINFORTUNISTICO

Fondamentale per la legislazione lavoristica è l'art 2087 del Codice Civile⁵⁴. 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*.

⁵³ Massimo Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, 1983.

⁵⁴ Art 2087 Codice civile: "L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro".

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 giurisprudenziale⁵⁵. 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)⁵⁶. 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"⁵⁷. Tra queste vengono ricomprese anche le buone prassi⁵⁸ 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 eccessivi⁵⁹. 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

⁵⁵ Al criterio della massima sicurezza tecnologicamente possibile è parso sovrapporsi il più empirico criterio del livello di sicurezza generalmente praticato nel settore.

⁵⁶ Marco Lai, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppo*, G. Giappichelli Editore, 2017.

⁵⁷ Cass., sez. lav., 10 giugno 2019, n. 15562.

⁵⁸ V. definizione "buone prassi" d. lgs. 81/2008, lettera v.

⁵⁹ A. Megaro, *La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive*, in *Nomos-Le* attualità del diritto, 2013, p. 12.

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 possibile⁶⁰.

IV. 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 collettivo⁶¹ e prevenzionale. L'art 9 SL⁶² 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

⁶⁰ Avv. Cesare Menotto Zauli, *La responsabilità del datore di lavoro ex art. 2087 c.c.*, 5 agosto 2020.

⁶¹ Lo SL garantisce l'interesse collettivo, ossia di un gruppo specifico di persone e un numero circoscritto di soggetti, in questo caso quello dei lavoratori che operano nello stesso ambiente di lavoro e che sono esposti ai medesimi rischi. Si distingue dall'interesse della collettività che sta, invece, ad indicare un numero imprecisato di soggetti.

⁶² Art 9 Statuto 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".

15 delle preleggi⁶³. 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 art 18 e 19 del d.lgs. 626/94, poi assorbiti all'interno del d.lgs. 81/2008 (art 47 e ss)⁶⁴.

V. 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 delinarsi un reato di tipo omissivo improprio⁶⁵.

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 art 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 dolosa⁶⁶ o colposa⁶⁷ 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

⁶³ V. art 15 disp. prel. c.c. dove il legislatore specifica che una legge si considera abrogata se "*la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore*".

⁶⁴ Marco Lai, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppo*, G. Giappichelli Editore, 2017; A. Megaro, *La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 2013, p. 15.

⁶⁵ Il reato omissivo è improprio quando oltre alla violazione di legge si verifica anche l'evento dannoso. Si distingue da quello *proprio* che si configura anche solo di fronte ad un reato di mera condotta.

⁶⁶ V. Art 437, Codice penale, "Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro".

⁶⁷ V. Art 451 Codice penale, "Omissione colposa di cautele o difese contro infortuni sul lavoro".

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 489⁶⁸ e 590⁶⁹ 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.

VI. 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

⁶⁸ V. Art 589, Codice penale, "Omicidio colposo".

⁶⁹ V. Art 590, Codice penale, "Lesioni personali e colpose".

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 ultra-specifici e alcuni decreti esterni come ad esempio il d.lgs. 758/94 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. 146/2021 (convertito in l. 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 ASL⁷⁰.

⁷⁰ DUBINI R., *DL 146: la riforma del testo unico di sicurezza del lavoro*, in puntosicuro.it, 25 gennaio 2022.

CAPITOLO III

LA PREVENZIONE NEI LUOGHI DI LAVORO. LA SVOLTA COL TESTO UNICO 2008

I. 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 tutela⁷¹. 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*⁷².

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. 81/2008⁷³ 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

⁷¹ L'OMS, istituita nel 1948 con sede a Ginevra, è l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata per le questioni sanitarie. Vi aderiscono 194 Stati Membri di tutto il mondo, divisi in 6 regioni (Europa, Americhe, Africa, Mediterraneo Orientale, Pacifico Occidentale e Sud-Est Asiatico).

⁷² Ministero della salute, Rapporti internazionali, *Organizzazione Mondiale Sanità*, ultimo aggiornamento 6 ottobre 2017 (salute.gov.it).

⁷³ D.lgs. 81/2008, art 2, lett o, "salute: stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità".

qualitativamente molto elevato che deve corrispondere all'appagamento e alla soddisfazione piena del lavoratore⁷⁴.

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 collettivo⁷⁵.

II. LE 3P DELLA SICUREZZA: PREVENZIONE, PROTEZIONE E 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 lavoratore⁷⁶. 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

⁷⁴ A. Monea, *La salute nei DLgs n. 81/2008: profili giuridici e implicazioni di cambiamento organizzativo*, unirc.it.

⁷⁵ S. Laforgia, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in riv. dell'Osservatorio Olympus, DSL vol 1, 23 giugno 2016.

⁷⁶ *La salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro: introduzione alla normativa vigente*, in pubblicazioni venetoagricoltura.org.

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 settore⁷⁷.

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)⁷⁸.

⁷⁷ D.lgs. 81/2008, art 15, comma 1, punto c) "L'eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico".

⁷⁸ A. Di Martino, *Sicurezza con le tre P: prevenzione, protezione, promozione*, in repertoriosalute.it, 8 luglio 2015.

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 TU⁷⁹. Non è più una responsabilità esclusiva dei servizi sanitari, ma i promotori sono le istituzioni, le associazioni, le scuole e le stesse imprese⁸⁰.

III. 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*⁸¹. Salute e prevenzione sono perciò i due principi chiave su cui ruota tutta la normativa ed insieme evocano il principio di

⁷⁹ D.lgs. 81/2008, art 2, lett. p) "sistema di promozione della salute e sicurezza: complesso dei soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali, alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori."

⁸⁰ Dipartimento di prevenzione SPISAL, *La promozione della salute nei luoghi di lavoro -WHP*, ULSS9, Regione del Veneto.

⁸¹ D.lgs. 81/2008, art 2, lett. n) "prevenzione: il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno".

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 utilizzare⁸².

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 indelegabile del datore di lavoro⁸³. 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 dipendenti⁸⁴.

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*⁸⁵ 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

⁸² *Prevenzione dei rischi sul lavoro*, in dirittierisposte.it.

⁸³ D.lgs. 81/2008, Art 17, "Obblighi del datore di lavoro non delegabili".

⁸⁴ F. Cattaneo, *Documento di valutazione dei rischi: cos'è e come si redige*, in *Studio Essepi magazine*, 28 aprile 2018.

⁸⁵ D.lgs. 81/2008, art 2, lett r) "pericolo: proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni".

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*⁸⁶, 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 lavorativo⁸⁷.

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 possibile⁸⁸.

⁸⁶ D.lgs. 81/2008, art 2, lett s) "rischio: probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione".

⁸⁷ Commissione europea, M. Thyssen, *La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro sono affare di tutti*, 2016; *Quali sono le fasi della valutazione dei rischi?*, in *puntosicuro.it*, 4 ottobre 2017.

⁸⁸ F. Cattaneo, *Documento di valutazione dei rischi: cos'è e come si redige*, in *Studio Essepi magazine*, 28 aprile 2018.

IV. 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 biologici⁸⁹. 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 salute⁹⁰. 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

⁸⁹ *Catalogazione dei rischi aziendali*, anfos.it.

⁹⁰ Inail, *Le malattie asbesto correlate*, 2021; G. Cremonese, *Rischio amianto sul lavoro e malattie asbesto-correlate: la situazione*, in *Studio essepi magazine*, 20 gennaio 2022.

Il documento Inail citato ha indicato che nell'ultimo quinquennio, ossia il 2016-2020, sono stati circa 1.500 ogni anno i lavoratori ai quali è stata riconosciuta una malattia da amianto. Di cui 715 con esito mortale.

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 batteri⁹¹.

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 psicosociali⁹². Tra i primi è necessario considerare le conseguenze negative dovute a ritmi usuranti di lavoro praticati senza pause adeguate o turni insufficienti, 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 sicurezza⁹³.

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

⁹¹ *Valutare i rischi*, formativa.it.

⁹² *Catalogazione dei rischi aziendali*, anfos.it.

⁹³ T. Menduto, Il rischio organizzativo nella normativa sulla sicurezza sul lavoro, in *puntosicuro.it*, 21 dicembre 2016.

rischi, aumentando la probabilità di accadimento e la gravità del danno⁹⁴. 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. 78/2010 (conv. con L. 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 duratura⁹⁵.

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 uomini⁹⁶, 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 uditiva⁹⁷.

⁹⁴ Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Rischi psicosociali e stress nei luoghi di lavoro*.

⁹⁵ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Circolare 18 novembre 2010, rischio da stress lavoro-correlato.

⁹⁶ Inail, *Donne e lavoro, il nuovo numero di Dati Inail tra gender gap salariale e infortuni al femminile*, 8 marzo 2022.

⁹⁷ *Differenza di genere, età e provenienza: quanto incide la cultura*, in Consilia news, 9 novembre 2017.

Con il d. lgs 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 rischio⁹⁸.

V. ALTRI STRUMENTI DI PREVENZIONE

a. 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 svolta⁹⁹.

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

⁹⁸ G. Rossini, *Contratto a termine e valutazione dei rischi*, 27 gennaio 2020; Cass., sez. lav., 18 maggio 2007, n. 11622.

⁹⁹ L. Menghini, *L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione*, in riv. dell'Osservatorio Olympus, DSL vol 2, 3 ottobre 2017.

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 infortunio¹⁰⁰.

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 essi¹⁰¹. 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'azienda¹⁰².

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. 146/2021, convertito nella legge n. 215/2021.

¹⁰⁰ S. Celli, *Il pubblico ministero davanti agli infortuni sul lavoro*, in *Questione Giustizia*, 2019.

¹⁰¹ *Organizzazione aziendale e organizzazione della sicurezza sul lavoro*, in *puntosicuro.it*, 8 maggio 2014.

¹⁰² D. Rigoli, *Sicurezza sul lavoro: ecco l'organigramma*, in *Edil Tecnico*, 24 settembre 2018.

La prima novità riguarda l'art 18 del d.lgs. 81/2008, dove viene introdotta la lettera b-bis che aggiunge in capo al datore di lavoro l'obbligo di nominare formalmente il preposto a pena di sanzione.

Di particolare interesse anche i nuovi obblighi in capo al preposto introdotti all'art 19 del T.U., affidando così ad esso un ruolo di assoluta centralità nel sistema sicurezza, al pari dei dirigenti e del datore di lavoro. Innanzitutto, viene modificata la lettera a) dell'articolo, andando così a specificare che i preposti oltre a sovrintendere e vigilare sull'operato dei lavoratori, dovranno anche intervenire per modificare il comportamento non conforme alla normativa e alle disposizioni aziendali, fornendo le opportune indicazioni sul corretto modo di agire in sicurezza. Inoltre, mentre prima la legge nel caso in cui si verificasse tale situazione parlava solamente dell'obbligo di informare i superiori gerarchici, ora prevede anche il dovere del preposto di interrompere l'attività del lavoratore. Infine, con l'aggiunta della lettera f-bis), il legislatore prevede che nel caso in cui il preposto rilevi deficienze nelle attrezzature di lavoro o nuove condizioni di pericolo, esso abbia la facoltà di interrompere temporaneamente l'attività e segnalare tempestivamente le non conformità al datore di lavoro e al dirigente.

Infine, il decreto-legge introduce il comma 8 bis all'art 26 del TUSL, il quale prevede che in caso di appalto e subappalto i datori di lavoro comunichino espressamente al committente i nominativi degli addetti al ruolo di preposto¹⁰³.

b. 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 medesimo¹⁰⁴. Si può

¹⁰³ R. Dubini, *DL 146: la riforma del testo unico di sicurezza del lavoro*, in puntosicuro.it, 25 gennaio 2022.

¹⁰⁴ M. Martinelli, *L'individuazione e le responsabilità del lavoratore in materia di sicurezza sul lavoro*, Working Papers di Olympus, giugno 2014.

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 circondano¹⁰⁵. 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 inottemperanza¹⁰⁶.

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 lavoratori¹⁰⁷.

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.

¹⁰⁵ Art 20, comma 1, d.lgs. 81/2008: "Ogni lavoratore deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro".

¹⁰⁶ C. Lazzari, *Gli obblighi di sicurezza del lavoratore, nel prisma del principio di autoresponsabilità*, in riv. dell'Osservatorio Olympus, DSL vol 1, 3 marzo 2022.

¹⁰⁷ *Quali sono i diritti e gli obblighi dei lavoratori?*, puntosicuro.it, 28 gennaio 2016; *Obblighi del lavoratore*, anfos.it.

c. 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 ridurne 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 lavorativa¹⁰⁸.

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 effettuati¹⁰⁹. 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

¹⁰⁸ R. Dubini, *DL 146: la riforma del testo unico di sicurezza del lavoro*, in puntosicuro.it, 25 gennaio 2022; *Sicurezza sul lavoro. Con la conversione del D.L. 146/2021 nuove tutele per i lavoratori e maggiori obblighi per i lavoratori e maggiori obblighi per preposti e titolari*, in Assotir.it, 6 gennaio 2022.

¹⁰⁹ Nuovo comma 5, art 37, d.lgs. 81/2008: "L'addestramento viene effettuato da persona esperta e sul luogo di lavoro. L'addestramento consiste nella prova pratica, per l'uso corretto e in sicurezza di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale; l'addestramento consiste, inoltre, nell'esercitazione applicata, per le procedure di lavoro in sicurezza. Gli interventi di addestramento effettuati devono essere tracciati in apposito registro anche informatizzato".

dell'esercitazione delle procedure, ma non l'obbligo relativo al tracciamento dell'addestramento nel registro, elemento comunque utile ai fini accertativi¹¹⁰.

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*¹¹¹. 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 transazione, precisa l'INL, si dovrà fare riferimento a quanto previsto dall'accordo precedente del 2011¹¹².

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 autoformativo, 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 lavoro¹¹³.

¹¹⁰ Ispettorato Nazionale del Lavoro, Circolare 16 febbraio 2022, n. 1, Art. 37, D.Lgs. n. 81/2008 come modificato dal D.L. n. 146/2021 (conv. da L. n. 215/2021) – *obblighi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro*.

¹¹¹ Nuovo comma 7-ter, art 37, d.lgs. 81/2008: “Per assicurare l'adeguatezza e la specificità della formazione nonché l'aggiornamento periodico dei preposti ai sensi del comma 7, le relative attività formative devono essere svolte interamente con modalità in presenza e devono essere ripetute con cadenza almeno biennale e comunque ogni qualvolta sia reso necessario in ragione dell'evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi”.

¹¹² Ispettorato Nazionale del Lavoro, Circolare 16 febbraio 2022, n. 1, Art. 37, D.Lgs. n. 81/2008 come modificato dal D.L. n. 146/2021 (conv. da L. n. 215/2021) – *obblighi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro*.

¹¹³ T. Menduto, *Le novità del decreto 81: datori di lavoro, formazione, DPI e sanzioni*, in puntosicuro.it, 28 gennaio 2022.

CAPITOLO IV

GLI INCIDENTI SUL LAVORO

I. INCIDENTI SUL LAVORO, LE CD. MORTI BIANCHE

In Italia gli incidenti sul lavoro sono purtroppo ancora presenti. La stampa e i media riportano notizie di tragici infortuni che si verificano all'interno delle aziende e che coinvolgono lavoratori e lavoratrici di qualunque età ed esperienza. Rimanere invalidi a seguito di un infortunio o ammalarsi per una causa professionale non è accettabile in una società moderna e industrialmente avanzata come quella odierna.

Eppure la mortalità legata al lavoro continua ad essere un fenomeno all'ordine del giorno. Basti pensare che all'alba del 2022, solo nel mese di gennaio, si sono verificati 43 decessi in occasione del lavoro e 13 in itinere. In totale 46 vittime, quasi raddoppiate rispetto a quanto registrato nello stesso mese dello scorso anno. Numeri drammatici che raccontano il dolore di altrettante famiglie¹¹⁴.

I decessi che si verificano a causa di incidenti avvenuti durante o per causa del lavoro vengono definiti *morti bianche*. Tale espressione nasce durante la Seconda guerra mondiale, utilizzata per riferirsi ai soldati che perdevano la vita non a causa di un attacco nemico ma per assideramento nella neve. Solo, successivamente, negli anni Ottanta, comincia ad essere utilizzata per contraddistinguere le morti sul lavoro, alludendo all'assenza di una mano direttamente responsabile dell'incidente¹¹⁵. Il richiamo ad un aggettivo che vuol intendere fatalità è sempre stato molto criticato¹¹⁶. La responsabilità non è di certo da attribuire al caso o al destino ma piuttosto può essere individuata nella figura del legislatore che se da un lato *tutela poco i più deboli attribuendo pene irrisorie per omicidi colposi*¹¹⁷ dall'altro ha emanato una normativa che nel suo complesso risulta molto articolata e in molti casi soggetta ad interpretazione. O ancora potrebbe essere imputata alle inadempienze degli imprenditori, anebbiati dalla logica del profitto, o persino alle disattenzioni dei lavoratori. A parer mio, la principale causa di questo drammatico fenomeno è l'errore di non attribuire e riconoscere la giusta importanza alla cultura della prevenzione da parte sia degli

¹¹⁴ C. Casadei, *In gennaio gli infortuni aumentano del 47%, i morti sul lavoro sono stati 46*, in il sole 24 ore, 28 febbraio 2022.

¹¹⁵ G. De Rienzo, *Scioglilingua*, rubrica linguistica del Corriere della Sera, 21 settembre 2007.

¹¹⁶ P. Chirumbolo, *«Morti bianche» od omicidi colposi? La rappresentazione delle morti sul lavoro nella narrativa italiana del nuovo millennio*, in *Revue Notos*.

¹¹⁷ Samanta Di Persio, *Morti bianche*, Milano, Casaleggio Associati, 2008, p. 19.

imprenditori che dei lavoratori. Le persone tendono a riporre troppa fiducia nelle proprie capacità e nella convinzione che un evento, fino ad ora non verificato, possa non verificarsi mai, quando invece la cosa migliore per scongiurare l'accadimento di un evento dannoso è ridurre il più possibile il rischio attuando tutte le misure preventive necessarie.

II. DATI STATISTICI ITALIANI, CONFRONTO CON IL PASSATO

La nascita della problematica legata agli incidenti sul lavoro risale alle rivoluzioni industriali, in particolare all'avvento delle industrie. La fabbrica ha portato ad un'enorme crescita economica a livello nazionale e globale, eppure diversi autori nel secolo scorso hanno descritto la fabbrica nei modi più tragici. Stefano Valenti, vincitore del premio Campiello Opera Prima, intitola il suo romanzo *"La fabbrica del panico"*, luogo per mano della quale ha visto spegnersi lentamente la vita del padre dopo che fu esposto alle polveri d'amianto. Valenti equipara la fabbrica ad una prigione, descrivendo l'esperienza lavorativa entro quelle quattro mura come *una condanna senza reato* dove i lavoratori vengono trattati come *carne da macello* e non hanno possibilità di scampo¹¹⁸. Con toni ancora più accesi, Jean-Pierre Levaray la descrive come *il luogo della non vita per eccellenza*, dove è facile perdere sé stessi a causa delle pessime condizioni igienico-ambientali e delle modalità di lavoro usuranti, ma dove spesso si perde pure la vita¹¹⁹. Un dato drammatico viene, infatti, riportato da Angelo Ferracuti nel libro *"Il costo della vita"*, annunciando che nel giro di 20 anni (tra il 1946 e il 1966) si sono verificati in Italia 22.860.964 casi di infortunio e di malattia professionale, con 82.557 morti e 966.880 invalidi: *quasi un milione di menomati, il doppio di quelli causati dalle due guerre mondiali, che furono mezzo milione*¹²⁰. Una vera e propria strage negli anni "d'oro" del boom economico.

In seguito, i luoghi di lavoro sono stati resi maggiormente sicuri e salubri grazie alla normativa di matrice europea emanata a livello nazionale. In questo modo è stato possibile ridurre il problema della mortalità e degli infortuni sul luogo di lavoro, dapprima limitando le conseguenze dannose a seguito del verificarsi di un incidente e poi con un intervento sempre più orientato alla prevenzione, cercando di eliminare alla radice il rischio che l'evento dannoso si concretizzi.

Secondo le serie storiche dell'INAIL, nel 1969 in Italia si registrano 3.863 infortuni mortali sul lavoro, ossia una media di 10 decessi al giorno. Cinquant'anni dopo, nel 2019, i casi sono calati

¹¹⁸ Stefano Valenti, *La fabbrica del panico*, Milano, Feltrinelli, 2013, p. 26.

¹¹⁹ Jean-Pierre Levaray, *Maledetta fabbrica*, Viterbo, Nuovi equilibri, 2010, p. 3-71.

¹²⁰ Angelo Ferracuti, *Il costo della vita*, Einaudi, 2013, p. 9

notevolmente e gli incidenti mortali sul lavoro registrati ammontano a 1.089, una media di “solo” 3 al giorno, ma comunque 1.089 di troppo¹²¹.

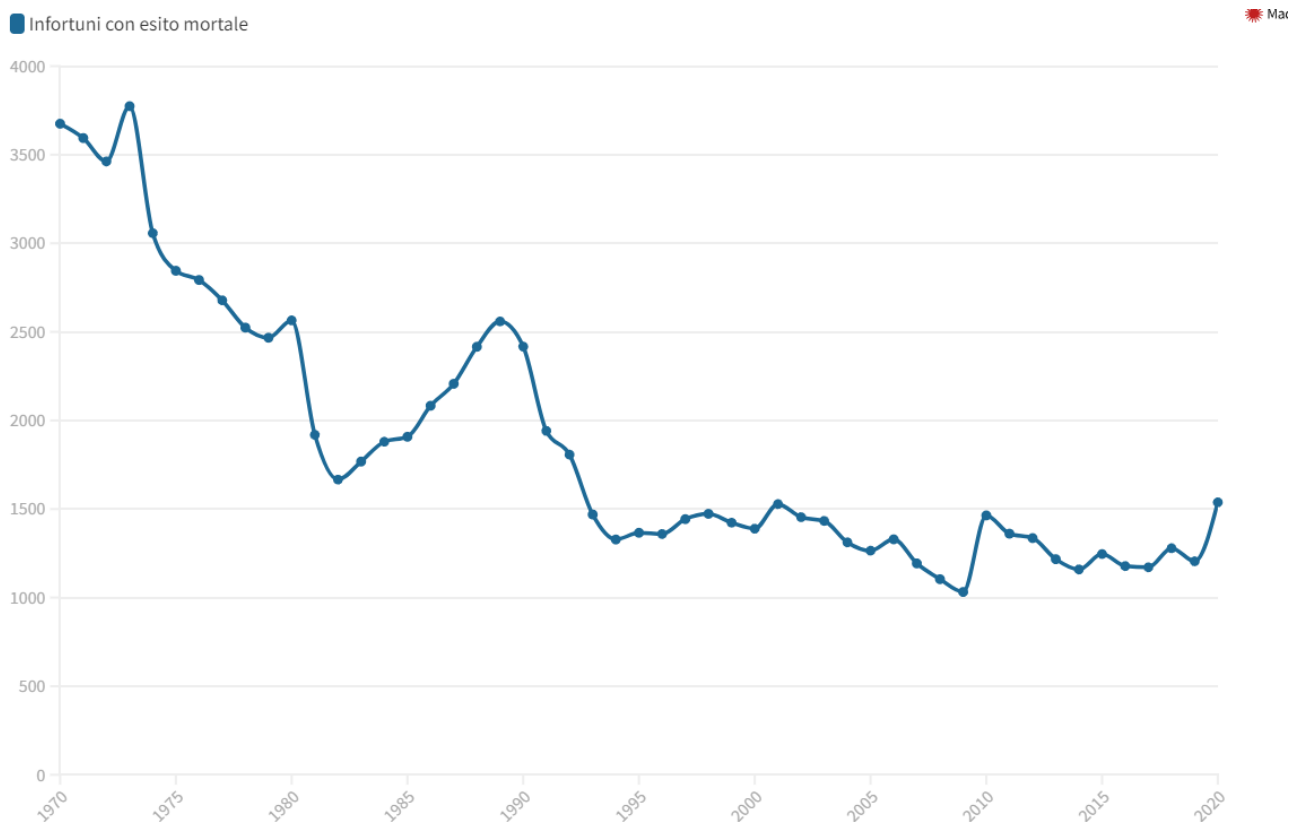


Grafico 1. Infortuni sul lavoro in Italia, 1970-2020. Fonte: Serie storiche Inail 1970-2014; rapporto Inail 2015; rapporto Inail 2016-2020

Come dimostra il grafico, gli incidenti sul lavoro con esito mortale, tra alti e bassi, sono nettamente diminuiti negli ultimi quarant'anni: nel periodo tra il 1971 e il 1980 sono stati denunciati quasi 3 mila eventi all'anno (più di 8 decessi al giorno) e il decennio successivo circa 2 mila all'anno (quasi 6 decessi al giorno). Il numero è continuato a calare e nell'ultimo decennio (2011-2020) sono stati registrati 1.283 casi (3,5 decessi al giorno).

Nel 2020 si è registrato un aumento degli infortuni mortali in occasione di lavoro, raggiungendo la media di 4,2 decessi al giorno. Tuttavia va precisato che il conteggio è stato fortemente influenzato dalla pandemia e dai conseguenti decessi da Covid-19. Se infatti si analizzano gli anni precedenti, il dato è rimasto sostanzialmente stabile con una media annuale assestata tra i 3,2 e i 3,5 decessi al giorno nel periodo tra il 2016 e il 2019¹²².

¹²¹ A. Tassinari, *Salute, sicurezza e conflitto: rileggere l'articolo 9 dello Statuto dei Lavoratori nell'emergenza Covid19*, a cura di Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 19 maggio 2020.

¹²² INAIL, *Statistiche storiche, Casi denunciati*, Tav. 1 Casi d'infortunio denunciati – Industria e servizi + agricoltura; *Landini sbaglia ancora: i morti sul lavoro sono meno di 30 anni fa*, Redazione di Pagella Politica, 10 agosto 2021.

Stessa diminuzione casistica anche per gli infortuni senza esito fatale. L'Inail registra il picco più alto nel 1970 raggiungendo circa un 1 milione e 600 mila denunce. Non ci sono mai stati cambiamenti repentini ma in generale, di anno in anno, i casi sono diminuiti. Nel 2019 l'INAIL registra circa 645 mila denunce di infortunio (0,09% in meno rispetto al 2018)¹²³.

Le dinamiche storiche e il cambiamento dei numeri in materia di infortuni -con o senza esito fatale- sono rassicuranti. Soprattutto considerando che parallelamente alla diminuzione dei casi si è registrato negli anni un incremento progressivo degli occupati e si sono individuati nuovi fattori di rischio per la salute dei lavoratori che prima non venivano considerati né conteggiati -come ad esempio malattie professionali quali l'inquinamento elettromagnetico o rischi trasversali che causano stress lavorativo, burnout e mobbing-. Nonostante ciò, la media odierna è decisamente inferiore rispetto a quella degli ultimi quarant'anni. Tale riduzione dimostra l'efficacia della normativa emanata e migliorata nel corso degli anni, grazie alla quale sono state introdotte regole e adempimenti formali, primo fra tutti il Documento di valutazione del rischio, e si è sviluppata una coscienza collettiva basata sulla cultura della prevenzione.

Tuttavia, tralasciando i confronti con il passato, i numeri sono ancora troppo elevati, considerando in aggiunta che i lavoratori non coperti da assicurazione Inail sfuggono alle statistiche sul fenomeno. Dunque, non rientrano nel computo delle denunce di infortuni sul lavoro principalmente gli abusi e i sommersi, in nero o clandestini, e alcune altre categorie¹²⁴. Diverse organizzazioni e istituti, infatti, riportano dati molto più elevati. Per esempio, l'Osservatorio Indipendente di Bologna che vanta di registrare tutti gli incidenti letali sul lavoro fin dal 2008, anno in cui è stato fondato, registra nel 2019

Al fine di una migliore comprensione dei dati, si specifica che ad ogni denuncia corrisponde una singola persona infortunata. Nel caso di infortuni collettivi il datore di lavoro è, dunque, tenuto a presentare all'Inail tante denunce quanti sono i lavoratori coinvolti. Inoltre, i dati comprendono tutti i casi avvenuti in occasione di lavoro, compresi quelli in itinere.

¹²³ INAIL, *Relazione Annuale 2019*, a cura del presidente F. Bettoni, p.6; INAIL, *Statistiche storiche, Casi denunciati*, Tav. 1 *Casi d'infortunio denunciati – Industria e servizi + agricoltura*.

¹²⁴ L. Pleuteri, *Morti sul lavoro: la strage senza fine nelle statistiche Inail*, in Osservatorio Diritti, 4 ottobre 2021.

Silvino Candeloro, della direzione nazionale di Inca Cgil, confessa all'Osservatorio Diritti che nel conteggio delle denunce di infortunio sul lavoro effettuate dall'Inail non rientrano: abusivi, sommessi, forze di polizia e forze armate, vigili del fuoco, liberi professionisti indipendenti, consulenti del lavoro e periti industriali, commercianti titolari di imprese individuali, alcune partite iva, giornalisti, dirigenti e impiegati del settore agricolo, contadini per hobby, amministratori locali, sportivi dilettanti, parte del personale di volo, volontari della protezione civile e infermiere volontarie della Croce rossa. Nelle statistiche e nelle tutele dell'Istituto da poco rientrano i riders, e ancora più recentemente i lavoratori autonomi dello spettacolo grazie al d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (convertito in l. 23 luglio 2021, n. 106).

P. Bellanti, *Assicurazione Inail, si allarga l'obbligo: ecco per chi scatta*, in *LeggiOggi.it*, 1° marzo 2022.

un totale di 1.437 lavoratori morti sul lavoro, un dato quasi raddoppiato rispetto ai decessi accertati dall'Inail pari a 628¹²⁵.

Inaccettabile è la media odierna di infortuni mortali sul luogo di lavoro che ammonta a più di 3 decessi ogni giorno. In un Paese in cui il primo articolo della Costituzione esalta il valore del lavoro, proprio sul lavoro non è più tollerabile morire. La sicurezza deve assumere un significato prioritario a livello nazionale e all'interno di ogni singola realtà, in quanto *“anche una sola vittima del lavoro infligge al corpo sociale una ferita non rimarginabile”*¹²⁶.

III. DATI STATISTICI ITALIANI, CONFRONTO CON I DATI EUROPEI

Il problema legato alla mancata prevenzione nei luoghi di lavoro non riguarda solo l'Italia ma l'intera Europa. In tutto il continente sin dai tempi dell'industrializzazione e della nascita della società moderna, accanto alla crescita economica e al raggiungimento di elevati livelli di qualità della vita dei cittadini europei, continua a contrapporsi il fenomeno degli infortuni, delle malattie e delle morti sul lavoro.

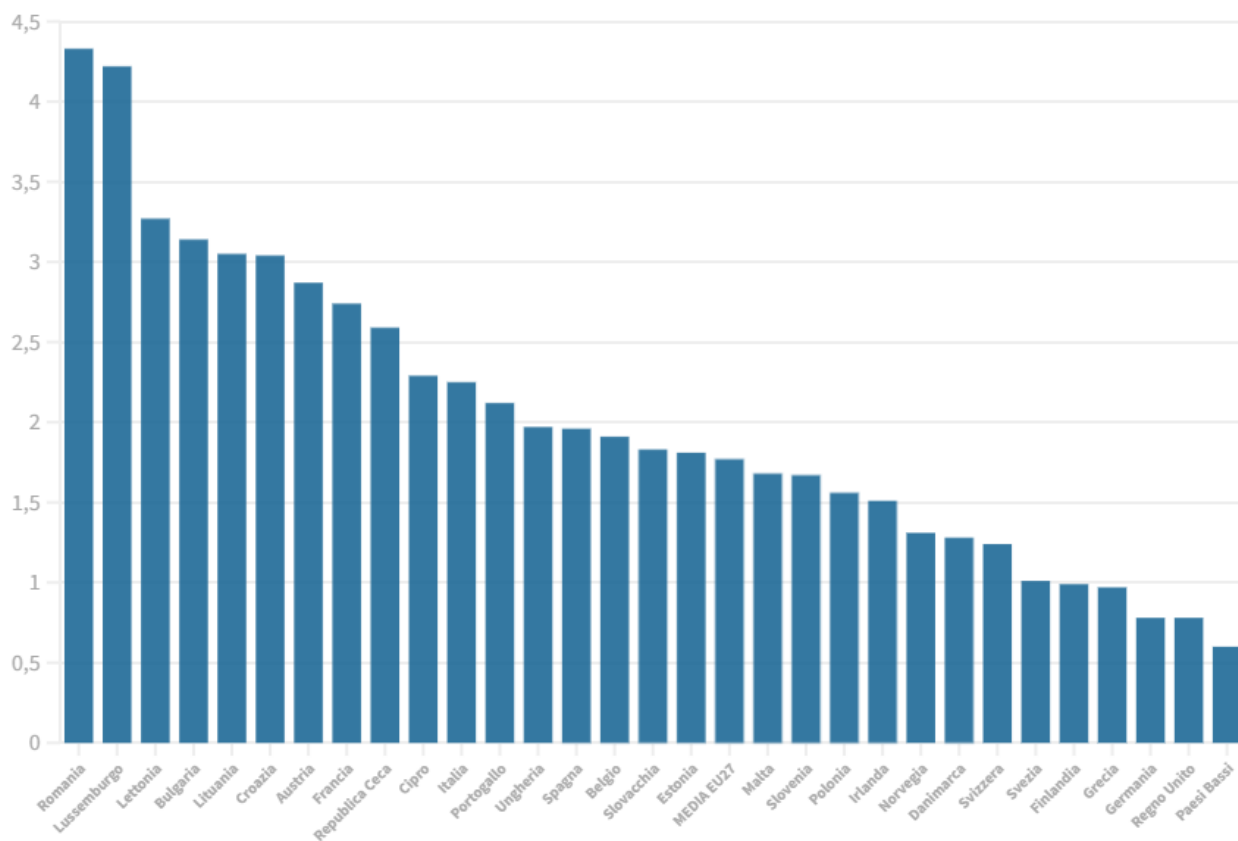
In termini assoluti, nei primi anni del secolo, l'Italia è risultato il paese con il più alto numero di morti sul lavoro in Europa. Ad oggi è il secondo dell'Unione dopo la Francia. Tuttavia, in rapporto al numero della popolazione il fenomeno risulta più grave in altri Paesi come la Romania o Lussemburgo¹²⁷. Di seguito riporto il grafico fornito dall'Eurostat relativo al numero di morti sul lavoro ogni 100.000 occupati nel 2018, ultimo disponibile in un'analisi più completa dell'ufficio di statistiche europeo.

¹²⁵ INAIL, *Relazione Annuale 2019*, a cura del presidente F. Bettoni, p.7; Osservatorio nazionale morti sul lavoro di Bologna, di Carlo Soricelli.

¹²⁶ Capo dello Stato Sergio Mattarella, dicembre 2017.

¹²⁷ A. Bianchi, *Morti sul lavoro, un problema non solo italiano. Ma in Ue siamo tra quelli che fanno peggio*, in *Europa Today*, 4 febbraio 2022.

Tasso x 100.000 occupati



EUROSTAT

ITALIA IN DATI
I dati che aiutano a capire l'Italia

La media Europea riportata dall'Eurostat riguardo al numero di deceduti sul lavoro ogni 100.000 occupati ammonta a 1,8. Come si può evincere dal grafico, la media italiana si colloca al di sopra di quella europea in quanto pari a 2,3 morti ogni 100.000 abitanti. Osservando gli stati più affini all'Italia, la Francia registra un dato poco più alto (2,7), al contrario la Spagna un dato poco più basso (2). Regno Unito e Germania, invece, si collocano tra i paesi con la media meno elevata pari a 0,8 e superati solo dai Paesi bassi (0,6). In conclusione, anche se i dati italiani non sono tra i peggiori, sussiste comunque un forte divario tra l'Italia e i paesi più virtuosi.

L'Eurostat ha analizzato anche i dati relativi agli infortuni non fatali verificatosi nel luogo di lavoro. In questo caso l'Italia registra un tasso migliore rispetto alla media europea (1256 infortuni ogni 100.000 occupati rispetto a quelli europei pari a 1.659)¹²⁸.

¹²⁸ A. Bianchi, *Morti sul lavoro, un problema non solo italiano. Ma in Ue siamo tra quelli che fanno peggio*, in Europa Today, 4 febbraio 2022; *Morti ed infortuni sul lavoro in Italia*, Italia in dati.

Dalle analisi effettuate dall'istituto emerge che gli infortuni riguardano principalmente il genere maschile. Infatti, la maggior parte dei casi si è verificata nel settore minerario, manifatturiero o edilizio, dove la percentuale di occupazione riguarda maggiormente il genere maschile¹²⁹.

IV. VANTAGGI PER TUTTI

Rispettare la normativa in tema di Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro garantisce il benessere psico-fisico dei lavoratori ma porta numerosi vantaggi anche in capo alle aziende e all'intera collettività.

Sicuramente per l'imprenditore gli oneri da sostenere per garantire un livello ottimale di sicurezza sono molto elevati e pesano tra i costi del bilancio. Ma ciò che si cela dietro tali voci e che si nota solo con una analisi più accurata, sono i numerosi benefici che trae l'azienda ad attuare le misure di prevenzione ed evitare così il verificarsi di un incidente sul posto di lavoro. In quest'ottica tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori non è una semplice necessità per evitare sanzioni giuridiche o un obbligo imposto dal legislatore, spesso sentito come onere e ostacolo organizzativo, ma piuttosto dovrebbe essere considerato come parte di una buona gestione aziendale¹³⁰.

In diverse occasioni ricerche e indagini di settore hanno dimostrato che l'attuazione di un'adeguata politica di sicurezza porti ad un riscontro positivo per l'azienda. L'esperienza dimostra che per ogni euro che un imprenditore investe il ritorno previsto è più del doppio¹³¹.

Un primo vantaggio è sicuramente l'aumento della produttività. Operare in un ambiente sicuro rende sereno il lavoratore che potrà svolgere le proprie mansioni con meno preoccupazioni e più concentrazione. Inoltre, aumenta la fiducia dei lavoratori nei confronti dell'organizzazione e di conseguenza anche la motivazione e l'impegno.

Il verificarsi di incidenti, al contrario, può portare ad una riduzione del livello di produttività aziendale. In primo luogo a causa delle assenze per congedi di malattia o infermità, tanto più se colui che rimane ferito o si ammala ricopre un ruolo fondamentale nel processo produttivo, provocando così un rallentamento o una sospensione dell'attività anche prolungata nel tempo. In secondo luogo per i numerosi costi da sostenere per eventuali danni ad attrezzature o interi stabilimenti e per i possibili procedimenti giudiziari connessi all'accertamento di responsabilità. Responsabilità di tipo

¹²⁹ A. Bianchi, *Morti sul lavoro, un problema non solo italiano. Ma in Ue siamo tra quelli che fanno peggio*, in *Europa Today*, 4 febbraio 2022.

¹³⁰ Commissione europea, M. Thyssen, *La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro sono affare di tutti*, 2016; *Quali sono le fasi della valutazione dei rischi?*, in *puntosicuro.it*, 4 ottobre 2017.

¹³¹ Issa – International Social Security Association, *Calculating the international return on prevention for companies: costs and benefits of investments in occupational safety and health* (Il calcolo del ritorno internazionale sulla prevenzione per le aziende: costi e benefici degli investimenti sulla salute e sicurezza sul lavoro), 2013.

civile (risarcimento del danno, azioni di rivalsa INAIL, ecc), penale (condanne restrittive alla libertà personale del reo o multe) e, infine, amministrativa prevista dal d.lgs. 231/01 che colpisce l'azienda con sanzioni pecuniarie (variabili da un minimo di 25.800 ad un massimo di 1.549.000) e/o interdittive (interdizione dell'esercizio dell'attività, sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, ecc)¹³².

Un buon sistema di salute e sicurezza porta non solo a migliori risultati produttivi e costi sociali ed economici inferiori, ma è anche un eccellente biglietto da visita per investitori, clienti, fornitori e talentuosi nuovi candidati. Sono i cd. danni all'immagine: una reputazione macchiata da un infortunio allontana i soggetti terzi che si relazionano, o avrebbero potuto relazionarsi con l'azienda, ancor più se l'incidente è grave o addirittura letale¹³³.

Per questo investire sulla prevenzione e protezione e garantire il benessere dei propri lavoratori è fondamentale per ogni tipo di organizzazione, ancora di più per quelle di piccole dimensioni. Infatti, microimprese e piccole imprese potrebbero facilmente dover sospendere o chiudere definitivamente l'attività in quanto risulta molto più difficile per esse sostituire lavoratori che svolgono mansioni chiave e sostenere i costi che un incidente comporta¹³⁴.

Aldilà di questi svantaggi che appaiono più o meno evidenti per le imprese, bisogna considerare che i costi legati agli infortuni sul luogo di lavoro si riflettono comunque sulle aziende e sul singolo in quanto facenti parte del sistema economico di un paese. In un'analisi sul mercato del lavoro condotta dall'Ilo è stato evidenziato che nei paesi più industrializzati ed evoluti spesso è la società civile che sopporta la maggior parte degli oneri dovuti a infortuni e malattie professionali. Di conseguenza, una strategia nazionale forte che promuove la cultura della prevenzione può contribuire alla crescita economica di un paese e ad un minor impatto negativo nei periodi di crisi¹³⁵. Al contrario, infortuni malattie e decessi determinano un impatto negativo a livello economico, oltre che al benessere umano.

Ad oggi il costo sociale degli infortuni sul lavoro in Italia è stimato intorno ai 104 miliardi di euro, pari ad oltre il 6% del PIL¹³⁶. Tale dispendio è dovuto ai costi indiretti, dovuti alla riduzione della qualità di vita e della salute, alle spese mediche e di riabilitazione, nonché ai premi assicurativi

¹³² *Sicurezza sul lavoro, responsabilità e ruoli*, Vega Formazione.

¹³³ G. Meloni, *Prevenzione strategica, innovazione organizzativa e sistemi di gestione: quali interrelazioni?*, bollettino ADAPT, 29 gennaio 2014.

¹³⁴ Commissione europea, M. Thyssen, *La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro sono affare di tutti*, 2016; *Quali sono le fasi della valutazione dei rischi?*, in *puntosicuro.it*, 4 ottobre 2017.

¹³⁵ F. Benedetti, M.I. Barra, E. Lenoci, *I benefici economici della prevenzione*, Inail, 2015, p. 74.

¹³⁶ A. Carlesi, *Quanto costa un infortunio sul lavoro in Italia?*, in *Sicurezza & qualità*, 13 ottobre 2021.

erogati dallo Stato. Inoltre, la riduzione della produzione e i mancati guadagni delle imprese si riflettono sulla produttività nazionale e sulla concorrenza¹³⁷. Diversi studi hanno dimostrato che i paesi più attenti alla salute e sicurezza dei lavoratori e con un minor indice infortunistico sono riusciti ad essere i più competitivi¹³⁸.

¹³⁷ Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Una buona SSL è un vantaggio dal punto di vista economico*.

¹³⁸ F. Benedetti, M.I. Barra, E. Lenoci, *I benefici economici della prevenzione*, Inail, 2015, p.73.

CONCLUSIONI

Dalla nascita delle industrie ad oggi affianco alla crescita economica e industriale del paese sono aumentati allo stesso modo anche le problematiche legate agli incidenti sul luogo di lavoro. Rispetto al dopoguerra, sicuramente sono stati fatti enormi passi avanti: i posti di lavoro sono stati resi più sicuri e salubri e il lavoratore gode a livello normativo di una tutela a 360 gradi, merito indubbiamente del d.lgs. 81 del 2008. Ora è necessario migliorare gli interventi sul dell'effettività della tutela.

Le statistiche Inail mostrano che in media in Italia perdono la vita 3 persone ogni giorno mentre svolgono il proprio lavoro. Le pagine di cronaca riportano quotidianamente tali tragici eventi, mostrando come dietro quei numeri statistici si celino storie di vita interrotte troppo bruscamente e un'enorme sofferenza da parte delle famiglie e dell'intera collettività. È arrivato il momento di interrompere questo doloroso bollettino di morti sul lavoro, che rende tanti giovani, orfani e soli, o peggio, priva i genitori dei propri figli.

Come sostiene Pascale per fronteggiare tutto questo è necessario *trasformare il trauma personale in dolore collettivo* che aiuti a sviluppare un'automatica e costante attenzione alla prevenzione senza più alcun pressapochismo riguardo alla sicurezza. Il passaggio dalla cultura di gestione dell'emergenza alla cultura della prevenzione, come più volte sottolineato nell'elaborato, è *affare di tutti*. Politica e cittadini devono orientare le loro scelte in un'ottica di prudenza e precauzione, abbandonando definitivamente l'approccio che si limita a intervenire ex post per riparare i danni e ripartire le responsabilità. Una volta verificatosi l'evento dannoso è già troppo tardi e come ci insegna la storia *prevenire è meglio che curare*.

Diversi sono gli strumenti che possono essere utilizzati per arginare la problematica degli incidenti sul luogo di lavoro: intervenire a livello normativo, aumentare i controlli da parte degli organi ispettivi, prevedere riduzioni fiscali o prestiti agevolati per le aziende che operano in sicurezza e con regolarità o, ancora, investire in programmi scolastici sostenitori della crociata. Ma tutto questo è utile solo se ognuno di noi si unisce alla causa. Per questo è fondamentale sviluppare a livello sociale la cultura della prevenzione: per una maggiore considerazione del rischio da parte degli operatori economici e di ogni singolo lavoratore. Solo in questo modo si potranno arginare gli infortuni e, dunque, svolgere la propria professione *dignitosamente*.

BIBLIOGRAFIA

- BUOSO S., *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2020;
- DI PERSIO S., *Morti bianche. Diario dal mondo del lavoro*, Milano, Casaleggio Associati, 2008;
- FERRACUTI A., *Il costo della vita. Storia di una tragedia operaia*, Einaudi, 2013;
- FRASCHERI C., *Salute e sicurezza sul lavoro*, Edizioni Lavoro, 2016;
- LAI M., *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppo*, G. Giappichelli Editore, 2017;
- LEVARAY J., *Maledetta fabbrica. Il lavoro che uccide*, Viterbo, Nuovi equilibri, 2010;
- LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983;
- VALENTI S., *La fabbrica del panico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

SITOGRAFIA

- BARRA M.I., BENEDETTI F., LENOCI E., *I benefici economici della prevenzione*, Inail, 2015;
- BELLANTI P., *Assicurazione Inail, si allarga l'obbligo: ecco per chi scatta*, in *LeggiOggi.it*, 1° marzo 2022;
- BIANCHI A., *Morti sul lavoro, un problema non solo italiano. Ma in Ue siamo tra quelli che fanno peggio*, in *Europa Today*, 4 febbraio 2022;
- CALIA F., *Ispettorato dell'industria e del lavoro 1912-1931*, Regione Lombardia, 12 giugno 2006;
- CARLESÌ A., *Quanto costa un infortunio sul lavoro in Italia?*, in *Sicurezza & qualità*, 13 ottobre 2021;
- CARLO SORICELLI C., Osservatorio nazionale morti sul lavoro di Bologna;
- CASADEI C., *In gennaio gli infortuni aumentano del 47%, i morti sul lavoro sono stati 46*, in *Il sole 24 ore*, 28 febbraio 2022;
- Cass., sez. lav., 10 giugno 2019, n. 15562;
- Cass., sez. lav., 18 maggio 2007, n. 11622;
- CATTANEO F., *Documento di valutazione dei rischi: cos'è e come si redige*, in *Studio Essepi magazine*, 28 aprile 2018;
- CAZZOLA G., *Accade oggi - 20 maggio 1970, nasce lo Statuto dei lavoratori*, in *First online*, 20 Maggio 2021;

CELLI S., *Il pubblico ministero davanti agli infortuni sul lavoro*, in *Questione Giustizia*, 2019;

CHIRUMBOLO P., «Morti bianche» od omicidi colposi? *La rappresentazione delle morti sul lavoro nella narrativa italiana del nuovo millennio*, in *Revue Notos*;

CIALDELLA M. L., *L'evoluzione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro*, unipi.it;

CREMONESE G., *Rischio amianto sul lavoro e malattie asbesto-correlate: la situazione*, in *Studio essepi magazine*, 20 gennaio 2022;

DE RIENZO G., *Scioglilingua*, rubrica linguistica del *Corriere della Sera*, 21 settembre 2007;

DI MARTINO A., *Sicurezza con le tre P: prevenzione, protezione, promozione*, in *repertoriosalute.it*, 8 luglio 2015;

DI TOMMASO P., *Da Bernardino Ramazzini ai giorni nostri: viaggio nel mondo della sicurezza sul lavoro*, in *L'agente fisico*, 17 luglio 2014;

Dipartimento di prevenzione SPISAL, *La promozione della salute nei luoghi di lavoro -WHP*, ULSS9, Regione del Veneto;

DUBINI R., *DL 146: la riforma del testo unico di sicurezza del lavoro*, in *puntosicuro.it*, 25 gennaio 2022;

EU-OSHA (Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro), *Rischi psicosociali e stress nei luoghi di lavoro*;

EU-OSHA (Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro), *Una buona SSL è un vantaggio dal punto di vista economico*;

GRECO A., *Articolo 32 Costituzione italiana: spiegazione e commento*, in *Leleggepertutti.it*, 28 dicembre 2021;

GRECO A., *Articolo 35 Costituzione italiana: spiegazione e commento*, in *Leleggepertutti.it*, 31 dicembre 2021;

GRECO A., *Articolo 41 Costituzione italiana: spiegazione e commento*, in *Leleggepertutti.it*, 9 febbraio 2022;

INAIL, *Donne e lavoro, il nuovo numero di Dati Inail tra gender gap salariale e infortuni al femminile*, 8 marzo 2022;

INAIL, *Le malattie asbesto correlate*, 2021;

INAIL, *Relazione Annuale 2019*, a cura del presidente F. Bettoni;

INAIL, *Statistiche storiche, Casi denunciati*, Tav. 1 *Casi d'infortunio denunciati – Industria e servizi + agricoltura*;

INL (Istituto Nazionale Lavoro), Circolare 16 febbraio 2022, n. 1, Art. 37, D.Lgs. n. 81/2008 come modificato dal D.L. n. 146/2021 (conv. da L. n. 215/2021) – obblighi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro;

ISSA – International Social Security Association, *Calculating the international return on prevention for companies: costs and benefits of investments in occupational safety and health*, 2013;

LAFORGIA S., *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in riv. dell'Osservatorio Olympus, DSL vol 1, 23 giugno 2016;

LAPENTA D., *Il diritto del lavoro nel ventennio fascista*, in Cinque colonne magazine, 3 aprile 2021;

LAZZARI C., *Gli obblighi di sicurezza del lavoratore, nel prisma del principio di autoresponsabilità*, in riv. dell'Osservatorio Olympus, DSL vol 1, 3 marzo 2022;

MANNOZZI G., *Sicurezza sul lavoro: una lunga storia*, in SicurAmbiente.it, 2 novembre 2020;

MARTINELLI M., *L'individuazione e le responsabilità del lavoratore in materia di sicurezza sul lavoro*, Working Papers di Olympus, giugno 2014;

MEGARO A., *La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive*, in Nomos- Le attualità del diritto, 2013;

MELONI G., *Prevenzione strategica, innovazione organizzativa e sistemi di gestione: quali interrelazioni?*, bollettino ADAPT, 29 gennaio 2014;

MENDUTO T., *Il rischio organizzativo nella normativa sulla sicurezza sul lavoro*, in puntosicuro.it, 21 dicembre 2016;

MENDUTO T., *Le novità del decreto 81: datori di lavoro, formazione, DPI e sanzioni*, in puntosicuro.it, 28 gennaio 2022;

MENGHINI L., *L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione*, in riv. dell'Osservatorio Olympus, DSL vol 2, 2017;

MENOTTO ZAULI C., *La responsabilità del datore di lavoro ex art. 2087 c.c.*, 5 agosto 2020;

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Circolare 18 novembre 2010, *rischio da stress lavoro-correlato*;

MINISTERO DELLA SALUTE, *I principi del Servizio sanitario nazionale*, 30 gennaio 2019 (salute.gov.it);

MINISTERO DELLA SALUTE, *Rapporti internazionali, Organizzazione Mondiale Sanità*, ultimo aggiornamento 6 ottobre 2017 (salute.gov.it);

MONEA A., *La salute nel DLgs n. 81/2008: profili giuridici e implicazioni di cambiamento organizzativo*, unirc.it;

PALAIÀ F., *Il sindacalismo fascista e le politiche del lavoro negli anni del regime*, in [fondazione.](http://fondazione<divittorio.it)

PLEUTERI L., *Morti sul lavoro: la strage senza fine nelle statistiche Inail*, in Osservatorio Diritti, 4 ottobre 2021;

POLI S., *Società e idee dell'Ottocento*, 8 febbraio 2021;

RIGOLI D., *Sicurezza sul lavoro: ecco l'organigramma*, in Edil Tecnico, 24 settembre 2018;

RIGOLI D., *Sicurezza sul lavoro: la storia della normativa*, in Edil Tecnico, 12 giugno 2018;

ROSSINI G., *Contratto a termine e valutazione dei rischi*, 27 gennaio 2020;

RUOCCO C. M., *La tutela della salute: una lettura costituzionalmente orientata*, in Diritto.it, 23 luglio 2020;

TASSINARI A., *Salute, sicurezza e conflitto: rileggere l'articolo 9 dello Statuto dei Lavoratori nell'emergenza Covid19*, a cura di Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 19 maggio 2020;

THYSSEN M., Commissione europea, *La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro sono affare di tutti*, 2016; *Quali sono le fasi della valutazione dei rischi?*, in puntosicuro.it, 4 ottobre 2017;

ZUCCHETTI R., *Dai primi del '900 al Testo unico, Storia normativa sicurezza sul lavoro in Italia*, in Quotidiano Sicurezza, 21 dicembre 2012.

Differenza di genere, età e provenienza: quanto incide la cultura, in Consilia news, 9 novembre 2017;

Landini sbaglia ancora: i morti sul lavoro sono meno di 30 anni fa, Redazione di Pagella Politica, 10 agosto 2021;

Organizzazione aziendale e organizzazione della sicurezza sul lavoro, in puntosicuro.it, 8 maggio 2014;

Quali sono i diritti e gli obblighi dei lavoratori?, puntosicuro.it, 28 gennaio 2016;

Storia del sindacato in Italia, dalla nascita della CGL alla "svolta dell'EUR", in giornatedimarzo.it, 31 ottobre 2020.