

DSL

2-2017

## L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione<sup>\*\*</sup>

di Luigi Menghini\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Sicurezza del lavoro e strumenti per l'effettività della prevenzione. – 2. L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali: scarsa valenza prevenzionistica. – 3. Le norme del codice penale del 1930, l'art. 2087 del codice civile, la Costituzione e la disciplina prevenzionistica degli anni '50: insuccesso del disegno prevenzionistico. – 4. La riforma sanitaria del 1978, le modifiche al sistema penale, il sistema delle prescrizioni, le direttive europee ed i decreti degli anni '90, la responsabilità amministrativa “da reato” a carico delle imprese, società ed altri enti collettivi. – 4.1. La riforma sanitaria del 1978. – 4.2. Le modifiche al sistema penale. – 4.3. Il sistema delle prescrizioni. – 4.4. Le direttive europee ed i decreti degli anni '90. – 4.5. La responsabilità amministrativa “da reato” a carico delle imprese, società ed altri enti collettivi. – 5. Dal d.lgs. n. 626/1994 alla legge delega del 2007 ed al c.d. Testo Unico del 2008. – 6. Il riparto di competenze tra Stato e regioni. – 7. I caratteri generali dell'attuale disciplina ed il problema dell'effettività. – 8. Conclusioni.

### 1. *Introduzione. Sicurezza del lavoro e strumenti per l'effettività della prevenzione*

È già con l'inizio dell'industrializzazione del nostro Paese, con il massiccio trasferimento nelle città di lavoratori delle campagne e con il passaggio al lavoro industriale di molti artigiani, con il frequente impiego di donne e fanciulli ed in assenza di limiti all'orario di lavoro e di altre norme protettive, che è sorto il drammatico problema degli infortuni sul lavoro e delle lesioni alla salute dei lavoratori. Ne è nata la questione sociale e da essa la legislazione sociale, vale a dire i primi interventi dello Stato a tutela dei lavoratori, che hanno posto limiti all'orario di lavoro, regolato l'impiego delle donne e dei fanciulli ed il lavoro nelle industrie insalubri o pericolose e soprattutto imposto l'assicurazione obbligatoria per far fronte agli infortuni, dopo le esperienze della mutualità volontaria e dell'assicurazione facoltativa<sup>1</sup>. Da questo momento per circa 120 anni si sono susseguiti innumerevoli

\* Luigi Menghini è Professore ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Trieste. [menghini@units.it](mailto:menghini@units.it)

\*\* Questo scritto costituisce la rielaborazione della relazione dal titolo *Lavoro e sicurezza: l'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'attività di prevenzione* presentata al Convegno su “Dalla tutela dell'ambiente alla tutela dell'ambiente di lavoro. Normativa, processo e sanzioni. Il caso amianto” (Aquileia, 24-25 marzo 2017).

Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

<sup>1</sup> Per una sintesi di queste vicende e per la specifica bibliografia sul punto posso rinviare a M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2014, p. 4 ss.; M. CINELLI, *Diritto della*

interventi sul piano normativo, istituzionale ed organizzativo per rendere il problema meno drammatico ed instaurare un complesso sistema capace di prevenire, quanto più possibile, gli infortuni e le malattie professionali. I risultati di queste pur notevoli iniziative sono, tuttavia, ancora molto deludenti, tanto che uno dei manuali di diritto del lavoro attualmente in uso per gli studenti universitari, nell'iniziare il capitolo sulla sicurezza, richiama l'attenzione sul fatto che "nel nostro paese la sicurezza del lavoro è ancora un obiettivo da raggiungere: gli infortuni sul lavoro stanno poco al di sotto del milione l'anno, mentre il conto delle c.d. *morti bianche* è di circa tre al giorno (un migliaio, morto più, morto meno, l'anno)"<sup>2</sup>, a cui si devono aggiungere le malattie professionali, il cui carattere devastante per persone e famiglie negli ultimi anni si sta manifestando in forme nuove e più ampie, come ben sa l'associazione che ha organizzato questo convegno.

Di fronte a tutto ciò, prendendo l'esempio proprio da questa associazione, non ci si deve scoraggiare. In via generale, il diritto del lavoro, dopo lo Statuto dei lavoratori, è riuscito a cambiare la vita di molte persone per l'alto grado di effettività che alle sue norme è stato assicurato dalla forza del sindacato, dalla previsione della reintegra nel posto di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato, da alcune felici soluzioni in termini procedurali-sanzionatorie (ad es.: l'art. 28 St.lav.), dalla gestione sindacale del contenzioso e dalla nuova cultura di molti giudici. La situazione attuale non sta più in questi termini: siamo giunti all'arretramento dei diritti ed alla graduale erosione degli strumenti che li rendevano effettivi, sacrificati sull'altare di un aumento dell'occupazione che si è rilevato modesto ed effimero e sul quale gli effetti prodotti dalla riforma delle norme, staccati dagli incentivi economici, nel quadro di una ripresa economica debole, sono molto incerti<sup>3</sup>. Sul tema della sicurezza l'andamento mi sembra diverso: per quanto concerne l'aspetto dell'effettività non vi è mai stata una stagione d'oro, ma gli ultimi complessi punti di arrivo della disciplina della materia<sup>4</sup>, in genere valutati nel loro insieme positivamente da chi per molti anni l'ha seguita con passione<sup>5</sup>, pur in modo incompleto ed a volta contraddittorio, indicano la

---

*previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 26 ss.; R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2016, p. 35 ss. Sugli enormi limiti di questa legislazione, definita "crococrossina in quanto... concepita più come terapia d'urgenza che come strumento di governo della transizione alla società industriale" v. U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 67 ss.

<sup>2</sup> V. M.V. BALLESTRERO-G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 402.

<sup>3</sup> Sul punto mi permetto di rinviare a L. MENGHINI, *Legalità ed incentivi all'occupazione: dalla legge Fornero alla svolta del Jobs Act*, in M. BROLLO, C. CESTER e L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, EUT, 2016, p. 148 ss.

<sup>4</sup> Mi riferisco ovviamente alla legge delega del 3 agosto 2007, n. 123 ed al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in seguito modificato, tra l'altro, dal d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106 e dall'art. 20 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151.

<sup>5</sup> A mero titolo d'esempio ricordo L. MONTUSCHI, *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2007, p. 799 ss. e ID., *Dai principi al sistema della sicurezza sul lavoro*, in "La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche", Commentario diretto da L. MONTUSCHI, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 1 ss.; C. SMURAGLIA, *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema sicurezza e igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2007, suppl. al n. 2, p. 5 ss. e *Introduzione*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo. I*

volontà del legislatore di puntare fortemente sull'aspetto della prevenzione e di prendersi a cuore i modi per renderla effettiva, il che vuol semplicemente dire far sì che le misure ed i comportamenti imposti o suggeriti o consigliabili siano concretamente attuati, che studi e ricerche siano effettuati, che l'organizzazione dell'attività imprenditoriale e del lavoro tenga conto delle esigenze qui in esame, che la cultura della sicurezza cresca davvero. Evidentemente i frutti delle novità sul piano delle norme e dell'organizzazione ancora non si vedono. Uno dei compiti del giuslavorista può essere allora proprio quello di distinguere, nell'ambito dei vari strumenti introdotti per garantire la sicurezza, quelli più idonei a promuovere l'effettività della prevenzione, da quelli che tali non sono. Provo a contribuire a tale compito in questa mia relazione, con la speranza che una attenzione collettiva e pluralistica sugli strumenti di effettività possa rafforzare la cultura della sicurezza e alla lunga far conseguire positivi risultati concreti.

## 2. *L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali: scarsa valenza prevenzionistica*

Dopo le forme di auto-tutela da parte dei lavoratori e le prime forme di assicurazione volontaria dei datori di lavoro, la l. 17 marzo 1898, n. 80 rese obbligatoria per gli imprenditori del settore industriale l'assicurazione per la responsabilità civile dei danni derivanti dagli infortuni sul lavoro subiti dai loro operai<sup>6</sup>, estesa nel 1917 all'agricoltura<sup>7</sup> e nel 1929 alle malattie professionali<sup>8</sup> e perfezionata a metà degli anni '30 del secolo scorso prima con il r.d. 23 marzo 1933, n. 264, che ne affidò, in esclusiva, la gestione ad un ente pubblico (l'attuale Inail), che continua tuttora a svolgere tale funzione, e poi con il T.U. approvato

---

*“sistemi” del diritto della sicurezza sul lavoro*”, Atti dell'incontro di studio di Urbino del 14 e 15 maggio 2010, Quaderni di Olympus, n. 2, Pesaro, Edizioni Studio Alfa, 2010, p. 19 ss., il quale dà molta importanza al fatto che il decreto si riferisca ad un “sistema di promozione della salute e sicurezza”, definito come “complesso dei soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali, alla realizzazione dei programmi di intervento...” (v. lett. *p*, art. 2, del d.lgs. n. 81/2008); P. PASCUCCI, *La sicurezza del lavoro nella XV Legislatura*, in M. CINELLI e G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Torino, Utet, 2008, p. 431 ss., e ID., *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Quaderni di Olympus, n. 1, Pesaro, Edizioni Studio Alfa, 2008, p. 160 ss.; G. NATULLO, *Il quadro normativo dal Codice Civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima Sicurezza possibile alla Massima Sicurezza effettivamente applicata?*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Torino, Utet, 2015, p. 40, per il quale dopo la codificazione del 2008 la disciplina ha fatto numerosi passi avanti, “sia nella definizione ed implementazione degli obblighi di prevenzione in cui si articola il generale dovere di sicurezza del datore di lavoro, sia nella migliore definizione ed articolazione dei soggetti cui quegli obblighi vanno imputati”; la valutazione positiva comprende, da un lato, anche la “procedimentalizzazione” dei sistemi di prevenzione e la loro oggettivazione e “qualificazione” in termini organizzativi e gestionali; dall'altro, anche la ridefinizione dell'apparato pubblico, chiamato, anche con la partecipazione delle parti sociali, a coordinare, monitorare e sostenere il sistema di prevenzione.

<sup>6</sup> Si trattava di una vera e propria assicurazione, anche se obbligatoria, stipulabile con qualsiasi assicuratore.

<sup>7</sup> V. il d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450.

<sup>8</sup> V. il r.d. 13 maggio 1929, n. 928, entrato in vigore il 1° gennaio 1934.

con r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, che, tra l'altro, introdusse il principio dell'automaticità delle prestazioni<sup>9</sup>. In caso di infortunio o malattia professionale i lavoratori, tramite le prestazioni erogate dall'assicurazione, godevano di una tutela riparatrice dei danni subiti relativamente certa e rapida, anche se di ammontare modesto e non totale (e cioè di tipo indennitario e non risarcitorio), senza dover agire civilmente nei confronti del datore di lavoro. L'indennizzo, per di più, spettava anche nelle ipotesi in cui l'infortunio dipendesse da caso fortuito o da colpa lieve del lavoratore<sup>10</sup>. L'impianto generale di questo sistema normativo è rimasto inalterato nel tempo e si rinviene anche nella disciplina attuale, rinvenibile, per quanto concerne le prestazioni economiche, nel T.U. approvato con d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, poi integrato dal d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, che ha inserito anche il danno biologico tra quelli indennizzabili.

Prima dell'avvento dell'assicurazione obbligatoria, i lavoratori o i loro familiari che avessero "osato"<sup>11</sup> esperire un'azione civile contro il datore di lavoro per ottenere il risarcimento dei danni derivanti da un infortunio invocando una sua responsabilità civile si sarebbero trovati in gravi difficoltà, sia perché avrebbe dovuto fare i salti mortali per reperire il denaro necessario, sia perché i tempi della giustizia erano lunghi, sia perché il datore di lavoro poteva fallire o comunque essere incapiente, sia e soprattutto perché una sentenza favorevole, nell'ambito di una responsabilità generalmente ritenuta aquiliana, avrebbe richiesto l'accertamento della colpa del datore di lavoro, colpa non facile da provare e comunque non sempre presente, perché alcuni infortuni potevano essere dipesi da caso fortuito o da colpa del lavoratore<sup>12</sup>. "Addossare l'onere della prova all'operaio o ai suoi familiari significava ridurre al minimo le possibilità di una efficace tutela giudiziaria antinfortunistica" e così per facilitare la posizione del lavoratore si ipotizzò prima una presunzione assoluta di colpa in caso di infortunio provocato da un dipendente da un altro dipendente<sup>13</sup>, poi la possibilità di intravedere una colpa "lievissima" per violazione dei principi generali dell'ordinamento che imponevano l'obbligo sociale di tutelare l'operaio dagli infortuni<sup>14</sup>; si cercò anche di configurare un'inversione dell'onere della prova<sup>15</sup> e l'esistenza di una responsabilità contrattuale per la violazione dell'obbligo datoriale di apprestare un

---

<sup>9</sup> Per questa evoluzione normativa v. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 162.

<sup>10</sup> V. *amplius* L. GAETA, *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Napoli, ESI, 1986, p. 133.

<sup>11</sup> Dico "osato" ricordando il rilievo di U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia*, cit., p. 65, per il quale il lavoratore infortunato che trascinava in giudizio il datore di lavoro era considerato dai giudici un ingrato, arrogante e "sospettabile di simulazioni fraudolente per lucrare dal suo padrone qualche lira in più".

<sup>12</sup> Così si esprimeva G. PERA, *Lezioni di diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1977, pp. 642-643. Per una approfondita analisi della giurisprudenza che seguiva questa impostazione, che obliterava del tutto il rapporto tra esecuzione del lavoro e struttura produttiva nella quale lo stesso è reso, v. L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 20.

<sup>13</sup> V. ancora L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 27 ss.

<sup>14</sup> L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 33 ss.

<sup>15</sup> L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 37 ss.

ambiente di lavoro sicuro, dovendo il lavoratore provare solo il fatto storico dell'infortunio subito, cadendo sul datore di lavoro l'onere di provare l'assenza di colpa<sup>16</sup>. Queste soluzioni, tuttavia, furono in pratica molto ridimensionate o comunque non riuscirono ad imporsi ed allora si elaborò la teoria del *rischio professionale*, per la quale chiunque intraprende a suo vantaggio una attività economica oggettivamente pericolosa risponde degli infortuni subiti dai lavoratori suoi dipendenti in relazione a tale attività<sup>17</sup>. Questa teoria, elaborata dagli esponenti del "socialismo giuridico", si basava sull'idea che gli infortuni fossero una condizione non evitabile dell'attività industriale, la quale ne era la vera causa, con la conseguenza che la responsabilità dei danni derivanti dagli infortuni doveva essere imputata all'impresa, quale entità astratta, e quindi all'imprenditore che la personificava, a prescindere da una sua colpa, ed anche in caso di fortuito e di colpa lieve del lavoratore<sup>18</sup>. Questa soluzione era, tuttavia, priva di specifiche basi normative, tanto che non fu mai fatta propria dai giudici e che gli stessi suoi promotori ritenevano che fosse necessaria una disposizione legislativa *ad hoc*<sup>19</sup>.

È successo, peraltro, che verso la fine dell'800, un incremento dell'attività industriale provocò una crescita parallela degli infortuni che fece aumentare le cause contro gli imprenditori e le decisioni che li condannavano al risarcimento dei danni<sup>20</sup>. Il pericolo di una generalizzazione delle pronunce che affermassero la loro responsabilità civile derivante dal rischio professionale spaventò la classe padronale ed allora il legislatore liberale collocò il rischio professionale all'interno del sistema delle assicurazioni. La soluzione adottata pochi anni prima con la l. 8 luglio 1883, n. 1473, che costituì la Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, alla quale gli imprenditori potevano assicurare i propri dipendenti pagando tariffe di premio piuttosto basse, non funzionò, perché la legge, non avendo chiarito i rapporti tra la assicurazione facoltativa e la responsabilità civile del datore di lavoro, non impedì cause, pur in genere perse, volte ad ottenere, in aggiunta alla somma liquidata dalla Cassa, anche un'ulteriore somma a titolo di risarcimento del danno secondo le regole civilistiche ordinarie<sup>21</sup>. Fu abbastanza naturale, a questo punto, il passaggio dall'assicurazione facoltativa a quella obbligatoria. Con essa la situazione complessiva dei lavoratori migliorò indubbiamente rispetto a quella del periodo precedente, ma si vide subito che la soluzione, "distante anni luce dagli interessi del nascente proletariato industriale"<sup>22</sup>, costituiva un compromesso che sterilizzava le potenzialità del rischio professionale

<sup>16</sup> L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 45 ss.

<sup>17</sup> V. ancora G. PERA, *Lezioni di diritto del lavoro*, cit., e L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 125 ss.

<sup>18</sup> V. *amplius* L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 123 ss.

<sup>19</sup> V. ancora L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 129 ss.

<sup>20</sup> V. L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 131.

<sup>21</sup> Per l'applicazione di questa legge e gli scarsi risultati pratici che faceva conseguire v. *amplius* L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 135 ss.

<sup>22</sup> Così U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia*, cit., p. 68. Sulle valenze neoliberali che caratterizzavano l'ideologia sottesa alla legge v. *amplius* L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 143 ss.

che, appena accettato, venne depurato da ogni offensività: il compromesso stava nel fatto che, da un lato, il danno, in virtù del rischio professionale, veniva accollato all'imprenditore a prescindere da ogni sua responsabilità civile<sup>23</sup>, anche, quindi, se dovuto a fortuito o a colpa lieve del lavoratore, dovendo i premi coprire anche queste ipotesi ed essere versati dal solo imprenditore; dall'altro, l'ampia responsabilità imprenditoriale venne scaricata sull'ente assicuratore, che erogava indennizzi limitati, inferiori rispetto al danno, e per di più con esclusione dalla copertura assicurativa dei danni permanenti di modesta entità e di alcune fattispecie di infortunio<sup>24</sup>.

Il punto che qui interessa, tuttavia, è che la teoria della responsabilità civile per rischio professionale ebbe l'effetto di accreditare per lungo tempo l'idea che il costo degli infortuni fosse un "costo sociale necessario ed inevitabile da pagare, in cambio dei benefici dello sviluppo industriale e del progresso tecnologico"<sup>25</sup>. Ciò produsse un atteggiamento che se attribuiva molta attenzione, sin dall'inizio dell'industrializzazione, al ristoro dei danni subiti, trascurava, invece, l'aspetto concernente la prevenzione dei rischi, consacrando "l'ideologia della fatalità e imprevedibilità dell'infortunio sul lavoro, con notevole pregiudizio per lo sviluppo di una coscienza sociale e giuridica tesa alla prevenzione"<sup>26</sup>. A dire il vero, già l'art. 3 della l. n. 80/1898 imponeva ai capi ed agli esercenti delle imprese l'adozione delle misure prescritte dalle leggi e dai regolamenti "per prevenire gli infortuni e proteggere la vita e l'integrità personale degli operai", e non mancavano disposizioni, quasi contemporanee, che imponevano specifiche misure tecniche, di ambito più ampio o limitate a determinate lavorazioni particolarmente pericolose, volte a tal fine<sup>27</sup>. La loro incidenza concreta, tuttavia, fu molto limitata, come limitata fu anche l'effettiva funzione prevenzionistica generale che avrebbe potuto svolgere l'assicurazione obbligatoria. Questa, infatti, legava l'ammontare dei premi dovuti dagli imprenditori al tasso di pericolosità della loro attività, potendoli così indurre a darsi da fare per limitare i rischi; e, d'altra parte, a tale riduzione avrebbero potuto essere spinti anche gli enti pubblici, che dalla stessa avrebbero visto diminuire le prestazioni da erogare ai lavoratori ed i relativi costi<sup>28</sup>. Queste potenzialità non trovarono attuazione per molti decenni, perché, in tema di infortuni, lo Stato riteneva

---

<sup>23</sup> Come avviene tuttora, la responsabilità civile permaneva se l'infortunio avesse dato luogo a condanna penale per un reato perseguibile d'ufficio (v. L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 144).

<sup>24</sup> Su questo compromesso, che sta ancora alla base dell'assicurazione contro gli infortuni, v. *amplius* L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., pp. 133 ss. e 39 ss.; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 161 ss. (che però nega che dopo l'avvento della Costituzione l'assicurazione contro gli infortuni sia ancora basata sul principio del rischio professionale); R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., p. 32. Per la normativa attuale v. gli artt. 10 e 11 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

<sup>25</sup> V. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 33; L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 141 ss.

<sup>26</sup> Così M. LEPORE, *Organizzazione del lavoro ed integrità psico-fisica del lavoratore*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione. Diritti e obblighi*, in "Trattato di diritto del lavoro" diretto da M. PERSIANI e F. CARINCI, Vol. IV, Tomo II, Padova, Cedam, 2012, p. 1692.

<sup>27</sup> V. ancora M. LEPORE, *Organizzazione del lavoro*, cit., pp. 1692-1693.

<sup>28</sup> V. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., pp. 486-487.

che la sua funzione fosse quella di difendere i lavoratori dalla “sventura del lavoro” e di ricostituire le loro energie menomate dall’infortunio<sup>29</sup>. Solo molto più avanti nel tempo venne colta l’enorme incidenza che assume l’organizzazione del lavoro, prescelta dall’imprenditore, sul verificarsi degli infortuni e vennero introdotte varie misure premiali, che riducevano l’ammontare dei premi dovuti, in caso di attuazione di specifiche misure volte a prevenire i rischi<sup>30</sup>.

### 3. *Le norme del codice penale del 1930, l’art. 2087 del codice civile, la Costituzione e la disciplina prevenzionistica degli anni ’50: insuccesso del disegno prevenzionistico*

Una indiretta funzione di prevenzione degli infortuni sul lavoro, non più sul piano civile, ma su quello penale, poteva essere indubbiamente svolta dalla previsione dei reati di omicidio e di lesioni colpose, ma va ricordato che il codice penale del 1930 ha introdotto delle ipotesi di reato con funzione prevenzionistica diretta. Si tratta, com’è noto, da un lato, della rimozione, del danneggiamento o della omissione della collocazione di impianti, apparecchi, segnali destinati a prevenire infortuni sul lavoro, puniti a titolo di dolo con la reclusione da 6 mesi a 5 anni, e da 3 a 10 anni se dal fatto fosse derivato un infortunio (art. 437); dall’altro, della mancata collocazione colposa di mezzi destinati al soccorso contro infortuni sul lavoro, cui è equiparata la loro rimozione od il fatto di renderli inutilizzabili (art. 451). Queste norme per decenni hanno trovato scarsissima applicazione. La seconda anche oggi è ritenuta statisticamente irrilevante<sup>31</sup>. La prima, dopo un lungo periodo di oblio, dovuto sia alla severità delle pene sia al difficile rapporto con le contravvenzioni previste per l’inosservanza delle minute disposizioni sulla sicurezza, ha trovato applicazione solo dagli anni ’70 del secolo scorso, ma si è trattato comunque di una attuazione molto difficile, discussa, spesso minimalista<sup>32</sup>, con una funzione di prevenzione molto ridotta.

Una valutazione simile può essere svolta anche con riguardo all’art. 2087 c.c., che ha introdotto una disposizione di carattere generale in teoria molto rilevante sul piano della prevenzione degli infortuni, imponendo all’imprenditore di “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

<sup>29</sup> V. ancora M. LEPORE, *Organizzazione del lavoro*, cit., p. 1692, che si riferisce alla relazione governativa che accompagnava il disegno di legge delega per la riforma dell’assicurazione, poi divenuto r.d. 17 agosto 1935, n. 1765.

<sup>30</sup> V. ancora M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 487.

<sup>31</sup> V. S. DOVERE, *Sicurezza del lavoro e sistema penale*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 229.

<sup>32</sup> Sul punto si può rinviare, a mero titolo d’esempio, a T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Milano, FrancoAngeli, 1976, p. 149 ss.; C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, in “Enciclopedia giuridica del lavoro” diretta da G. MAZZONI, Padova, Cedam, 1980, p. 144.

personalità morale del prestatore di lavoro". Si tratta di una norma generale<sup>33</sup>, aperta, ma anche di una norma di chiusura del sistema prevenzionistico, che impone comunque l'attuazione, oltre delle misure indicate dalle varie discipline specifiche, di ogni altra misura atta a fornire la massima sicurezza tecnologicamente possibile<sup>34</sup>. Si è da tempo chiarito che l'art. 2087 c.c. impone al datore di lavoro di aggiornarsi, di acquisire le esperienze delle aziende similari, di individuare caso per caso le misure da adottare in concreto, in modo che la protezione sia completa ed efficace<sup>35</sup>. Si è aggiunto che non basta predisporre le misure espressamente previste, ma si chiede la adozione delle regole di comune prudenza, diligenza ed accortezza immanenti all'esercizio di ogni attività che rechi un ampio margine di pericolo, dovendosi rendere sicuro non solo il posto di lavoro in sé o le specifiche mansioni, ma tutto l'ambiente di lavoro, e cioè ogni luogo (anche esterno rispetto alla sede normale di lavoro) in cui può accedere il lavoratore ed avere riguardo anche alle incombenze che vanno oltre a quelle espressamente pattuite; quest'obbligo di sicurezza comprende tutte le fasi dell'attività lavorativa e l'intera organizzazione del lavoro ed impone un'adeguata vigilanza da parte dell'imprenditore, dei dirigenti o dei preposti, per controllare la sicurezza delle modalità di svolgimento del lavoro ed il concreto utilizzo dei mezzi di protezione<sup>36</sup>.

Le potenzialità prevenzionistiche racchiuse nell'art. 2087 c.c. si sono potute esprimere, tuttavia, solo dopo alcuni decenni dalla sua emanazione, quando, a conclusione di un dibattito dottrinale complesso e travagliato, è prevalsa l'opinione per la quale la norma pone in essere obblighi del datore di lavoro e diritti dei singoli lavoratori che integrano il contenuto del contratto e del rapporto individuale di lavoro<sup>37</sup>. Il recupero della norma codicistica è andato di pari passo con la progressiva attuazione delle norme costituzionali, venendo qui in gioco soprattutto

---

<sup>33</sup> Su tale carattere v. in particolare P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, in "Il Codice Civile", Commentario fondato da P. SCHLESINGER e diretto da F.D. BUSNELLI, Milano, Giuffrè, 2008, p. 78 ss.

<sup>34</sup> Sul punto v., ad es., C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1993, p. 343; M. LEPORE, *Organizzazione del lavoro*, cit., p. 1694; G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 11 ss.; L. MONTUSCHI, *Dai principi al sistema*, cit., p. 7 ss. M.V. BALLESTRERO-G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, cit., pp. 404-405, ricordano come per la Corte Costituzionale (sentenza n. 312/1996) la massima sicurezza tecnologicamente possibile sia costituita dalla effettiva applicazione delle misure che, nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti.

<sup>35</sup> V. GUERINI, *Osservazioni sull'obbligo di sicurezza*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1977, IV, p. 578 ss.

<sup>36</sup> V. C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit.

<sup>37</sup> Nel senso che l'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c. abbia natura contrattuale, v., a titolo di esempio, L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Responsabilità dell'imprenditore*, in "Nuovo trattato di Diritto del lavoro", diretto da L. RIVA SANSEVERINO e G. MAZZONI, vol. II, Padova, Cedam, 1971, p. 418 ss.; G. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli, ESI, 1980, 41 ss.; L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, FrancoAngeli, 1986, p. 49 ss.; C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, cit., p. 344; P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo*, cit., p. 125 ss.; A. LASSANDARI, *La sicurezza del lavoro*, in A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, in "Trattato dei contratti" diretto da P. RESCIGNO e E. GABRIELLI, Torino, Utet, 2009, p. 652 ss.; G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., pp. 11-12; M.V. BALLESTRERO-G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, cit.; R. FABOZZI, *Il bene "salute" tra potere organizzativo e tutele ordinamentali*, Bari, Caccucci, 2016, p. 48 ss.



la tutela della salute “come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività” (art. 32, comma 1)<sup>38</sup> ed il limite posto alla libertà di iniziativa economica in termini di rispetto della sicurezza, libertà e dignità umana (art. 41, comma 2), ma anche dopo l’entrata in vigore della Costituzione le potenzialità sul piano prevenzionistico dell’art. 2087 c.c. non vennero coltivate<sup>39</sup> e la permanente drammaticità degli infortuni ha fatto scegliere al legislatore una strada diversa per farli diminuire, quella dell’imposizione di svariate regole prevenzionistiche minute e particolari, la cui inosservanza era spesso sanzionata penalmente, ma con pene molto blande. Si tratta del d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, sulla prevenzione in generale, del d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303 sul tema dell’igiene del lavoro e di numerosi altri decreti concernenti la prevenzione nelle singole attività (importante era il d.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164 sulla prevenzione nelle costruzioni). Chi ha approfondito i caratteri di queste norme ne ha criticato la frequente genericità degli enunciati, i tratti compromissori tra diritto alla salute e interessi dell’impresa, l’ammissione della liceità della manipolazione di sostanze nocive, la derogabilità delle prescrizioni sull’ambiente ed i posti di lavoro quando gli aspetti tecnici non consentano di eliminare le situazioni di pericolo, la discrezionalità datoriale nell’adottare misure equivalenti rispetto a quelle primariamente indicate, ma meno efficaci<sup>40</sup>. Altri rilievi riguardano il tipo di prevenzione prescelta, quasi esclusivamente indirizzato a migliorare le condizioni di lavoro oggettive e tale da considerare essenzialmente il complesso degli strumenti di carattere tecnico-oggettivo (dispositivi di sicurezza, condizioni di idoneità ambientale), trascurando il rapporto causale tra i fattori di rischio e la persona del lavoratore ed il rilievo che per la prevenzione assume l’organizzazione del lavoro<sup>41</sup>. Le critiche hanno riguardato anche il fatto che si trattava di una normativa eccessivamente minuta, specifica e dettagliata, troppo rigida rispetto alla complessità del fenomeno che intendeva governare e divenuta presto obsoleta di fronte ai profondi mutamenti dei processi produttivi e di modelli organizzativi delle imprese e dei nuovi fattori di rischio che tutto ciò provocava<sup>42</sup>.

Questo insieme normativo è risultato del tutto inefficiente rispetto all’obiettivo dell’effettività della prevenzione: le tecniche sanzionatorie di tipo civilistico (rifiuto di eseguire la prestazione con diritto alla retribuzione<sup>43</sup>, utilizzo

<sup>38</sup> Da ultimo, sui caratteri generali del diritto alla salute v. R. FABOZZI, *Il bene “salute”*, cit., p. 25 ss.

<sup>39</sup> Per le ragioni del momentaneo fallimento del disegno di prevenzione che avrebbe potuto basarsi sull’art. 2087 c.c. v. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit., p. 77 ss. Non che le tutele di cui all’art. 2087 c.c. non venissero usate. La protezione veniva richiesta solo ai fini del risarcimento dei danni subiti alla propria integrità psico-fisica causa della violazione della norma (v. ad es. G. GHEZZI-U. ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, 3ª edizione, Bologna, Zanichelli, 1995, p. 181).

<sup>40</sup> V. ancora L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit., p. 80 ss.

<sup>41</sup> V. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 7.

<sup>42</sup> V. P. ALBI, *Adempimento dell’obbligo*, cit., p. 87.

<sup>43</sup> Per un caso di rifiuto di molti dipendenti di Rete Ferroviaria Italiana considerato legittimo in relazione a lavorazioni da effettuarsi in presenza di amianto, sulla base dell’obbligo di sicurezza di cui all’art. 2087 c.c., v. Cass. civ., sez. lav., 5 novembre 2012, n. 18921.

dell'art. 700 c.p.c. per ottenere l'esecuzione di misure fungibili in forma specifica) parevano molto deboli, le norme del codice penale di difficile applicazione, quelle dei decreti prevenzionistici sanzionate troppo blandamente, con contravvenzioni facilmente oblabili, e con scarsissima applicazione delle pene detentive per i casi più gravi<sup>44</sup>. Concretamente poco incisiva è stata pure l'attuazione dell'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, che ha attribuito a loro rappresentanze il diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e le malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione delle misure idonee a tutelare la loro salute ed integrità fisica. La norma dava attuazione alla parola d'ordine dei lavoratori della "non delega" ad altri dei problemi relativi alla loro salute e sicurezza ed intendeva invertire la tendenza a ripiegare sulla monetizzazione dei rischi, ma le organizzazioni sindacali non hanno saputo sfruttare tutte le opportunità che essa dischiudeva<sup>45</sup>.

Le misure preventive sin qui messe in campo, dunque, non hanno fatto abbassare la percentuale di infortuni e malattie professionali e di esse si è a lungo parlato solo dopo che gli eventi erano accaduti, e cioè in sede di processi per lesioni od omicidio colposo o in sede civile, per i danni non coperti dall'assicurazione Inail. E già nel 1980 si aveva ben chiara l'esigenza di riformare l'intera tecnica sanzionatoria complessiva e di considerare la tutela della salute "in un contesto di globalità" e con coinvolgimento di tutte le parti sociali, compresa la partecipazione in sede giudiziaria degli organismi che difendono gli interessi diffusi<sup>46</sup>.

#### *4. La riforma sanitaria del 1978, le modifiche al sistema penale, il sistema delle prescrizioni, le direttive europee ed i decreti degli anni '90, la responsabilità amministrativa "da reato" a carico delle imprese, società ed altri enti collettivi*

Nell'ambito dell'ampio processo che ha portato, a partire dagli anni '70 del '900, ad una significativa democratizzazione del nostro Paese, l'atteggiamento del legislatore sul terreno degli infortuni e le malattie professionali ha iniziato lentamente a cambiare, puntando all'effettività delle misure preventive. In questo contesto sono stati introdotti vari strumenti giuridici volti a tal fine.

---

<sup>44</sup> V. C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, cit., p. 344-345 e C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit. p. 140. Sull'inefficacia di questa normativa v. pure L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit., p. 79 e A. LASSANDARI, *La sicurezza del lavoro*, cit., p. 658 ss. e la dottrina ivi citata. La possibilità dell'azione di adempimento delle misure dovute con eventuale esecuzione forzata in caso di inadempimento è stata particolarmente difesa da P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo*, cit., p. 221 ss.

<sup>45</sup> V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit., p. 11 e C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit., p. 138. Per come il sindacato intendeva prendersi carico dei problemi della sicurezza v., ad es., il n. 28 di *Quaderni di rassegna sindacale*, gennaio-febbraio 1971.

<sup>46</sup> V. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit., pp. 138-139.

#### 4.1. *La riforma sanitaria del 1978*

I primi passi in questa direzione possono scorgersi nella riforma sanitaria attuata con la l. 23 dicembre 1978, n. 833, la quale, da un lato, aveva attribuito alle unità sanitarie locali i poteri di diffida e le competenze dell'Ispettorato del lavoro; dall'altro, aveva delegato il Governo ad emanare entro la fine del 1979 un testo unico sulla sicurezza, indicando principi e criteri direttivi giudicati con fondamento piuttosto avanzati: l'unitarietà degli obiettivi della sicurezza negli ambienti di lavoro e di vita; l'obbligo di programmare il processo produttivo in modo che fosse rispondente alle esigenze della sicurezza; la garanzia di quest'ultima in tutte le fasi della attività; l'istituzione di specifici corsi di formazione antinfortunistica<sup>47</sup>. Il testo unico non fu emanato, ma vari frammenti normativi risultarono interessanti a fini preventivi.

#### 4.2. *Le modifiche al sistema penale*

Molto importanti per la maggiore effettività delle norme prevenzionistiche sono state le modifiche al sistema penale introdotte con la l. 24 novembre 1981, n. 689<sup>48</sup>. Questa aveva escluso da un'ampia depenalizzazione i reati previsti dalle leggi relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro ed all'igiene del lavoro (art. 34, lett. n), aveva aumentato le pene pecuniarie (art. 113), aveva introdotto, nel reato di lesioni personali colpose, l'aggravante del fatto commesso con violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro (così disponeva l'art. 590, comma 3, c.p.) e con riguardo a questo reato aveva escluso la punibilità a querela della persona offesa nel caso di lesioni gravi o gravissime "limitatamente ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relativi all'igiene del lavoro o che (avessero) determinato una malattia professionale" (art. 590, comma 5). Tutte queste disposizioni prendevano atto della gravità del fenomeno e rafforzavano il carattere punitivo della risposta legislativa.

Altre norme di questa riforma utilizzavano, invece, strumenti sanzionatori più innovativi. Un primo tipo di disposizioni intendevano contrastare l'illegalità

<sup>47</sup> V. C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, cit., pp. 345-346.

<sup>48</sup> Sull'importanza di questa legge nella materia qui in esame v., tra gli altri, C. SMURAGLIA, *La legge 689/1981 e il diritto penale del lavoro*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1982, IV, p. 55 ss.; L. GRILLI, *Tra sanzioni vecchie e nuove nel diritto penale del lavoro*, ivi, 377 ss.; A. CRESTA, *Alcune osservazioni sulle modifiche al sistema penale nella legislazione del lavoro apportate con legge 24 novembre, n. 689*, ivi, p. 405 ss.; T. PADOVANI, *Recenti modifiche del diritto penale del lavoro*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 1982, p. 411 ss.; G. ICHINO, *Le modifiche al sistema penale in materia di lavoro ad un anno di distanza dall'entrata in vigore della legge n. 689/1981: rassegna di dottrina, giurisprudenza e casistica*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1983, IV, p. 289 ss.; A. LANZI, *Gli "strumenti a fini prevenzionali" nella materia penale del lavoro*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1983, I, p. 107 ss.; G. VIDIRI, *Legge 24 novembre 1981, n. 689 e prospettive del diritto penale del lavoro*, in "Diritto del lavoro", 1983, I, p. 373; M. DI LECCE, *Depenalizzazione e diritto penale del lavoro*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1984, I, p. 240 ss.

dell'impresa, specie se gestita da una persona giuridica, coinvolgendo quest'ultima sul piano sanzionatorio, pur senza intaccare il principio della personalità della responsabilità penale, in presenza di reati commessi dai suoi rappresentanti o dipendenti, ma rispetto ai quali spesso i poteri decisionali venivano esercitati dagli organismi societari<sup>49</sup>. Sono state a tal fine introdotte innanzitutto *le pene accessorie dell'interdizione e sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese*, comminabili, rispettivamente, in caso di condanna alla reclusione non inferiore a sei mesi per delitti commessi con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti all'ufficio (art. 120 della legge, che introduceva l'art. 32 *bis* del c.p.) ed in caso di condanna all'arresto per contravvenzioni commesse con i suddetti abusi o violazioni (art. 123 della legge, che introduceva l'art. 35 *bis* del c.p.). Queste misure colpivano le persone fisiche autrici del reato, ma toccavano indirettamente anche le società, che non potevano più utilizzare, almeno formalmente, le prestazioni di amministratori, dirigenti o comunque dipendenti apicali di comprovato valore, esercitando sugli enti collettivi una certa pressione affinché ciò non succedesse mediante il rispetto delle norme antinfortunistiche<sup>50</sup>. Analoga funzione esprimeva, in secondo luogo, anche *la pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la p.a.*, introdotta dall'art. 120 della legge, che inseriva nel codice penale gli artt. 32 *ter* e *quater*, e prevista in caso di condanna per vari delitti, compreso quello di cui al sopra ricordato art. 437, commessi in danno o vantaggio di una attività imprenditoriale o comunque in relazione alla stessa: la sanzione penale non poteva che colpire una persona fisica, ma la pena accessoria poteva riguardare la società o ente collettivo che la persona fisica rappresentava o per la quale lavorava<sup>51</sup>. Una terza ipotesi di rafforzamento della responsabilità della società o dell'ente collettivo è rinvenibile *nella previsione che impone alle persone giuridiche* (con esclusione dello Stato, delle regioni, province e comuni) *di pagare*, qualora vi sia stata condanna penale nei confronti di chi ne abbia la rappresentanza o l'amministrazione, o di chi sia con esse in rapporto di dipendenza, e si tratti di reato che costituisca violazione degli obblighi inerenti alla qualità rivestita dal colpevole, ovvero sia commesso nell'interesse della persona giuridica, *una somma pari all'ammontare della multa o dell'ammenda inflitta alla persona fisica*, in caso di insolubilità del condannato (art. 197 c.p., modificato dall'art. 116 della l. n. 689/1981). Su questa norma si è molto discusso. Ci si chiedeva, in particolare, se con essa si fosse superato il principio per cui *societas delinquere non potest*, e la risposta più convincente era quella che riteneva che la fattispecie non giungesse a configurare una responsabilità penale della persona giuridica la quale, tra l'altro, se non provvedeva al pagamento, si liberava dalla sua obbligazione, provocando la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva, da espiarsi da parte del rappresentante, amministratore o dipendente condannato (v. il comma 2 dell'art.

---

<sup>49</sup> Su questa finalità della legge e le conseguenti novità sul piano sanzionatorio v. l'ampio studio di S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità dell'impresa nel sistema del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 202 ss., e la dottrina ivi citata.

<sup>50</sup> V. ancora S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità*, cit.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

197 c.p.)<sup>52</sup>. Si era rafforzata, comunque, l'idea che gli enti collettivi potevano essere colpiti con sanzioni non penali in relazione a violazioni di precetti penali da parte dei loro amministratori o dipendenti rispetto alle quali il legislatore presumeva che l'effettivo responsabile fosse chi deteneva le redini della gestione e del comando<sup>53</sup>. Anche per questa via le società datrici di lavoro venivano legate al meccanismo sanzionatorio predisposto nei confronti dei loro dipendenti. Questa stessa finalità, pur attraverso strumenti tecnici diversi, emergeva, peraltro, anche nell'art. 6 della l. n. 689/1981 che, *in tema di sanzioni amministrative*, configurava una *responsabilità solidale degli imprenditori, delle persone giuridiche o di altri enti collettivi* con i propri rappresentanti o dipendenti, qualora questi ultimi avessero commesso le violazioni sanzionate nell'esercizio delle loro funzioni od incombenze.

Un secondo tipo di sanzioni di carattere innovativo miravano a prevenire infortuni e malattie professionali inducendo i datori di lavoro ad adottare concretamente le misure necessarie. Erano previste, infatti, innanzitutto la possibilità di condizionare la sospensione della pena all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato (art. 128 della l. n. 689/1981, che modificava l'art. 165, comma 1, c.p.), ed in secondo luogo la possibilità, in caso di contravvenzioni per le quali la legge stabilisce la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ed in caso di contravvenzioni comminabili per violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e all'igiene del lavoro, che il contravventore fosse ammesso a pagare una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione, qualora non permanessero conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili dal contravventore stesso (art. 126 della legge, che ha introdotto l'art. 162 *bis* del c.p., nonché art. 127 della legge stessa).

L'importanza ai fini prevenzionistici di tale ultima innovazione può essere colta ricordando che, in precedenza, quasi tutte le violazioni delle specifiche norme prevenzionistiche costituivano contravvenzioni punite, in misura blanda, con la sola pena dell'ammenda e con possibilità di oblazione obbligatoria *ex art.* 162 c.p. Per questa norma, nelle contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda, il contravventore, prima dell'apertura del dibattimento o prima del decreto di condanna, poteva pagare una somma corrispondente alla terza parte del massimo della pena edittale, oltre alle spese del procedimento, ed il pagamento aveva l'effetto di estinguere il reato. L'accertamento del giudice doveva limitarsi alla verifica della sussistenza dei presupposti dell'istituto, cui seguiva un decreto di archiviazione o una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato. Tutto ciò non comportava alcun ulteriore controllo sull'attuazione delle misure la cui assenza aveva condotto all'apertura del processo penale e quindi l'oblazione costituiva una soluzione comoda e non costosa per i datori di lavoro e di nessuna

---

<sup>52</sup> Sul punto rinvio ancora a S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità*, cit., pp. 94 ss. e 204 ss.

<sup>53</sup> Il punto è ben colto da S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità*, cit., p. 206 ss.

efficacia prevenzionistica<sup>54</sup>. La l. n. 689/1981 (art. 127) ha escluso l'oblazione obbligatoria per i reati in materia di infortuni ed igiene del lavoro, estendendo ad essi, anche se non puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, la disciplina dell'oblazione condizionale di cui all'art. 62 *bis* c.p. La norma aveva (ed ha tuttora, nei limiti della sua applicazione, molto ridotti dalla legislazione più sofisticata dei decenni successivi) una grande valenza prevenzionistica, perché per ottenere l'oblazione il datore di lavoro deve dare concreta ed effettiva applicazione alle norme sulla sicurezza, eliminando prontamente le situazioni di pericolo<sup>55</sup>.

#### 4.3. *Il sistema delle prescrizioni*

Importanza forse ancora maggiore per far sì che il datore di lavoro ponga effettivamente in essere le misure, gli accorgimenti ed un'organizzazione che puntino a far diminuire i rischi riveste l'introduzione negli anni '90 del secolo scorso del sistema delle prescrizioni, disciplinato dalla legge delega 6 dicembre 1993, n. 499 e dal conseguente d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 sulla riforma del sistema sanzionatorio in materia di lavoro. La legge aveva delegato al Governo un'ampia riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro, dettando vari criteri direttivi per ciascun settore d'intervento. Per quello relativo alla "materia di tutela della sicurezza e dell'igiene del lavoro", l'art. 1, lett. *b*, da un lato, indicava un inasprimento delle pene esistenti, ritenute troppo blande, prevedendo l'alternatività della pena detentiva rispetto a quella pecuniaria; dall'altro, delineava un meccanismo di estinzione delle contravvenzioni del tutto particolare, basato sull'adempimento delle prescrizioni impartite dagli organi di vigilanza allo scopo di eliminare la violazione accertata, accompagnato dal pagamento in sede amministrativa di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda prevista per ciascuna infrazione. Si tratta di una innovazione tuttora in vigore (art. 301 del d.lgs. n. 81/2008), giudicata positivamente dagli studiosi del diritto penale del lavoro<sup>56</sup>. Questa valutazione non può che essere condivisa, perché il sistema delle prescrizioni è coerente con l'obiettivo di spingere per l'effettività delle misure preventive non tanto con l'aggravamento delle pene, quanto con la concreta

---

<sup>54</sup> L'inefficacia prevenzionistica di questo sistema era stata ben sottolineata da C. SMURAGLIA nella relazione svolta al Convegno di Alba del 1978, pubblicata nel volume che ne raccoglie gli atti con il titolo *Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato*, Milano, Giuffrè, 1979, spec. p. 69.

<sup>55</sup> In questo senso v. *amplius* C. SMURAGLIA, *La legge 689/1981*, cit., p. 65; G. ICHINO, *Le modifiche*, cit., p. 300; A. DE FELICE, *Le sanzioni nel diritto del lavoro*, Napoli, ESI, 2003, p. 92 ss.; con valutazioni più critiche L. GRILLI, *Tra sanzioni vecchio*, cit., p. 399. Mi sono occupato degli effetti delle modifiche al sistema penale sul complessivo apparato sanzionatorio del diritto del lavoro nel breve scritto *Fase attuale del diritto del lavoro e sanzioni per la tutela del lavoratore nelle modifiche al sistema penale*, in "Lavoro e previdenza oggi", 1986, p. 1848 ss.

<sup>56</sup> V. ad es. T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro*, all'interno del manuale di G. PERA, *Diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1996, p. 614; S. DOVERE, *Sicurezza del lavoro*, cit., pp. 197-209, che esamina tutti i problemi posti dalla scelta di utilizzare ancora lo strumento delle contravvenzioni

predisposizione delle varie misure, attuata per evitare la pena<sup>57</sup>. Qui la misura premiale fa un passo avanti rispetto alla oblazione discrezionale, perché il contravventore evita non solo la pronuncia di condanna, ma lo stesso esercizio della azione penale<sup>58</sup>. La normativa di dettaglio è data dagli artt. 19 ss. del d.lgs. n. 758/1994. Questa disciplina conviveva con quella di cui all'art. 62 *bis* c.p.

#### 4.4. *Le direttive europee ed i decreti degli anni '90*

Com'è noto, tuttavia, l'impulso ad introdurre innovazioni ancor più rilevanti sul piano della prevenzione è venuto dalla normativa euro unitaria. Dopo l'emanazione di Programmi d'azione e la creazione di un Comitato consultivo, e dopo le prime direttive degli anni '70 e '80, la Comunità europea è intervenuta in modo massiccio e rilevante sul tema della salute e sicurezza del lavoro in seguito all'introduzione nel Trattato originario dell'art. 118 A, che consentiva al Consiglio di deliberare in materia a maggioranza qualificata, e non più solo all'unanimità. Su questa nuova base, pur tra tante discussioni e difficoltà, sono state emanate una direttiva "madre", la 89/391, di carattere generale, e varie direttiva "figlie", di carattere specifico, recepite nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, successivamente integrato e modificato. La direttiva madre detta il quadro fondamentale in cui sono destinati ad inserirsi i futuri ulteriori interventi. Dalla espressione, rinvenibile nel Preambolo, per la quale il perseguimento delle finalità perseguite dalla direttiva non può essere condizionato da considerazioni di carattere esclusivamente economico viene tratta la conseguenza del valore relativamente autonomo dell'obiettivo del miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute dei lavoratori rispetto al generale principio di libertà di iniziativa economica, estrinsecato nelle specifiche regole sulla libertà di circolazione (delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali), di stabilimento e di concorrenza<sup>59</sup>. La direttiva stessa delineava gli obblighi dei datori di lavoro in materia in maniera molto ampia e generale, senza esenzioni in relazione alla

<sup>57</sup> Era questa l'opinione espressa in più occasioni da Carlo Smuraglia, il quale, nella relazione di Alba del 1978 su menzionata, ricordava che la possibilità per gli ispettorati del lavoro di emanare prescrizioni, contribuendo in modo positivo alla "individuazione" dei pericoli, era prevista già nell'art. 9 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, solo che la sanzione per l'inosservanza della prescrizione era molto esigua e non era chiaro quali fossero gli effetti dell'osservanza sul piano della responsabilità penale (v. pp. 77-78).

<sup>58</sup> V. S. DOVERE, *Sicurezza del lavoro*, cit.

<sup>59</sup> In questo senso v. M. ROCCELLA, T. TREU, con la collaborazione di M. AIMO e D. IZZI, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2016, p. 374. In generale, per i nessi tra il principio di libertà di iniziativa economica e l'obiettivo dell'elevato livello di protezione sociale, v. U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Bari, Cacucci, 2009, p. 49 ss. e la dottrina e giurisprudenza ivi citate. Sulla normativa europea in materia di sicurezza v. P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo*, cit., p. 91 ss. e gli studi ivi citati.

dimensione dell'impresa, ed intendeva accollarli agli stessi personalmente, con restrizione della possibilità di delega<sup>60</sup>.

La recezione nel nostro Paese delle direttive comunitarie in materia di sicurezza è stata incerta, problematica, affidata ad interventi successivi nel tempo, complicata dall'esigenza di dare attuazione a nuove direttive ed a sentenze di condanna da parte della Corte di Giustizia<sup>61</sup>. È indubbio, tuttavia, che il quadro normativo che ne è derivato innovava notevolmente quello precedente ed era dotato di vari strumenti volti a dare effettività alle tutele di prevenzione. Il problema, se mai, era quello di un pronto e completo loro utilizzo. Le novità più significative di questa normativa costituite dall'obbligo imposto alle imprese di adottare un documento, da aggiornarsi periodicamente, che valutasse i rischi esistenti, individuasse le conseguenti misure prevenzionistiche e programmasse la loro attuazione (art. 4 del d.lgs. n. 626/1994); le imprese, poi, dovevano dotarsi di un servizio di prevenzione e protezione (artt. 8 e 9) e di un medico competente per la sorveglianza sanitaria (artt. 16 e 17); era prevista la nomina da parte dei lavoratori di un rappresentante per la sicurezza, cui si attribuivano ampi poteri di accesso, ispezione e controllo, nonché varie garanzie (artt. 18 e 19); si incrementavano le ipotesi di informazione e formazione dei lavoratori in materia di sicurezza (artt. 21 e 22); si individuavano le responsabilità del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori (artt. 4 ss.) e si dettavano varie regole sui luoghi di lavoro (artt. 30 ss.), sull'uso delle attrezzature di lavoro (artt. 34 ss.), sull'uso dei dispositivi di protezione individuali (artt. 40 ss.), sulla movimentazione manuale dei carichi (artt. 47 ss.), sull'uso di attrezzature munite di videoterminali (artt. 50 ss.), sulla protezione da agenti cancerogeni (artt. 60 ss.) e biologici (artt. 73 ss.), si riformava il sistema delle sanzioni (artt. 89 ss.).

L'elemento più innovativo di questa normativa era costituito, a mio avviso, dall'acquisizione per la quale la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali richiedeva un'analisi complessiva dell'organizzazione produttiva e della situazione di rischio dei singoli lavoratori che potesse dar poi luogo ad una programmazione delle misure e degli interventi e ad una successiva verifica del loro impatto: la prevenzione passava da una concezione tecnico-oggettiva ad una concezione anche soggettiva, che considerava fattore determinante quello organizzativo ed al suo interno quello relativo ai rapporti tra i vari soggetti. A tale proposito si è detto che con queste innovazioni "realizzare correttamente sul piano operativo quanto obbligatoriamente imposto dal legislatore per proteggere la salute dei lavoratori, ha sostanzialmente significato adeguare di conseguenza l'organizzazione aziendale nel suo complesso, oltre che l'organizzazione del lavoro"<sup>62</sup>. I comportamenti attivi richiesti al datore di lavoro per garantire

---

<sup>60</sup> V. ancora M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro*, cit., pp. 374-375.

<sup>61</sup> Anche su questo aspetto posso rinviare a P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo*, cit., p. 101 ss. ed agli studi ivi menzionati.

<sup>62</sup> V. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 18. Sulle significative valenze prevenzionistiche della normativa degli anni '90 v. anche S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità*, cit., p. 332 ss.



L'effettività della sicurezza di sono notevolmente ampliati e per renderli possibili si è imposta la creazione di precise strutture e si sono articolati compiti, attribuzioni e responsabilità. La cultura della sicurezza si è diffusa, tuttavia, molto lentamente.

#### 4.5. *La responsabilità amministrativa "da reato" a carico delle imprese, società ed altri enti collettivi*

Ho già ricordato che le modifiche al sistema penale del 1981 avevano introdotto le pene accessorie dell'interdizione e sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, oltre all'incapacità di stipulare con la p.a. Si trattava di pene che potevano riguardare anche la violazione delle norme antinfortunistiche. Le prime colpivano la persona fisica che aveva agito per conto della società, ma in modo indiretto toccavano anche quest'ultima, perché non poteva più disporre, almeno formalmente, delle prestazioni di soggetti per essa importanti. Questa scelta legislativa intendeva ovviare, in modo ancora embrionale, ad uno dei problemi maggiormente avvertiti nel diritto penale del lavoro, quello della pena che non colpisce l'effettivo responsabile dell'illecito. Da tempo si è ben colto, infatti, che in un contesto di imprese costituite in forma societaria o articolate in un sistema di reti multinazionali le vere responsabilità dovrebbero essere fatte risalire a chi, nelle sedi più elevate, elabora le politiche fondamentali dell'impresa, mentre il principio della personalità della responsabilità penale fa sì che ad essere colpito possa essere solo colui che le attua in posizione subordinata, ciò determinando una sostanziale inefficacia dello strumento penale<sup>63</sup>.

La tecnica sanzionatoria iniziata nel 1981, in esito ad un complesso dibattito ed all'interno di un quadro ordinamentale, quale quello italiano, che non conosce forme di responsabilità penale a carico delle persone giuridiche, si è in seguito consolidata prima con alcune specifiche ipotesi rinvenibili nella normativa antinfortunistica degli anni '90, che prevedevano sanzioni amministrative pecuniarie direttamente nei confronti del datore di lavoro persona giuridica<sup>64</sup>, e poi con l'introduzione della responsabilità da reato degli enti collettivi da parte della l. 29 settembre 2000, n. 300<sup>65</sup> che, all'art. 11, delegava il Governo ad introdurre e disciplinare la responsabilità amministrativa delle

<sup>63</sup> V. ancora le lucide osservazioni di C. SMURAGLIA, *Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1977, IV, p. 69. In via generale, sul problema della responsabilità penale delle persone giuridiche v., per tutti, G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, Zanichelli, 2010, p. 160 ss. e la dottrina ivi citata.

<sup>64</sup> V. *amplius* S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità*, cit., p. 342 ss.

<sup>65</sup> Sulla rilevanza di questa innovativa soluzione all'ostacolo posto dal principio per cui *societas delinquere non potest* v. ancora G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 164 e la letteratura indicata nella nota 31.

persone giuridiche, delle società e delle associazioni o enti privi di personalità giuridica che non svolgessero funzioni di rilievo costituzionale, in relazione alla commissione di vari reati, tra cui quelli di omicidio e lesioni colpose commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e sulla tutela dell'igiene e salute sul lavoro, da parte di chi svolgeva funzioni di rappresentanza o amministrazione o di chi esercitava, anche di fatto, poteri di gestione e controllo o era sottoposto alla direzione e vigilanza di tali soggetti, qualora la commissione del reato fosse stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi connessi a tali funzioni. Sempre per l'art. 11, tale responsabilità amministrativa poteva essere affermata solo se il reato fosse stato commesso a vantaggio o interesse delle persone giuridiche, società ed altri enti collettivi e non, invece, nell'esclusivo interesse del condannato o di terzi. La sanzione avrebbe dovuto essere prevista nella misura tra i 50 milioni ed i tre miliardi di lire, ma anche nell'ambito di questo sistema si prevedeva una soluzione premiale (diminuzione della somma da un terzo alla metà) volta ad assicurare l'effettiva adozione delle misure prevenzionistiche dovute: la riduzione della sanzione era condizionata, in vero, dall'adozione di comportamenti genericamente definiti "di riparazione o reintegrazione" rispetto all'offesa posta in essere.

A tale sanzione l'art. 11 ne aggiungeva di ulteriori, lasciate alla discrezionalità del giudice per i casi più gravi, quali la chiusura dello stabilimento, la sospensione delle autorizzazioni, licenze e concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, l'interdizione dall'esercizio dell'attività svolta e l'eventuale nomina di un soggetto vicario, il divieto di contrattare con la p.a., l'esclusione da ogni agevolazione, finanziamento o beneficio, il divieto di pubblicizzare beni o servizi. Le sanzioni a carico degli enti dovevano essere comminate dal giudice competente a conoscere del reato ed al procedimento per l'accertamento della responsabilità amministrativa avrebbero dovuto applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura penale, con garanzia dell'effettiva partecipazione e difesa degli enti in tutte le fasi del procedimento penale.

Con questo sistema si continua a rispettare il principio della personalità della responsabilità penale, ma indubbiamente lo si erode, dato che la sanzione amministrativa viene accertata a seguito del processo penale che si svolge a carico delle persone fisiche (dipendenti, amministratori, ecc.) o comunque a seguito di un processo penale, il che lega strettamente le due vicende sanzionatorie<sup>66</sup>, facendo sì che le società debbano preoccuparsi molto seriamente del comportamento dei propri amministratori o dipendenti, ciò comportando

---

<sup>66</sup> Questo legame è di tipo generale e sostanziale e non contraddice l'autonomia attribuita sul piano tecnico-giuridico alla responsabilità dell'ente, il quale, in virtù dell'art. 8 del decreto delegato (d.lgs. n. 231/2001), risponde anche quando l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile o quando il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia.

notevoli effetti positivi sul piano della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali<sup>67</sup>.

È successo, tuttavia, che, per la fortissima contrarietà degli imprenditori, con il cambio del Governo ed un programma di legislatura che affermava che gli obiettivi degli industriali erano quelli dell'Esecutivo, il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 abbia dato una attuazione molto limitata alla delega ricevuta per quanto attiene alla inclusione nel sistema sanzionatorio delineato dal legislatore dei reati presupposti. Il decreto delegato, infatti, regolava la responsabilità amministrativa degli enti solo in relazione ad una serie di reati dolosi (malversazione, indebita percezione di erogazioni, frode informatica, truffa, sempre se a danno dello Stato o di enti pubblici: art. 24; concussione, corruzione reati societari e ambientali, ecc.), con esclusione di quelli concernenti la materia antinfortunistica, che implicavano, invece, una colpa nell'organizzazione, e cioè nella individuazione, valutazione e prevenzione dei rischi. Per la ricomprensione nel meccanismo sanzionatorio in esame della materia della sicurezza sul lavoro si è dovuto attendere il secondo Governo Prodi ed in particolare la l. 3 agosto 2007, n. 123 che, oltre a delegare il Governo ad emanare il T.U. sulla sicurezza, temendo che la fine della legislatura e la vittoria alle elezioni da parte del centrodestra comportasse il rinvio a tempi indefiniti dell'emanazione del decreto delegato, ha provveduto, avvedutamente, con una norma di efficacia immediata, vale a dire l'art. 9, ad inserire nell'art. 25 del d.lgs. n. 231/2001, un comma *septies*, che estende la sanzione amministrativa in esame, con ulteriori sanzioni interdittive, al caso dei reati di omicidio colposo e lesioni colpose commesse con violazione delle norme sulla sicurezza. In seguito, l'art. 300 del decreto delegato, e cioè del d.lgs. n. 81/2008, ha nuovamente modificato il testo dell'art. 25 *septies* del d.lgs. n. 231/2001, includendo espressamente tra i reati presupposti anche l'omicidio colposo derivante dall'omissione della valutazione dei rischi<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Sugli effetti della nuova responsabilità amministrativa “da reato” degli enti collettivi e sulla sufficienza di tale soluzione v. ancora S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità*, cit., p. 362 ss. Per l'importante valenza deterrente di queste sanzioni, che promuovono l'adempimento, v. F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 201. In precedenza, si era sottolineato come l'introduzione di questa nuova responsabilità, oltre ad accrescere l'effettività della disciplina antinfortunistica, mostrasse una “preferenza verso una filosofia regolativa del rischio nei luoghi di lavoro” che relegava “ai margini la prospettiva incentrata sulla triarchia comando – controllo – sanzione” (pur senza rinnegarla) e valorizzava, invece, le attività formative e di promozione culturale, il finanziamento degli investimenti in materia di sicurezza, la partecipazione, lo sviluppo di un sistema condiviso tra pubblico e privato di elaborazione di standard di sicurezza, di meccanismi di produzione delle informazioni e di loro circolazione (v. G. MARRA, *Sicurezza dei luoghi di lavoro e responsabilità da reato delle persone giuridiche. Le condizioni di effettività*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del convegno di Studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2017, Urbino, 4 maggio 2007, Roma, 2007, p. 61.

<sup>68</sup> Tutte queste vicende sono ampiamente descritte da S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità*, cit., p. 349 ss.

La responsabilità amministrativa posta in capo agli enti<sup>69</sup>, anche perché accertabile con gli strumenti del processo penale<sup>70</sup>, mi sembra molto seria sia per l'ammontare della sanzione pecuniaria sia per la possibilità di irrogazione delle sanzioni interdittive. Si tratta ora di valutare la sua portata specifica.

Quanto alla platea dei *soggetti* ad essa assoggettabili, l'art. 11 della l. n. 300/2000 si riferiva alle persone giuridiche, alle società ed alle associazioni o enti privi di personalità giuridica che non svolgano funzioni di rilievo costituzionale, mentre il decreto delegato introduce l'esclusione per lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici e gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale (art. 1, comma 3). Questa individuazione di soggetti esenti è stata criticata laddove riguarda i partiti ed i sindacati<sup>71</sup>, ma è comunque discutibile, per quanto attiene alla materia antinfortunistica, anche rispetto alle altre esclusioni, perché anche lo Stato, le regioni, le province, i comuni, l'INPS, l'INAIL, ecc. hanno dipendenti la cui sicurezza sul lavoro va incentivata con tutti i mezzi. Problemi interpretativi sono sorti, sempre nel campo della salute e sicurezza sul lavoro, anche riguardo al requisito della responsabilità consistente nella commissione di un reato colposo *nell'interesse o a vantaggio dell'ente*. In proposito si è configurata la necessità di una finalizzazione della condotta che mal si concilierebbe con l'imputazione colposa dei reati di omicidio o lesioni, ritenendosi, ad ogni modo, che l'indagine sulla sussistenza dell'elemento finalistico debba consistere nel verificare se la mancata adozione di procedure o misure di sicurezza imposte dalla legge abbia fatto conseguire rilevanti risparmi di spesa: non basterebbe, cioè, una oggettiva sottovalutazione dei rischi o una cattiva considerazione delle misure di prevenzione, ma occorrerebbe una tensione finalistica per far conseguire un risparmio di spesa<sup>72</sup>. Faccio fatica a intravedere nella normativa in questione un simile elemento e credo preferibile seguire le indicazioni di chi, rifacendosi alla relazione che accompagna il decreto delegato, configura il criterio di imputazione soggettiva della responsabilità dell'ente nel fatto che il reato costituisca anche l'espressione di una politica

---

<sup>69</sup> Che la responsabilità rimanga amministrativa e non penale, non essendo la società autrice del reato o concorrente nello stesso, è ribadito da Cass. S.U., 5 marzo 2014, n. 10561, in "Giurisprudenza italiana", 2014, 990. In precedenza la Suprema Corte aveva intravisto nel sistema punitivo di cui al d.lgs. n. 231/2001 "un *tertium genus* di responsabilità rispetto ai sistemi tradizionali di responsabilità penale e di responsabilità amministrativa, prevedendo un'autonoma responsabilità amministrativa dell'ente nel caso di commissione, nel suo interesse o a suo vantaggio, di uno dei reati espressamente elencati nella sezione III da parte di un soggetto che riveste una posizione apicale, sul presupposto che il fatto reato è fatto della società, di cui essa deve rispondere" (Cass. pen, sez. VI, 16 luglio 2010, n. 27735).

<sup>70</sup> Per gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 231/2001 "per il procedimento relativo agli illeciti amministrativi dipendenti da reato" si osservano le disposizioni di cui al capo III del decreto stesso oltre a quelle del codice di procedura penale relative all'imputato, in quanto compatibili.

<sup>71</sup> Sul punto posso rinviare a S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità*, cit., p. 367, nt. 43.

<sup>72</sup> In questo senso v. F. MALZANI, *Ambiente di lavoro*, cit., pp. 202-203, che riporta una pronuncia del Tribunale di Torino del 10 gennaio 2003, che condivide.

aziendale o comunque derivi da una “colpa di organizzazione”<sup>73</sup> ovvero, ancora, quando vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte degli organismi deputati al controllo<sup>74</sup>.

Per una ricerca sulle misure antinfortunistiche che ne voglia verificare il grado di effettività un rilievo del tutto particolare rivestono le previsioni del d.lgs. n. 231/2001 che considerano l'adozione dei modelli di organizzazione volti a prevenire la commissione dei reati presupposti quale elemento che esclude la responsabilità amministrativa degli enti. Per quanto riguarda, innanzitutto, i soggetti posti in posizione apicale, il comma 1, dell'art. 6 esclude la responsabilità dell'ente in presenza di reati commessi dai suoi rappresentanti, amministratori o dirigenti o da chi li gestisce e controlla, se l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del reato, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire i reati presupposti, oppure ha affidato il compito di vigilare sul funzionamento, l'osservanza e l'aggiornamento dei modelli ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo e tale organismo abbia svolto una sufficiente opera di vigilanza<sup>75</sup>. Il comma 2 dello stesso articolo specifica le caratteristiche che devono avere i modelli organizzativi per escludere la responsabilità in esame, tra i quali va menzionato, per il rilievo che poi ha assunto, l'obbligatoria previsione di un sistema disciplinare che sanzioni in modo idoneo il mancato rispetto delle misure previste dal modello organizzativo<sup>76</sup>. Di grande rilievo è anche la previsione che consente agli enti di adottare modelli organizzativi redatti dalle loro associazioni rappresentative e valutati poi in sede ministeriale. Mi sembra pacifico che la valutazione positiva ministeriale non sia vincolante per il giudice, ma acquisti comunque molta autorevolezza nei suoi confronti, forse superiore a quella propria di consueti sistemi di certificazione, se fatta compiutamente e razionalmente. Se, invece, il reato presupposto è compiuto da persone sottoposte

<sup>73</sup> Si è chiarito che il rischio di organizzazione si pone in uno spazio ulteriore rispetto a quello relativo alla gestione verticale dei doveri di sicurezza basata sulla delega di funzioni, perché connesso alla segmentazione orizzontale dei centri decisionali, caratterizzata dalla diffusione di asimmetrie informative da dinamiche anomiche di gruppo: v. G. MARRA, *Sicurezza dei luoghi*, cit., p. 65.

<sup>74</sup> V. G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., pp. 167-168, i quali ricordano come il d.lgs. n. 231/2001, se il reato è commesso dai soggetti apicali e sul presupponendo che questi agiscano secondo la volontà dell'impresa, preveda l'esenzione dalla responsabilità dell'ente qualora i soggetti di vertice provino (con inversione del relativo onore) che i soggetti apicali hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente il modello di organizzazione e di gestione o che non vi sia stata omessa o insufficiente sorveglianza da parte dell'organismo di vigilanza (art. 6), mentre se il reato è commesso dai sottoposti, l'ente è responsabile solo se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione e vigilanza (art. 7).

<sup>75</sup> La rilevanza della costituzione e dell'attività di questo organismo è messa in dubbio da chi considera la possibilità che lo stesso sia composto dagli stessi soggetti il cui operato deve controllare: possibilità non astratta se è stata verificata e censurata dal giudice di primo grado che si è pronunciato sul caso Thyssenkrupp (v. F. MALZANI, *Ambiente di lavoro*, cit., p. 62).

<sup>76</sup> Sulle difficoltà di configurare tale sistema disciplinare v. M. CINELLI, *Il progetto di “Testo Unico” della sicurezza sul lavoro: alcune osservazioni “a margine”*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, cit., p. 86. Sui caratteri e le funzioni svolte dai modelli organizzativi v. *amplius* S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità*, cit., p. 371 ss.

alla direzione e vigilanza degli amministratori o dirigenti o gestori dell'ente stesso, per l'art. 7 del decreto la responsabilità dell'ente può essere affermata se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione e vigilanza propri dei suddetti amministratori, dirigenti o gestori, ma tale inosservanza va esclusa, qualora l'ente abbia adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quelli verificatisi. Per esprimere questi effetti il modello deve prevedere misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare prontamente situazioni di rischio, essendo poi necessarie verifiche periodiche e modifiche quando si scoprono significative violazioni delle prescrizioni o mutamenti nell'organizzazione o nell'attività, nonché un idoneo sistema disciplinare.

L'esclusione della responsabilità amministrativa dell'ente non evita, in ogni caso, la confisca del profitto che lo stesso ha tratto dal reato, anche in forma equivalente (comma 5 dell'art. 6), ma la Cassazione mi sembra interpretare questa norma in senso piuttosto restrittivo<sup>77</sup>.

Malgrado questi limiti, la normativa in esame mi sembra dotata di valenze prevenzionistiche molto rilevanti non solo per gli aspetti sopra evidenziati, ma anche perché induce vigorosamente le imprese ad adottare gli opportuni modelli organizzativi e gestionali, oggi ritenuti lo strumento primo della prevenzione. Questi ultimi, se posti in essere prima della commissione del fatto, evitano ogni responsabilità amministrativa dell'ente, ma possono aver rilievo anche in un momento successivo, se adottati e resi operativi prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, facendo ridurre la sanzione amministrativa (art. 12, comma 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 231/2001) ovvero impedendo l'applicazione delle sanzioni interdittive, in concorrenza con altre condizioni (art. 17, comma 1, lett. *b*).

##### *5. Dal d.lgs. n. 626/1994 alla legge delega del 2007 ed al c.d. Testo Unico del 2008*

La situazione normativa a cui avevano dato luogo le regole sin qui riassunte, arricchita anche da ulteriori decreti legislativi, sempre emanati in attuazione di

---

<sup>77</sup> La Suprema Corte richiede, infatti, la prova di una derivazione eziologica immediata e diretta del profitto dalla condotta penalmente rilevante commessa nell'interesse o a vantaggio dell'ente collettivo e, pur ammettendo che i vantaggi economici possano provenire da economie di costi ovvero da mancati esborsi, richiede la prova di un risultato economico positivo determinato dalle condotte costituenti reato, e cioè che un ricavo sia introitato e non decurtato dai costi che si sarebbero dovuti sostenere: per questo orientamento posso rinviare a Cass. pen, sez. VI, 24 gennaio 2014, n. 3635, Riva Forni Elettrici spa e altra, che richiama ulteriori sue pronunce in questo senso e decide, annullandola, sulla confisca disposta dal Tribunale di Taranto a carico delle società che gestivano lo stabilimento siderurgico di quella città. Il contenzioso sulla confisca *ex* art. 19 del d.lgs. n. 231/2001 è molto intenso ed ha riempito i repertori di giurisprudenza. La Cassazione ha pure bloccato operazioni interpretative volte ad ampliare il novero dei reati presupposti.

direttive comunitarie, in materia di segnaletica di sicurezza (n. 493/1996), di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili (n. 494/1996) e prescrizioni minime relative all'esposizione a vibrazioni meccaniche (n. 187/2005), aveva di molto migliorato, quanto ad effettività delle misure preventive, la situazione precedente, ma presentava varie difficoltà applicative, anche per la convivenza delle regole nuove con quelle vecchie, non abrogate. Si è segnalata, in particolare, una diffusa inottemperanza alle regole, non solo da parte delle piccole imprese, ma anche da parte di quelle più grandi, specie a causa dell'esternalizzazione di parti della produzione e del ricorso agli appalti; il permanere di carenze nei controlli, sia per il scarso numero degli addetti sia per il mancato coordinamento degli organi del Ministero del lavoro e le ASL; insufficienza delle informazioni e della formazione dei lavoratori<sup>78</sup>.

Per migliorare questa situazione la maggioranza che sosteneva il secondo Governo Prodi ha approvato la l. n. 123/2007, che ha delegato l'esecutivo ad emanare “uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro”<sup>79</sup>, “realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti”, nel rispetto di tutta una serie di principi e criteri direttivi<sup>80</sup>. La delega è stata poi attuata dal Governo tramite il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Questo decreto viene spesso chiamato Testo Unico sulla sicurezza, ma si tratta piuttosto di un codice che racchiude la disciplina della materia in modo organico, superando quella precedente<sup>81</sup>. Numerose sono state le successive modifiche: quelle più rilevanti sono state effettuate con i decreti legislativi del 3 agosto 2009, n. 106 e del 14 settembre 2015, n. 151 (art. 20). Il primo decreto, emanato dal Governo Berlusconi, oltre a correzioni di carattere tecnico, ha semplificato certi adempimenti ed attenuato alcune sanzioni, come fortemente richiesto dagli imprenditori<sup>82</sup>. Il secondo ha dato esecuzione all'art. 1, commi 5 e 6, della l. 14 dicembre 2014, n. 183, che ha delegato il Governo a semplificare e razionalizzare le procedure e gli adempimenti a carico di cittadini e imprese anche in tema di igiene e sicurezza sul lavoro. Il decreto del Governo Renzi ha introdotto modifiche che non incidono sui caratteri generali della normativa della materia.

<sup>78</sup> V. M.V. BALLESTRERO-G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, cit., p. 408.

<sup>79</sup> V. le prime parole del comma 1 dell'art. 1.

<sup>80</sup> V. il comma 2 dell'art. 1.

<sup>81</sup> In questo senso v., tra gli altri, P. PASCUCCI, *Presentazione dell'incontro*, in ID. (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008*, cit., pp. 11-12. Per le abrogazioni v. l'art. 304 del decreto.

<sup>82</sup> Così, ad es., M. RUSCIANO, *Presentazione della seconda edizione del Commentario al d.lgs. n. 81/2008*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 15. Per le specifiche modifiche v. N. NEGRI, *Evoluzione normativa in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro dai principi costituzionali al d.lgs. 81/2008 e successive modifiche*, in P. BELLOCCHI (a cura di), *La sicurezza nei luoghi di lavoro e jobs act*, Maggioli, Rimini, 2016, p. 215 ss., nonché M. SFERRAZZA, *Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale*, in G. ZILIO GRANDI e M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Padova, Cedam, 2016, p. 787 ss.

## 6. Il riparto di competenze tra Stato e regioni

Nel delegare il Governo all'emanazione dei decreti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, il comma 1 dell'art. 1 della l. n. 123/2007 disponeva che gli stessi dovessero venire alla luce "in conformità all'art. 117 della Costituzione ad agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, e alle relative norme di attuazione, *garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, anche con riguardo alle differenze di genere ed alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati". Questo vincolo era necessario dopo la svolta federalista attuata con la riforma del Titolo quinto della Costituzione che, nella suddivisione delle competenze normative dello Stato e delle regioni, ha incluso nelle materie di legislazione concorrente sia la tutela della salute che la tutela e sicurezza del lavoro. È noto come questa suddivisione abbia creato molte difficoltà e richiesto vari interventi dei giudici, specie della Corte Costituzionale. Questa è intervenuta varie volte sulla materia della salute e sicurezza decidendo su leggi regionali in tema di *mobbing*<sup>83</sup>. La Corte ha distinto, all'interno della disciplina del *mobbing*, le norme che incidono sulla regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro (ritenendole relative all'ordinamento civile e quindi di potestà esclusiva dello Stato) da quelle che incidono sulla salute dei lavoratori, ritenendole di competenza delle regioni, ma con l'osservanza della legislazione statale di principio<sup>84</sup>.

Con le precisazioni sopra riportate circa l'esigenza di uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale, tramite il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la legge delega, memore di questa giurisprudenza, ha voluto subito affrontare il problema della suddivisione delle competenze tra Stato e regioni. Poiché l'uniformità sembra dover essere attuata solo nei limiti dei livelli essenziali di garanzia, se ne è dedotta una indicazione minimalista dell'intervento legislativo statale, contraddetta, però, dal decreto delegato, che contiene un complesso normativo ponderoso, un codice di 306

---

<sup>83</sup> V. le sentenze del 19 dicembre 2003, n. 359, del 27 gennaio 2006, n. 22 e del 22 giugno 2006, n. 238. La prima ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Lazio del 2002, ammettendo che le regioni "possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze", ma negando che le stesse possano "intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali". La seconda e la terza hanno salvato la legittimità delle leggi della Regione Abruzzo del 2004 e della Regione Umbria del 2005 proprio perché contenevano norme di sostegno e prevenzione del fenomeno e di attenuazione dei suoi effetti.

<sup>84</sup> Per questa ricostruzione v. P. CAMPANELLA, *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle Regioni*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008*, cit., pp. 82-83, che ricorda anche il parere del Consiglio di Stato del 7 aprile 2005, n. 2741 che, in materia di sicurezza sul lavoro, valorizzava al massimo le prerogative delle regioni, riducendo quelle dello Stato ai principi generali della materia, e, più di recente, A. DI CASOLA, *Sicurezza del lavoro e assetto costituzionale delle fonti*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 121 ss. Sul dibattito dottrinale in materia v. A. LASSANDARI, *La sicurezza del lavoro*, cit., p. 645 ss.



articoli<sup>85</sup>. Questa contraddizione pare voler essere superata dal legislatore mediante la previsione di cui all'art. 1, comma 2, del decreto delegato, per la quale le sue norme che riguardano ambiti di competenza regionale “si applicano, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza, nelle regioni e nelle province autonome nelle quali ancora non sia stata adottata la normativa regionale e provinciale e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, fermi restando i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione”<sup>86</sup>. Questa soluzione avrebbe potuto comportare una grave instabilità normativa, che non avrebbe certo favorito l'effettività delle tutele, ma in concreto non mi sembra che ci siano stati seri problemi (anche se ci sono pareri discordanti sulla effettiva portata della legislazione regionale<sup>87</sup>), forse per la presenza di vari organismi di coordinamento delle varie potestà<sup>88</sup>.

### 7. I caratteri generali dell'attuale disciplina ed il problema dell'effettività

I criteri direttivi della legge delega sembrano in più parti innovativi e memori di molte esigenze segnalate dagli studiosi. Le norme di carattere generale del decreto li riflettono e specificano. Nel suo complesso l'attuale disciplina della materia palesa la volontà del legislatore di dar vita ad un complesso normativo sistematico, completo, articolato in modo coerente e razionale nelle sue varie parti, ed infine quanto più possibile effettivo<sup>89</sup>. Il punto fondamentale su cui si regge il sistema è dato, peraltro, dalla valutazione dei rischi, dalla programmazione della prevenzione e dalla considerazione (cui si attribuisce massima importanza) dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro<sup>90</sup>. In tal modo il nuovo sistema porta a compimento l'evoluzione per la quale la prevenzione effettiva degli infortuni e delle malattie, più che su norme precettive variamente sanzionate o su disposizioni tecnico-produttive, deve far leva su una programmazione della prevenzione che si

<sup>85</sup> V. ancora P. CAMPANELLA, *Sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 84-85.

<sup>86</sup> P. CAMPANELLA, *Sicurezza sul lavoro*, cit., p. 85.

<sup>87</sup> Vi è chi ritiene che la legislazione regionale sia stata prudente e modesta (A. LASSANDARI, *La sicurezza del lavoro*, cit., p. 646) e chi invece ritiene questa opinione ingenerosa (P. CAMPANELLA, *Sicurezza sul lavoro*, cit., p. 94).

<sup>88</sup> Per DI CASOLA si tratta di una “non soluzione”, che suscita molte perplessità, ma che in pratica non ha creato gravi problemi (*Sicurezza del lavoro*, cit., p. 127 ss.). Per la problematicità di questa soluzione v. già L. MONTUSCHI, *Verso il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, cit., p. 27 ss. e G. NATULLO, *La disciplina della sicurezza sui luoghi di lavoro nel labirinto delle competenze legislative di Stato e regioni*, ivi, p. 35 ss.

<sup>89</sup> Il salto di qualità costituito dal carattere sistematico che finalmente ha assunto la normativa prevenzionistica è considerato il miglior pregio della riforma del 2008 da C. SMURAGLIA, *Introduzione*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 19, il quale dà molta importanza al fatto che il decreto si riferisca ad un “sistema di promozione della salute e sicurezza”, definito come “complesso dei soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali, alla realizzazione dei programmi di intervento...” (v. lett. *p*, art. 2, del d.lgs. n. 81/2008).

<sup>90</sup> Art. 15, comma 1, lett. *a* e *b* del d.lgs. n. 81/2008

basi su analisi, ricerche, percorsi procedurali, scelte organizzative, codici di condotta e di buone prassi<sup>91</sup>.

a. Completezza e articolazione coerente vengono, innanzitutto, perseguite nella delineazione del campo oggettivo di applicazione delle norme prevenzionistiche, campo di applicazione che è universale, nel senso che le stesse si applicano a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio, ma che deve tener conto delle peculiarità o della particolare pericolosità di tali settori<sup>92</sup>, con l'aggiunta che, se necessario, il sistema normativo antinfortunistico deve assicurare anche il *coordinamento con la normativa ambientale* (art. 1, comma 2, lett. *b*, della legge delega e art. 3 del d.lgs. n. 81/2008). Quest'ultimo spunto collega la sicurezza sul lavoro alla sicurezza di tutti i cittadini, compresi i lavoratori, palesando la consapevolezza della necessaria soluzione di problemi molto gravi. I casi dell'Ilva di Taranto e delle acciaierie di Trieste impongono di considerare anche i pericoli che certe lavorazioni possono arrecare a tutti i cittadini e, per converso, anche i pericoli che un ambiente degradato può far correre ai lavoratori. Non per nulla l'art. 18 del decreto inserisce tra gli obblighi del datore di lavoro e del dirigente anche quello di "prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno, verificando periodicamente la perdurante assenza di rischio" (lett. *g*).

b. Completezza e articolazione coerente è rinvenibile anche nella definizione del campo di applicazione soggettivo delle norme in esame, che comprende tutti i lavoratori, autonomi o subordinati, ed i soggetti a questi equiparati (art. 1, comma 2, lett. *c*, della legge delega), vale a dire ogni "persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari" (art. 2, lett. *a*, del decreto). L'universalità sul piano soggettivo si deve accompagnare, tuttavia, alla considerazione delle peculiarità di ogni persona, almeno nel senso che gli interventi protettivi devono tener conto delle diverse esigenze legate all'età ed al genere dei lavoratori, nonché al fatto di essere immigrati (artt. 1, comma 1, sia della legge delega che del decreto delegato). Al riguardo, si è sottolineata la necessità di concretizzare queste differenze in tutti i modi possibili, tenendo conto, ad esempio, che le lavoratrici spesso svolgono anche il lavoro domestico e di cura<sup>93</sup>. A mio avviso è importante notare come la

---

<sup>91</sup> Tra i tanti che sottolineano il grande rilievo, ai fini della prevenzione, dell'organizzazione del lavoro e dell'intera attività produttiva v. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 17, il quale, peraltro, scorge nel decreto anche una programmazione dell'attività di prevenzione che porta ad individuare soggetti, procedure, compiti, attività.

<sup>92</sup> Sul carattere di "universalità" della disciplina e sulla delineazione dei settori destinatari di una normativa specifica v. V. PASQUARELLA, *L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del D.Lgs. n. 81/2008*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 484 ss.

<sup>93</sup> V. C. SMURAGLIA, *Introduzione* in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs n. 81/2008*, cit., p. 24.

definizione di lavoratore sia incentrata su una attività o prestazione svolta nell'ambito di una organizzazione produttiva altrui, il che mette in secondo piano sia il luogo fisico dove la stessa viene effettuata<sup>94</sup> sia il tipo di rapporto che lo lega al datore di lavoro<sup>95</sup>.

c. Il carattere della completezza emerge anche dall'indicazione e definizione dei soggetti coinvolti e dei loro obblighi. Dei lavoratori si è già detto e diremo ancora in seguito, ma ora vanno ricordate alcune ulteriori definizioni rinvenibili nell'art. 2 del decreto. Il *datore di lavoro*, è inteso come “il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o comunque il soggetto che...ha la responsabilità dell'organizzazione” nel cui ambito il lavoratore presta la sua attività in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Si è giustamente osservato che ora la norma attribuisce esplicita rilevanza all'organizzazione aziendale, dall'analisi della quale bisogna muovere per individuare il soggetto che ne è responsabile disponendo dei suddetti poteri: a prevalere è l'effettività dell'esercizio dei poteri che fanno assumere la responsabilità dell'organizzazione, potendo rimanere irrilevante la titolarità del rapporto di lavoro<sup>96</sup>. Non solo. La normativa dà risalto anche al mero esercizio dei poteri in esame non accompagnati da una corrispondente formalizzazione<sup>97</sup>. Tra gli altri soggetti destinatari di poteri e responsabilità il *dirigente* è definito come la “persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa”. Si è rilevato che questa definizione non è molto rilevante, in quanto generica e che la qualità di dirigente sul piano della prevenzione deriva dalla posizione organizzativa generale assunta in azienda<sup>98</sup>. È chiaro poi che per essere dirigenti ai fini della sicurezza non occorre avere la specifica qualifica di dirigente sul piano del rapporto di lavoro<sup>99</sup>. Il *preposto*, invece, è la “persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un

<sup>94</sup> V. P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia tra novità e conferme*, in “I Working Papers di Olympus”, 2011, n. 1, p. 7 ss. Per una precisazione sul punto v. V. PASQUARELLA, *L'ambito di applicazione*, cit., p. 493. Sulla figura del datore di lavoro ai fini della sicurezza v. la monografia di C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, FrancoAngeli, 2015, nonché P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo*, cit., p. 177 ss. e F. MALZANI, *Ambiente di lavoro*, cit., p. 103 ss.

<sup>95</sup> V. M. MARTINELLI, *D) I lavoratori*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro* cit., p. 629.

<sup>96</sup> V. F. STOLFA, *Soggetti attivi e passivi dell'obbligo di sicurezza: individuazione e responsabilità. A) Datori di lavoro e dirigenti*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 539 ss., il quale sottolinea la possibilità che il datore di lavoro sul piano del rapporto di lavoro sia diverso da quello sul piano della sicurezza.

<sup>97</sup> Lo ricorda G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 24, che cita l'art. 299 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>98</sup> V. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 25.

<sup>99</sup> V. F. STOLFA, *Soggetti attivi*, cit., p. 554.

funzionale potere di iniziativa”. Il preposto assume responsabilità solo per quanto concerne, da un lato, la vigilanza e il controllo sulla osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge e delle disposizioni aziendali in tema di salute e sicurezza e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuali; dall'altro, la pronta segnalazione di situazioni di pericolo o di carenza degli strumenti protettivi (art. 19 del d.lgs. n. 81/2008). In sostanza deve controllare la corretta applicazione da parte dei lavoratori delle misure di prevenzione elaborate e realizzate dai datori di lavoro e dai dirigenti<sup>100</sup>. Va annoverato, poi, il *responsabile dei servizi di protezione e prevenzione*, e cioè la persona, designata dal datore di lavoro, a cui risponde, che coordina il servizio, inteso quale “insieme delle persone, sistemi e mezzi interni od esterni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali dei lavoratori” (art. 2, lett. j). Tale figura non assume una propria responsabilità per la violazione di norme di puro pericolo, ma ne assume una importante in caso di infortuni e malattie, se dall'omesso assolvimento di un suo compito è derivata una situazione pericolosa che avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e segnalare a chi (datore di lavoro o dirigente) avrebbe potuto provvedere; tale responsabilità può concorrere con quella di tali soggetti, ma anche eliminarla<sup>101</sup>. Infine, il *rappresentante dei lavoratori per la sicurezza* è la persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per i problemi relativi alla salute e sicurezza (v. l'art. 2 del decreto delegato, lettere da b a f).

d. Alcuni obblighi sul piano della tutela qui in esame sono propri del datore di lavoro e *non sono delegabili*: si tratta dell'obbligo fondamentale della valutazione di tutti i rischi connessi alla prestazione lavorativa e della redazione del relativo documento, come specificato nell'art. 28, e della designazione del responsabile del servizio di protezione e prevenzione (art. 17). Tra i molteplici obblighi del datore di lavoro e dei dirigenti racchiusi nell'art. 18 del decreto vale la pena ricordare, per la sua valenza generale, quello di “aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione” (lett. z)<sup>102</sup>. La norma riprende con altre parole l'obbligo di aggiornamento già presente nell'art. 2087 c.c. Altri obblighi sono, invece, delegabili e quest'aspetto è sempre stato molto delicato nell'ambito del problema concreto della sicurezza e delle relative effettive responsabilità. Il decreto del 2008 regola, per la prima volta, la delega di funzioni, dando veste legislativa ad un istituto ben conosciuto in precedenza e regolato sostanzialmente dai giudici<sup>103</sup>. La delega deve risultare da atto scritto con data certa; il delegato deve possedere

---

<sup>100</sup> V. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 26; P. GENITO, *Il ruolo dei preposti*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 588.

<sup>101</sup> V. C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali*, cit., p. 759.

<sup>102</sup> Si è già menzionato l'obbligo, di carattere generale, di evitare rischi per la popolazione o l'ambiente esterno.

<sup>103</sup> V. *amplius* A. DE VITA, *La delega di funzioni*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 354 ss.

tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; deve attribuire poteri organizzativi, gestionali e di controllo richiesti da tali funzioni ed i necessari poteri di spesa; deve essere accettata per iscritto; deve ricevere adeguata e tempestiva pubblicità (art. 16, commi 1 e 2). La delega non esclude l'obbligo datoriale di vigilare sul corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite (art. 16, comma 3). Vi è chi ritiene che queste norme significhino che la delega non trasferisca la titolarità delle funzioni da cui discende l'obbligo di sicurezza, ma solo il loro esercizio e ricorda che la giurisprudenza chiede al delegante un controllo sull'operato del delegato di carattere generale ed organizzativo, piuttosto che una vigilanza puntuale sull'adempimento dei singoli obblighi delegati<sup>104</sup>. La soluzione sembra del tutto razionale, perché non è detto che il datore di lavoro abbia i requisiti professionali propri del delegato e possa giudicare anche valutazioni sulla sufficienza, adeguatezza, congruità di certe misure o di certi accorgimenti finalizzati alla prevenzione. E mi pare che proprio questa considerazione abbia indotto il legislatore a prevedere espressamente che l'obbligo di vigilanza di cui al comma 3 si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione di uno dei modelli di verifica e controllo di cui all'art. 30. Questo articolo attribuisce funzione esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, società, ecc. all'adozione ed efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione che assicuri l'adempimento degli obblighi di sicurezza relativi a vari aspetti. Il modello organizzativo deve prevedere un insieme di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, oltre ad un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del modello stesso e sulla perdurante idoneità delle misure adottate (art. 30, commi 3 e 4). Sulla base di queste disposizioni si ritiene che l'esonero da responsabilità datoriali richieda l'adozione non di un qualsiasi modello, ma di un modello che, all'interno del sistema di verifica sulla sua attuazione ed efficacia, contenga forme di controllo sul corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni ad esso trasferite<sup>105</sup>. Così intesa la norma attuale dà certezza ai datori di lavoro ma non vanifica le esigenze di corretta gestione della prevenzione. Viene in ogni caso confermata la tendenza legislativa verso "la promozione di programmi standardizzati, di schemi basati sulle buone prassi, di modelli prevenzionistici ritenuti validi *a priori*"<sup>106</sup>.

e. La nuova disciplina intende dar vita ad un sistema antinfortunistico che veda la partecipazione attiva dei lavoratori, che si esprime non solo attraverso la nomina e le ampie funzioni attribuite la loro rappresentante per la sicurezza, ma anche attraverso una serie di azioni e comportamenti cui gli stessi sono obbligati. Per l'art. 20 del decreto, i lavoratori devono "prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro" su cui cadono

<sup>104</sup> V. A. DE VITA, *La delega di funzioni*, cit., pp. 360 e 367.

<sup>105</sup> A. DE VITA, *La delega di funzioni*, cit., p. 370.

<sup>106</sup> V. P. TULLINI, *I sistemi di gestione della prevenzione*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 38.

gli effetti delle loro azioni od omissioni, conformemente alla loro formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro; devono contribuire, insieme con il datore di lavoro, i dirigenti ed i preposti, ad adempiere quanto previsto in materia di salute e sicurezza; devono osservare le disposizioni e le istruzioni ricevute e utilizzare correttamente le attrezzature di lavoro ed i dispositivi di protezione, segnalando immediatamente eventuali loro deficienze; in caso di urgenza, devono adoperarsi, nell'ambito delle loro competenze e possibilità, per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente; non devono rimuovere o modificare i dispositivi di sicurezza né compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza o che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori (qui sembra ribadito il diritto di astenersi dalle prestazioni pericolose); devono partecipare ai programmi di formazione ed addestramento e sottoporsi ai controlli sanitari. L'inosservanza di questi obblighi, tranne il primo, perché evidentemente troppo generico, comporta la possibile applicazione di sanzioni penali (arresto sino ad un mese o ammenda da 200,00 a 600,00 euro: v. art. 59). In merito a questi obblighi si è giustamente osservato che con gli stessi il lavoratore è passato da una posizione di mero inerte creditore dell'obbligo datoriale di sicurezza, comunque da altri garantito, ad una posizione attiva di protagonista della sicurezza propria ed altrui, che gli fa acquisire, oltre a quella tradizionale di soggetto passivo, anche la posizione di soggetto attivo, chiamato a cooperare con altri con assunzione di precise responsabilità<sup>107</sup>. Anche se quest'ultima non può essere intesa come sostitutiva di quella dei datori di lavoro, dirigenti e preposti, proprio perché i lavoratori non hanno poteri organizzativi, gestionali e di spesa, l'obbligo di collaborare per la sicurezza segna una novità importante che contribuisce a completare razionalmente il sistema.<sup>108</sup> E la sua effettività ne viene rafforzata.

f. Come si è già accennato, l'elemento della partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza si esprime anche attraverso i compiti e poteri attribuiti al loro rappresentante. Questi accede ai luoghi di lavoro, riceve le informazioni e la documentazione aziendale relativa alla valutazione dei rischi ed alle misure di prevenzione, nonché quella proveniente dai servizi di vigilanza, riceve una formazione adeguata, viene consultato preventivamente e tempestivamente sulla valutazione dei rischi e sulla programmazione ed attuazione della prevenzione, viene consultato anche sulla designazione del responsabile e dei componenti del Servizio di prevenzione e protezione, promuove l'elaborazione ed attuazione di misure di sicurezza proponendole al datore di lavoro, può ricorrere alle autorità competenti nel caso in cui ritenga che le misure adottate in azienda non siano idonee a garantire la salute e sicurezza dei lavoratori. Per svolgere il suo mandato deve disporre del tempo necessario senza pregiudizi sul piano retributivo, deve poter usare mezzi e spazi opportuni e poter accedere ai dati informatici. Per questa

---

<sup>107</sup> V. M. MARTINELLI, *D) I lavoratori*, cit., p. 630 ss.

<sup>108</sup> V. *amplius* M. MARTINELLI, *D) I lavoratori*, cit., p. 634 ss. e la giurisprudenza ivi citata.

sua attività non può subire alcun pregiudizio, come previsto per i rappresentanti sindacali (art. 50). L'attività così riassunta è di *intensa partecipazione e condivisione, ma non senza la possibilità di conflitti con il datore di lavoro* che fanno conservare al rappresentante dei lavoratori la propria posizione autonoma, anche se abbastanza istituzionalizzata. I tratti salienti immaginati per questa figura sono quelli di una rappresentanza specializzata volta a tutelare l'interesse comune alla sicurezza di una pluralità di soggetti che lavorano in un medesimo ambiente, e che opera autonomamente rispetto ad altre figure del sistema di prevenzione aziendale e rispetto alle rappresentanze sindacali d'azienda<sup>109</sup>. Accanto ai rappresentanti per la sicurezza il d.lgs. n. 81/2008 definisce gli organismi paritetici per la sicurezza e ne attribuisce alcune funzioni. Si tratta di organismi costituiti ad iniziativa delle parti sociali "quali sedi privilegiate per la programmazione di attività formative e l'elaborazione e raccolta di buone prassi", per lo sviluppo di iniziative in materia di sicurezza e per l'assistenza alle imprese<sup>110</sup>.

g. Il decreto punta anche su un particolare "sistema istituzionale", composto da vari organismi ed enti. Il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale dell'attività di vigilanza ha, tra gli altri, i compiti di fissare le linee comuni delle politiche nazionali e gli obiettivi e programmi dell'azione pubblica per migliorare le condizioni di salute e sicurezza; di definire la programmazione annuale degli interventi e di programmare il coordinamento della vigilanza; di garantire lo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali e di individuare le priorità della ricerca in materia (art. 5). Vi è poi una Commissione consultiva permanente tripartita, che oltre a generali funzioni di studio, proposta e di esprimere pareri, ha il rilevante compito di validare le buone prassi, di elaborare i criteri per la definizione del sistema di qualificazione delle imprese in materia di salute e sicurezza, di valorizzare gli accordi sindacali ed i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria, volti a migliorare i livelli di tutela definiti dalla legge e di indicare modelli di organizzazione e gestione aziendale adottabili dalle aziende anche ai fini dell'esonero dalla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ecc. (art. 6). Non si può che apprezzare l'idea di incentivare la programmazione degli interventi e delle priorità e di puntare, a livello preventivo, sull'organizzazione del lavoro e sull'adozione di buone prassi. A livello regionale sono poi previsti Comitati regionali per il coordinamento (art. 7), mentre ad un Sistema informativo nazionale, cui possono partecipare anche le parti sociali, è attribuito il compito di fornire i dati utili per "orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia delle attività di prevenzione, compresa l'attività di vigilanza (art. 8)<sup>111</sup>. Ad alcuni enti sono affidate, infine, attività di consulenza, di formazione, di divulgazione della cultura della sicurezza (art. 9). Alle aziende sanitarie,

<sup>109</sup> Sul punto v. *amplius* M. LAI, *I soggetti collettivi (rappresentanze per la sicurezza; organismi paritetici): costituzione, prerogative, attività*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 800 ss.

<sup>110</sup> V. art. 2, lett. *ee*.

<sup>111</sup> Sull'iniziale funzionamento concreto di questi organismi v. L. FANTINI, *Il sistema istituzionale*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 25 ss.

all'INAIL, ai patronati ed a vari enti ed organismi sono attribuiti compiti di assistenza, consulenza e formazione in materia di sicurezza specie a beneficio delle imprese artigiane, agricole, piccole e medie (art. 10). Varie risorse ed attività sono rivolte alla promozione della cultura della sicurezza ed alla diffusione delle migliori prassi, mentre anche nella materia in esame è previsto l'istituto dell'interpello ad un'apposita Commissione (artt. 11 e 12).

h. Si è posto in evidenza come per decenni i controlli sull'applicazione della disciplina prevenzionistica siano stati svolti molto spesso in base a segnalazioni o comunque ad impulsi occasionali, e non in modo preventivamente programmato<sup>112</sup>. Le regole del decreto sulla vigilanza sembrano voler cambiare rotta laddove, distribuendo i compiti tra le aziende sanitarie ed il personale ispettivo del Ministero del lavoro, sottolineano che la vigilanza deve avvenire nel rispetto del coordinamento di cui agli artt. 5 e 7. Ciò significa non solo che è necessario un coordinamento tra aziende ed ispettori del lavoro, ma anche che l'attività in esame deve essere effettuata in base alla programmazione annuale della vigilanza, che tenga conto di settori prioritari di intervento e delle indicazioni provenienti dai comitati regionali di coordinamento. Mi sembra che almeno in teoria, vi sia un salto notevole tra la situazione denunciata e quella delineata dal decreto. Interessante è pure il potere di prescrizione attribuito agli organi di vigilanza quando riscontrano la non corretta adozione di misure tecniche e di buone prassi volontariamente adottate dal datore di lavoro e da questi espressamente richiamate in sede ispettiva: se non si configura un reato, il datore può conformarsi o proporre un ricorso gerarchico<sup>113</sup>; se si configura un reato, potrà essere emanata una prescrizione, ma con i percorsi già visti.

i. Il sistema sanzionatorio introdotto dal decreto non è parso ottimale. Si è negato, soprattutto, che lo stesso sia un vero "sistema" e ciò per il mancato coordinamento tra le norme penali generali e quelle sull'inosservanza delle regole di prevenzione<sup>114</sup>. Il testo originario del decreto aumentava le pene rispetto al d.lgs. n. 626/1994, ma poi il decreto correttivo le ha abbassate, per poi essere di nuovo aumentate con il d.lgs. n. 151/2015. Ciò che viene apprezzato è il permanere di un sistema che induca all'attuazione concreta delle misure piuttosto che puntare tutto sulla deterrenza della pena<sup>115</sup>. Si è già visto come questa finalità fosse conseguibile in base al sistema della prescrizione di cui agli artt. 20 ss. del d.lgs. n. 758/1994. Questo sistema era previsto, peraltro, per le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, con assurda esclusione di quelle punite solo con l'ammenda. L'art. 301 del d.lgs. n. 81/2008 ha rimediato a questa lacuna, includendo anche queste ultime contravvenzioni nel suddetto meccanismo, mentre l'art. 302 ha previsto, per le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto, la possibilità di sostituire la sanzione dell'arresto con il pagamento di una somma di denaro con

---

<sup>112</sup> V. C. SMURAGLIA, *Introduzione*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 23.

<sup>113</sup> V. l'art. 302 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>114</sup> V. C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., p. 20.

<sup>115</sup> V. ancora c. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., p. 21.



estinzione del reato decorsi tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, sempre a condizione che vengano eliminate “tutte le fonti di rischio e le conseguenze dannose del reato”. Volte all’attuazione concreta delle misure di prevenzione sono pure le norme che consentono sia di evitare la responsabilità amministrativa delle imprese qualora venga adottato un opportuno sistema di organizzazione e gestione (art. 30) che la revoca del provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale adottato “in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro individuate con decreto del ministro del lavoro” (e per il momento indicate nell’all. 1 al d.lgs. n. 81/2008), qualora le misure omesse siano attuate o ripristinate e se viene pagata una somma aggiuntiva rispetto a quelle derivanti dalle normali sanzioni penali, civili ed amministrative (art. 14)<sup>116</sup>.

1. A mio avviso, ma ad avviso di molti, la parte più interessante della nuova normativa si scorge nelle disposizioni che per far raggiungere l’obiettivo della effettività della prevenzione non si affidano a precetti di comportamento ed a sanzioni in caso di loro mancato rispetto, ma puntano a far adottare concretamente le opportune misure di sicurezza. Il primo strumento predisposto in questa direzione è costituito dal “sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi” relativamente alla tutela della salute e sicurezza, fondato sulle specifiche esperienze, competenze, conoscenze acquisite anche tramite percorsi formativi mirati, nonché sull’applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell’impiego della manodopera, debitamente certificati. Il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare di appalti pubblici e per ottenere agevolazioni a carico della finanza pubblica se correlate a tali appalti (art. 27). La norma è molto imprecisa, ma è chiaro che la qualificazione ottenuta fa presumere l’effettiva attuazione delle misure di sicurezza. Il secondo strumento, ancora più interessante, è costituito dall’adozione, volontaria, di un modello di organizzazione e di gestione della salute e sicurezza dei lavoratori. Per l’art. 30 del decreto del 2008, se viene adottato ed attuato un modello che rispetta tutta una serie di condizioni sul piano della sicurezza, che prevede un sistema di registrazione delle attività compiute su questo terreno e, in ogni caso, “un’articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello”, e che prevede, infine, un idoneo sistema di controllo sull’attuazione del modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate, è possibile ottenere l’esenzione dalla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001<sup>117</sup>. Simili modelli sono intesi come una definizione delle procedure da seguire nell’attività di prevenzione con specificazione delle modalità di organizzazione e di programmazione delle varie fasi lavorative e di

<sup>116</sup> Sull’efficacia deterrente delle sanzioni della sospensione dell’attività, della contrattazione con la p.a. e della partecipazione a gare pubbliche v. F. MALZANI, *Ambiente di lavoro*, cit., p. 219.

<sup>117</sup> Sui limiti di tale esenzione v. P. TULLINI, *I sistemi di gestione*, cit., p. 36 ss.

coordinamento dei vari soggetti coinvolti<sup>118</sup>. La loro importanza va oltre l'esenzione di cui sopra, mirando ad una razionale attuazione della sicurezza coerente anche con gli obiettivi di economicità produttiva, se è vero che il 90% degli infortuni è legato a fattori umani, e cioè organizzativi e comportamentali, ovvero gestionali<sup>119</sup>. I modelli in parola contribuiscono a specificare ed individualizzare gli obblighi di sicurezza e non possono non avere rilevanza anche sul piano della responsabilità civile e penale.

## 8. Conclusioni

Vi è largo consenso sul fatto che per la prevenzione l'aspetto dell'organizzazione del lavoro sia cruciale<sup>120</sup>. Lungo questa direttrice dovrebbe proseguire lo sviluppo della disciplina della materia e rafforzarsi l'impegno di tutti i soggetti coinvolti. Una ricerca promossa dall'Azienda sanitaria n. 3 della nostra Regione, e condotta insieme all'Università di Trieste e Confindustria di Udine, ha evidenziato come i modelli organizzativi e gestionali siano adottati da una minoranza di aziende medio grandi e come gli stessi siano spesso carenti sotto il profilo dei sistemi disciplinari<sup>121</sup>. Su questo terreno, dunque, vi è molto da lavorare e si deve esprimere l'impegno di tutti coloro che non accettano di rimanere inerti di fronte ad una situazione che non migliora, come dimostra, tra l'altro, l'infortunio mortale avvenuto poche settimane fa nel cantiere navale di Monfalcone. Altro elemento fondamentale è quello della creazione della cultura della sicurezza. A mio avviso ciò significa che tutti, dai lavoratori ai soggetti che si occupano di sicurezza sino ai dirigenti e datori di lavoro, devono prendere molto sul serio la questione, ad ogni livello, mettendo fine a comportamenti superficiali, pressapochisti, presuntuosi, lassisti, opportunistici, falsi, furbeschi, ed agendo, invece, in base alla consapevolezza che i beni della vita, della salute e dell'integrità fisica devono essere salvaguardati in ogni forma ed in ogni momento del lavoro, perché se non è sicuro, il lavoro rimane la maledizione derivante dalla scacciata dal Paradiso terrestre. Anche su questo versante non si deve arrendere l'impegno della politica, dei sindacati, delle organizzazioni padronali, delle associazioni, delle istituzioni, della scuola e dell'università, in uno sforzo di sinergia teso a conseguire risultati migliori di quelli attuali.

---

<sup>118</sup> Così la presentazione della ricerca *Modelli gestionali per la sicurezza nei luoghi di lavoro nel contesto territoriale*, Atti del convegno di Udine del 24 febbraio 2017, Udine, p. 5.

<sup>119</sup> V. ancora la presentazione di cui sopra, nonché R. NUNIN, *Modelli organizzativi gestionali per la sicurezza: profili applicativi ed orientamenti della giurisprudenza in un breve quadro di sintesi*, in *Modelli gestionali per la sicurezza nei luoghi di lavoro nel contesto territoriale*, cit., p. 13 ss.

<sup>120</sup> V. ancora C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., p. 21; G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 19; F. STOLFA, *Soggetti attivi e passivi dell'obbligo di sicurezza*, cit., p. 563 ss.

<sup>121</sup> V. F. DI MARTINO, *I risultati dell'indagine empirica*, in *Modelli gestionali per la sicurezza nei luoghi di lavoro nel contesto territoriale*, cit., p. 41.

*Abstract*

*I dati concernenti gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali continuano a dimostrare che nel nostro Paese la sicurezza del lavoro è un obiettivo ancora da raggiungere, anche se gli strumenti volti ad attuarlo si sono moltiplicati ed affinati. Questa situazione non deve scoraggiare ma, al contrario, indurre a proseguire con tenacia le varie iniziative dirette a migliorarla. Poiché è ormai pacifico che lo strumento migliore consiste nella prevenzione dei rischi, un compito importante per il giurista può essere quello di verificare se gli strumenti utilizzati per la prevenzione siano efficaci al punto di garantirne l'effettività.*

*In questo scritto si intende effettuare proprio questa verifica, ripercorrendo le vicende proprie del sistema dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ed esaminando le potenzialità racchiuse nell'impianto istituzionale, nelle regole di comportamento e partecipazione, nell'apparato sanzionatorio penale, civile ed amministrativo. Le conclusioni sono quelle di insistere e migliorare i sistemi delle prescrizioni, delle soluzioni premiali condizionate dall'attuazione delle misure richieste, del coinvolgimento delle società ed enti, della valorizzazione dell'organizzazione produttiva e del lavoro, dell'acquisizione da parte di tutti della cultura della sicurezza.*

*Data on occupational accidents and occupational diseases continues to show that in our country work safety is still a goal to be achieved, although the tools to implement it are numerous and refined. This situation should not be deterred but, on the contrary, induce to pursue the various initiatives aimed at improving it. Since it is now peaceful that the best tool is to prevent risks, an important task for the lawyer may be to check whether the tools used for prevention are effective in ensuring their effectiveness.*

*This paper intend to carry out this verification by re-examining the events of the occupational accident and occupational disease and examining the potentialities of the institutional legal framework in the perspective of the penal, civil and administrative sanction system. The conclusions are to insist and improve the systems of prescriptions, pricing solutions conditioned by the implementation of the measures, the involvement of companies and institutions, the enhancement of the productive and labour organization, the acquisition by all of the culture of safety.*

*Parole chiave*

*Sicurezza, lavoro, prevenzione, effettività, organizzazione*

*Keywords*

*Safety, work, prevention, effectiveness, organization*