

DIRITTO

della

SICUREZZA sul LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

DIRITTO DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 1 del 28 gennaio 2016

“Diritto della Sicurezza sul lavoro” è una rivista scientifica semestrale, pubblicata *on line*, che consta di due fascicoli all'anno e che raccoglie saggi dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro e si colloca fra le iniziative dell'Osservatorio “Olympus” dell'Università di Urbino Carlo Bo (<http://olympus.uniurb.it>) mirando a valorizzare, mediante contributi scientifici originali, l'attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall'Osservatorio. I saggi inseriti in “Diritto della Sicurezza sul lavoro” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

Periodicità

La rivista pubblica fascicoli semestrali ad incremento. Al termine di ogni semestre sarà disponibile il fascicolo completo.

Suddivisione

Prima parte: Saggi (sottoposti a referaggio e/o commissionati)

Seconda parte: Note e dibattiti

Previsione di supplementi/numeri speciali

Copyright

Licenza Common Creative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

Direttore Responsabile

Paolo Pascucci

Comitato Scientifico e dei Referee

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Lauralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Luca Nogler, Roberta Nunin, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

Comitato di Direzione

Alberto Andreani, Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori

Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Arianna Arganese, Michela Bramucci Andreani, Stefano Costantini, Silvano Costanzi, Angelo Delogu, Lucia Isolani, Maria Morello, Natalia Paci, Martina Vincieri

Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli

Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; olympus@uniurb.it

PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

Oggetto

I saggi destinati alla pubblicazione su “Diritto della Sicurezza sul lavoro” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto. Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell'organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

Trasmissione

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: paolo.pascucci@uniurb.it.

Formato

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note e bibliografia. Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve *abstract* in italiano e

in inglese, dall'indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dalla qualifica accademica o professionale dell'autore e dal suo indirizzo di posta elettronica.

Apparato bibliografico

Gli apparati di note e bibliografici dovranno essere redatti come segue: tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. Non è previsto un elenco bibliografico finale.

Esempio di citazione di monografia:

C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2015.

Esempio di citazione di antologia:

M. BROLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

Esempio di citazione di contributo in volume:

L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 84 ss.

Esempio di citazione di saggio pubblicato in rivista:

L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, in "Diritto e pratica del lavoro", 2009, p. 1182.

Esempio di ulteriore citazione di saggio già citato:

L. IEVA, *Sicurezza*, cit., p. 1182.

Esempio di citazione di voce enciclopedica:

G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in "Enciclopedia del diritto", Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1073 ss.

Esempi di citazione di sentenza:

Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, in <http://olympus.uniurb.it>.

Cass. pen., sez. IV, 11 luglio 2002, n. 988, in "Rivista penale", 2003, p. 203.

Vaglio preventivo

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti alla preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico.

Referaggio per i saggi proposti dagli autori

La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al referaggio di due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. Dei saggi sottoposti a referaggio sarà data indicazione in sede di pubblicazione. I referee dovranno esprimere il proprio giudizio compilando la scheda di referaggio allegata. La procedura di referaggio è gratuita. Il sistema permette di mantenere nei suoi archivi i referaggi effettuati tramite procedura interna alla piattaforma.

Saggi in lingua straniera

Le regole relative al vaglio preventivo ed al referaggio valgono anche per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d'origine.

Esclusività e gratuità della pubblicazione

Tutti i saggi destinati alla pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" non potranno essere né preventivamente né successivamente pubblicati altrove. La pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" è gratuita.

Sommarario

Prima parte: Saggi

LAURA DI BONA <i>Concorso tra indennizzo e risarcimento del danno negli infortuni in itinere: criteri per una ragionevole determinazione della pretesa risarcitoria del lavoratore e della rivalsa da parte dell'INAIL</i>	1
MARIA MORELLO <i>Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro</i>	23
ROBERTA NUNIN <i>Rischio geopolitico ed attività di ricerca: alcune osservazioni in materia di valutazione, prevenzione e responsabilità</i>	56

Seconda parte: Note e dibattiti

<i>Presentazione</i>	1
ADRIANA STOLFA <i>Il documento di valutazione dei rischi: dimensione organizzativa e profili civilistici</i>	2
DANILO VOLPE <i>Sicurezza organizzata e soggetti esterni all'azienda</i>	11
<i>Tavola rotonda "Le declinazioni della formazione nella sicurezza organizzata"</i>	
GABRIELLA LEONE, VITO CARNIMEO, DARIO LONGO, NICOLA VERONICO, NICO DISABATO, TOMMASO AMENDOLARA, SALVATORE RUTIGLIANI, FULVIO LONGO	18
ALESSIO PIZZI <i>Le posizioni di garanzia in materia di salute e sicurezza sul lavoro: differenza tra soggetto delegato e preposto e i residui obblighi datoriali</i>	48

Prima parte: Saggi



Concorso tra indennizzo e risarcimento del danno negli infortuni *in itinere*: criteri per una ragionevole determinazione della pretesa risarcitoria del lavoratore e della rivalsa da parte dell'INAIL**

di Laura di Bona*

SOMMARIO: 1. Determinazione della pretesa del lavoratore e della rivalsa da parte dell'INAIL alla luce di un corretto percorso logico-giuridico. – 2. Introduzione al tema del danno differenziale. – 3. Rivalutazione della dimensione unitaria fra indennizzo e risarcimento del danno. – 4. Concorso funzionale fra sistema previdenziale e sistema risarcitorio. – 5. Le coordinate di principio che orientano il percorso ermeneutico: integrale riparazione del pregiudizio effettivamente sofferto; unitarietà del danno; centralità dell'interesse leso. – 6. Determinazione del danno differenziale e della rivalsa dell'INAIL secondo il criterio della scomposizione e del raffronto qualitativo fra diverse componenti di danno: irragionevolezza degli effetti. Elezione del criterio quantitativo. – 7. Azioni esercitabili dall'INAIL ai sensi dell'art. 1916 c.c. e dell'art. 142 del d.lgs. n. 209/2005: funzione recuperatoria *stricto sensu* e qualificazione in termini di azioni di regresso. – 8. Conclusioni: per un ragionevole bilanciamento fra la pretesa risarcitoria del lavoratore infortunato e la domanda di regresso da parte dell'INAIL.

1. Determinazione della pretesa del lavoratore e della rivalsa da parte dell'INAIL alla luce di un corretto percorso logico-giuridico

Nell'ambito della più ampia tematica degli infortuni *in itinere*¹, di particolare attualità ed interesse risulta il problema del concorso fra indennizzo e risarcimento del danno, il cui approfondimento, nel mentre investe normative speciali e profili di dettaglio, al contempo postula un costante e rigoroso confronto con i principi generali, fondanti lo *ius civile*.

Il nodo gordiano da affrontare investe la determinazione degli esatti confini – fra indennizzo e risarcimento civilistico – della pretesa del lavoratore infortunato

* Laura di Bona è professore associato di Diritto privato nell'Università di Urbino Carlo Bo lauradibona@alice.it

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

¹ Per una compiuta trattazione della problematica degli infortuni *in itinere*, v. G. CORSALINI, *Gli infortuni in itinere. Estensione della tutela e risarcimento del danno*, Milano, Ipsoa, 2009.

nonché, per altro verso, l'individuazione della rivalsa² legittimamente esercitabile da parte dell'assicuratore sociale, specificamente incentrata (in ragione del taglio tematico sugli infortuni *in itinere*) sull'azione contro il terzo responsabile di cui agli artt. 1916 c.c. e (più propriamente) 142 del codice delle assicurazioni private³.

La soluzione individuata in occasione di una precedente riflessione⁴ ha invero riscontrato una pressoché costante sconfessione da parte della giurisprudenza di legittimità: di qui, la necessità di ripuntare la lente sul tema, approcciando la tesi sostenuta con sguardo quanto più possibile «laico», disponibile anche a superarla, qualora eventualmente folgorata sulla via di Damasco dai ripetuti contributi dottrinali e giurisprudenziali di segno opposto.

Ebbene, pur a seguito di un ulteriore confronto con le argomentazioni addotte in senso contrario dalla Suprema corte fin nelle pronunce più recenti, si conferma più persuasiva l'impostazione in termini meramente quantitativi della determinazione sia del cd. danno differenziale attribuibile al lavoratore infortunato, sia della (somma oggetto di) rivalsa da parte dell'INAIL: soluzione coerente rispetto ai principi generali ordinanti il sistema della responsabilità civile e, al contempo, maggiormente funzionale alla tutela dei concorrenti interessi in gioco, nella prospettiva di un corretto bilanciamento fra gli stessi.

È pertanto necessario riprendere le mosse dal percorso tracciabile ai fini di una corretta determinazione sia del risarcimento del danno subito dal lavoratore in occasione di un infortunio *in itinere*, sia della pretesa di rivalsa legittimamente esercitabile dall'INAIL a seguito dell'indennizzo erogato.

Il procedimento deve idealmente articolarsi in quattro momenti:

- a) accertamento della responsabilità del terzo e quantificazione, secondo i criteri civilistici, del risarcimento del danno arrecato al lavoratore;
- b) indennizzo da parte dell'INAIL, liquidato secondo i propri criteri (tabelle) di settore;
- c) sottrazione – con operazione squisitamente aritmetica, del tutto scevra da (artificiose) distinzioni qualitative fra vari tipi di danno e relative comparazioni «posta per posta» – del *quantum* indennizzato dall'INAIL dal *quantum* liquidato secondo i criteri risarcitori civilistici;
- d) attribuzione al lavoratore dell'eventuale differenza residua (cd. danno differenziale), a carico del terzo responsabile;
- e) rivalsa dell'INAIL sullo stesso terzo responsabile, per l'intera somma erogata – *rectius* anticipata – a titolo di indennizzo, ancora una volta prescindendo da scomposizioni qualitative di sorta, salvo che ciò pregiudichi il diritto del lavoratore all'integrale riparazione del danno.

² Il termine è impiegato per la sua valenza neutra rispetto alla natura delle azioni esercitabili dall'INAIL, profilo che al momento volutamente si lascia impregiudicato.

³ Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209.

⁴ L. DI BONA, *Concorso fra indennizzo INAIL e risarcimento del danno: alcuni profili problematici*, in "Quaderni della rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2011, p. 171 ss.

In concreto, data l'automaticità e tempestività dell'indennizzo INAIL, è inevitabile che la concreta successione temporale dei primi due passaggi risulti invertita, ma un corretto ordine logico-giuridico ne presuppone l'articolazione come sopra delineata.

La tesi così proposta consente di pervenire alla piena ed incondizionata attribuzione al lavoratore del risarcimento del danno cd. differenziale; azzera la configurabilità, pur in via astratta, di un danno ulteriore e diverso, cd. complementare – che nella tesi contraria andrebbe invece comunque riconosciuto all'infortunato, anche oltre i limiti del risarcimento civilistico – e riconosce infine all'INAIL il totale recupero delle somme tempestivamente erogate al lavoratore a titolo di indennizzo, salvo il solo caso in cui ciò pregiudichi il concorrente diritto dell'infortunato all'integrale risarcimento del danno subito.

2. *Introduzione al tema del danno differenziale*

La soluzione esplicitata in via di anticipazione – pur nell'evidente tributo alla semplificazione che comporta – non trova riscontro né presso la giurisprudenza della Suprema corte, né in tanta parte della dottrina impegnata sul tema.

Prendendo le mosse dal danno c.d. differenziale, giova rammentare come, a partire dal 2003, si sia affermato nella giurisprudenza di merito un orientamento negativo, tendente ad escludere il diritto del lavoratore di ricevere un *quid pluris*, rispetto all'indennizzo erogato dall'INAIL, nelle ipotesi in cui il danno liquidabile (per le stesse voci) secondo i criteri civilistici risulti di ammontare superiore.

Fra i primi interventi in tal senso si annovera una pronuncia della corte di Torino la quale, dopo aver ribadito che «il D.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38 riconduce il danno biologico entro la copertura assicurativa obbligatoria, soddisfacendo così il monito contenuto nelle sentenze della Consulta nn. 87 e 356 del 1991», conclude che «nel nuovo assetto assicurativo che prevede l'indennizzabilità del danno biologico [...] non è configurabile l'esistenza di un danno differenziale poiché questo è certamente danno patrimoniale, risarcibile nel caso di fatto costituente reato mentre sicuramente tale non è il danno biologico». Per tale ragione, prosegue, si deve «escludere la possibilità, sicuramente non prevista dalla legge e comunque non ammissibile in base ai principi generali, di ottenere due volte il risarcimento allo stesso titolo, per lo stesso evento lesivo, in relazione allo stesso bene tutelato, e tenuto conto che la misura del risarcimento è imposta dalla legge». Secondo tale orientamento un danno differenziale sussisterebbe «solo nella misura in cui siano individuabili delle componenti di danno specifiche, diverse ed ulteriori rispetto a quelle già risarcite o indennizzate, e non quando lo stesso tipo di danno sia suscettibile di valere di più utilizzando altri criteri di valutazione»⁵.

⁵ Trib. Torino, 10 giugno 2003, n. 3393, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2003, 1-2, p. 69, con nota critica di N. CASUCCIO, *Sulla (in)esistenza di danno differenziale*

La richiamata tesi induce in sostanza ad escludere il diritto del lavoratore alla liquidazione del danno «differenziale», ammettendolo, per contro, rispetto al danno «complementare».

Essa a ben vedere poggia, oltre che sulla considerazione della intervenuta previsione legislativa del danno biologico previdenziale, su un (malinteso) concetto di transazione sociale. Si sostiene, infatti, che sebbene le tabelle INAIL non siano in grado di soddisfare pienamente il diritto del lavoratore all'integrale riparazione del danno subito, questo *minus* di tutela sarebbe tuttavia compensato dalle peculiari modalità con le quali opera la garanzia previdenziale, caratterizzata dalla automaticità dell'indennizzo, e dunque dalla relativa certezza e tempestività.

Si perviene tuttavia in tal modo a sovvertire la *ratio* di tutela e lo spirito di favore che avevano ispirato l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria, propugnando un inopinato trapasso dal sistema, antecedente la riforma del 2000, in cui il lavoratore infortunato vedeva attribuirsi, oltre a quanto versatogli dall'INAIL, le ulteriori somme riconosciutegli a titolo di risarcimento a carico del responsabile civile, ad un regime – paradossalmente punitivo – in cui «improvvisamente la prestazione ora erogata dall'INAIL per il danno biologico permanente varrebbe ad escludere altre aspettative creditorie del danneggiato con contestuale – insperata – locupletazione del danneggiante», così determinando «una nuova situazione in cui sarebbe proprio il lavoratore infortunato a ricevere un ristoro inferiore a quello attribuibile ad un *quisque de populo* che – sempre in ipotesi di un terzo responsabile – subisse un identico danno in occasioni extralavorative»⁶.

Una conclusione evidentemente aberrante, insostenibile anche in forza del criterio di ragionevolezza o, più esattamente, di proporzionalità⁷.

L'opposta tesi – che ci si propone qui di dimostrare – comporta invece, come prima conseguenza, che ogniqualvolta, in esito alle operazioni enucleate secondo l'ordine logico sopra esposto, residui una differenza (meramente

dopo il D.Lgs. 38/2000, p. 70 ss.; nello stesso senso, sebbene la tesi sia rimasta assolutamente minoritaria: Trib. Salerno, 5 febbraio 2001, in "Lavoro e previdenza oggi", 2001, p. 406; Trib. Vicenza, 3 giugno 2004, n. 82, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2005, II, p. 356; Trib. Vicenza, 5 aprile 2005, n. 96, in "Rassegna di giurisprudenza del lavoro nel Veneto", 2005, 1, p. 102; Trib. Roma, 4 dicembre 2007, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2008, p. 611; Trib. Salerno, 9 marzo 2012, n. 1110; in dottrina: V. LUCIANI, *Danni alla persona e rapporti di lavoro*, Napoli, Esi, 2007, p. 129 ss.; F. LANZA, *Rilievi critici ed aspetti pratici nella liquidazione del danno biologico differenziale*, in "Rassegna di giurisprudenza del lavoro nel Veneto", 2005, 1, p. 39.

⁶ N. CASUCCIO, *Sulla (in)esistenza*, cit., p. 74.

⁷ I parametri evocati esprimono infatti differenti livelli di valutazione: la proporzionalità ha valenza sul piano quantitativo e presuppone la comparazione fra grandezze omogenee (ad esempio, fra situazioni giuridiche tutte di rango patrimoniale). «Viceversa, quando il collegamento è tra elementi disomogenei, non comparabili, che coinvolgono interessi non quantificabili, ad esempio, non patrimoniali, ne consegue un bilanciamento tra questi che non può tradursi sul piano della quantità, ma esige necessariamente una valutazione qualitativa. In tali ipotesi entrano in funzione sia il principio della ragionevolezza sia il principio dell'adeguatezza»: P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, Esi, 2006, I, p. 381 ss.

quantitativa) fra indennizzo INAIL e risarcimento civilistico, essa debba essere direttamente attribuita al lavoratore.

3. Rivalutazione della dimensione unitaria fra indennizzo e risarcimento del danno

Dottrina e giurisprudenza maggioritarie, superato l'orientamento negativo sopra richiamato ed ora univoche nell'ammettere la liquidazione del danno differenziale⁸, lo distinguono tuttavia dal danno «complementare»⁹: formula ellittica cui si ascrivono le voci di danno non contemplate, e dunque non indennizzate, dall'INAIL¹⁰, delle quali si sostiene l'incondizionata attribuzione al lavoratore, in aggiunta all'indennizzo percepito, anche qualora questo risulti esaustivo della pretesa risarcitoria civilistica.

Muovendo dalla partizione dell'indennizzo e del risarcimento in singole componenti di danno, e dal raffronto fra stesse, per come diversamente contemplate e qualificate nei due sistemi, si afferma pertanto, sul fronte del danno differenziale, che questo debba essere partitamente individuato rispetto a ciascuna singola posta, cioè calcolato in esito al raffronto voce per voce fra indennizzo e risarcimento; si vincola inoltre a tale scomposizione anche la determinazione della rivalsa INAIL.

⁸ Ammettono esplicitamente il danno differenziale, *ex multis*, Cass., 7 febbraio 2016, n. 3074, in “Diritto e pratica del lavoro”, 2016, 28, p. 1754 ss.; Cass., 19 gennaio 2015, n. 777, in “Il lavoro nella giurisprudenza”, 2015, n. 4, p. 416 ss.; Cass., 26 giugno 2015, n. 13222, in “Il foro italiano”, 2015, I, c. 3169; in dottrina, v. M. BONA, *Le ragioni a sostegno del “danno biologico differenziale” (succinte annotazioni a margine di un indirizzo giurisprudenziale non condivisibile)*, in “Danno e responsabilità”, 2004, p. 1241; A. DE MATTEIS, *Assicurazione infortuni: perché non esiste più la regola dell'esonero*, in “Rivista del diritto della sicurezza sociale”, 2011, p. 355 ss.; G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e le responsabilità civili del datore di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 227 ss.; S. GIUBBONI – G. LUDOVICO – A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Padova, Cedam, 2014, p. 375 ss.; P. TULLINI, *Il danno differenziale: conferme e sviluppi d'una categoria in movimento*, in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 2016, I, p. 485 ss.

⁹ G. MARANDO, *Responsabilità, danno e rivalsa per gli infortuni sul lavoro*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 474 ss.

¹⁰ Si annoverano nell'ambito del cd. danno complementare: il danno biologico da invalidità temporanea; il danno biologico da morte del congiunto; le cd. micropermanenti (danno inferiore al 6%, in franchigia); il danno morale; il danno esistenziale; il danno patrimoniale alla capacità lavorativa specifica. Per quanto concerne il danno morale, dopo le sentenze gemelle delle Sezioni Unite della Cassazione dell'11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974 e 26975 - in “Responsabilità civile e previdenza”, 2009, 1, p. 38 ss., con nota di P.G. MONATERI, *Il pregiudizio esistenziale come voce di danno non patrimoniale* (p. 63 ss.); di D. POLETTI, *La dualità del sistema risarcitorio e l'unicità della categoria dei danni non patrimoniali* (p. 84 ss.); di P. ZIVIZ, *Il danno non patrimoniale: istruzioni per l'uso* (p. 94 ss.); in “Il foro italiano”, 2009, 1, c. 134 ss., con nota di G. PONZANELLI, *Sezioni Unite: il “nuovo statuto” del danno non patrimoniale*, e di E. NAVARRETTA, *Il valore della persona nei diritti inviolabili e la sostanza dei danni non patrimoniali*; nonché in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 2009, II, p. 465 ss., con nota di R. SCOGNAMIGLIO, *Il danno non patrimoniale innanzi alle Sezioni Unite*, p. 486 ss., e nota di R. DEL PUNTA, *Il nuovo regime del danno non patrimoniale: indicazioni di sistema e riflessi lavoristici*, p. 510 ss.) - si discute se esso possa continuare ad essere considerato danno complementare (così Trib. Bologna 2 settembre 2009, n. 3731, ined.) oppure no (v. Trib. Milano 9 giugno 2009, n. 7515, ined.), in considerazione dell'unitarietà del pregiudizio non patrimoniale.

Rispetto al danno complementare, per contro, si sostiene il diritto del lavoratore di percepire comunque una quota di risarcimento ulteriore rispetto a quello liquidato secondo i criteri civilistici, e commisurata rispetto ai (tipi di) pregiudizi non considerati ai fini dell'indennizzo INAIL.

Ciò – eventualmente – persino in spregio al principio di integrale risarcimento del danno, nella sua specifica declinazione in termini di criterio di non locupletazione, nonché in pregiudizio (della pretesa di) rivalsa da parte dell'assicuratore sociale¹¹.

La tesi, benché costantemente ribadita fin nelle ultime pronunce della Suprema corte¹², non persuade affatto, e l'opposta soluzione ermeneutica – impostata in termini esclusivamente quantitativi, sia ai fini della determinazione del danno differenziale, che della rivalsa esercitabile dall'INAIL – si impone alla stregua delle coordinate di principio che vengono ora ad enuclearsi.

La prima muove dalla individuazione del fulcro funzionale del sistema di responsabilità civile: nel nostro ordinamento – dove non a caso non ha mai trovato ingresso il sistema dei *punitive damages* proprio degli ordinamenti anglosassoni – la funzione tipica ed ineludibile della responsabilità civile va individuata nella riparazione del pregiudizio subito dal soggetto leso, cioè nel ristoro di tutti gli effetti negativi, delle alterazioni *in peius* di valori ed interessi derivati alla persona e al suo patrimonio per effetto dell'illecito.

Tale funzione, a ben vedere, non informa esclusivamente il risarcimento in senso stretto, bensì investe anche l'indennizzo, il quale può infatti a pieno titolo ascrivarsi entro il medesimo sistema di responsabilità civile.

Benché risarcimento ed indennizzo vengano tradizionalmente distinti sulla base di una molteplicità di criteri apparentemente inequivoci – diverso fatto causativo: illecito nel risarcimento e lecito nell'indennizzo; diversa entità del danno: maggiore nell'illecito; diversa modalità di liquidazione del danno: dettagliata nel risarcimento e secondo equità nell'indennizzo – questi parametri sovente risultano smentiti dal dato positivo, rivelandosi preconetti ed opinabili. Sconfessione piena essi subiscono, d'altra parte, proprio nei tratti fisionomici dell'indennizzo INAIL.

Persuasiva appare dunque la prospettiva tendente a ridimensionare la tradizionale dicotomia fra risarcimento del danno ed indennizzo, cogliendone piuttosto la dimensione unitaria, apprezzabile proprio sul piano funzionale¹³.

¹¹ Sul punto si afferma, testualmente: «prima di tutto, va garantito al danneggiato il ristoro per i danni subiti e non coperti dall'indennizzo previdenziale, e solo dopo può operare la speciale figura di surroga preferenziale»: così A. DE MATTEIS e S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 1028.

¹² *Ex multis*, Cass., 14 ottobre 2016, n. 20807; Cass., 30 agosto 2016, n. 17407; Cass., 20 aprile 2016, n. 7774; Cass., 24 marzo 2016, n. 5880; Cass., 26 giugno 2015, n. 13222, cit.; fra quelle più risalenti, Cass., 14 giugno 2006, n. 13753; in senso contrario Cass., 9 settembre 2016, n. 17889, che per la prima volta applica il criterio presuntivo ai fini della dimostrazione della sussistenza di un danno patrimoniale subito dalla vittima in caso di macropermanenti (nel caso di specie, una riscontrata invalidità dell'80%).

¹³ L'interpretazione si deve a P. PERLINGIERI, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, in "Rassegna di diritto civile", 2004, 4, p. 1061 ss.

Essa trova peraltro puntuale conferma nel nostro sistema di riferimento, ove obbligo risarcitorio del terzo responsabile ed obbligo di indennizzo a carico dell'INAIL coesistono e concorrono, pur nelle diverse modalità attuative, nell'assolvimento della medesima *ratio* di riparazione del pregiudizio subito dal lavoratore danneggiato¹⁴.

Tale sinergia funzionale non risulta d'altra parte compromessa dalla peculiarità che, sempre sul piano finalistico, caratterizza l'indennizzo previdenziale rispetto al risarcimento civilistico e risiede nell'attuazione del principio di solidarietà sociale, di cui è puntuale espressione l'art. 38, comma 2, Cost., a sua volta esplicitazione del principio di cui all'art. 3, comma 2, Cost. Si è qui in presenza di un sistema di sicurezza sociale, volto a garantire al lavoratore, che subisca un infortunio o una malattia professionale, mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita¹⁵.

4. Concorso funzionale fra sistema previdenziale e sistema risarcitorio

Nella divisata complessità funzionale, appare allora essenziale chiarire ulteriormente i termini del rapporto di inte(g)razione fra i due sistemi, sottolineando come il carattere solidaristico ed alimentare della prestazione previdenziale non ne escluda affatto la finalità riparatoria, cui essa pure assolve e che contribuisce ad attuare unitamente al risarcimento del danno da parte del terzo responsabile.

L'indennizzo previdenziale concorre dunque sul piano teleologico con il risarcimento civilistico, giammai ponendosi, rispetto a questo, in rapporto di alternatività né di prevalenza¹⁶.

¹⁴ G. LUDOVICO, *Per una rilettura costituzionalmente coerente delle azioni di rivalsa dell'INAIL*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2014, 3, I, p. 618; G. CORSALINI, *Gli infortuni in itinere*, cit., p. 155 ss.; ID., *La tutela del danno biologico da parte dell'INAIL tra novità e continuità*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2002, I, p. 11 ss.; G. TOSCANO, *Il danno risarcibile al lavoratore infortunato: le prestazioni indennitarie di legge a carico dell'INAIL, la sua rivalsa e il danno differenziale*, in "Responsabilità civile e previdenza", 2003, p. 1341 ss.

¹⁵ Cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 179, che sottolinea il carattere pubblicistico della garanzia costituzionale, poiché volta a soddisfare «l'istanza di sollievo dal bisogno e di promozione sociale, concepita come interesse non già esclusivo dell'immediato destinatario, bensì condiviso da tutta la collettività organizzata a Stato».

¹⁶ Sottolineano efficacemente come il concorso fra i due sistemi debba garantire al lavoratore quanto meno il livello di tutela assicurato a qualunque altro cittadino sul piano risarcitorio, G. CORSALINI, *Gli infortuni in itinere*, cit., p. 158; L. LA PECCERELLA, *Il danno alla persona nell'infortunistica del lavoro tra indennizzo e risarcimento*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2008, 1, p. 47 ss. Anche la giurisprudenza di merito si è sempre mostrata attenta a riaffermare il suddetto principio: v., Trib. Pisa 12 dicembre 2007, n. 1012, ined.; Trib. Bassano del Grappa 10 gennaio 2007, n. 57, in "Diritto e pratica del lavoro", 2007, 13, inserto a cura di G. ROSIN, *Danno biologico differenziale*; Trib. Vicenza 4 gennaio 2007, n. 321, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2007, II, p. 19 ss., con nota adesiva di R. DALLA RIVA, *Orientamenti della giurisprudenza di merito in materia di danno differenziale negli infortuni sul lavoro*; Trib. Bassano del Grappa 24 gennaio 2006, n. 59, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2006, II, p. 80 ss.; Trib. Monza 16 giugno 2005, n. 1828, in "Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti", 2005, p. 342; Trib.

La tesi trova invero molteplici voci dissenzienti: in dottrina vi è chi sottolinea che il carattere di integralità della riparazione «connota il risarcimento del danno e lo distingue dall'indennizzo previdenziale che, per sua natura, non può assicurare la piena riparazione dei pregiudizi subiti»¹⁷; chi, più tranciante, conclude che «la tutela indennitaria risponde [...] ad una funzione radicalmente diversa rispetto al sistema risarcitorio civilistico»¹⁸; la stessa Cassazione, nell'affermare l'indisponibilità della rendita INAIL, precisa che «in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, la rendita INAIL ha natura previdenziale e non risarcitoria»¹⁹, così tracciando il rapporto fra natura previdenziale e risarcitoria in termini di alternatività e reciproca esclusione.

In senso contrario rispetto a tali plurime voci paiono tuttavia illuminanti i passaggi di alcune pronunce della Corte costituzionale, che efficacemente hanno messo in rilievo come il sistema di assicurazione obbligatoria contro il rischio infortunistico debba rappresentare «una garanzia differenziata e più intensa, che consenta mediante apposite modalità sostanziali e procedurali, quella effettiva,

Rovereto 21 aprile 2005, n. 18, ined.; App. Torino, 23 novembre 2004, n. 1639, in “Massimario di giurisprudenza del lavoro”, 2005, p. 51. *Contra*, Trib. Torino, 10 giugno 2003, in “Orientamenti della giurisprudenza del lavoro”, 2004, I, p. 471 ss.; Trib. Vicenza 3 giugno 2004, n. 82, in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 2005, II, p. 356 ss., con nota di F. ROSSI. In dottrina, v. A. AVETTA-A. CASTELNUOVO, *La responsabilità civile nelle malattie professionali e negli infortuni sul lavoro*, Milano, Ipsoa, 2003, p. 112 ss.

¹⁷ S. GIUBBONI e A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e risarcimento del danno*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 78 ss.; G. LUDOVICO, *Per una rilettura costituzionalmente coerente delle azioni di rivalsa dell'INAIL*, cit., p. 618; G. CORSALINI, *Gli infortuni in itinere*, cit., p. 155 ss.; ID., *La tutela del danno biologico da parte dell'INAIL tra novità e continuità*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 2002, I, p. 11 ss.; G. TOSCANO, *Il danno risarcibile al lavoratore infortunato: le prestazioni indennitarie di legge a carico dell'INAIL, la sua rivalsa e il danno differenziale*, in “Responsabilità civile e previdenza”, 2003, p. 1341 ss.

¹⁸ G. LUDOVICO, *Infortuni sul lavoro: tutela previdenziale e responsabilità civile*, *Atti del convegno Infortuni sul lavoro e malattie professionali: bilanci e prospettive a 50 anni dal Testo Unico*, Padova, 30 giugno, 2015; più diffusamente, sulla natura previdenziale delle prestazioni INAIL, v. ID., *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, spec. cap. II.

¹⁹ Cass., 11 dicembre 2013, n. 27644, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 2014, 2, II, p. 52, con nota di G. CORSALINI, *La rinuncia alle prestazioni economiche dell'INAIL non è ammissibile... e neppure vantaggiosa*; conf., Cass., 19 gennaio 2015, n. 777, inedita, secondo la quale «a conferma delle notevoli divergenze strutturali tra l'indennizzo erogato dall'INAIL e il risarcimento del danno biologico» rileva che «mentre quest'ultimo trova titolo nell'art. 32 Cost., l'indennizzo INAIL è invece collegato all'art. 38 Cost., e risponde alla funzione sociale di garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore». Numerose anche le pronunce con cui la Corte costituzionale ha affermato la natura squisitamente sociale della tutela indennitaria, quale parte integrante del sistema di sicurezza sociale, funzionale a garantire al lavoratore mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita: v. Corte cost., 22 giugno 1971, n. 134, in “Il foro italiano”, 1971, I, c. 1771 ss.; Corte cost. (ord.), 28 novembre 1983, n. 338, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1983, I, p. 2147 ss.; Corte cost., 5 febbraio 1986, n. 31, in “Il foro italiano”, 1986, I, c. 1770; Corte cost., 18 febbraio 1988, n. 179, “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 1988, II, p. 897 ss.; Corte cost., 26 febbraio 1993, n. 71, in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 1994, II, p. 27 ss., con nota di B. GRASSO; Corte cost., 19 gennaio 1995, n. 17, in “Lavoro e previdenza oggi”, 1995, p. 815 ss.; Corte cost., 21 novembre 1997, n. 350, in “Danno e responsabilità”, 1998, p. 141 ss., con nota di D. POLETTI; Corte cost., 14 luglio 1999, n. 297, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2000, II, p. 378 ss., con nota di G. COCUZZA.

tempestiva ed automatica riparazione del danno che la disciplina comune non è in grado di apprestare»²⁰.

Il rapporto di interazione fra garanzia previdenziale e tutela civilistica va pertanto inteso non già quale mera sommatoria fra due sistemi, e tantomeno concepito in termini di relazione fra rimedi ispirati a funzioni alternative e reciprocamente escludenti.

Esso realizza invece un concorso in senso funzionale, effetto di un duplice sinergico contributo all'assolvimento di una funzione che, per quanto composita – riparazione del danno ed alimentare – resta unica.

Volendo ricorrere ad un'immagine figurata – almeno nelle ipotesi in cui si configura una responsabilità piena di terzi con conseguente obbligo di integrale ristoro del danno – potremmo intendere il sistema risarcitorio civilistico quale insieme matematico, all'interno del quale si situa il sottoinsieme rappresentato dalla garanzia previdenziale.

Il gradiente di specialità che caratterizza l'indennizzo INAIL (il sottoinsieme), risiede come detto nella funzione alimentare e solidaristica, e si attua nel regime di favore con il quale il ristoro dell'unico danno rilevante – cioè quello effettivamente patito – viene erogato: nella automaticità e tempestività della liquidazione, nell'alleggerimento dell'onere probatorio per il lavoratore e nell'irrelevanza del concorso di colpa del danneggiato.

Tale *favor* non investe tuttavia la qualità dei danni risarcibili, né l'*an* e il *quantum* del ristoro, i cui limiti, massimo e minimo, devono restare segnati dagli stessi confini del risarcimento civilistico (l'insieme).

La concorrenza fra i due sistemi – in caso di infortunio – non può cioè mai travolgere l'essenziale funzione riparatoria tipica della responsabilità civile, sicché se, per un verso, non può precludere l'integrale risarcimento del pregiudizio subito dal lavoratore; per altro verso, non può – anzi non deve – neppure determinare un suo ingiustificato arricchimento.

In altri termini, la speciale tutela previdenziale accordata al lavoratore deve essere interpretata in modo da garantirne la piena rispondenza alle comuni regole della responsabilità civile, sì che i due sistemi, operando congiuntamente, realizzino una virtuosa sinergia.

Il confine ultimo entro il quale la tutela può spiegarsi resta pertanto segnato dal sistema civilistico della responsabilità civile, il quale deve rappresentare il contenente entro il quale la tutela previdenziale, pur col proprio crisma solidaristico-alimentare, deve restare contenuta (e dunque limitata).

Dalle regole civilistiche di cui agli artt. 2043 ss. del codice civile occorre quindi muovere ai fini della quantificazione del risarcimento attribuibile al lavoratore danneggiato, ed alle stesse regole occorre tornare – a chiusura del cerchio – per la liquidazione definitiva.

²⁰ Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 87, par. 2 motivazione; nello stesso senso, Corte cost., 18 luglio 1991, n. 356, par. 6, in "Il diritto del lavoro", 1992, II, p. 98 ss.; Corte cost., 26 febbraio 1993, n. 71, cit., parr. 2-3.

Tale soluzione, a ben vedere, è testualmente prevista, sebbene con formulazione *a contrario*, rispetto all'azione di regresso. L'art. 10, comma 6, del TU del 1965, dispone infatti che «non si fa luogo a risarcimento qualora il giudice riconosca che questo non ascende a somma maggiore dell'indennità che, per effetto del presente decreto, è liquidata all'infortunato o ai suoi aventi diritto».

Al lavoratore danneggiato va pertanto garantita l'integrale riparazione del danno civilistico, del quale l'indennizzo INAIL è parte (salvo i casi in cui risulti pari o addirittura maggiore), e del quale ha funzione meramente anticipatoria²¹.

5. *Le coordinate di principio che orientano il percorso ermeneutico: integrale riparazione del pregiudizio effettivamente sofferto; unitarietà del danno; centralità dell'interesse leso*

Intervengono decisivi, a questo riguardo, il principio di integrale riparazione del danno, il principio di unitarietà del danno medesimo (quale logico corollario della unitarietà del valore persona umana), nonché la prospettiva volta a recuperare centralità all'interesse leso, piuttosto che al pregiudizio sofferto, il quale evidentemente «costituisce null'altro che una conseguenza»²².

²¹ Autorevole affermazione del carattere anticipatorio delle prestazioni previdenziali in Corte cost., 22 giugno 1971, n. 134, citata adesivamente anche da R. DALLA RIVA, *Il c.d. "danno differenziale" negli infortuni sul lavoro. Tra le diverse proposte interpretative e nell'attesa di un indirizzo di legittimità. Quale possibile prospettiva di giustizia per tutte le parti in causa?*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2014, 3, p. 579 ss.

²² P. PERLINGIERI, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, cit., p. 1083. Recuperare centralità all'interesse, piuttosto che al danno, consente allo stesso tempo di riguadagnare la dovuta centralità all'art. 2043 c.c. rispetto all'art. 2059 c.c., con operazione ermeneutica esattamente inversa rispetto a quella compiuta dalla Suprema Corte nelle note sentenze gemelle del 2003 (Cass., 12 maggio 2003, n. 7281, in "Il foro italiano", 2003, 1, c. 2272 ss., con nota di E. NAVARRETTA; Cass., 12 maggio 2003, n. 7282, *in*; in "Diritto e giustizia", *www.dirittoegiustizia.it*, 2003, 22, p. 11, con nota di F. PECCENINI; in "Giustizia civile", 2003, I, p. 1480 e p. 2063, con nota di A. CAMPIONE; in "Responsabilità civile e previdenza", 2003, 676, con note di P. CENDON; E. BARGELLI; P. ZIVIZ; in "Studium Juris", 2003, p. 1382; Cass., 12 maggio 2003, n. 7283, in "Giurisprudenza italiana", 2004, p. 1130, con nota di M. BONA e Cass., 31 maggio 2003, n. 8828, in "Il foro italiano", 2003, 1, col. 2272 ss.; in "Giurisprudenza italiana", 2004, p. 29, con nota di M.P. SUPPA; in "Nuova giurisprudenza civile commentata", 2004, I, 5, p. 232, con nota di SCARPELLO; in "Diritto e giustizia", *www.dirittoegiustizia.it*, 2003, 24, p. 26, con nota di F. PECCENINI) e da Corte cost., 11 luglio 2003, in "Giurisprudenza italiana", 2003, p. 1777 ss., con nota di P. CENDON, P. ZIVIZ, nonché in "Il foro italiano", 2003, I, c. 2201 ss., con nota di E. NAVARRETTA, con le quali, come acutamente osservato dall'autorevole dottrina citata, «con l'intento di spostare la centralità del sistema della responsabilità civile dall'art. 2043 cod. civ. all'art. 2059 c.c., si sono cimentate nel tentativo di far rientrare nella *ratio* di quest'ultimo oltre al danno sofferto – secondo gli originari intenti del legislatore del 1942 – quale danno tecnicamente non patrimoniale, la violazione di tutti i diritti fondamentali presenti nella Carta costituzionale. Una siffatta operazione ermeneutica è criticabile non soltanto perché volta ad attuare principi e valori costituzionali attraverso una norma di fonte primaria (l'art. 2059 c.c.), ma ancor più perché intenta a "investire" la medesima norma di due contestuali *rationes*: l'una, a tutela del danno sofferto soggettivo e l'altra, a forzosa salvaguardia di diritti fondamentali dell'uomo costituzionalmente protetti, con contestuale depauperamento della centralità dell'art. 2043 c.c.».

La funzione tipica ed essenziale del sistema di responsabilità civile deve qui ulteriormente specificarsi in termini di *integrale* riparazione del pregiudizio *effettivamente* subito dal soggetto leso.

Per un verso, la liquidazione del risarcimento deve pertanto garantirne la concreta rispondenza alla funzione di piena reintegrazione della vittima nella situazione in cui ella avrebbe versato in assenza del fatto illecito; per altro verso, tuttavia, la quantificazione deve scongiurare inammissibili duplicazioni delle singole voci di danno, tali da trasformare l'illecito in una (parimenti ingiusta) fonte di locupletazione per il danneggiato.

La riparazione dev'essere esattamente corrispondente – *rectius* commisurata – al pregiudizio subito: tale cioè da garantire il ristoro di *tutto* il danno (patrimoniale e non) subito dalla vittima per effetto della condotta antigiuridica fonte di responsabilità, ma anche del *solo* danno effettivamente patito, e dunque legittimamente reclamabile.

In tale contesto funzionale, incentrare il sistema di responsabilità civile sull'interesse significa spostare l'attenzione dalla patrimonialità-non patrimonialità del danno alla patrimonialità-non patrimonialità dell'interesse oggetto di tutela: prospettiva ermeneutica, «decisamente assiologica», che «ridimensiona di gran lunga il continuo lambiccarsi sulle svariate tipologie di danno profuse in dottrina e avallate dalla giurisprudenza, in quanto il danno alla persona umana, al pari della medesima, ha una sua unitarietà»²³.

La suddivisione in voci di danno deve al più servire quale mero espediente tecnico attraverso cui pervenire all'esatta quantificazione (*id est* alla integrale riparazione) del pregiudizio effettivamente subito, il quale resta l'includibile parametro-limite, verso il basso come verso l'alto, del risarcimento liquidabile al lavoratore.

Come peraltro ribadito dalle Sezioni Unite della Cassazione nelle note sentenze del 2008²⁴, la partizione in plurime voci di danno ha valore meramente descrittivo, ma non sottende alcuna distinzione sul piano ontologico.

Il danno, in buona sostanza, c'è o non c'è e – se c'è – è uno solo, sicché ad esso va unitariamente e complessivamente commisurato il risarcimento.

Tantomeno, la scomposizione in voci di danno può costituire il viatico per una surrettizia amplificazione della pretesa del lavoratore, abusivamente spinta oltre il limite dell'esatta (ragionevole e proporzionale) commisurazione al pregiudizio reale.

Richiamandosi ancora alla funzione compensativo-riparatoria che presiede il sistema di responsabilità civile, appare ovvio che il problema (e l'obiettivo) fondamentale è quello della quantificazione – non già della qualificazione – del danno, sì che, come ammonisce autorevole dottrina, a fronte «[del]l'artefatta creazione di un sistema bipolare, con ardita separazione tra danno patrimoniale

²³ P. PERLINGIERI, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, cit., p. 1064 ss.

²⁴ Cass., 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974 e 26975, cit.

e danno non patrimoniale, priva di una congrua giustificazione [...] ciò che conta è la determinazione dell'entità del danno secondo una corretta proporzione con la lesione dell'interesse»²⁵.

I richiamati principi, strettamente interconnessi, dispiegano effetto esiziale rispetto alla (contrapposta) tesi della scomposizione in distinte voci di danno.

6. Determinazione del danno differenziale e della rivalsa dell'INAIL secondo il criterio della scomposizione e del raffronto qualitativo fra diverse componenti di danno: irragionevolezza degli effetti. Elezione del criterio quantitativo

Il procedimento di liquidazione del danno differenziale, come pure della rivalsa da parte dell'INAIL, va dunque impostato sulla base di un criterio rigorosamente, ed esclusivamente, quantitativo: dal *quantum* calcolato sulla base dei parametri civilistici di diritto comune deve essere sottratto quanto già percepito dal lavoratore a titolo di indennizzo INAIL, prescindendo totalmente da una comparazione qualitativa fra le singole voci di danno richiamate nei due diversi ambiti²⁶.

Ciò che residua – se qualcosa residua – dopo la (ideale) sottrazione, è un danno differenziale puro, che va certamente riconosciuto al lavoratore. Per converso, se nessuna differenza dovesse residuare, ciò significherebbe che il lavoratore è stato integralmente soddisfatto, nella riparazione del danno patito, già sulla base dell'indennizzo INAIL.

Nulla egli potrà dunque pretendere ancora, a titolo di un supposto danno complementare, invocando fantasmatiche voci di danno non contemplate nei parametri impiegati dall'assicuratore pubblico.

Al cd. danno complementare, com'è evidente, non residua spazio alcuno, sì che il relativo problema si rivela un falso problema²⁷.

Vero è infatti che nessun aspetto lesivo concretamente arrecato dall'illecito può essere pretermesso nell'operazione di quantificazione del danno che, per essere adeguata, personalizzata – giusta, in sintesi – non può non considerare ogni singola sfaccettatura del poliedrico danno prodotto dal fatto lesivo.

Ciò tuttavia non deve risolversi in un'artificiosa parcellizzazione, funzionale ad una lievitazione del danno complessivamente ed unitariamente risarcibile al lavoratore infortunato, dovendo invece limitarsi alla (pur massima) «personalizzazione» del ristoro, in considerazione del concreto, peculiare atteggiarsi del pregiudizio da questi subito.

²⁵ P. PERLINGIERI, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, cit., p. 1063 e p. 1083.

²⁶ Nello stesso senso, R. DALLA RIVA, *Il c.d. "danno differenziale" negli infortuni sul lavoro*, cit., spec. p. 579 ss.

²⁷ Perviene alla medesima conclusione, sebbene sulla scorta di un diverso percorso argomentativo, G. LUDOVICO, *Per una rilettura costituzionalmente coerente delle azioni di rivalsa dell'INAIL*, cit., spec. p. 632.

Il danneggiato ha dunque diritto alla piena riparazione del pregiudizio effettivamente patito, senza che il concorso fra i due sistemi ed il favore a lui riservato possano tuttavia produrre il paradossale effetto di trasformare l'infortunio in una ghiotta occasione di ingiustificato arricchimento.

Ancora una volta, il mero richiamo al principio di ragionevolezza appare decisivo: induce infatti ad escludere che, ricorrendo a strumentali frammentazioni delle voci di danno, il lavoratore ottenga un risarcimento superiore al pregiudizio subito: cioè a dire il risarcimento di un danno non (effettivamente) sofferto.

Una diversa interpretazione finirebbe per avallare il rischio di un'eterogenesi dei fini assolutamente abusiva e, appunto, irragionevole.

Ne risulterebbe per tale via violata la stessa clausola generale del *neminem laedere* di cui all'art. 2043 c.c., che ravvisa nel danno (ingiusto) il primo presupposto per il risarcimento.

La soluzione proposta sgombera il campo da conseguenti, più specifici, nodi interpretativi – sui quali anche più di recente si è attardata la Suprema corte – la cui problematicità, a ben vedere, deriva proprio dalla suddetta scomposizione, ed è invece destinata a dissolversi solo che di questa si ammetta l'artificiosità e la sostanziale incompatibilità con la *ratio* di tutela che ispira il sistema risarcitorio nel suo complesso.

Così è per la liquidazione del danno differenziale, nella pretesa distinzione fra la componente del danno biologico e quella del patrimoniale presunto (che come noto l'INAIL indennizza, anche in assenza di prova dell'effettivo pregiudizio alla capacità di produrre reddito), in presenza di menomazioni pari o superiori al 16%.

Rispetto alle ipotesi in cui ricorrono i presupposti di applicazione dell'art. 13, comma 2, lett. b), d.lgs. 38 del 23 febbraio 2000²⁸, nelle quali appunto l'Istituto liquida al lavoratore un indennizzo in forma di rendita, questa – precisa la Cassazione – «ha veste unitaria, ma duplice contenuto: con quell'indennizzo, infatti, l'INAIL compensa sia il danno biologico, sia il danno patrimoniale da perdita della capacità di lavoro e di guadagno. Da quanto esposto – prosegue la Corte – consegue che quando la vittima di un illecito aquiliano abbia percepito anche l'indennizzo da parte dell'INAIL, per calcolare il danno biologico permanente differenziale è necessario:

- (a) determinare il grado di invalidità permanente patito dalla vittima e monetizzarlo, secondo i criteri della responsabilità civile, ivi inclusa la personalizzazione o “danno morale” che dir si voglia, attesa la natura unitaria ed onnicomprensiva del danno non patrimoniale;
- (b) sottrarre dall'importo sub (a) non il valore capitale dell'intera rendita costituita dall'INAIL, ma solo il valore capitale della quota di rendita che ristora il danno biologico»²⁹.

²⁸ Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (*Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*), in Gazzetta Ufficiale, 1 marzo, n. 50.

²⁹ Cass., 30 agosto 2016, n. 17407, cit.; conf. Cass., 26 giugno 2015, n. 13222, cit.

La soluzione propugnata dalla Suprema corte è anzi tutto destinata a complicarsi ulteriormente, ma soprattutto si risolve in esiti palesemente iniqui e contrastanti con i principi fondamentali che presiedono alla responsabilità civile, ove sviluppata anche rispetto al concorrente profilo del danno patrimoniale alla capacità lavorativa specifica.

Sul punto la Cassazione infatti conclude: «per quanto riguarda il risarcimento del danno patrimoniale da riduzione permanente della capacità di guadagno, che l'INAIL [...] indennizza a prescindere da qualsiasi prova della sua sussistenza, sol che l'invalidità causata dall'infortunio superi il 16%, il relativo indennizzo assicurativo potrà essere detratto dal risarcimento aquiliano solo se la vittima abbia effettivamente patito un pregiudizio di questo tipo. Negli altri casi, l'indennizzo resta acquisito alla vittima, ma né potrà essere defalcato dal credito risarcitorio di quest'ultima per altre voci di danno, né potrà dar luogo a surrogazione: se infatti la vittima non ha patito alcuna riduzione della capacità di guadagno, non vanta il relativo credito verso il responsabile, e se quel diritto non esiste, non può nemmeno trasferirsi all'INAIL»³⁰.

Il triplice (quasi parossistico) effetto che ne deriva assomma all'irragionevole ingiusta locupletazione del danneggiato – al quale la Corte dispone che «resti acquisito» un diritto rispetto al quale essa stessa candidamente riconosce che «non esiste» – l'irragionevole ingiusta pretermissione della pretesa dell'INAIL all'integrale recupero delle somme anticipate mediante indennizzo, e uno speculare, parimenti irragionevole e ingiusto, sconto di responsabilità per il terzo responsabile.

Il paradosso, indotto dall'impiego del criterio di frammentazione del pregiudizio in plurime componenti e di confronto fra le stesse vincolato per categorie omologhe, si rivela, nella diversa prospettiva del raffronto globale e meramente quantitativo qui suggerita, scongiurato *ab initio*.

Posta l'irrelevanza dei singoli, per quanto diversi, criteri impiegati nei due sistemi ai fini della liquidazione del danno, ciò che conta ai fini della determinazione del danno differenziale è solo il *quantum* erogato dall'INAIL: da detrarsi rispetto all'ammontare del risarcimento calcolato in base ai criteri civilistici, e sul quale consentire all'Istituto una rivalsa piena.

Non può pertanto condividersi il pur costante orientamento della Corte, propensa ad accogliere l'eccezione (sovente sollevata dalle compagnie assicuratrici) volta a paralizzare la domanda di rivalsa dell'INAIL sulla somma indennizzata a titolo di danno patrimoniale presunto, a motivo del fatto che tale voce non risulta specularmente contemplata in ambito risarcitorio civilistico: dovrebbe per contro riaffermarsi il principio per cui il terzo responsabile è tenuto a rifondere all'Ente l'intera somma da questi erogata, a qualunque specifico pregiudizio l'indennizzo sia partitamente ascritto, salvo il solo caso in cui ciò pregiudichi il diritto del lavoratore all'integrale risarcimento del danno.

³⁰ Cass., 30 agosto 2016, n. 17407, cit.

L'azione esercitabile dall'assicuratore sociale *ex art. 142* del codice delle assicurazioni prescinde infatti totalmente dalla individuazione di specifiche voci del danno e si fonda sul diritto dell'istituto assicuratore di rivalersi sul terzo responsabile – semplicemente – fino a concorrenza delle indennità erogate. A nulla rilevano, in tale contesto, le particolari componenti, patrimoniali o non patrimoniali, del pregiudizio subito dall'assicurato, per quanto diversamente contemplate nei due sistemi, e quand'anche talune di esse siano escluse dal rischio assicurato.

Il richiamo alla funzione riparatoria del danno, tipica del sistema di responsabilità civile, ed al principio di necessaria corrispondenza del risarcimento al danno effettivamente subito paiono pertanto decisivi al fine di orientarsi anche rispetto a questo ulteriore profilo problematico, attinente la rivalsa dell'INAIL.

Richiamando un termine ragionieristico potrebbe dirsi che la tutela del lavoratore che subisca un infortunio *in itinere* dovrebbe tendenzialmente funzionare come una partita di giro³¹: il lavoratore ha diritto all'integrale risarcimento, ma a nulla di più; la compagnia assicurativa è tenuta a garantire il risarcimento nei limiti dell'intero massimale assicurato; l'INAIL ha diritto al rimborso della intera somma indennizzata, salvo che ciò precluda l'integrale ristoro dovuto al danneggiato.

7. *Azioni esercitabili dall'INAIL ai sensi dell'art. 1916 c.c. e dell'art. 142 del d.lgs. n. 209/2005: funzione recuperatoria stricto sensu e qualificazione in termini di azioni di regresso*

La soluzione che si propone, basata su un calcolo meramente quantitativo per differenza, troverebbe insormontabile ostacolo, nella comune opinione dottrinale e giurisprudenziale, nella natura surrogatoria dell'azione esercitabile dall'INAIL, sia *ex art. 1916 c.c.*, che ai sensi dell'art. 142 del codice delle assicurazioni.

Tale ostacolo, come si tenterà di dimostrare qui appresso, si rivela tuttavia inconsistente, solo che si proceda ad una corretta qualificazione della natura dell'azione *de qua*.

È la stessa Suprema corte ad affermare: «la surrogazione dell'assicuratore di cui all'art. 1916 c.c. è una successione a titolo particolare nel diritto al risarcimento spettante all'assicurato. [...] Ne consegue che: a) intanto l'assicuratore sociale può surrogarsi alla vittima, in quanto questa vanta un diritto di credito verso il responsabile;

b) una volta esercitata la surrogazione, il danneggiato perde il relativo diritto di credito verso il responsabile, diritto che si trasferisce all'assicuratore sociale;

c) se l'assicuratore sociale, in forza della speciale legislazione che ne disciplina i doveri, è tenuto ad indennizzare obbligatoriamente un pregiudizio che, dal punto

³¹ L'espressione è ripresa, in senso critico, nella relazione *ex art. 380 bis c.p.c.* del cons. relatore (M. Rossetti) in Cass., 30 agosto 2016, n. 17407, cit.

di vista civilistico, la vittima non risulta avere subito, per il relativo importo non può esservi surrogazione;

d) il credito risarcitorio della vittima si riduce solo e nella misura in cui abbia ricevuto dall'assicuratore sociale indennizzi destinati a ristorare danni che dal punto di vista civilistico possano dirsi effettivamente patiti»³².

La ricostruzione, nei termini ora richiamati, appare foriera di esiti (ancora una volta) incoerenti rispetto alla funzione riparatoria della responsabilità civile nonché irragionevoli, nella misura in cui aprono il varco ad una (eventuale) locupletazione per il danneggiato e determinano una speculare pretermissione del diritto dell'INAIL alla piena rivalsa sulle somme erogate a titolo di indennizzo.

Ma, a monte, essa risulta non condivisibile nel presupposto strettamente tecnico da cui muove: la qualificazione dell'azione suddetta in termini di azione surrogatoria.

Molteplici e significativi risultano infatti le discrasie ed i profili di estraneità fra l'azione *ex art. 1916 c.c.* – ma il discorso vale *a fortiori* per la speciale azione di cui al codice delle assicurazioni – e la fattispecie di surrogazione legale, di cui all'art. 1203, n. 5, c.c., cui esse si pretenderebbero ascritte.

Ciò sia sotto il profilo dei presupposti, che sotto il profilo dell'effetto.

Come autorevolmente rilevato dalla dottrina impegnata *ex professo* in tema di surrogazione, «per un verso la norma [l'art. 1916 c.c.] si riferisce alla combinazione di due rapporti, (assicurato-assicuratore, assicurato-terzo responsabile), e l'assicuratore, quando paga, adempie un obbligo, non altrui, ma proprio. Per altro verso, egli subentra, non nel diritto di credito del quale si è provocato il soddisfacimento, bensì in un distinto rapporto, quello che intercede fra l'assicurato e il terzo responsabile. Manca, dunque, il nucleo della surrogazione per pagamento, dove la vicenda successoria riguarda il credito che si è provveduto a realizzare»³³.

Come pare evidente, nell'erogare l'indennizzo, l'INAIL adempie ad un obbligo proprio – peraltro di matrice legale – a sua volta funzionale all'assolvimento della suddetta composita funzione riparatoria e solidaristico-alimentare.

Nessuna successione nel credito del lavoratore si realizza in capo all'assicuratore sociale: pertanto con (la supposizione di) essa – che non esiste – vengono a cadere tutti gli ulteriori argomenti addotti per escludere il diritto dell'INAIL ad esercitare un'integrale ed incondizionata rivalsa sulle somme (a qualunque specifico titolo) erogate.

³² Cass., 30 agosto 2016, n. 17407, cit.; in dottrina, v. S. GIUBBONI e A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 242 ss.

³³ B. CARPINO, *Del pagamento con surrogazione*, in “Commentario del codice”, Scialoja-Branca, a cura di F. GALGANO, *sub art. 1203 c.c.*, p. 128; ID., *Surrogazione (pagamento con)*, in “Novissimo digesto italiano”, Torino, Utet, 1977, p. 964 ss.; R. SACCO, *Le obbligazioni*, 1, *Il rapporto obbligatorio*, in “Trattato di diritto civile”, diretto da RODOLFO SACCO, Torino, Utet, 2015, p. 456; A. MAGAZZÙ, *Surrogazione per pagamento*, in “Enciclopedia del diritto”, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 1519 ss. spec. p. 1527 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, IV, *L'obbligazione*, Milano, 1990, p. 346 ss.

Di nuovo muovendosi nella prospettiva teleologica, risulta essenziale individuare la precisa *ratio* cui tale diritto, di duplice matrice legale – generale (art. 1916 c.c.) e speciale (art. 142 codice delle assicurazioni) – è strumentale: non certo rinvenibile nella successione nel credito del lavoratore da parte dell'INAIL, bensì nella funzione squisitamente recuperatoria, volta a garantire la piena reintegrazione patrimoniale dell'Istituto rispetto all'esborso subito a seguito dell'indennizzo.

Funzioni affatto diverse sorreggono la pretesa dell'assicuratore sociale e quella del danneggiato, sicché rispetto a quest'ultima non può ipotizzarsi alcuna trasmissibilità in capo all'assicuratore medesimo.

L'INAIL non succede nel credito del danneggiato, che ha titolo risarcitorio e funzione riparatoria del pregiudizio subito. L'Istituto agisce invece in funzione di reintegrazione del proprio patrimonio rispetto all'attribuzione patrimoniale eseguita.

La funzione recuperatoria, di riequilibrio patrimoniale, che unica sorregge causalmente la rivalsa dell'INAIL consente di trarre coerenti conclusioni anche rispetto alla natura dell'azione *de qua*; profilo dal quale si sono prese le mosse, ed al quale, in un processo di logica circolarità, è necessario tornare: di là dalla equivoca formulazione normativa, che pure evoca la surrogazione, all'azione in parola deve piuttosto riconoscersi natura di azione di regresso³⁴.

Né la concezione della surrogazione e del regresso quali rimedi diversi ed alternativi risulta contraddetta dal rilievo per cui anche la prima risponderrebbe ad una *ratio* recuperatoria.

Resta infatti comunque segnata una sostanziale differenza nel fatto che con la surrogazione «non tanto si provvede a rimediare [...] al depauperamento del *solvens*, quanto gli si concede, con lo speciale beneficio della surrogazione, uno strumento di tutela che assicura, per così dire, la reintegrazione in forma specifica del suo patrimonio, e questo risultato si ottiene appunto attraverso *il subingresso negli stessi diritti del creditore soddisfatto*: dunque, non quel semplice rimedio che è l'azione di regresso, ma *qualcosa di più e di diverso*»³⁵.

Lo scopo cui è funzionale l'azione dell'INAIL è invece proprio – e solo – di garantire all'ente il recupero, in misura tendenzialmente integrale, delle somme anticipate. Tale reintegrazione per un verso non comporta alcuna successione nel (diverso) credito vantabile dal lavoratore mentre, per altro verso, è insuscettibile di subire limitazioni derivanti da una fittizia scomposizione qualitativa del danno risarcibile; restando piuttosto soggetta al solo principio di integrale riparazione del danno subito dalla vittima. Questo vede pertanto cedere il diritto dell'INAIL al pieno regresso nella sola ipotesi in cui esso confligga con il prevalente interesse del danneggiato all'integrale ristoro del danno subito.

³⁴ Nello stesso senso, con riferimento all'art. 28, l. n. 990 del 1969 (legge r.c.a.), antesignano del vigente art. 142 codice delle assicurazioni, G. CORSALINI, *Diritto di surroga dell'assicuratore sociale e art. 111 c.p.c.*, nota a Cass., 17 gennaio 2003, n. 604, in "Giustizia civile", 2004, I, spec. p. 2443 ss.; A. DE MATTEIS e S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, cit., p. 1174.

³⁵ A. MAGAZZÙ, *Surrogazione*, cit., p. 1525 (enfasi nostra).

Diverso, d'altra parte, potrebbe rivelarsi anche il meccanismo di operatività che caratterizza il regresso dell'Istituto rispetto a quello proprio della surrogazione legale di cui all'art. 1203 c.c. Se si accede alla tesi secondo la quale la surrogazione legale prescinde da eventuali dichiarazioni di volontà del *solvens* ed opera in modo automatico³⁶, e considerando per contro che l'esercizio della rivalsa da parte dell'INAIL postula invece l'esercizio di un diritto potestativo da parte dell'Istituto, specificamente regolamentato in ordine a modalità e termini³⁷, trova ulteriore conferma la tesi della non ascrivibilità alla surrogazione legale dell'azione *ex art.* 142 del codice delle assicurazioni.

8. *Conclusioni: per un ragionevole bilanciamento fra la pretesa risarcitoria del lavoratore infortunato e la domanda di regresso da parte dell'INAIL*

L'impostazione, in termini rigorosamente quantitativi, sia della liquidazione del danno differenziale che della determinazione del regresso dell'INAIL, sembrerebbe subire una (ulteriore) sconfessione – anche questa solo apparente – a seguito delle note pronunce della Corte costituzionale del 1989 e del 1991³⁸, nelle quali la Consulta aveva pronunciato l'incostituzionalità dell'art. 1916 c.c.: «l'art. 1916 cod. civ. – che non esclude dal regresso dell'assicuratore le somme dovute dal terzo danneggiante per titoli di danno diversi da quelli che costituiscono oggetto del rischio assicurato – deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 32 della Costituzione, nella parte in cui consente all'assicuratore di avvalersi, a tal fine, anche delle somme che il terzo deve al danneggiato a titolo di risarcimento del danno biologico che non formi oggetto della copertura assicurativa».

Precisava la Corte che «la discrezionalità legislativa, nel prevedere e disciplinare la surroga dell'assicuratore, deve esercitarsi nel rispetto dei principi

³⁶ *Ex multis*, v. B. CARPINO, *Del pagamento con surrogazione*, cit., p. 67 ss., cui si rinvia anche per la ricostruzione critica della tesi opposta; F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, II, t. 1, Padova, Cedam, 1990, p. 115; già C. SANTAGATA, *L'automaticità della surrogazione assicuratoria (Appunti per una costruzione unitaria del subingresso nel credito)*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 1961, p. 1102 ss., spec. p. 1263 ss.; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 1954, vol. III, § 160, p. 170. In giurisprudenza, v. Cass., 24 novembre 1981, n. 6240, in "Giustizia civile-massimario annotato dalla Cassazione", 1981, fasc. 11. *Contra*, L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F. D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile*, 3, *Obbligazioni e contratti*, Torino, Utet, 1985, p. 221; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, Esi, 2007, p. 624, già G. ANDREOLI, *Riflessioni sulla surrogazione a favore del terzo acquirente dell'immobile ipotecato e del terzo datore di ipoteca*, in "Studi in onore di F. Santoro-Passarelli", I, Napoli, 1972, p. 73 ss.

³⁷ V. art. 142, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 209/2005, cit., ai sensi dei quali l'INAIL ha l'onere di dichiarare di volersi «surrogare» nei diritti del danneggiato entro quarantacinque giorni dalla comunicazione che l'impresa di assicurazioni ha l'obbligo di inviare all'Istituto nel caso in cui il danneggiato – richiesto – abbia a sua volta dichiarato di avere diritto a prestazioni assicurative sociali.

³⁸ Corte cost., 6 giugno 1989, n. 319, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1989, II, p. 83 ss. e Corte cost., 18 luglio 1991, n. 356, cit.

costituzionali, sicché le finalità perseguite con l'attribuzione dell'azione di surroga non possono mai risolversi nel pregiudizio di valori costituzionalmente garantiti, quale il diritto alla salute»³⁹. Conseguentemente, «allorquando la copertura assicurativa, in virtù delle norme di legge o di contratto che la disciplinano, non abbia ad oggetto il danno biologico, oppure si limiti ad indennizzare la perdita o riduzione di alcune soltanto delle capacità del soggetto (...), consentire che l'assicuratore, nell'esercizio del proprio diritto di surroga nei confronti del terzo responsabile, si avvalga anche del diritto dell'assicurato al risarcimento del danno biologico non coperto dalla prestazione assicurativa, significa, appunto, sacrificare il diritto dell'assicurato stesso all'integrale risarcimento di tale danno, con conseguente violazione dell'art. 32 della Costituzione»⁴⁰.

Sulla scorta delle richiamate pronunce della Consulta, la dottrina nega il diritto dell'INAIL ad esercitare la surroga *ex art.* 142 codice delle assicurazioni, rispetto alle somme corrispondenti alle voci di danno non contemplate nel sistema indennitario.

Ciò evidentemente determina, per un verso, la pretermissione del diritto dell'INAIL all'integrale rimborso delle somme anticipate a titolo di indennizzo e, per altro verso, un risparmio-guadagno per la compagnia assicuratrice: entrambi gli effetti, in base ai principi sopra enucleati, risultano ingiustificati, irragionevoli ed inammissibili.

Parte della dottrina, nel tentativo di scongiurare le aberranti conseguenze derivanti da un'applicazione rigorosa del disposto della Consulta, ne ha affermato il totale, definitivo, superamento, con la riforma di cui al d.lgs. n. 38 del 2000, che, come noto, ha esteso l'indennizzo INAIL sino a ricomprendervi il danno biologico.

La soluzione appare, invero, alquanto precipitosa, nella misura in cui elude un interrogativo: se da quelle pronunce non residui il vigore di un principio, con il quale l'interprete sia ancora chiamato a confrontarsi.

A ben vedere, pur senza ricorrere a veloci scorciatoie, è tuttavia possibile riaffermare la bontà della soluzione qui proposta, evitando di considerare le suddette pronunce della Consulta *tamquam non essent*.

Viene in soccorso il metodo ermeneutico, con la specifica considerazione che la regola applicata dall'interprete nasce dalla doverosa considerazione delle peculiarità del fatto concreto da cui origina la *quaestio iuris*⁴¹. Ancora, in chiave rigorosamente sistematica, non si può estrapolare ciascuna singola norma dal contesto (oltre che storico e sociale) normativo nel quale essa è inserita, e che concorre a formare⁴².

³⁹ Corte cost., 6 giugno 1989, n. 319, cit.

⁴⁰ Corte cost., 6 giugno 1989, n. 319, cit.

⁴¹ Sull'insopprimibile dialettica fatto-norma, sul fondamento extra-positivo del diritto e la fondamentale connessione fra interpretazione e realtà, v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., II, p. 566 ss.

⁴²P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., I, p. 159 ss.

Occorre dunque considerare che, al momento della richiamata pronuncia della Consulta, sussisteva una lacuna rispetto all'indennizzabilità del danno biologico, sicché effettivamente, in *quel* contesto normativo, consentire la rivalsa dell'INAIL fino al punto di pretermettere il diritto del lavoratore all'integrale ristoro del danno alla propria persona, avrebbe comportato una patente violazione dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti (art. 32 Cost.), nonché un paradossale, inammissibile capovolgimento della *ratio* di tutela e di favore sottesa al sistema di sicurezza sociale (art. 38 Cost.).

Di qui il bisogno di tutela del lavoratore, emergente da quel sistema normativo, e la soddisfazione dello stesso, garantita in via ermeneutica dalla Consulta con le richiamate dichiarazioni di incostituzionalità.

E lo stesso è a dirsi, in ordine al bisogno di tutela così soddisfatto, rispetto all'altra pronuncia di incostituzionalità, occasionata dalla presenza di un massimale assicurativo insufficiente a garantire al lavoratore l'integrale risarcimento del danno e ad assicurare, nel contempo, la piena rivalsa dell'INAIL.

Anche in questa seconda ipotesi, infatti, attribuire all'Ente il diritto al pieno recupero delle somme erogate, avrebbe comportato l'irragionevole effetto di pretermettere il diritto del lavoratore all'integrale risarcimento del danno subito.

Se dunque, per un verso, parrebbe semplicistico evitare il confronto della soluzione interpretativa qui proposta con le citate statuizioni della Consulta, sulla base del mero rilievo che esse sarebbero state superate dalla successiva riforma del 2000; per altro verso, pare pienamente sostenibile che di esse sopravviva un principio, rispetto al quale, tuttavia, la soluzione qui proposta risulta nient'affatto incompatibile, ed anzi con esso pienamente coerente.

Il persistente ed attuale valore da attribuire a quelle pronunce va dunque ravvisato nella riaffermazione del peculiare rapporto di interazione fra il sistema speciale di sicurezza sociale e quello civilistico di risarcimento del danno, oltretutto nel pieno ossequio e richiamo al principio di integrale riparazione del danno, che fonda e presiede tutto l'impianto della responsabilità civile.

Il sistema di sicurezza sociale non può dirsi certo assorbente o prevalente rispetto a quello risarcitorio di diritto comune, rappresentandone piuttosto una sottocategoria: l'elemento di specialità si concretizza nel peculiare regime di favore per il lavoratore infortunato, in termini di certezza, automaticità e tempestività dell'indennizzo e risponde ad una *ratio* – di rilevanza costituzionale – che all'indennizzo conferisce natura solidaristica ed alimentare.

Consegue alla suddetta funzionalizzazione l'ineludibile prevalenza, nel confronto con ogni altro pur rilevante interesse, del diritto del lavoratore a percepire l'integrale riparazione del pregiudizio subito.

Nel bilanciamento dei concorrenti interessi dell'infortunato e dell'assicuratore pubblico, e quando fra gli stessi insorga un conflitto, il diritto dell'INAIL alla rivalsa, funzionale alla conservazione dell'integrità patrimoniale dell'Istituto, dovrà pertanto certamente soccombere rispetto al prevalente diritto

del lavoratore all'integrale riparazione del danno subito. Ciò che, in concreto, si verifica proprio nei casi di incapacità del massimale assicurato.

La soluzione, a ben vedere, era già sotto gli occhi di tutti: è persino testualmente indicata nella lettera della norma: nel comma 6 dell'art. 10 TU del 1965, già richiamato, per quanto concerne il rapporto – di contenente a contenuto – fra sistema risarcitorio civilistico e indennizzo dell'INAIL, e nell'art. 142, commi 1 e 4, codice delle assicurazioni, quanto al profilo del regresso da parte dell'INAIL.

«Non si fa luogo a risarcimento qualora il giudice riconosca che questo non ascende a somma maggiore dell'indennità che, per effetto del presente decreto, è liquidata all'infortunato o ai suoi aventi diritto», statuisce l'art. 10, comma 6, del TU, confermando la propugnata idea che sia il principio civilistico di commisurazione del risarcimento al danno subito a segnare il limite, verso l'alto e verso il basso, del risarcimento.

Quanto al diritto di regresso, illuminante appare poi la lettura, in combinato disposto, del primo e del quarto comma dell'art. 142 codice delle assicurazioni: “Qualora il danneggiato sia assistito da assicurazione sociale, l'ente gestore dell'assicurazione sociale ha diritto di ottenere direttamente dall'impresa di assicurazione il rimborso delle spese sostenute per le prestazioni erogate al danneggiato ai sensi delle leggi e dei regolamenti che disciplinano detta assicurazione, sempreché non sia già stato pagato il risarcimento al danneggiato, con l'osservanza degli adempimenti prescritti nei commi 2 e 3” (comma 1); “in ogni caso l'ente gestore dell'assicurazione sociale non può esercitare l'azione surrogatoria con pregiudizio del diritto dell'assistito al risarcimento dei danni alla persona non altrimenti risarciti” (comma 4).

La norma evidentemente eredita il principio desumibile dalle menzionate pronunce della Consulta, garantendo il diritto dell'INAIL all'integrale recupero delle somme indennizzate, a condizione che ciò non determini una compressione dei diritti del lavoratore contraria ai principi costituzionali, oltre che al più generale principio di ragionevolezza.

La soluzione ai problemi posti è dunque forse, già da tempo, sotto gli occhi di tutti. È solo che, con singolare schizofrenia, mentre talora pigramente ci si accontenta della mera interpretazione letterale, altre volte – come forse nel nostro caso – ci si abbandona al gusto masochistico della superfetazione dei problemi, diffidando proprio delle soluzioni più semplici, perseguibili in via di logica, prima ancora che di diritto, e persino testualmente confermate dal legislatore.

Abstract

Nell'ambito della più ampia tematica degli infortuni in itinere, il lavoro affronta il problema del concorso fra indennizzo e risarcimento del danno, con particolare riferimento alla determinazione degli esatti confini sia della pretesa del lavoratore infortunato, sia della rivalsa legittimamente esercitabile da parte dell'assicuratore sociale, specificamente incentrata sull'azione contro il terzo responsabile di cui agli artt. 1916 cod. civ. e (più propriamente) 142 del codice delle assicurazioni private. Muovendo da un percorso ermeneutico orientato ai principi di integrale riparazione del pregiudizio effettivamente sofferto, di unitarietà del danno risarcibile e di centralità dell'interesse leso,

il saggio tende anzi tutto a dimostrare l'irragionevolezza degli effetti della tesi dominante, che procede alla determinazione del danno differenziale e della rivalsa dell'INAIL secondo il criterio della scomposizione e del raffronto qualitativo fra diverse componenti di danno. Esso propone, in alternativa, l'adozione di un criterio squisitamente quantitativo, basato sul calcolo per differenza fra il quantum di risarcimento liquidabile secondo i criteri risarcitori civilistici ed il quantum anticipatamente erogato mediante indennizzo INAIL, sia ai fini della determinazione del danno differenziale, cui ha diritto il lavoratore, sia della rivalsa da parte dell'INAIL, più propriamente qualificata in termini di azione di regresso, anziché surrogatoria

As part of the broader issue of commuting accidents, the essay addresses the problem of competition between indemnity and refund, with particular reference to the determination of the exact boundaries of both the injured worker claim, both of demand legitimately exercised on the part of social insurance, specifically focused on the action against the third party under articles 1916 Civil Code and (more appropriately) 142 of the Code of Private Insurance. Moving from a hermeneutical program devoted to the principles of full compensation for the damage actually suffered, of the unity of damages and centrality of violated right, the essay tends first of all to demonstrate the unreasonableness of the effects of the dominant thesis, which must be determined give differential and INAIL compensation according to the stage of decomposition and qualitative comparison between different components of damage.

It proposes, as an alternative, the adoption of a purely quantitative criterion based on the calculation for the difference between the quantum liquidated damages according to statutory criteria and the indemnity advance paid by INAIL indemnity, both for the purposes of determining differential damage – that is for the the employee – and of the demand advanced by the INAIL, more properly qualified in terms of recourse, instead of subrogation.

Parole chiave

Indennizzo, risarcimento, infortuni in itinere, rivalsa INAIL

Keywords

Indemnification, compensation, commuting accidents, INAIL compensation

Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro^{**}

di Maria Morello*

SOMMARIO: 1. Premessa storico-giuridica. – 2. La teoria del rischio professionale. - 3. L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni: la l. 17 marzo 1898, n. 80 e il T.U. 31 gennaio 1904, n. 51. – 4. Elementi definitivi di un evento assicurato: la causa violenta e l'occasione di lavoro. – 5. La perdita della capacità lavorativa e la sua rilevanza agli effetti dell'assicurazione infortuni sul lavoro.

1. *Premessa storico-giuridica*

Nel nostro Paese, i problemi concernenti un inquadramento giuridico della responsabilità, e dunque del risarcimento, nei confronti dei lavoratori infortunatisi nel corso della loro attività lavorativa, cominciarono ad imporsi dal punto di vista legislativo solo dopo il 1870¹, ossia quando, dopo l'unità, si verificò un incremento dell'attività in vari settori produttivi, cui fece riscontro un aggravamento del fenomeno infortunistico, che impose all'attenzione della classe politica e della riflessione teorica la portata della drammatica questione degli infortuni sul lavoro.

Sul piano giuridico, l'operaio che, vittima di un infortunio, rimaneva parzialmente o totalmente inabile, o i suoi eredi, nei casi di infortunio mortale, per ottenere un indennizzo a titolo di risarcimento del danno subito si trovavano nella necessità di dimostrare la ricorrenza dei presupposti della responsabilità

* Maria Morello è assegnista di ricerca e professore a contratto di Storia del diritto italiano e Storia del diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza DiGiur dell'Università di Urbino Carlo Bo. maria.morello@uniurb.it

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

¹ La letteratura in materia di infortuni, con riferimento alla faticosa elaborazione concettuale e legislativa è vastissima. Si rimanda pertanto al cospicuo indice bibliografico contenuto in A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2011, e in E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali*, I, *I principi generali*, Roma, Jandi Sapi Editori, 1961, limitandoci solo ad alcune indicazioni essenziali, fondamentali per lo studio affrontato in questa sede: F. CARNELUTTI, *Infortuni sul lavoro (Studi)*, I, Roma, Athenaeum, 1913-1914; G. BORTOLOTTI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Hoepli, 1937; G. BALELLA, G. NERVI, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in U. BORSI, F. PERGOLESI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, III, Padova, Cedam, 1939; D.R. PERETTI-GRIVA, *Infortuni del lavoro e malattie professionali nella nuova legislazione: R.D.L. 17 agosto 1935, n. 1765, 15 dicembre 1936, n. 2276, 25 gennaio 1937, n. 200: manuale teorico-pratico*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1937.

extracontrattuale o aquiliana dell'imprenditore², ovvero la colpa dello stesso, l'esistenza di un danno, la dipendenza fra colpa e danno; di sostenere l'onere di tali non facili prove in procedimenti giudiziari irrimediabilmente lunghi; e, infine, nella rarissima ipotesi di una favorevole conclusione della vertenza, di correre il rischio della non solvibilità dell'imprenditore riconosciuto colpevole.

Di conseguenza, l'inadeguatezza delle disposizioni di diritto comune cominciava a manifestarsi, prima di tutto, nella limitazione della tutela che da esse derivava: si poteva parlare, infatti, di responsabilità dell'imprenditore soltanto nei casi di infortuni il cui verificarsi potesse essere riferito a colpa dello stesso, e non per infortuni da imputare ad eventi fortuiti, a casi di forza maggiore e ad imprudenza o disattenzione dell'operaio³. L'inconfutabile principio romanistico per cui senza colpa non si attribuisce responsabilità, accolto dal codice italiano del 1865 (art. 1151), cominciava a mostrare tutti i suoi limiti di fronte alla nuova realtà dell'industria moderna, nonché la sua inadeguatezza a fornire una regola, giusta ed efficace, ai rapporti sociali e giuridici che da essa avevano origine a causa dei nuovi rischi da questa creati⁴.

Tale insufficienza indusse parte della dottrina ad abbandonare il principio giuridico secondo il quale l'onere della prova spettava a colui che richiedeva il risarcimento, e a sostenere l'opportunità di invertire l'onere stesso, attribuendolo – naturalmente attraverso un'espressa norma di legge – al datore di lavoro, il quale di fronte alla richiesta formulata da un operaio di risarcimento del danno subito, avrebbe dovuto, per liberarsi, provare che l'infortunio non era dovuto a sua colpa.

A prescindere dall'incerto fondamento giuridico di una tale teoria, che si rivelava in netto e stridente contrasto con i principi generali del diritto, sta il fatto che, anche se accolta, essa avrebbe potuto risolvere solamente in minima parte il problema, dal momento che solo un numero circoscritto di infortuni sul lavoro poteva essere attribuito a cause direttamente o indirettamente imputabili al datore di lavoro, il quale sia pure con qualche difficoltà avrebbe potuto sottrarsi quasi sempre alle richieste di risarcimento.

² Per una ricostruzione dal punto di vista storico della colpa si veda G. ALPA, M. BESSONE, *La responsabilità civile*, I, Milano, Giuffrè, 2001, p. 25 ss.; G. MARANDO, *Le azioni di R.C. per infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 1987; V. MARINO, *La responsabilità del datore di lavoro per infortuni e malattie da lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1990; C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 353 ss.

³ Sullo sfondo della questione giuridica, afferma Ludovico, si celavano, in realtà, motivi di più profondo disagio legati all'incapacità della scienza giuridica di cogliere le specificità del fenomeno infortunistico e alla radicata concezione dogmatica della colpa, intesa come esclusivo ed immutabile criterio di imputazione della responsabilità civile. Cfr. G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 9. Sui cosiddetti «pregiudizi» ideologici che hanno permeato l'intero dibattito sulla responsabilità civile, vedi S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 58 ss.

⁴ S. GIUBBONI, G. LUDOVICO, A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Padova, Cedam, 2014, p. 1 ss.; S. GIUBBONI, voce *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in "Digesto delle discipline privatistiche, Sezione commerciale", Aggiornamento, I, Torino, UTET, 2000, p. 378.

In seguito, di fronte a questa fin troppo evidente inadeguatezza dei principi relativi alla responsabilità aquiliana, sia la giurisprudenza che la dottrina, nell'intento di trovare un principio che garantisse una sempre più efficace tutela del lavoratore, passarono dal sistema dell'inversione dell'*onus probandi* a quello della responsabilità contrattuale⁵, con la conseguenza che l'onere della prova, ai fini di liberarsi dell'obbligazione, incombeva sul datore di lavoro, il quale era tenuto, in forza del contratto, non solo a pagare la mercede, ma anche a salvaguardare l'integrità personale dell'operaio⁶. Nello specifico ad essere inquadrato con particolare attenzione era l'obbligo di tutelare la salute del dipendente e tale «patto d'incolumità» era ricondotto all'interno del contratto di lavoro, in forza più che altro del meccanismo d'integrazione degli effetti negoziali previsto dall'art. 1124 c.c. del 1865 (corrispondente all'art. 1374 dell'attuale Codice). Quest'ultimo consentiva infatti di inserire automaticamente nel contratto la responsabilità anche per «tutte le conseguenze che secondo l'equità, l'uso e la legge ne derivavano», tra le quali si riteneva appunto compresa l'attenta vigilanza dell'attività lavorativa e la

⁵ Formulata nel 1883 sulle pagine della *Revue critique de législation et de jurisprudence* da Marc Sauzet, teorizzata in maniera ampia e suggestiva un anno dopo dal politico e giurista belga Charles Xavier Saintelette, la teoria ebbe vasta diffusione anche in Italia. Il suo merito era quello di spostare la questione dell'onere della prova da atteso rimedio legislativo a soluzione giurisprudenziale immediatamente applicabile. La configurazione giuridica del rapporto contrattuale tra operaio e datore di lavoro, così affermavano i giuristi d'oltralpe, contiene in sé la soluzione al problema dell'infortunio che va guardato come alterazione delle garanzie del contratto e in riferimento quindi alla sua disciplina, e non dal più lontano osservatorio della responsabilità extracontrattuale. Teoria empirica, pensata da Sauzet come espediente pratico per poter arrivare a raggiungere subito l'inversione dell'onere della prova, ovvero l'obbligo dell'imprenditore, chiamato in giudizio al risarcimento dei danni derivati da un infortunio, a fornire al magistrato la dimostrazione che la causa dei danni era assolutamente estranea al fatto suo, oppure era dovuta a una *vis major*, alla quale non poteva resistere, e semplice nella sua formulazione, essa si diffuse rapidamente dividendo in pochi anni la giurisprudenza e la dottrina sugli infortuni tra fautori della colpa aquiliana e fautori della colpa contrattuale. Cfr. C.X. SAINTELETTE, *De la responsabilité et de la garantie (accidents de transport et de travail)*, Paris, Librairie A. Marescq, et Bruxelles, Bruylant-Christophe & C., 1884, p. 111 ss.; M. SAUZET, *De la responsabilité des patrons envers les ouvriers*, in "Revue critique", 1883, p. 595 ss.; inoltre, T. BRUNO, voce *Infortunio sul lavoro*, in "Digesto italiano", XIII, Torino, Unione Tipografica Editrice, 1902-1906, p. 777; G. CAZZETTA, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico (1865-1914)*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 175 ss. Favorevoli alla teoria della responsabilità contrattuale, P. COGLIOLO, voce *Diligenza*, in "Enciclopedia giuridica italiana" IV, Milano, Società editrice libraria, 1905, pp. 489-490, secondo cui tale obbligo costituiva un elemento essenziale del contratto di locazione; P. JANNACCONE, *Il contratto di lavoro*, in "Archivio giuridico "Filippo Serafini"", LIII, p. 111 ss.; A. BOSELLINI, *La responsabilità civile e industriale negli infortuni di lavoro*, Modena, A. Monetti, 1894, p. 85 e p. 103 ss., che pur affermando l'obbligo assunto implicitamente di «tutelare la vita e la salute dell'operaio», limitava la responsabilità per la violazione di tale «dovere specifico» ai casi di assunzione da parte dell'imprenditore della «direzione e sorveglianza dei lavori».

⁶ L'art. 1151, c.c. 1865, si diceva, è inapplicabile al caso dell'operaio che chiede un indennizzo per infortunio sul lavoro, in quanto regola unicamente la responsabilità fra persone estranee, non fra quelle legate da un vincolo contrattuale; per cui nel contratto, e non al di fuori di esso, si dovevano cercare le norme valide a giudicare le questioni di responsabilità sorte fra contraenti, per fatti prodotti in occasione del contratto medesimo. Cfr. I. PIVA, *Problemi giuridici e politici della «responsabilità» alle origini dell'assicurazione infortuni sul lavoro in Italia*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", I, 1980, p. 658.

predisposizione di idonee misure preventive⁷. E un'integrazione secondo equità del contenuto del contratto di lavoro portava a ritenere che, nell'esecuzione di esso, il datore di lavoro non potesse limitarsi a pretendere la prestazione e a corrispondere la retribuzione pattuita, ma dovesse anche fare in modo che la prestazione avesse effettivamente luogo, senza causare alcun danno alla salute e all'integrità fisica del prestatore d'opera, fornendogli attrezzature di lavoro che non danneggiassero o minacciassero la sua incolumità⁸.

Gli obblighi dell'imprenditore dovevano estendersi così sino ad assicurare al lavoratore, nel normale svolgimento della propria attività lavorativa, la sicurezza e l'integrità fisica, e il suo impegno nel restituirlo a se stesso alla fine del contratto, indenne come lo era quando lo aveva assunto in servizio. In conseguenza di ciò il datore di lavoro doveva essere ritenuto responsabile dei danni che potevano derivare al dipendente dal semplice fatto della prestazione del lavoro⁹. Pertanto, la sua responsabilità esiste in base al contratto di locazione d'opera come necessaria conseguenza dei rapporti giuridici che si stabiliscono tra imprenditore e lavoratore, e che crea una posizione fra le due parti, così sintetizzabile: all'imprenditore la direzione del lavoro, al prestatore d'opera l'esecuzione. Quindi il diritto all'indennizzo del lavoratore non trovava fondamento nella colpa del datore di lavoro, ma nell'esecuzione del contratto e la sua eventuale violazione veniva a costituire inadempimento contrattuale, generatore, dunque, di responsabilità.

Ma il difetto presumibilmente più grave delle due teorie civilistiche applicate al settore degli infortuni sul lavoro, consisteva nel fatto che entrambe, vale a dire sia quella extracontrattualistica che quella contrattualistica, riuscivano a tutelare unicamente il caso in cui l'infortunio fosse derivato da un atto lesivo della sfera giuridica altrui o da un inadempimento contrattuale da parte del datore di lavoro: rimanevano, pertanto, fuori da ogni tutela tutte le ipotesi in cui l'infortunio fosse stato causato da caso fortuito, forza maggiore o colpa dello stesso lavoratore¹⁰. Per

⁷ Per un assestamento dottrinale di tale tesi, cfr. L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, ristampa anastatica dell'edizione Milano, 1901, a cura di M. Napoli, Milano, Vita e pensiero, 2003, p. 548 ss.

⁸ App. Brescia, 28 ottobre 1896, in "Monitore dei Tribunali", 1896, p. 1005. Il Chironi ritiene che «nella diligenza cui è tenuto il conduttore di opere sia compreso l'obbligo di mantenere i locali in modo consono all'igiene, di mantenere i meccanismi in modo da non arrecare danno, nonché l'obbligo di sorvegliare». Cfr. G.P. CHIRONI, *La colpa nel diritto civile odierno*, I, *Colpa extra-contrattuale*, Torino, Fratelli Bocca, 1903, pp. 128-130.

⁹ Cfr. P. AVESANI, *Gli infortuni sul lavoro e la legge 17 marzo 1898*, Gemona, Tipografia di Antonio Tessitori, 1903, p. 9; L. CASTELVETRI, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 98. Non mancarono, tuttavia, giudicati contrari al risarcimento del danno. Esempio tipico può essere considerato il giudicato della Cassazione di Firenze del 26 marzo 1896, in cui si stabiliva: «Il contratto di locazione d'opera non impegna il conduttore che al pagamento della mercede pattuita. Quindi una impresa ferroviaria non incontra, in base a tale contratto, alcuna responsabilità per il fatto di aver fornito a un macchinista una locomotiva in cattivo stato, la quale abbia prodotto la morte del macchinista stesso». Cfr. Cass. Firenze, 26 marzo 1896, in "Monitore dei Tribunali", 1896, p. 435, nt. 1-2.

¹⁰ Sulla corrispondente inadeguatezza della responsabilità aquiliana e contrattuale vedi G. ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, a cura di F. FACELLO e P. ROSSI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 156.

essere più precisi, l'infortunio veniva ad essere tutelato mediante il risarcimento del danno subito solo se veniva dimostrata la colpa dell'imprenditore o di un suo preposto, anche se la teoria della responsabilità contrattuale conteneva potenziali elementi di distacco da una ricostruzione soggettiva della colpa.

Doveva, pertanto, cercarsi necessariamente un'altra soluzione al problema della tutela dell'operaio infortunato, e si pensò di trovarla nella teoria della responsabilità oggettiva, che si rifaceva, sostanzialmente, allo stesso istituto romano della responsabilità per danni, e con la quale si trasferiva la responsabilità dalla persona alla cosa¹¹. Detto concetto poggiava sempre su una concezione privatistica, in quanto si collegava alle norme di diritto comune e precisamente all'art. 1153 e seguenti del Codice civile del 1865, nei quali si parlava di un obbligo di risarcimento di danno, anche quando questo è prodotto dalle cose di cui si usa, dagli animali che si hanno in custodia, ecc. Era, dunque, legittimo estendere ai danni prodotti dalle macchine, la responsabilità che il codice civile prevedeva per i danni provocati dalle persone di cui si doveva rispondere (art. 1153, 4° cpv., c.c.) o dalle cose che si avevano in custodia (art. 1153, 1° cpv., c.c.); il tutto in analogia, altresì, con l'art. 1154 (responsabilità per danni provocati da animali di cui si è proprietari o di cui si fa uso) e con l'art. 1155 (responsabilità per danni provocati dalla rovina di un proprio edificio).

In altre parole, la responsabilità del datore di lavoro si fondava sulla natura stessa delle cose, e il fondamento del diritto del lavoratore di ottenere l'indennità in caso di sinistro trovava la sua ragione non nella colpa di chi aveva agito, di chi possedeva o commetteva, ma nel semplice fatto della cosa, oggetto e occasione del lavoro, e, per conseguenza, dell'infortunio¹². Pertanto, il fondamento giuridico della tutela dell'operaio infortunato sul lavoro, vale a dire del suo diritto al risarcimento, non doveva essere più ricercato nella colpa dell'agente o del committente, ma nella semplice esistenza dell'attività ad essa collegata come oggetto del lavoro e, per conseguenza, come causa dell'infortunio.

¹¹ Questa teoria, nata in Francia, venne successivamente accolta in Belgio ed in seguito anche in Italia, dove si avvertì che il codice civile conteneva talune disposizioni, che bastava applicare agli infortuni sul lavoro, per avere configurata la teoria della colpa o responsabilità obiettiva e per eliminare tutte le difficoltà, che si erano prima presentate. Tali disposizioni sono contenute negli artt. da 1153 a 1155 cc. 1865, per i quali non vi è soltanto l'obbligo di indennizzare il danno derivante da colpa diretta, da fatto direttamente voluto, ma anche, indipendentemente dal caso di colpa, il danno prodotto dalle cose, di cui si usa o dagli animali, che si hanno in custodia. Ciò significa che esiste l'obbligo di risarcire il danno anche quando esso si verifica per causa indipendente dalla volontà, come, elemento che agisce direttamente nel fatto, pur che vi sia qualche relazione tra il fatto, che produsse il danno, e l'interesse di quelle persone, le cui cose o i cui animali hanno arrecato il pregiudizio. Cfr. G. BORTOLOTTI, voce *Assicurazioni contro gli infortuni*, in "Nuovo digesto italiano", I, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1937, p. 891; G. MIRALDI, *Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in "Enciclopedia del diritto", III, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 679-680.

¹² F. DE COMPADRI, P. GUALTIEROTTI, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 5.

È indubbio, quindi, che le strutture “comuni” della responsabilità civile non si adattavano ad interpretare in maniera soddisfacente i sempre più frequenti casi di infortunio sul lavoro, sia che la colpa dell'imprenditore fosse costituita da un comportamento genericamente lesivo della sfera giuridica del lavoratore, sia che la si configurasse come violazione di un preciso obbligo contrattuale. Risultava oramai chiaro che, se si voleva garantire il risarcimento al prestatore d'opera infortunato o ai suoi eredi, anche nei casi in cui l'infortunio sul lavoro era dovuto a caso fortuito o a forza maggiore, si doveva prescindere dal ricercarsi ogni colpa o dolo dell'imprenditore.

La questione poté essere avviata a soluzione soltanto quando, dopo questo non inefficace ricorso anche alla teoria della responsabilità oggettiva, cioè senza colpa diretta da parte del soggetto che ne fosse gravato, fondata sull'art. 1153 c.c. 1865, la dottrina pervenne all'elaborazione della teoria del “rischio professionale”¹³, prospettata dalla corrente del cosiddetto «socialismo giuridico»¹⁴.

2. La teoria del “rischio professionale”

La teoria del rischio professionale si afferma, così, almeno in un primo momento, sul terreno della responsabilità civile, come prospettiva di una revisione radicale del principio di imputazione per colpa dell'obbligo risarcitorio, allo scopo di adattarne le funzioni alle assai mutate esigenze di una società costretta a

¹³ Senza alcuna pretesa di esaustività, anche se con toni differenti, riconoscono validità alla teoria del rischio professionale: E. CATALDI, *Il diritto infortunistico nell'ordinamento giuridico generale*, in “La rivista italiana di previdenza sociale”, 1954, p. 16 ss.; A. DE CUPIS, *Sulla pretesa illegittimità costituzionale della limitazione della responsabilità civile dell'imprenditore per l'infortunio sul lavoro*, in “Massimario della giurisprudenza del lavoro”, 1965, p. 129 ss.; A. PALERMO, *L'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile da infortunio*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1967, I, p. 352 ss.; A. GRECHI, *Assicurazione infortuni e responsabilità civile del datore di lavoro*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1968, I, p. 360 ss.; G. PERA, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile secondo i giudici costituzionali*, in “Studi in onore di Francesco Santoro Passarelli”, V, Napoli, Jovene, 1972, p. 744 ss.; P. PONTRANDOLFI, *La responsabilità civile del datore di lavoro nell'assicurazione infortuni*, in “Rivista giuridica del lavoro”, 1988, III, p. 32 ss.; M. FRANCO, *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1995, p. 80; S. HERNANDEZ, *Il sistema dell'assicurazione contro gli infortuni: la verifica dei concetti-cardine a distanza di un secolo*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1998, I, pp. 225-227; A. ROSSI, *La compromissione dell'integrità psico-fisica del lavoratore subordinato: livelli di protezione e profili evolutivi delle forme di tutela*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 2004, I, p. 316; P. PONTRANDOLFI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali tra occasionalità e causalità. Spunti ricostruttivi del danno da lavoro*, in F. FACELLO (a cura di), *Il sistema di tutela degli infortuni e delle malattie professionali. Soggetti, funzioni, procedure*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 166-167.

¹⁴ Per ulteriori approfondimenti della tematica si veda P. GROSSI, *Pagina introduttiva*, in “Quaderni fiorentini”, n. 3-4 (1974-75), Milano, Giuffrè, 1974-1975, pp. 1-4, e sempre nello stesso volume, V. POCAR, *Riflessioni sul rapporto tra «socialismo giuridico» e sociologia del diritto*, pp. 145-154, e nello specifico p. 151; inoltre, L. CASTELVETRI, *Le origini dottrinali del diritto del lavoro*, in “Rivista trimestrale di diritto e procedura civile”, 1987, pp. 246-248. Sugli esponenti del «socialismo giuridico», in generale, si faccia riferimento a P. UNGARI, *In memoria del socialismo giuridico. I. Le «scuole del diritto privato sociale»*, in “Politica del diritto”, 1970, p. 241 ss.; A. DI MAJO, *Enrico Cimbali e le idee del socialismo giuridico*, in “Quaderni fiorentini”, n. 3-4 (1974-75), cit., p. 383 ss.

confrontarsi con gli insoliti problemi della gestione dei nuovi rischi dell'era industriale¹⁵. Il rischio è implicito nel modo di produzione industriale, concepito sia dal punto di vista strutturale sia da quello statistico come imprevedibile nel suo verificarsi, e di conseguenza, ineliminabile. L'infortunio viene inteso così come un evento inscindibilmente connesso all'organizzazione produttiva, e che si verifica come conseguenza naturale e allo stesso tempo necessaria dell'attività svolta nella fabbrica moderna, dove il prodotto, per essere veramente economico nel senso scientifico del termine, deve poter provvedere alla completa remunerazione dei suoi fattori essenziali, ovvero il capitale ed il lavoro¹⁶.

Alla colpa del datore di lavoro veniva sostituita, come fondamento del diritto al risarcimento, la relazione eziologica fra l'infortunio e lo svolgimento del lavoro. In base a tale principio l'imprenditore era chiamato a rispondere dei danni derivati, per ragioni di lavoro, all'integrità fisica dell'operaio, che prestava la propria opera alle sue dipendenze; la ragione di questa responsabilità veniva identificata nelle particolari cause di pericolo che risiedono nelle condizioni stesse dell'industria e nelle necessità che sono imposte al suo funzionamento.

In altre parole il rischio costituisce una realtà di fatto immanente ed indipendente sia dalla volontà dei singoli che dello Stato, dal momento che risulta inevitabilmente legato alla fatica umana¹⁷. Dunque, si inquadra nel campo dell'ineluttabilità. Dal punto di vista statistico non è un *fortuitus casus*, ma una certezza, è «una conseguenza fatale dell'industria e costituisce quel che v'è di imprevedibile e di inevitabile nell'uso di forze che l'uomo non riesce a dominare completamente»¹⁸. È un evento che accade per caso, ma non a caso. La prevedibilità dell'imprevedibile porta a ritenere il caso fortuito come “elemento del rischio professionale” rispetto al quale l'imprenditore si può e si deve assicurare¹⁹.

¹⁵ Cfr. A. DE MATTEIS, S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 36.

¹⁶ Mattia Persiani nella sua relazione presentata al V Congresso nazionale di diritto del lavoro, tenutosi a Milano nei giorni 7-9 dicembre 1975, fa riferimento a quanto detto da Ludovico Barassi che, riguardo ai canoni della responsabilità oggettiva, avvertiva chiaramente come «le esigenze della grande industria hanno insinuato in tutti la convinzione dell'insufficienza di questa base e la necessità che il rischio dell'operaio sia elevato a rischio dell'azienda. L'intuizione di questa esigenza viene a dare all'azienda, da questo punto di vista, un assetto che non è se non lo sviluppo naturale della propria natura di «impresa» a cui vanno caricati i rischi della produzione». Cfr. M. PERSIANI, *Il rischio professionale*, in ATTI DEL V CONGRESSO NAZIONALE DI DIRITTO DEL LAVORO, *Il rischio professionale*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 15.

¹⁷ Il rischio che si qualifica professionale è la possibilità del verificarsi, a causa o in occasione del lavoro, di un evento generatore di bisogno, ossia di un evento dannoso che il soggetto colpito, a causa delle sue condizioni di auto insufficienza, non riesce a fronteggiare con le proprie forze. Cfr. C. LEGA, *Precisazioni in tema di rischio professionale*, in “Il diritto del lavoro”, 1954, I, p. 90. Vedi anche E. CATALDI, *Il sistema giuridico*, cit., I, p. 225 ss.; G. MARANDO, *Le azioni di R. C.*, cit., p. 19.

¹⁸ G. NERVI, *Il concetto di rischio professionale*, in ATTI I CONGRESSO NAZIONALE DEGLI INFORTUNIE DELLE MALATTIE PROFESSIONALI, (Palermo 26-31 ottobre 1947), Roma, Edizioni dell'Inail, 1948, p. 111.

¹⁹ P. PASSANITI, *Storia del diritto del lavoro*, I, *La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 88. L'infortunio sul lavoro, anche se ritenuto inevitabile, restava pur sempre imprevedibile, almeno nel senso che rimaneva incerto il suo verificarsi. Cfr. M.

L'assicurazione costituisce così il mezzo per ripartire sull'industria – ossia sull'insieme della società che all'industria fa capo – il rischio che non riguarda affatto il singolo, ma la totalità.

La soluzione del drammatico problema degli infortuni sul lavoro dovuti, per la maggior parte, alla «fatalità» del «caso fortuito» andava cercata bene, secondo quanto ci riferisce Fusinato, nella codificazione del principio del rischio professionale. «È il padrone quegli che usando nel proprio interesse della forza dell'operaio, rivolge a suo profitto le utilità dell'impresa di cui l'operaio stesso è principale elemento. Al padrone quindi, che dall'intrapresa attende il vantaggio, spetta di sopportare per di più le eventualità dannose: *periculum eius esse debet cuius commodum est*; e fra queste eventualità dannose, anche le conseguenze economiche degli infortuni avvenuti senza colpa d'alcuno, i quali non potendo dalla preveggenza umana venire evitati, è più equo che, fra i due contraenti, gravino sul padrone piuttosto che sull'operaio»²⁰. Giustizia vuole perciò che «l'imprenditore, il quale spera di ricavare lucro dall'azione combinata di tutti gli elementi necessari per la produzione, debba anche sopportare i rischi per i danni che fortuitamente, in causa o in occasione dell'industria, possono colpire quegli elementi»²¹. Donde la necessità di introdurre nel sistema della responsabilità civile una nuova regola, che codificasse specificatamente quel principio di giustizia sociale, e che, per Fusinato, avrebbe potuto essere formulata in un articolo in cui si imputassero appunto a colui «che con lo scopo del lucro stabilisce l'industria [...] i danni procacciati da fatti che egli sa già che dall'industria medesima sono inseparabili»²².

Il passo successivo per arrivare ad una vera e propria soluzione di tipo assicurativo-sociale era ormai sicuramente assai breve. Il passaggio dalla soluzione raggiungibile all'interno di un «diritto privato» sia pure completamente riformulato a quella offerta dal «diritto pubblico» dell'assicurazione obbligatoria, il passaggio dal «giuridico» al «sociale» poteva dirsi pronto. Lo rileva lo stesso Fusinato che sarà tra i più convinti fautori della soluzione recepita successivamente dalla l. 17 marzo 1898, n. 80, e che sarà perfezionata da Carlo Francesco Ferraris, secondo il quale, essendo ormai maturi i tempi per una soluzione di tipo “sociale” e “transattivo”²³, principio del rischio professionale e assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro divengono “due cose assolutamente inseparabili”, quasi le due facce di una stessa medaglia²⁴.

PERSIANI, *Il rischio professionale*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1978, I, p. 222.

²⁰ Cfr. G. FUSINATO, *Gli infortuni sul lavoro e il diritto civile*, in “Rivista italiana per le scienze giuridiche”, III, 2, 1887, p. 209.

²¹ *Ivi*, pp. 226-227.

²² *Ivi*, p. 211.

²³ In argomento, vedi G. CAZZETTA, *Responsabilità aquiliana*, cit., p. 425 ss.; L. CASTELVETRI, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 99 ss.

²⁴ Cfr. A. DE MATTEIS, S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 39.

Il principio del rischio professionale diventava così il fondamento dell'assicurazione obbligatoria *ex lege* e questa, di conseguenza, il mezzo, lo strumento tecnico della sua implementazione. Dunque, la concretizzazione del principio del rischio professionale nell'assicurazione sociale esige una radicale recisione del legame originario dello stesso principio con le strutture della responsabilità civile, prima di tutto per una ragione ritenuta intrinseca al concetto del rischio stesso, vale a dire l'idea dell'infortunio sul lavoro come evento connesso fatalmente con la moderna produzione industriale²⁵.

Se, per dirla con il Fusinato, gli infortuni sul lavoro, considerati nel loro complesso, non sono degli «imprevedibili avvenimenti» ma «accessori inevitabili dell'industria, che si riproducono regolarmente», il prestatore d'opera di fronte agli «strumenti del suo lavoro» è oramai un «accessorio», che «associato ai movimenti della macchina, diventa un organo di questa»²⁶. Pertanto, dato che è «l'industria stessa a racchiudere in sé inevitabilmente una causa di pericolo», a prescindere da «ogni misura di prudenza o di prevenzione che dal lavoratore o dal padrone si possano ragionevolmente pretendere e nonostante tutti i mezzi preventivi adottati»²⁷, l'unica conclusione possibile è quella per cui l'imprenditore è inevitabilmente, permanentemente, perennemente in colpa civile. Costituita l'impresa, diventa *ipso facto et ipso iure* colpevole di tutti gli infortuni che vi si avverano: è colpevole per il semplice fatto di essere imprenditore. Da ciò ne deriva che il datore di lavoro, che trae il profitto dall'industria, essendo essa causa unica ed esclusiva dell'infortunio, debba sostenere il relativo onere e il risarcimento forfettario del danno, attraverso il versamento del premio assicurativo. Ed è proprio per questo che alla sua colpa non si può più dare la figura giuridica che ha nel diritto comune²⁸; «essa è inerente alla sua qualità d'imprenditore, è inseparabile da questa e quindi diviene cosa del tutto normale»²⁹.

²⁵ G.G. BALANDI, *Un caso di archeologia giuridica: ciò che resta oggi del «rischio professionale»*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 1976, III, p. 93 ss.; L. GAETA, *La nascita della tutela antinfortunistica nelle enciclopedie giuridiche di inizio secolo*, in “Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali”, 1989, p. 472; S. GIUBBONI, voce *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, cit., p. 379.

²⁶ G. FUSINATO, *Gli infortuni sul lavoro*, cit., p. 78. Cfr. G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 107.

²⁷ Cfr. G. FUSINATO, *Gli infortuni sul lavoro*, cit., p. 54. Sullo sviluppo della legislazione italiana in materia vedi A. MORI, *Della evoluzione della legislazione di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1950, pp. 461-547. Si veda inoltre, P. FANFANI (a cura di), *Il rapporto di assicurazione sociale*, in G. MAZZONI, *Manuale di diritto del lavoro*, II, III, Milano, Giuffrè, 1990, p. 68.

²⁸ Cfr. G. CAZZETTA, *Leggi sociali, cultura giuridica ed origini della scienza giuslavoristica in Italia tra Otto e Novecento*, in “Quaderni fiorentini”, XVII, Milano, Giuffrè, 1988, p. 196 in cui l'Autore mette in evidenza l'assoluta coerenza tra il pensiero di Ferraris e le affermazioni di Fusinato, nonostante il rinvio negli argomenti del primo all'elemento della colpa. Si veda inoltre, P. MASCIOCCHI, *Sicurezza sul lavoro: profili di responsabilità*, Milano Assago, Ipsoa, 2010, p. 8.

²⁹ Cfr. C.F. FERRARIS, *Gli infortuni sul lavoro e la legge*, Roma, Tipografia nazionale di G. Bertero, 1897, p. 47.

Alla colpa del datore di lavoro viene sostituita la relazione di causa ed effetto tra l'infortunio e lo svolgimento dell'attività lavorativa³⁰. Il risarcimento dei danni all'operaio va considerato come una posta passiva nel bilancio dell'impresa al pari di tutte le altre spese di produzione e di esercizio, cioè, allo stesso titolo delle riparazioni o ammortamenti delle installazioni, della manutenzione, dei locali o dei salari e degli stipendi³¹. L'impresa deve quindi «riparare» le conseguenze dell'infortunio allo stesso modo di come riparerebbe il guasto di una macchina: per giungere al concetto del rischio professionale – sostiene la più autorevole dottrina - «si dovette quasi paragonare il lavoratore ad una macchina che nel suo funzionamento si rese logora o guasta perché detto funzionamento all'industriale profitta, così per l'identica ragione questi deve riparare il danno che per causa violenta in occasione di lavoro si è prodotto alla macchina operaio, perché questi lavorando giova all'imprenditore»³².

Di conseguenza, si delinea una teoria del rischio professionale come esigenza giuridica che il lavoratore sia protetto da ogni rischio del lavoro, anche quando l'evento dannoso derivi dalla sua stessa colpa, esigenza che trova la sua essenza etica, economica e giuridica, nel permanente fenomeno della produzione della ricchezza. I lavoratori non devono essere costretti a subire i «costi» dello sviluppo industriale sacrificando la propria vita o la loro salute, ma deve essere l'industria stessa a sopportare il costo degli infortuni, assumendolo come un rischio aggiuntivo delle operazioni economiche³³.

È questo il nuovo diritto all'integrità della propria persona, mediante il quale si supera l'equiparazione uomo-macchina, che deve essere protetta dai rischi del lavoro; diritto distinto, per esigenze particolari, da quello alla retribuzione, sul quale poggiano, invece, altre forme di previdenza sociale attinenti al fenomeno della distribuzione della ricchezza. Alla «produzione», quindi, deve sempre far carico l'onere della riparazione, in qualsiasi ordine sociale essa si attui, in quanto la perdita dell'integrità lavorativa costituisce una perdita di «valore», che è sempre fatalmente collegata, per l'appunto, alla produzione di nuova ricchezza³⁴.

³⁰ A. AGNELLI, voce *Infortunii degli operai sul lavoro*, in "Enciclopedia giuridica italiana", VIII, 1, Milano, Società editrice libraria, 1902, p. 1011.

³¹ Cfr. S. DIEZ, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'industria e nell'agricoltura e contro le malattie professionali*, Bologna, L. Cappelli, 1940, p. 12; A. SALERNO, *Profili giuridici della sicurezza nell'impresa*, in AA.VV., *Salute e sicurezza nell'impresa*, Padova, Cedam, 1992, p. 111; G. MARANDO, *Responsabilità, danno e rivalsa per gli infortuni sul lavoro*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 110.

³² Cfr. *ex multis*, F. COCITO, *Commento alla legge degli infortuni sul lavoro. Testo unico 31 gennaio 1904, n. 51 e Regolamento 13 marzo 1904, n. 141*, Torino, Unione Tipografica Editrice, 1918, p. 413; A. CABRINI, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni del lavoro*, in "Critica sociale", V, n. 4, Milano 16 febbraio 1895, p. 63. E per danni s'intende, sostiene il Coviello, non solo quelli subitanei e violenti, come la morte o le lesioni corporali, ma anche quelli lenti, occulti e meno avvertiti, ma non meno esiziali, cioè i morbi che logorano l'esistenza a quegli infelici addetti ad industrie malsane ed insalubri. Cfr. N. COVIELLO, *La responsabilità senza colpa*, in "Rivista delle scienze giuridiche", 1897, I, p. 212.

³³ Cfr. G. ALPA, M. BESSONE, *La responsabilità*, cit., p. 125.

³⁴ Per ulteriori approfondimenti si faccia riferimento a M. MINOTTI, *Aspetti giuridici del rischio professionale*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1948, p. 207.

In seguito si giungerà a ricomprendere nel rischio professionale anche l'infortunio addebitabile a colpa lieve del dipendente, valutando il fatto che la lunga abitudine al lavoro, acquisita in giornate monotone e ripetitive, conduceva ineluttabilmente l'operaio ad assuefarsi al pericolo e a trascurare molte precauzioni. Quindi, «se la confidenza temeraria nel pericolo è una conseguenza inevitabile del lavoro, e se vi sono imprudenze in certa guisa inerenti al lavoro stesso, e con esse invincibilmente collegate, gl'infortuni che da esse derivano, debbono, per gli effetti, pareggiarsi a tutti quelli che nella industria medesima hanno la loro vera origine»³⁵.

Ma il principio del rischio professionale si sarebbe rivelato inutile se non fosse stato accompagnato da valide garanzie in grado di assicurare l'adempimento dell'obbligo che incombe sull'industriale: l'imprenditore era responsabile «incolpevole» di tutti gli infortuni dei dipendenti, anche di quelli fortuiti o dovuti a colpa lieve dell'operaio, che, *stricto iure*, non gli dovevano essere addebitati.

Pertanto, come contropartita per questa eccezionale ampiezza della responsabilità, gli si dà la possibilità di potersene liberare, assicurandosi contro il rischio di infortuni. Ne derivava, così, come logico corollario, il principio dell'obbligatorietà dell'assicurazione; assicurazione che assumeva una dimensione sociale nella sola misura in cui riguardava anche gli infortuni non dovuti a colpa del datore di lavoro, e dei quali, quindi, egli non avrebbe dovuto rispondere secondo il diritto comune³⁶. L'assicurazione obbligatoria, però, non era che il mezzo tecnico idoneo per dare, da una parte, una maggiore e più ampia garanzia al lavoratore riguardo al pagamento dell'indennità in caso di infortunio e, dall'altra, per distribuire tra gli imprenditori, in base a criteri prestabiliti, gli oneri degli infortuni che si verificavano³⁷.

La responsabilità, ancor prima di sorgere, si traduceva così nell'obbligo di assicurare, ed il risarcimento, cui avrebbe provveduto l'istituto assicuratore veniva accollato non al singolo datore, ma a tutta la categoria, per mezzo della mutualità,

³⁵ Cfr. P. AVESANI, *Gli infortuni*, cit., p. 11; L. GAETA, *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1986, p. 128; F. SANTORO-PASSARELLI, *Dalla vecchia legislazione infortunistica alle attuali forme assicurative*, in "Iustitia", 1953, p. 291; G. CAZZETTA, *Leggi sociali*, cit., p. 206. «Questa considerazione dello stato psicologico, prodotto nell'operaio dall'abitudine, è così forte da non poter neppure in caso di sua colpa assolvere l'imprenditore dall'obbligo del risarcimento: la negligenza o l'imprudenza dell'operaio sono elementi inseparabili dell'industria esercitata nelle condizioni create dall'imprenditore a modo suo, secondo il suo interesse, secondo il suo utile, secondo lo scopo industriale che deve conseguire, tanto più poi se si consideri inoltre che l'operaio è di rado veramente libero di accettare o non il contratto di lavoro: la necessità di vivere lo costringe a subire qualsiasi patto». Cfr. C.F. FERRARIS, *Gli infortuni*, cit., p. 46.

³⁶ Cfr. M. PERSIANI, *Tendenze dell'evoluzione della tutela per gli infortuni e le malattie professionali: il superamento del principio del rischio professionale*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1974, III, p. 178; S. GIUBBONI, A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e risarcimento del danno*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 3 ss.

³⁷ L'assicurazione obbligatoria, come osservava il Bruno, concepita come una logica conseguenza del rischio professionale, accompagnata da buoni regolamenti preventivi e disciplinata in modo razionale, poteva agire come causa di diminuzione del numero degli infortuni. Cfr. T. BRUNO, voce *Infortuni*, cit., p. 790; G. BORTOLOTTI, *Commento al testo unico di legge per gli infortuni degli operai sul lavoro (R.D. 31 gennaio 1904, n. 51)*, Napoli, E. Pietrocolla, 1904, p. 26.

con schemi definiti e fissi ed oneri identici, a parità di rischio, per tutti i soggetti³⁸. La legge speciale, dunque, sottintendeva una responsabilità assoluta per qualsiasi infortunio, molto presto eliminata però con l'onere assicurativo; senza dubbio, superava i confini del principio comune della responsabilità oggettiva, il quale aveva finito di svolgere la sua funzione fungendo da *trait d'union* alla teoria del rischio professionale.

3. *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni: la l. 17 marzo 1898, n. 80 e il T.U. 31 gennaio 1904, n. 51*

Le estenuanti discussioni parlamentari (1881-1898) e l'eco che ne era derivata nell'opinione pubblica avevano indirizzato sempre più l'attenzione sul problema e acuito la tendenza alla ricerca di una soluzione, sulla base di principi razionali prospettati e discussi da competenti e studiosi.

Il lungo confronto parlamentare, caratterizzato da continue mediazioni e ripetuti fallimenti, concluso con l'insabbiamento della legge sulla responsabilità civile dei padroni, l'ostinata opposizione fuori e dentro il Parlamento, il rifiuto dell'obbligatorietà dell'assicurazione protratto fino a questo momento, confermavano la decisa volontà della classe politica dirigente determinata nel difendere l'assoluta libertà dei padroni-imprenditori nello sfruttamento della manodopera e a respingere qualunque vincolo o controllo nei rapporti di lavoro e nell'impiego dei lavoratori.

Non interessa in questa sede fornire una ricostruzione analitica dei numerosi momenti di quel confronto, quanto piuttosto cercare di spiegare le motivazioni giuridiche di una soluzione che, oltre a rappresentare una forma di "transazione sociale", ha evidenziato un compromesso tra l'indiscutibile centralità del diritto comune e le nuove istanze di protezione sociale. Ed è per questo motivo che si è cercato di porre in essere una legge sociale che, sia pure con molte, anzi forse troppe cautele, avrebbe chiamato la classe imprenditoriale ad assumere le proprie responsabilità per le disgrazie causate dalla mancanza delle più elementari misure di sicurezza in qualsiasi settore (opifici, edilizia, miniere, ecc.), dallo sfruttamento

³⁸ Nella nostra legislazione, il principio del rischio professionale ha così costituito l'elemento giustificatore dell'onere che veniva addossato all'imprenditore con l'assicurazione obbligatoria. Contro di esso si sono rivolte nel corso degli anni svariate critiche. Basti pensare che già in sede di elaborazione delle norme che costituirono poi la nuova legge infortuni del 1935, la teoria del rischio professionale era stata riconsiderata, specialmente in relazione ad una sua pretesa impossibilità a giustificare, in alcuni casi, il risarcimento del danno. Ma solo dopo la seconda guerra mondiale, in occasione delle proposte per la riforma dei vari istituti previdenziali, e poi in occasione dei lavori della Commissione per la riforma della previdenza sociale, il principio del rischio professionale è stato assoggettato ad un vasto processo di revisione critica. Processo che è stato facilitato dai contatti intervenuti con ordinamenti stranieri ispirati a principi diversi ed è stato influenzato da direttive di politica generale e di politica sociale destinate a conseguire particolari ripercussioni anche all'interno del nostro ordinamento giuridico. Cfr. L.R. LEVI, *Gli infortuni sul lavoro nel sistema della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 21-22.

della forza lavoro sottoposta ad estenuanti ritmi lavorativi in ambienti antigienici e inadeguati ai metodi di lavoro, dall'impiego di fanciulli sempre più gracili ed inesperti, da una tecnologia oltremodo arretrata, da macchinari obsoleti, da una sfrenata speculazione. Cause, queste, molto spesso celate sotto il pretesto degli interessi dell'industria nazionale, della concorrenza straniera, degli alti costi di produzione, quando non si ricorreva all'ipocrita copertura della fatalità o del rischio professionale.

L'approvazione della l. 17 marzo 1898, n. 80, e del relativo regolamento di attuazione, il r.d. 25 settembre 1898, n. 411, rappresenta pertanto il punto di approdo di un lungo processo che si conclude con l'affermazione di uno Stato che, oltrepassando i limiti posti dall'ideologia liberale, inizia ad intervenire in maniera concreta nei rapporti privatistici regolando una materia fondamentale quale si presenta quella inerente i rapporti contrattuali tra capitale e lavoro³⁹. Entrambi presentano particolare interesse da un punto di vista storico in quanto costituiscono la prima regolamentazione delle problematiche concernenti gli infortuni sul lavoro, che fino a quella data non avevano avuto una propria disciplina giuridica speciale, introducendo legislativamente l'obbligatorietà dell'assicurazione, seppure con la libertà di scelta dell'istituto assicuratore, e stabilendo, contestualmente, il principio dell'obbligatorietà dell'adozione di speciali misure tecniche atte a prevenire gli infortuni, delegando il governo all'attuazione successiva di regolamenti specifici contenenti tali misure⁴⁰. Si tratta, quindi, di una svolta che potremmo definire epocale: la legge, infatti, ha segnato il passaggio dalla configurazione mercantile del contratto di lavoro, inteso quale *locatio operarum*, che valorizzava la libertà individuale delle parti senza tenere in alcun conto della debolezza economica del lavoratore, verso un sistema progressivamente protetto, nel quale tutele legali e collettive sono connesse fra loro. Il diritto del lavoro acquisisce in questo modo il connotato della «specialità» che conserva tutt'oggi⁴¹.

³⁹ Cfr. M. MORELLO, *Diritto, lavoro, sicurezza. Le assicurazioni per gli infortuni tra Ottocento e Novecento*, Fano, Aras edizioni, 2015, p. 86.

⁴⁰ Al primo regolamento generale (r.d. n. 411/1898) fecero seguito, dal giugno 1899 in poi, tutta una serie di specifici regolamenti applicativi relativi a singole branche di attività produttive, emanati in virtù di una delega contenuta nella l. n. 80/1898, e che realizzavano il primo sistema di tutela della sicurezza sul lavoro. Lo Stato aprì con essi una serie di provvedimenti legislativi di prevenzione, ispirandosi al concetto di combattere le cause patogene, legate all'ambiente lavorativo specifico di determinate industrie, agli strumenti, al materiale di lavoro, generatrici di infortuni coperti dal rischio professionale, per i quali aveva imposto agli industriali il dovere dell'assicurazione. Cfr. A. MORI, *Della evoluzione della legislazione*, cit., p. 510.

⁴¹ L. MONTUSCHI, *La tutela contro gli infortuni dal 1898 ad oggi: cent'anni di storia*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1998, p. 710; P. PASSANITI, *Storia del diritto*, cit., pp. 97-98; cfr. C. CASTRONUOVO, *Alle origini della fuga dal codice. L'assicurazione contro gli infortuni tra diritto privato generale e diritti secondari*, in "Jus" 1985, p. 20 ss., che parla di una "fuga dal codice" dovuta dall'esonero del datore di lavoro dai principi del diritto comune; v. anche S. GIUBBONI, A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e risarcimento del danno*, cit., p. 3 ss.; R. DEL PUNTA, *Diritti della persona e contratto di lavoro*, in *Il danno alla persona del lavoratore*, Atti del Convegno nazionale AIDLASS, Napoli 31 marzo-1° aprile 2006, Milano, Giuffrè, 2007, p. 21 ss.

La laboriosa elaborazione parlamentare che ha preceduto la legge ci è testimone del lungo travaglio e delle tante incertezze che hanno caratterizzato l'estenuante ricerca di una adeguata soluzione al problema, ed appare come il sintomo delle difficoltà di riuscire a mediare interessi contrapposti: da una parte, le rivendicazioni sempre più pressanti del movimento operaio, accompagnate sicuramente da una non irrilevante sensibilità sociale nei confronti della questione, dall'altra, le resistenze degli imprenditori a nuovi obblighi e a nuovi oneri, e le difficoltà di carattere teorico che questa nuova problematica comportava.

Il nuovo sistema, come scaturiva dalla l. n. 80/1898, era nato, come nella Germania bismarckiana da poco costituita in Stato unitario intorno alla potenza prussiana, con un carattere decisamente transattivo, nel senso che ognuna delle parti in causa veniva chiamata ad un "sacrificio". Da un lato il datore di lavoro avrebbe dovuto sopportare il costo assicurativo di qualsiasi infortunio, anche non imputabile a sua colpa, ma avrebbe beneficiato dell'esonero, ad eccezione dei casi di dolo e condanna per «reato di azione pubblica»⁴², per i quali sarebbe stato soggetto all'azione dell'infortunato per il danno differenziale e a quella di regresso dell'istituto assicuratore⁴³. Dall'altro, il lavoratore avrebbe goduto, fatta eccezione per i casi di dolo, di un indennizzo automatico per ogni sinistro occasionato dal lavoro, rinunciando in presenza dell'esonero al risarcimento integrale del danno⁴⁴.

Nell'ambito della legge, la tutela subiva importanti limitazioni, applicandosi esclusivamente alla categoria degli operai⁴⁵ addetti alle lavorazioni ritenute più pericolose, con l'esclusione dei lavoratori agricoli, per la tutela dei quali bisognerà attendere, come vedremo in seguito, il d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450, e i lavoratori a domicilio, in quanto non "esposti ai rischi derivanti dall'impiego di macchine e dal lavoro comune". Inoltre, gli eventi contemplati erano solo di tipo traumatico (lesioni e rotture), con esclusione delle malattie professionali, la cui tutela fu ostacolata non solo dalla difficoltà di accertarne l'eziologia, ma anche e soprattutto dalla convinzione che tale rischio fosse accettato dal lavoratore come conseguenza diretta del lavoro industriale⁴⁶, che in ogni caso non destava l'allarme sociale degli infortuni.

⁴² Si veda I. PARTENZA, *L'assicurazione di responsabilità civile generale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 88; A. DE MATTEIS, S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 47; V. MARINO, *La responsabilità*, cit., p. 12; G. MARANDO, *Responsabilità, danno e rivalsa*, cit., p. 111.

⁴³ Scrive Balandi: "Il danno ricade sull'impresa (che deve pagare sempre), ma proprio perché il danno è inevitabile, ancora per ragioni di giustizia, l'impresa dovrà pagare meno – molto meno – di quanto avrebbe dovuto in caso di responsabilità". Cfr. G.G. BALANDI, *Un caso di archeologia giuridica*, cit., p. 100. Inoltre, L. GAETA, *L'influenza tedesca sulla formazione del sistema previdenziale italiano*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 53, 1992, I, p. 15.

⁴⁴ Si veda G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale*, cit., p. 32.

⁴⁵ I criteri per la definizione di "operaio" sono individuati nel luogo di lavoro, nel tipo di mansione svolta e nell'ammontare della remunerazione. Cfr. F. CARNELUTTI, *Sul concetto di operaio nella legge degli infortuni*, in "Rivista di diritto pubblico", 1910, II, 2, pp. 558-560.

⁴⁶ Cfr. G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale*, cit., p. 33; P. ACCONCIA, *L'infortunio sul lavoro e le malattie professionali*, in B. BUSSI, M. PERSIANI (diretto da), *Trattato di previdenza sociale*, IV, *La tutela*

Il legislatore, come già precedentemente accennato, ebbe per di più cura di imporre agli industriali l'osservanza delle misure prescritte dalla legge e da appositi regolamenti allo scopo di «proteggere la vita e l'incolumità personale degli operai» (art. 3, l. n. 80/1898)⁴⁷, malgrado tale previsione, ritenuto da parte della dottrina un vero e proprio antecedente storico dell'art. 2087 c.c.⁴⁸ non avesse consentito di risolvere la questione circa la natura contrattuale o aquiliana della responsabilità datoriale.

A parte altre piccole criticità, la l. 17 marzo 1898, n. 80, riveleò immediatamente alcuni notevoli aspetti critici, quali, come si è già detto:

- il campo di applicazione eccessivamente limitato alle industrie di maggiore entità e pericolosità;
- una diminuzione dell'incentivo economico antinfortunistico, con effetti certamente preoccupanti per quanto riguarda il settore della prevenzione, a causa della modesta efficacia e della fin troppo facile elusività dei regolamenti e dei dispositivi di vigilanza, nonché per il fatto che la norma rileva *ex post*, al verificarsi dell'infortunio in chiave risarcitoria e non certo prevenzionistica;
- la possibilità di scegliere liberamente l'istituto assicuratore;
- la revisione del grado dell'inabilità permanente consentita una sola volta e la procedura giudiziaria per la risoluzione delle controversie (competenza dei probiviri e del pretore, nei casi di indennità temporanea, e della magistratura ordinaria negli altri casi) in grado di danneggiare facilmente i lavoratori;
- le tante imprecisioni sia nei termini, sia nelle formule;
- le norme relative all'indennizzo in capitale anziché in rendita;
- la totale mancanza di ogni prospettiva curativa per l'infortunato⁴⁹ e una notevole sproporzione tra il danno effettivo e le indennità erogate.

Per quanto obbligatoria ed imposta per legge, l'assicurazione restava, oltre a ciò, condizionata al regolare adempimento del datore di lavoro assicurante, con il rischio conseguente per il lavoratore di rimanere privo di tutela in caso di mancato versamento del premio assicurativo⁵⁰.

contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, Padova, Cedam, 1981, p. 106; M. PERSIANI, *Tendenze dell'evoluzione della tutela*, cit., pp. 186-187.

⁴⁷ Riguardo ai regolamenti attuativi di questa disposizione, si veda A. AGNELLI, voce *Infortuni degli operai*, cit., p. 1005 ss.; E. CATALDI, *L'evoluzione storico-legislativa del concetto di prevenzione infortuni*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1968, I, p. 650.

⁴⁸ Così C. CASTRONOVO, *Danno alla persona nel rapporto di lavoro*, in "Europa e diritto privato", II, 2006, pp. 1343-1344; G. MARANDO, *Responsabilità, danno e rivalsa*, cit., p. 67. La norma (poi trasfusa nell'art. 3, T.U. n. 51 del 1904) disponeva: «I capi o esercenti delle imprese, industrie o costruzioni indicate nell'articolo 1 debbono adottare le misure prescritte dalle leggi e dai regolamenti per prevenire gli infortuni e proteggere la vita e la integrità personale degli operai». «Quando disposizioni speciali non stabiliscono penalità ai contravventori, questi sono puniti a norma dell'articolo 434 del cp., senza pregiudizio delle responsabilità civili e penali in caso d'infortunio». Cfr. R. DEL PUNTA, *Diritti della persona e contratto di lavoro*, cit., p. 21.

⁴⁹ A. MORI, *Della evoluzione della legislazione*, cit., p. 466 ss.; S. HERNANDEZ, *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 1972, p. 36; G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale*, cit., p. 34.

⁵⁰ M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2005, p. 152; A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale*, Roma, Editori riuniti, 1977, p. 115; A. CHERUBINI, I. PIVA, *Dalla libertà*

Si imponeva, dunque, un nuovo intervento legislativo in materia, ed è a questo scopo che, in tempi molto brevi, viene predisposto il T.U. 31 gennaio 1904, n. 51, in cui confluiranno la legge del 1898 e la l. 29 giugno 1903, n. 243⁵¹. Tale T.U. ed il relativo regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 13 marzo 1904, n. 141, destinati a rimanere in vigore per oltre un trentennio, ovvero fino al 31 marzo 1937, e a dar vita ad una cospicua elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, costituirono una nuova ed essenziale tappa del cammino che la legislazione infortunistica andava compiendo tra innumerevoli difficoltà. E per quanto la nuova legge non rappresentasse alcuna definitiva conquista nei confronti della precedente, della quale sostanzialmente manteneva le grandi linee e persino i tanto contrastati aspetti critici, e fosse ritenuta manchevole dallo stesso legislatore, tuttavia venne a costituire un innegabile miglioramento rispetto al passato e ad affermare alcuni principi destinati a rimanere validi anche negli anni a venire⁵².

I principi informativi con il T.U. del 1904 non subiscono variazioni:

1. obbligo (pubblicistico) del datore di lavoro (anche per le imprese che non eseguono lavori continuativi) di provvedere alla stipula di contratti assicurativi a favore dei propri dipendenti, e obbligo della Cassa nazionale di assicurare, indipendentemente sia dal comportamento dell'imprenditore sia del prestatore d'opera;

2. la responsabilità soggettiva (per colpa, ai sensi del diritto comune) sostituita da quella oggettiva (senza colpa) e quindi dal «rischio professionale», secondo cui i rischi del lavoro gravano sull'impresa per il fatto fondamentale che ne gode i vantaggi, e secondo cui specie le ipotesi di colpa del lavoratore vengono progressivamente e del tutto assorbite;

3. integrale surroga dell'assicuratore nelle obbligazioni inerenti al rischio, con esonero della responsabilità civile, salvo nei confronti degli assoggettati a condanna penale per il fatto dal quale l'infortunio è derivato o nei confronti del proprietario, per fatto di sottoposti accertato in sede penale (nel caso, l'assicuratore interviene pagando le indennità di legge, ma con diritto di regresso nei confronti di colui che è responsabile civilmente);

4. il risarcimento è del solo danno «professionale» non di quello «anatomico o fisiologico», inteso quale menomazione o perdita della capacità lavorativa, in misura forfettaria e predeterminata, attinente alla misura effettiva delle retribuzioni ed al grado d'inabilità sopravvenuta⁵³.

all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini, Milano, Franco Angeli, 1998, p. 12 ss.; G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale*, cit., p. 34.

⁵¹ La l. 29 giugno 1903, n. 243, non abroga, ma integra la l. n. 80/1898, ora sostituendone un articolo, od anche soltanto uno o più commi, ora inserendovene altri, attraverso una fitta trama di richiami, che renderà assolutamente indispensabile un'opera di coordinamento. Si veda A. FONTANA, *La "causa violenta" dal 1898 ad oggi: che cosa è cambiato?*, in "Massimario della giurisprudenza del lavoro", n. 1/2, febbraio 2008, p. 57; M. MORELLO, *Diritto, lavoro, sicurezza*, cit., p. 109.

⁵² E. CATALDI, *Il sistema giuridico*, cit., I, p. 21.

⁵³ Cfr. A. CHERUBINI, *Il periodo giolittiano*, in A. CHERUBINI, I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 17.

L'inabilità al lavoro consiste, dunque, in una minorazione della capacità lavorativa ed è la manifestazione concomitante alla lesione nella ricorrenza dell'evento dannoso derivante da infortunio sul lavoro. Ma mentre la lesione, conseguenza dell'infortunio, riguarda la situazione del lavoratore colpito in quanto elemento fisico, l'inabilità, anch'essa conseguenza dell'infortunio, riguarda la situazione del prestatore d'opera colpito in quanto elemento produttivo, ed è rappresentata dall'arresto o dalla limitazione temporanea o permanente della capacità lavorativa in relazione con la lesione riportata dall'organismo⁵⁴. Per essere più precisi, la lesione si manifesta nell'ambito dell'esistenza fisica e dell'integrità personale dell'operaio, l'inabilità, invece, nell'ambito dell'esistenza economica, industriale, ovvero, in definitiva, di operosità produttiva.

Così come la l. n. 80/1898, sia il T.U. del 1904 sia il relativo regolamento non trattano affatto le problematiche relative all'assistenza curativa al fine di provvedere al recupero della capacità lavorativa dell'operaio. Il pensiero principale, per non dire esclusivo, continua ad essere quello economico, giustificato, almeno all'apparenza, dall'aumento del costo della vita e dall'ulteriore incremento dell'opera giornaliera di tutte le categorie dei lavoratori⁵⁵. D'altra parte, l'assicurazione predisposta continua a rimanere legata agli inflessibili schemi del diritto commerciale, ad essere cioè un'assicurazione strettamente privatistica, basata sul contratto stipulato tra datore di lavoro ed ente assicuratore, cui resta del tutto estraneo il lavoratore beneficiario, il quale spesse volte viene a trovarsi di fronte alla necessità – sospeso o reso nullo il patto assicurativo per inadempienza del datore di lavoro⁵⁶ –, di doversi rivolgere senza interposta persona a quest'ultimo per ottenere il risarcimento, magari con la conseguente impossibilità di conseguirlo per l'insolvenza dell'obbligato.

Inoltre, il T.U. del 1904, attuando il principio giuridico del rischio professionale, contro la tradizione civilistica della responsabilità per danno imputabile a fatto colposo, ed imponendo un nuovo onere alla produzione nazionale, limita la tutela alle industrie (compresa quella del mare) particolarmente pericolose ed imponenti⁵⁷, e, come già la precedente legge del 1898, non

⁵⁴ E. CATALDI, *Il sistema giuridico*, cit., I, pp. 276-277.

⁵⁵ Per un'analisi approfondita, A. MORI, *Della evoluzione della legislazione*, cit., p. 473.

⁵⁶ G. MIRALDI, *I limiti contrattuali dell'assicurazione infortuni nei confronti dell'operaio*, in "Rivista del lavoro", 1933, p. 14; G. MARANDO, *Le azioni di R. C.*, cit., pp. 29-30.

⁵⁷ Da una comparazione con l'articolo corrispondente della l. n. 80/1898, si può dedurre come i gruppi di attività protette fossero aumentati da tre a cinque, vale a dire: 1) industrie o imprese considerate come specialmente pericolose, i cui operai devono essere sempre assicurati; 2) industrie e imprese i cui lavoratori devono essere assicurati solo nel caso che vi siano impiegati in numero maggiore di cinque; 3) opifici industriali, i cui addetti devono essere assicurati quando si verificano contestualmente due condizioni: a) che in essi si faccia uso di macchine che non siano mosse direttamente dall'operaio che ne usa; b) che vi siano occupati operai in numero maggiore di cinque. Per ulteriori ragguagli sull'argomento si rimanda a M. MORELLO, *Diritto, lavoro, sicurezza*, cit., p. 120 ss.

comprende, in linea di massima, e fatta soltanto qualche eccezione, tutto il settore del lavoro agricolo.

Da una sia pur rapida scorsa all'art. 2, T.U. n. 51/1904, appare ben evidente che la legge, nel determinare chi possa essere considerato "operaio", non fa alcuna distinzione di età, di sesso, di nazionalità; pertanto doveva essere assoggettato ad essa qualunque operaio, sia italiano che straniero⁵⁸. È "operaio" chiunque sia occupato nel lavoro, o soprintenda al lavoro altrui, o vi partecipi, o svolga un lavoro agricolo in servizio alle macchine. Si parla dunque di stati di fatto, non si fa riferimento in alcun modo ad un rapporto giuridico. Eppure non vi è dubbio che si debba aver riguardo anche a questo, per stabilire chi debba ritenersi operaio ai sensi e per gli effetti dell'assicurazione infortuni. Non basta essere addetto o essere occupato in uno dei lavori previsti per essere assicurato: occorre, in altri termini, che di fronte all'operaio tutelato dalla legge, vi sia anche un imprenditore che sia tenuto a non trasgredirla, e che tra il primo ed il secondo sussista un determinato rapporto giuridico. L'assicurazione infortuni presuppone, quindi, l'esistenza di una *locatio-conductio operarum* fra il soggetto passivo e il soggetto attivo dell'assicurazione⁵⁹, in modo tale che, nel caso in cui questo rapporto non esista, non esiste nemmeno l'obbligo di assicurare.

Oltre al vincolo dell'età imposto dalla legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli⁶⁰, sono richieste altre condizioni, ed al riguardo sempre l'art. 2 dispone che deve essere considerato operaio:

⁵⁸ L'operaio il quale lavori nel Regno per conto di un'impresa o società estera, deve essere soggetto alla legge italiana quanto agli infortuni sul lavoro anche se il contratto di locazione d'opera sia stato concluso all'estero, «perché – come sostenne il tribunale di Sarzana con sentenza confermata in appello dalla Corte di Genova –, si tratta di legge di interesse pubblico a cui non si può derogare in nessun modo ed è inoltre il luogo dove l'industria o l'impresa si esplica e spende il suo lavoro che segue l'impero della legge». Cfr. Trib. Sarzana, 31 dicembre 1901, in "Giurisprudenza italiana", 1903, I, 2, p. 57; App. Genova, 22 dicembre 1902, in "Rivista infortuni", 1903, V, p. 226. La Corte d'appello di Torino decise invece che l'operaio assunto in servizio in Italia da una ditta italiana con l'obbligo di recarsi all'estero (in Austria) per un determinato lavoro e che nell'eseguirlo subisca un infortunio, ha diritto di essere risarcito secondo le norme della legge italiana e non di quella straniera. Cfr. App. Torino, 25 novembre 1907, in "Il Foro italiano", 1908, I, c. 381. *Contra*, ovvero, partendo dal presupposto che per decidere quale legislazione sugli infortuni sia applicabile, si debba tener conto esclusivamente del luogo di lavoro e dell'infortunio, non della nazionalità o del domicilio del conduttore d'opere, del lavoratore o dell'assicuratore, cfr. A. AGNELLI, *Commento alla legge sugli infortuni del lavoro*, Milano, Società editrice libraria, 1905, pp. 53-54 e pp. 58-59; F. COCITO, *Commento*, cit., p. 38; T. BRUNO, voce *Infortunio*, cit., pp. 808-809.

⁵⁹ F. CARNELUTTI, *Sul concetto di operaio*, cit., p. 558 ss., F. COCITO, *Commento*, cit., p. 61. In giurisprudenza Trib. Cuneo, 12 dicembre 1901, in "Gli infortuni sul lavoro", 1902, I, p. 263.

⁶⁰ Si vedano al riguardo la l. 11 febbraio 1886, n. 3657 sul lavoro dei fanciulli, la l. 19 giugno 1902, n. 242, recante disposizioni circa il lavoro delle donne e dei fanciulli, ed il r.d. 10 novembre 1907, n. 818, che approvava il T.U. di legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli. Per questo cfr. tra gli altri, M. MORELLO, *La maternità al centro delle prime forme di tutela della salute e della sicurezza delle lavoratrici*, in "I Working Papers di Olympus", n. 15/2012, <http://olympus.uniurb.it>. Nel caso in cui un industriale abbia assunto, nel suo opificio, un fanciullo di età inferiore a quella stabilita dalla legge per poter assumere la qualità di operaio o che questo fanciullo, pur avendo l'età prescritta, non abbia ancora i requisiti previsti dalla legge, tale contratto di locazione d'opera sarebbe contrario all'ordine pubblico, e perciò stando agli artt. 1119 e 1122 c.c., il contratto si deve considerare nullo e senza effetto, e di conseguenza il fanciullo non protetto dalla legge sugli

- chiunque, in modo permanente o avventizio⁶¹ e con remunerazione fissa o a cottimo, svolga la sua attività fuori della propria abitazione⁶²;
- chiunque, nelle stesse condizioni, anche senza partecipare materialmente al lavoro, soprintenda al lavoro altrui⁶³, purché la sua mercede fissa non ecceda le sette lire al giorno, e che la riscuota a periodi non superiori ad un mese⁶⁴;
- l'apprendista⁶⁵, con o senza salario, che partecipa all'esecuzione del lavoro;

infortuni. E se tale fanciullo, non avente l'età prescritta per essere assunto come operaio, è vittima di un infortunio sul lavoro, l'azione potrà essere intentata contro l'industriale a norma ed in base all'art. 1151 cc., non in base alla legge sugli infortuni. Trib. Brescia, 2 marzo 1901, in "Rivista infortuni", 1901, III, p. 443.

⁶¹ Ciononostante è necessario che gli operai avventizi siano chiamati a compiere un lavoro analogo o di complemento a quello svolto dagli ordinari. Fra gli avventizi non sono però compresi quelli occupati in opere estranee all'attività oggetto dello stabilimento od opificio (ad es. meccanici incaricati di aggiustare o pulire macchine); nello specifico non si è più nella categoria di operai avventizi, ma di altri che più propriamente potrebbero essere definiti occasionali. Cfr. G. BORTOLOTTI, *Commento*, cit., p. 59.

⁶² Deve essere sottolineato che, con la locuzione "fuori della propria abitazione", il legislatore ha voluto escludere dall'obbligo dell'assicurazione i lavoratori a domicilio, cioè quella categoria di operai che ricevono da uno stabilimento la materia prima e la lavorano nella propria abitazione, e che vengono generalmente remunerati a cottimo dall'industriale. Cfr. F. COCITO, *Commento*, cit., p. 67.

⁶³ Nel caso in cui l'assistente partecipi direttamente al lavoro, rivestendo allo stesso tempo la qualità di assistente o soprintendente e quella di operaio, ha sempre diritto ad essere assicurato come operaio. Cfr. Cass. Roma, 10 luglio 1906, in "Il Foro italiano", 1906, II, c. 395.

⁶⁴ Mancando o l'una o l'altra di queste tre condizioni, il soprintendente ai lavori non è considerato operaio agli effetti della legge sugli infortuni. Così non potrà considerarsi soprintendente ai lavori, chi li sorveglia, saltuariamente, e per amicizia, senza ricevere per questo motivo alcuna mercede. Cfr. Cass. Roma, 29 dicembre 1904, in "La Giustizia penale", 1905, p. 88. Se però il soprastante partecipa al lavoro e riunisce in sé le due qualità di operaio e soprintendente, mancando ad esempio per lui solo la condizione di cui al n. 2, se non dovrà essere assicurato come tale, dovrà essere sempre assicurato come operaio. Cfr. Cass. Roma, 10 luglio 1906, in "Il Foro italiano", 1906, II, c. 395. Ed inoltre, App. Firenze, 1 febbraio 1908, in "Rivista infortuni", 1908, p. 434, che ritenne «operaio che soprintende al lavoro di altri, colui che sia più esperto di quelli che eseguono il lavoro e porge loro istruzioni sul modo di eseguirlo; non già quello che, ignaro dell'arte, assiste nell'interesse proprio al lavoro e si limita a misurare il lavoro compiuto o a indicare il luogo in cui si deve compiere»; Cass. Roma, 4 aprile 1911, in "Il contratto di lavoro", 1911, p. 17, secondo cui «Deve ritenersi operaio ai termini della legge infortuni anche chi, con remunerazione a cottimo, sovrintende ai lavori ed assume a paga altri operai, quando mandi quell'autonomia per cui il cottimo si tramuta in appalto».

⁶⁵ Sulla nozione di apprendista ai fini assicurativi vedi tra gli altri F. CARNELUTTI, *Gli apprendisti nella legge per gli infortuni degli operai sul lavoro*, in "Rivista del diritto commerciale", 1906, p. 305; F. COCITO, *L'apprendista e il garzone nella legge sugli infortuni del lavoro*, in "Giurisprudenza penale", 1908, p. 145; G. MIRALDI, *Il concetto di apprendista nei riguardi dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, in "Rivista del lavoro", 1932, p. 871; G. NERVI, *Le qualifiche degli operai nei contratti collettivi e la nozione di apprendista agli effetti della legge infortuni*, in "Massimario della giurisprudenza del lavoro", 1934, p. 58; A.V. PARODI, *Ancora sulla distinzione tra operaio e apprendista agli effetti dell'assicurazione per gli infortuni del lavoro*, in "Il Foro italiano", 1906, I, c. 97; S. RAMERI, *Gli apprendisti e i garzoni nella legge sugli infortuni*, in "Il Foro italiano", 1919, I, c. 1081. Nonostante la chiara locuzione della legge vi fu chi volle trovare una terza figura, quella cioè del garzone operaio, il quale non sarebbe un vero apprendista, ovvero una persona che si esercita nella professione per impararla, perché per garzone si deve intendere chiunque presti la sua opera presso altri percependo un salario, la presti in qualunque genere di lavoro semplice e materiale, e non abbia ancora alcuna conoscenza della professione del principale o maestro. Cass. Torino, 26 giugno 1905, in "Il Foro italiano", 1905, c. 1119.

- chi attende al lavoro agricolo, in quanto sia addetto a prestare la sua opera in servizio delle macchine di cui al n. 4, o dei cannoni e altri apparecchi di cui al n. 5 dell'articolo precedente.

Nel caso in cui componenti la famiglia del capo o esercente partecipino materialmente al lavoro, o vi sovrintendano e ricorrano inoltre le condizioni indicate nell'art. 2 del T.U., l'assicurazione è obbligatoria anche per loro⁶⁶.

4. Elementi defnitori di un evento assicurato: la causa violenta e l'occasione di lavoro

Dopo aver indicato i limiti d'esecutorietà della legge, precisato le norme per la prevenzione, e affermato il principio cardine di tutta questa parte della legislazione operaia, vale a dire l'obbligatorietà dell'assicurazione, a cura e spese del capo o dell'esercente dell'impresa, industria o costruzione⁶⁷, il T.U. n. 51/1904 esplicitava e delimitava l'oggetto dell'assicurazione al comma 1 dell'art. 7 – peraltro corrispondente all'art. 7 della l. n. 80/1898 – là dove affermava che l'assicurazione doveva essere fatta «a cura e spese del capo o dell'esercente dell'impresa, industria o costruzione, per tutti i casi di morte o lesioni personali provenienti da infortunio, che avvenga per causa violenta in occasione di lavoro, le cui conseguenze abbiano una durata maggiore di cinque giorni»⁶⁸. Il periodo di cinque giorni costituisce il cosiddetto *periodo di carenza*, e l'infortunio che non abbia durata maggiore di esso non dà diritto ad alcuna indennità.

Il primo elemento, quindi, che concorre a caratterizzare l'infortunio sul lavoro e a differenziarlo dagli altri eventi che formano oggetto delle assicurazioni sociali, è rappresentato dalla causa violenta⁶⁹. Affinché un evento possa

⁶⁶ A questo proposito però il Tribunale di Cuneo, in una sentenza del dicembre 1901, ha stabilito che perché in tali casi sia obbligatoria l'assicurazione anche per i componenti la famiglia del capo o esercente dell'impresa è necessario che essi ricevano una remunerazione fissa o a cottimo. Cfr. Trib. Cuneo, 12 dicembre 1901, in "Gli infortuni sul lavoro", 1902, I, p. 263.

⁶⁷ Quindi, è sempre una sola persona quella che deve assicurare gli operai, ovvero, per essere più precisi, è colui che direttamente o indirettamente, ossia per mezzo di altre persone, che però agiscono per conto o in nome suo, stipula con gli operai il contratto di lavoro.

⁶⁸ A riguardo deve essere precisato che, le lesioni che, pur producendo dolori, non comportino un'incapacità al lavoro oltre i limiti prescritti dalla legge, non sono in nessun modo risarcibili, dal momento che la legge mantiene fermo il principio di rimborsare al lavoratore ferito l'equivalente di ciò che perde per effetto dell'incapacità al lavoro, e null'altro. D'altronde, una ferita che deturpi il viso, che leda un arto o che produca conseguenze simili, senza produrre un'incapacità al lavoro che superi i cinque giorni, non costituisce un infortunio legale, e quindi non è coperta dall'assicurazione, salvo gli obblighi di cura e quelli che possano conseguire dalle responsabilità in base al diritto comune. Cfr. T. BRUNO, voce *Infortunio*, cit., p. 836.

⁶⁹ Sull'argomento, vedi F. CARNELUTTI, *Infortuni*, cit., I, p. 129; ID., *Causa violenta*, in "Rivista del diritto commerciale", 1906, I, p. 413; 1907, I, p. 126; ID., *Nuove questioni intorno alla causa violenta e alla denuncia di infortunio*, in "Tem", 1904; ID., *Causa violenta in occasione di lavoro*, in "Tem", 1906, p. 519; G. BENETTINI, *La nozione della causa violenta quale requisito degli infortuni sul lavoro*, in "Il diritto del lavoro", 1942, II, p. 186; A. PERONACI, *Il concetto di causa violenta nella sua interpretazione più aderente allo spirito della legislazione infortunistica*, in "Il Foro italiano", 1941, I, c. 1029; C. TOESCA DI CASTELLAZZO, *Sulla causa violenta in infortunistica*, in "Massimario della giurisprudenza del lavoro",

configurarsi come causa violenta di un infortunio sul lavoro è necessario che esso arrechi danno all'organismo del lavoratore, operando *ab extrinseco*, e quindi risultare esterna all'organismo stesso, mediante un'azione rapida e concentrata nel tempo. In altre parole, possiamo parlare di causa violenta quando si verifica o si svolge azione subitanea, repentina, e perciò improvvisa, di una forza esteriore a danno del corpo umano⁷⁰. Posto, così, il concetto che causa violenta corrisponde soprattutto a causa rapida, occorre, però, tener distinta la rapidità di azione della causa dalla rapidità di manifestazione dell'effetto. Ciò che bisogna verificare, per valutare la violenza della causa, è il lasso di tempo durante il quale il fatto esterno agisce sul corpo umano, non l'intervallo corrente fra l'azione del fatto esterno e il manifestarsi della lesione.

La causa del danno, perché sia rilevante ai fini assicurativi, deve essere, oltre che violenta, anche esterna, con conseguente effetto dannoso alla vita o alla salute del lavoratore infortunato⁷¹. È necessario però che il perturbamento dannoso si verifichi come conseguenza diretta ed immediata dell'infortunio⁷². L'esteriorità

1937, p. 452; C. TOVO, *Sul concetto di causa violenta nell'assicurazione infortuni*, in "Il diritto del lavoro", 1935, II, p. 163; S. DIEZ, *Il requisito dell'infortunio causa violenta*, in "Il diritto del lavoro", 1933, p. 298; A. MORI, *Della causa violenta e dei suoi limiti cronologici*, in "Il diritto del lavoro", 1925, III, p. 1; A. GRECHI, *Occasione di lavoro e causa violenta nella teoria dell'infortunio sul lavoro*, Firenze, Casa Edit. Poligr. Universitaria C. Cya, 1935; G. ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 339.

⁷⁰ «[...] Causa violenta, secondo l'espressione della legge, è quella che abbia prodotto con forza un effetto dannoso alla personale altrui integrità. E se avviene in occasione del lavoro, costituisce l'infortunio, cioè quel triste accidente, indipendente dalla volontà e nascente dal lavoro stesso col nesso di causa ad effetto. Le modalità di una causa violenta possono essere diverse, ma tutte debbono avere la virtù operativa del subitaneo pregiudizio sull'organismo umano, sia per fatto meccanico arrecante lesioni traumatiche, sia per fatti esterni, percettibili o meno dai nostri sensi, ma tutti ugualmente perturbatori delle funzioni organiche». Cfr. Cass. Napoli, 26 aprile 1905, in "Annali del credito e della previdenza", 1905, II, p. 559; L. BORRI, *Causa violenta in occasione del lavoro*, in "Rivista infortuni", 1901, p. 166. Questo tipo di causa è detta violenta, appunto, in contrapposizione, a quella lenta per distinguere l'infortunio dalle cosiddette malattie professionali. Cfr. S. RAMERI, *Infortuni del lavoro*, Torino, S. Lattes, 1912, p. 267. Violenta – giudicò il Tribunale di Napoli – è contrapposto di causa lenta e sta per distinguere appunto le infermità contratte per accidenti del lavoro dalle malattie professionali, che si inoculano lentamente nell'organismo. Cfr. Trib. Napoli, 10 aprile 1901, in "Rivista infortuni", 1901, I, p. 140.

⁷¹ Per quanto concerne la tematica relativa allo sforzo-infortunio e all'infortunio da sforzo, ovvero allo sforzo come causa violenta di danno alla persona, è doveroso segnalare lo studio di A. FONTANA, *Sforzo ed infortunio sul lavoro. Note storiche e d'attualità*, in "Massimario della giurisprudenza del lavoro", nn. 5/6, 2013. Lo stesso Autore continua la sua indagine, analizzando in un saggio successivo alcuni casi in cui l'indennizzo è stato concesso, perché nello sforzo compiuto dall'operaio è stata ravvisata la causa o una concausa del danno da lui subito, ed altri, nei quali, invece, tale danno è stato attribuito a cause completamente estranee al lavoro, con conseguente rifiuto dell'indennizzo. Cfr. ID., *Itinerari della giurisprudenza in tema d'infortuni sul lavoro: dallo «sforzo» all'«atto di forza»*, in "Massimario della giurisprudenza del lavoro", nn. 8/9, e 12, 2013; ID., *«Sforzo» e normale «atto lavorativo» nella dinamica dell'infortunio*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", n. 2/2014, pp. 71-77.

⁷² Alcune importanti decisioni ritengono che, perché l'infortunio possa essere preso in considerazione agli effetti della legge, è necessario che fra di esso e il lavoro esista, sia pure indiretto, un nesso di causalità. Si veda a riguardo, Cass. Firenze, 18 gennaio 1904, in "Legge", 1904, p. 446. Una sentenza precedente riteneva che l'obbligo dell'assicurazione sussiste per tutti i danni provenienti da causa violenta, purché ad occasione del lavoro, il quale non è prescritto debba esser la causa unica ed efficiente dell'infortunio. Si trattava nella fattispecie del seguente caso: «Un operaio, ai servigi di un'impresa di elettricità, stava, montato sovra una scala a parecchi metri dal

della causa è un requisito necessario che presuppone di per sé un rapporto fra la persona del lavoratore e l'ambiente in cui svolge la sua prestazione, ossia le condizioni nelle quali l'assicurato svolge effettivamente la sua opera. Questo requisito è stato messo in evidenza, fra gli altri, dal Miraldi⁷³, che lo considera rigorosamente connesso al concetto d'infortunio «che richiede un rapporto fra il lavoratore ed il lavoro che gli è stato affidato, cioè tra il lavoratore ed il rischio posto in essere dall'organizzazione creata dal datore d'opera che ne è il responsabile», e dal Bortolotto, per il quale «l'esteriorità è costituita da un elemento determinante, che dall'esterno agisce verso l'interno dell'organismo, dando luogo alle alterazioni, che pongono in essere l'infortunio indennizzabile»⁷⁴. «Ed invero – sostiene il Carnelutti – non può non essere così, dal momento che tutta la teoria dell'infortunio professionale riposa sul concetto dell'influenza, che l'ambiente esterno, in determinate condizioni, esercita sulla persona dell'operaio; e una vera necessità logica esclude che si possa parlare di infortunio, dove non si abbia prima di tutto un agente esterno, che indichi comunque un rapporto tra la persona dell'operaio e le condizioni dell'industria e del lavoro»⁷⁵.

Di conseguenza, causa violenta d'infortunio sul lavoro può essere l'azione di fattori microbici o virali, che, penetrando nell'organismo umano, ne determinino l'alterazione dell'equilibrio anatomico-fisiologico, sempreché tale azione – anche se i suoi effetti si manifestino dopo un certo tempo – sia in rapporto con lo svolgimento dell'attività⁷⁶. Inoltre, può essere considerata tale anche l'azione termica, essendo un brusco squilibrio della temperatura esterna idoneo a provocare, con azione rapida e intensa, un'alterazione dell'organismo del lavoratore. Del resto, trattandosi di un danno provocato da un agente naturale, è necessario che lo squilibrio termico sia anormale e straordinario e che l'esposizione ad esso costituisca oggetto di un rischio specifico o di un rischio generico aggravato, dipendente, cioè, dalle modalità di svolgimento del lavoro.

Pertanto, ad esempio, la polmonite *a frigore*, secondo il prevalente indirizzo della dottrina⁷⁷, rientra nella nozione giuridica di infortunio sul lavoro nel caso in cui si possa dimostrare il rapporto della perfrigerazione con il lavoro, ovvero, il

suolo, conficcando nel muro i sostegni per i fili elettrici, quando la scala venne investita da un veicolo che la travolse e con lei l'operaio che, battendo il capo sul seldiato, moriva all'istante. In questo caso il lavoro non è, come disse la sentenza causa unica ed efficiente dell'infortunio ma l'infortunio stesso si deve ritenere in occasione del lavoro». Cfr. Cass. Firenze, 16 maggio 1902, in "Rivista penale", 1902, LVI, p. 155.

⁷³ G. MIRALDI, *Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Padova, Cedam, 1979.

⁷⁴ E. CATALDI, *Il sistema giuridico*, cit., I, pp. 225-226. Per approfondire la tematica, vedi, G. BORTOLOTTI, *Infortuni sul lavoro*, cit.

⁷⁵ E. CATALDI, *Il sistema giuridico*, cit., I, p. 226.

⁷⁶ F. COMPADRI, P. GUALTIEROTTI, *L'assicurazione obbligatoria*, cit., p. 204.

⁷⁷ In argomento, per tutti, R. PELLEGRINI, *Il fattore estraneo al lavoro come elemento di determinazione dell'occasione di lavoro*, in "La rivista italiana di previdenza sociale", 1948, II, p. 562; ID., *Causa violenta e polmonite infortunio*, in "L'assistenza sociale", 1942, II, p. 180.

nesso fra il colpo di freddo (causa violenta) in occasione di lavoro e la malattia⁷⁸. Ma la giurisprudenza, a seguito di una lunga elaborazione, ha precisato questi concetti, sottolineando che non ogni polmonite *a frigore* costituisce infortunio sul lavoro indennizzabile, nemmeno quando derivi da una notevole diversità di temperatura tra l'ambiente di lavoro e l'esterno, perché questa rappresenta una normale accidentalità del lavoro. È indispensabile, invece, che il male sia determinato da uno squilibrio straordinario e anormale della temperatura verificatosi durante la prestazione del lavoro, in modo da integrare gli estremi della causa violenta in occasione di lavoro, alla cui ricorrenza viene subordinata appunto l'indennizzabilità dell'infortunio⁷⁹.

Secondo elemento costitutivo della figura giuridica dell'infortunio indennizzabile è l'«occasione di lavoro». Non basta un evento dannoso, involontario, improvviso avvenuto per causa violenta, ma occorre che il tutto si verifichi in «occasione di lavoro»⁸⁰. Questo requisito viene inteso in genere come la finalità di lavoro che fa da sfondo alle azioni del prestatore d'opera e di conseguenza anche come momento che genera quei rischi ai quali il lavoratore si espone a seconda della sua mansione. Occorre cioè, un nesso eziologico, sia pure semplicemente indiretto, con il lavoro, un rapporto di causa se non altro occasionale. Il rapporto di occasionalità «è un rapporto complesso, giuridicamente distinto da un vero e proprio rapporto di causalità e che non si esaurisce in elementi puramente accidentali quali il topografico e il cronologico, ma deve invece sostanziarsi, essenzialmente, in una connessione di natura ideologica fra lavoro e rischio. In concreto, questo rapporto ideologico si configura quando il rischio,

⁷⁸ Cass. 10 maggio 1937, in “Giurisprudenza del lavoro”, 1937, p. 495; App. L'Aquila, 24 giugno 1943, in “Il diritto del lavoro”, 1946, II, p. 30; App. Cagliari, 28 marzo 1945, in “Il diritto del lavoro”, 1946, II, p. 321. Il Tribunale di Rovereto decise che l'estremo della causa violenta non esige l'esistenza di un vero e proprio trauma fisico, basta anche uno squilibrio di natura termica improvviso e anormale rispetto al rischio consueto del lavoro: che deve pertanto ritenersi protetta la polmonite *a frigore* contratta da un minatore a causa dei continui sbalzi di temperatura a cui doveva assoggettarsi nei passaggi delle gallerie della miniera all'aperto. Cfr. Trib. Rovereto, 1 dicembre 1948, in “Il diritto del lavoro”, 1949, II, p. 149. Nello stesso senso vedi anche, App. Torino, 27 giugno 1947, in “La rivista italiana di previdenza sociale”, 1948, I, p. 127.

⁷⁹ Vedi App. Torino, 17 giugno 1947, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1947, p. 82; Trib. Aosta, 31 dicembre 1946, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1947, p. 24; Trib. Trieste, 22 gennaio 1954, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1954, p. 91.

⁸⁰ Tra gli altri, F. CARNELUTTI, *Ancora sull'occasione di lavoro*, in “Rivista del diritto commerciale”, 1905, p. 113; U. CHIAPPELLI, *L'occasione di lavoro e il cosiddetto «comportamento del lavoratore»*, in “Il diritto del lavoro”, 1948, II, p. 43; E. CATALDI, *Il concetto d'occasione di lavoro nei suoi limiti soggettivi e oggettivi*, in “Il diritto del lavoro”, 1962, I, p. 463; U. CHIAPPELLI, *Le finalità di lavoro considerate come fattore influente nella determinazione dell'occasione di lavoro*, in “Giurisprudenza italiana”, 1949, I, p. 141; G. BENETTINI, *Sull'occasione di lavoro*, in “Il diritto del lavoro”, 1940, II, p. 207; E. CABIBBO, *Infortunio sul lavoro, occasione di lavoro, ambiente di lavoro*, in “Rivista del lavoro”, 1941, p. 556; S. DIEZ, *L'occasione di lavoro nell'assicurazione contro gli infortuni*, in “Il diritto del lavoro”, 1934, p. 194; G. NERVI, *Ancora sull'occasione di lavoro*, in “Massimario della giurisprudenza del lavoro”, 1929, p. 48; L. LENZI, *Valutazione medico-legale della causa violenta e dell'occasione di lavoro (contributo casistico)*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1945, I, p. 173; A. MAROI, *L'occasione per necessità di lavoro*, in “Rivista critica in materia di infortuni sul lavoro”, 1926, p. 141.

inteso come possibilità di danno, e l'evento, ovvero il danno, dipendono non da un atto volontario estraneo al lavoro, ma da un'attività lavorativa necessaria al raggiungimento dei fini dell'impresa. Vale a dire che, deve trattarsi di un'attività che, sotto il punto di vista obiettivo, in relazione cioè al suo contenuto, sia necessariamente vincolata e coordinata al lavoro, con nesso di finalità; sia, cioè, necessaria alle esigenze dell'azienda»⁸¹.

In altri parole, per ritenere che un infortunio sia avvenuto in occasione di lavoro non è sufficiente e/o necessario che esso si sia verificato sul lavoro, deve invece assumersi che si sia verificato per il lavoro. Non è sufficiente che l'operaio ne rimanga vittima mentre sta lavorando, ma occorre che lo sia perché sta lavorando. Affinché un infortunio possa essere qualificato come avvenuto in occasione di lavoro non è sufficiente che sussista la causa violenta e che questa abbia colpito il lavoratore nel luogo in cui svolge le sue mansioni, ma è necessario che essa sia strettamente connessa con l'esplicazione dell'attività lavorativa, nel senso di rientrare nell'ambito di tale attività e di essere stata almeno occasionata dal suo esercizio⁸².

La giurisprudenza maggioritaria chiarirà con assoluta precisione che nel caso in cui tra l'evento lesivo e la prestazione lavorativa sussista un nesso eziologico, quanto meno mediato e indiretto, l'infortunio è indennizzabile anche se non riconducibile ad un rischio tipico della prestazione lavorativa, purché tra l'incidente sul lavoro e la prestazione stessa esista un nesso tale da rendere l'infortunio attinente alle mansioni svolte, in relazione alle modalità concrete dell'evento e alle maggiori probabilità che esso si verifichi nel corso di una determinata attività lavorativa⁸³.

Per essere più precisi, come insegna il Carnelutti, il cui pensiero in materia è ancora oggi dominante, l'infortunio può dirsi avvenuto in occasione di lavoro «ogni qualvolta sia il lavoro a determinare il rischio di cui è conseguenza l'infortunio stesso»⁸⁴. Strettamente collegata alla nozione giuridica di occasione di lavoro è la distinzione, proposta dallo stesso Autore, fra *rischio generico*, *rischio generico aggravato* e *rischio specifico*. Il primo si identifica in quello che, sia nella sua esistenza che nella sua quantità, è indipendente dalle peculiari condizioni dell'attività lavorativa, e quindi grava sull'operaio non in quanto tale, bensì *uti civis*, allo stesso modo che

⁸¹ Trib. Cremona, 21 agosto 1941, in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», 1941, II, p. 36.

⁸² G. FERRARI, G. FERRARI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Padova, Cedam, 2004, p. 162 ss.

⁸³ *Ivi*, p. 163.

⁸⁴ F. CARNELUTTI, *Infortuni*, cit., I. *Contra*, G. ROBERTI, *Lineamenti di diritto infortunistico*, Napoli, Jovene, 1937; M. ABATE, *L'infortunio in occasione di lavoro nella sua configurazione teorica*, in «Diritto e giurisprudenza», 1950, p. 138. Dire, pertanto, «infortunio in occasione di lavoro» non significa altro che «infortunio derivante da un rischio del lavoro alla cui esposizione il lavoro abbia dato occasione»; si può anche dire che un evento accidentale, determinato da cause esteriori dell'organismo, acquista il carattere d'infortunio sul lavoro solo quando possa essere riferito, per una ragione o per l'altra, al lavoro. Cfr. S. DIEZ, *L'assicurazione*, cit., p. 140.

grava su qualsiasi altro individuo. Il rischio *generico aggravato* si caratterizza rispetto al precedente perché, pur potendo riguardare anche individui che non svolgono una determinata attività, si realizza con un collegamento eziologico che potrebbe essere definito necessario con l'attività espletata o più genericamente con le necessità del lavoro (occasione di lavoro). Ed è questo collegamento che per se stesso conferisce al rischio generico quel *quid pluris* che lo differenzia da quello comune che incombe su tutti. Ad esempio, il rischio di essere colpito da un fulmine è generico; ma se il fulmine colpisce un lavoratore che, in quel particolare momento sta riparando un tetto, è proprio quella finalità di lavoro a conferire a quel rischio il diverso significato di rischio generico aggravato⁸⁵. Infine, il terzo tipo di rischio ipotizzato dal Carnelutti – ossia il rischio specifico – derivando sia la sua origine sia la sua maggiore intensità dalle caratteristiche condizioni dell'industria, grava, esclusivamente o in misura maggiore rispetto agli altri individui, su coloro che vengono a contatto con l'industria medesima.

Il Carnelutti stesso, che per primo ha identificato il *rischio generico aggravato* o rischio specifico indiretto o improprio del lavoro, lo ha opportunamente definito come un rischio *generico per qualità*, in quanto è indipendente per la sua natura dalle condizioni del lavoro e grava anche su chi non svolge alcuna attività lavorativa; ma che diventa *specifico per quantità*, nel momento in cui trova nelle condizioni del lavoro ragioni di aggravamento o di inasprimento, di modo che esso viene ad incombere maggiormente su coloro che disimpegnano dati lavori, o che si trovano in determinati ambienti per ragioni di lavoro (esempio tipico: la folgorazione per gli addetti a lavorazioni vicine ad alberi ad alto fusto). Ogni rischio generico, pertanto, può, verificandosi determinate circostanze inerenti al lavoro, trasformarsi in rischio aggravato.

In definitiva, quindi, perché l'infortunio sul lavoro sia indennizzabile, non è sufficiente né necessario che questo sia avvenuto durante l'orario di lavoro e sul luogo di lavoro. Questa concomitanza topografica e cronologica potrà esistere, ma non è necessaria come non è sufficiente. Ciò che deve esistere a determinare l'occasione di lavoro, non è il rapporto dell'attualità di tempo e di luogo fra lavoro ed infortunio, ma il rapporto di causalità fra il lavoro e il rischio, nel senso che sia il lavoro la causa che pone l'operaio o in condizione di essere esposto ad un rischio proprio dell'industria, o in condizione di essere più gravemente esposto ad un rischio generico⁸⁶.

⁸⁵ Cfr. F. CARNELUTTI, *Infortuni*, cit., I, p. 229 ss.; T. FEOLA, A. DI CORATO, R. CASTRICA, *Infortuni in itinere. Aspetti medico-legali: norme, giurisprudenza e dottrina*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 117; A. DE SIMONE, *Gli infortuni sul lavoro e in itinere: l'occasione di lavoro negli orientamenti giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 152 ss.

⁸⁶ Cfr. F. COCITO, *Commento*, cit., p. 163. Il requisito dell'attualità del lavoro venne richiesto dalla prima giurisprudenza formata intorno alla legge infortuni. Vedi, per questo, due sentenze della Cassazione, entrambe con la stessa data, Cass. 18 gennaio 1904, in "Rivista del diritto commerciale", 1904, II, p. 98; Cass. 18 gennaio 1904, in "Legge", 1904, II, p. 446.

È invece assolutamente necessario che il rischio del verificarsi del sinistro sia stato determinato dal lavoro, e che tale lavoro non sia a sua volta costituito da una qualsiasi attività, bensì consista nell'attività disposta dall'imprenditore ed oggetto del rapporto di lavoro, o quantomeno nella prestazione che, eseguita su iniziativa del lavoratore, risulti pur sempre utile e diretta agli scopi della produzione cui l'operaio stesso è destinato⁸⁷. Deve quindi trattarsi di un rischio «specifico» del lavoro, o almeno di un rischio «generico aggravato» dal lavoro e non di un rischio generico che gravi sul lavoratore così come su qualsiasi altra persona. Con riferimento sempre all'esempio della folgorazione, si può, dunque, sostenere che il fulmine è senz'altro, di per sé, un rischio generico, che però diventa generico aggravato nel momento in cui colpisce un prestatore d'opera che, per il suo lavoro, sia costretto a rimanere nei pressi di qualcosa che possa rappresentare una *vis attractiva* nei confronti di tale evento naturale.

La condizione di lavoro, pertanto, può far sì che l'individuo, a causa del suo lavoro, vi resti esposto più degli altri o, diversamente dagli altri, si trovi nell'impossibilità di sfuggire, di ritardare o di attutire le conseguenze dell'evento. Non è sufficiente, cioè, che l'infortunio per essere indennizzabile avvenga sul luogo del lavoro o durante il lavoro svolto dall'operaio, ma è indispensabile che avvenga in rapporto al lavoro commesso dallo stesso, ovvero che il lavoro direttamente o indirettamente determini l'esposizione del lavoratore all'azione dell'evento produttore della lesione violenta a suo danno. E ciò in quanto presupposto del diritto all'indennizzo è il rischio professionale e tale può essere esclusivamente quello che è determinato dal lavoro. Perché il rischio specifico divenga anche rischio professionale, perché vi sia occasione di lavoro ed infortunio sul lavoro, occorre un qualcosa in più, e cioè che l'operaio non solo venga a contatto con l'industria, ma lo sia per ragione del suo lavoro. La semplice coincidenza di un evento dannoso o che si verifichi durante il lavoro o sul luogo di questo non può attribuire all'evento quel carattere professionale che costituisce il presupposto della tutela.

Infine, come ultima fattispecie di rischio alla quale l'operaio può trovarsi esposto nell'occasione di lavoro, va citata sia pure molto brevemente, l'ipotesi in cui egli si espone volontariamente ad un rischio nel compiere un atto spontaneo non espressamente richiesto dalla finalità di lavoro o nell'adempiere ad urgenze impellenti, per le quali non vi è possibilità di richiedere preventivamente

⁸⁷ Cass. 23 aprile 1935, in "Il Massimario del Foro italiano", 1935, c. 334; Cass. 25 gennaio 1935, in "Il Massimario del Foro italiano", 1935, c. 64; Cass. 31 gennaio 1934, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1934, voce *Infortuni sul lavoro*, nn. 339 e 340; Cass. 9 maggio 1933, in "Massimario della giurisprudenza del lavoro", 1933, p. 411; Cass. 6 aprile 1933, in "Giurisprudenza del lavoro", 1933, p. 502; Cass. 4 luglio 1931, in "Rassegna della previdenza sociale", 1931, II, p. 165; Cass. 27 novembre 1930, in "Giurisprudenza italiana", 1981, p. 86; inoltre, Cass. 23 febbraio 1948, n. 278, in "La rivista italiana di previdenza sociale", 1948, p. 570.

l'autorizzazione. L'esempio più indicativo di una simile circostanza è rappresentato da un'azione di salvataggio nei confronti di un collega di lavoro a sua volta infortunatosi⁸⁸. In una siffatta ipotesi, l'azione materiale del prestatore d'opera viene compiuta nell'interesse dell'azienda o della produzione e da ciò è possibile configurare in essa l'occasione di lavoro (rischio improprio)⁸⁹.

5. *La perdita della capacità lavorativa e la sua rilevanza agli effetti dell'assicurazione infortuni sul lavoro.*

L'infortunio sul lavoro, come abbiamo avuto modo di precisare anche in altra sede⁹⁰, si concretizza nella sua classica configurazione giuridica nel caso in cui all'incontro accidentale, vale a dire fortuito, non voluto e impreveduto⁹¹, della causa violenta con l'organismo in occasione di lavoro, consegue un danno lavorativo, ricomprensibile all'interno delle seguenti categorie, ognuna delle quali può presentare modalità e gradazioni diverse, ovvero: incapacità permanente assoluta⁹²; incapacità permanente parziale⁹³; incapacità temporanea assoluta⁹⁴; incapacità temporanea parziale⁹⁵; morte.

⁸⁸ G. MIRALDI, *Infortunio in opere di soccorso*, in "La rivista italiana di previdenza sociale", 1948, II, p. 222; C. LEGA, *L'opera di soccorso a persona estranea all'azienda e l'assicurazione infortuni*, in "La rivista italiana di previdenza sociale", 1948, II, p. 443.

⁸⁹ Cfr. P. FUCCI, P. ROSSI, *La medicina legale degli infortuni e delle malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 67-68.

⁹⁰ Cfr. M. MORELLO, *Diritto, lavoro, sicurezza*, cit., pp. 150-160.

⁹¹ L'imprevedibilità che qualifica l'infortunio è però da considerarsi in concreto, cioè a dire con riferimento ad ogni singolo e determinato evento lesivo. Cfr. A. CAZZANIGA, C.M. CATTABENI, *Medicina legale e delle assicurazioni*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1970, p. 375.

⁹² Ai sensi dell'art. 94, r.d. n. 141/1904, l'incapacità perpetua o permanente si ha quando l'operaio riporta la perdita di qualche membro o di uno dei cinque sensi, che gli impedisca di eseguire qualsiasi lavoro, oppure ne limiti l'attitudine per tutta la sua vita. Pertanto possiamo parlare di invalidità permanente assoluta quando si tratti di cecità, di perdita delle due braccia e delle due gambe, di perdita di un braccio e di una gamba, o di perdita di una mano e di un piede.

⁹³ L'art. 94, comma 2, del r.d. n. 141/1904, definisce l'invalidità permanente parziale come la conseguenza di un infortunio, che diminuisca in parte, ma essenzialmente e per tutta la vita, l'attitudine al lavoro. È da ritenersi che la perdita totale dell'uso del braccio sinistro determini inabilità permanente parziale, anche quando non si possa escludere che, per una nuova operazione chirurgica, alla quale l'infortunato non si voglia sottoporre, l'arto riacquisti la sua funzionalità. Cfr. Cass. Roma, 29 dicembre 1908, in "Il contratto di lavoro", 1909, p. 51; App. Genova, 28 novembre 1902, in "Rivista infortuni", 1903, V, p. 172.

⁹⁴ Anche in questo caso il regolamento ci fornisce la nozione di questo genere d'inabilità. L'incapacità temporanea, se assoluta, è la conseguenza di un infortunio che impedisce totalmente, per un determinato periodo di tempo, di attendere al lavoro.

⁹⁵ L'incapacità temporanea parziale è quella che diminuisce solo in parte, per un dato lasso di tempo, l'attitudine al lavoro.

La normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dunque, mira ad indennizzare non la lesione in sé, ma il prestatore d'opera per la perdita economica subita per effetto dell'inabilità prodotta dall'infortunio, o per meglio dire per il danno economico derivantegli da tale incapacità. Oggetto della tutela non è la lesione all'integrità fisica del lavoratore assicurato, ma l'inabilità che ne consegue e che lo danneggia nella sua capacità produttiva⁹⁶. Il criterio da cui si desume il danno è perciò il grado di incapacità al lavoro proficuo.

Ma a questo punto dobbiamo necessariamente porci l'interrogativo derivante da tutta una serie di problemi interpretativi ed applicativi, ovvero: l'inabilità risultante deve essere valutata nei riguardi del lavoro specifico cui l'operaio è addetto o piuttosto del lavoro in genere?⁹⁷ Per rispondere alla questione può essere utile considerare che, quando nella valutazione dell'inabilità, si parla di attitudine al lavoro, secondo l'orientamento prevalente sia in giurisprudenza sia in dottrina, ci si intende riferire al lavoro c.d. generico⁹⁸, ovvero, ad un lavoro genericamente proficuo, e non a quello c.d. specifico, svolto dal lavoratore al momento dell'infortunio. Secondo il Carnelutti⁹⁹, «in linea assoluta, l'incapacità al lavoro generico dovrebbe intendersi nel senso di difetto di capacità a qualunque lavoro, così che la possibilità di compiere un lavoro qualunque elimini l'incapacità».

Il problema immediato che si pone alla prassi applicativa e alla dottrina è quello di stabilire il criterio distintivo tra lavoro generico e lavoro specifico. La soluzione si troverà con l'introduzione della distinzione tra la perdita parziale di un

⁹⁶ Sul punto cfr. in particolare C. GERIN, *La valutazione medico-legale del danno alla persona in responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 1987; E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, II, *Gli elementi del rapporto*, Roma, Jandi Sapi Editori, 1962, p. 579; C. LEGA, *La capacità lavorativa e la sua tutela giuridica*, Milano, Giuffrè, 1950; G. FRANCONI, *Capacità al lavoro e capacità al guadagno nelle leggi sulla invalidità e sugli infortuni del lavoro*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1923, 11, p. 26. In giurisprudenza, App. Trieste, 13 maggio 1934, in "Foro Veneto", 1934, p. 679; App. Firenze, 14 novembre 1933, in "Monitore dei Tribunali", 1934, p. 863.

⁹⁷ Per la prima soluzione, si veda Cass. Torino, 30 marzo 1912, in "Il Foro italiano", 1912, I, c. 944; Cass. Torino, 21 gennaio 1911, in "Giurisprudenza italiana", 1911, I, 1, p. 390; Cass. Torino, 18 gennaio 1910, in "Giurisprudenza italiana", 1910, I, 1, p. 936; Cass. Torino, 3 ottobre 1907, in "Giurisprudenza italiana", 1908, I, 1, p. 61; Cass. Firenze, 21 febbraio 1910, in "Giurisprudenza italiana", I, 1, p. 936. Per la seconda soluzione, App. Bologna, 25 giugno 1909, in "Giurisprudenza italiana", 1909, I, 2, p. 600; Trib. Venezia, 2 dicembre 1909, in "Rivista infortuni", 1910, p. 81; App. Genova, 8 giugno 1909, in "Il Foro italiano", I, c. 1331.

⁹⁸ Cass. 17 gennaio 1936, in "Il Foro italiano", voce «infortuni», n. 37; Cass. 1 dicembre 1934, in "Rassegna della previdenza sociale", 1934, p. 227; Trib. Salerno, 12 luglio 1906, in "Rivista infortuni", 1906, III, V, p. 514.

⁹⁹ F. CARNELUTTI, *Criteri di valutazione dell'inabilità dipendente da infortunio*, in "Infortuni sul lavoro", 1906, II, p. 6 ss.

organo tariffato da tutti gli altri casi: qui il criterio non poteva essere se non quello stabilito dal T.U. per fissare il grado di funzionalità persa, ed in base a questo determinare la riduzione del salario. La proporzione della diminuzione di funzionalità è anche la proporzione della riduzione del salario¹⁰⁰. «Distinguere – aggiunge il Carnelutti – fra funzionalità fisiologica e funzionalità lavorativa per ricavarne che a quest’ultima si riferisca l’art. 95¹⁰¹, tanto più che non parla espressamente – di funzionalità in tal senso, non è serio; la funzionalità è una sola e ciò che si chiama funzionalità lavorativa è la correlazione fra funzionalità e attitudine al lavoro. Ma questo legame è fissato dalla legge e non può essere variato. Dire che il grado di funzionalità residua deve essere diversamente apprezzato in rapporto al lavoro specifico significa voler far rientrare per la finestra quello che deve uscire per la porta: l’indagine concreta dell’inabilità nel singolo caso»¹⁰².

Per i casi di perdita cumulativa di organi, abolito il sistema del precedente regolamento, secondo cui si cumulavano le indennità stabilite per la perdita dei singoli organi, il legislatore lasciava in effetti campo libero ad ogni possibile valutazione individuale. Nel valutare la riduzione del salario nei casi di perdita di più organi, non si sarebbe dovuto guardare alla diminuzione di attitudine dell’operaio al lavoro in genere o al lavoro in specie, ma unicamente alla diminuita

¹⁰⁰ La giurisprudenza stabilì alcuni criteri, tra i quali quello in base al quale l’indennità dovuta per inabilità permanente parziale deve essere proporzionata non alla residuale funzionalità dell’arto offeso, la quale non sempre è in esatta proporzione con l’attitudine al lavoro, ma alla residuale potenzialità lavorativa dell’infortunato. Cfr. Cass. Torino, 19 ottobre 1904, in “Annali del credito e della previdenza”, 1904, I, p. 427. Nel sistema della legge belga, invece, il giudice deve tener conto non solo del deprezzamento attuale, ma altresì della diminuzione normale della capacità professionale dell’operaio colpito da infortunio. Egli deve considerare, come base di valutazione, quando l’infortunato non abbia più la stessa attitudine al lavoro cui era adibito, la maggiore abilità che potrà acquistare in avvenire a servirsi del membro mutilato. Cfr. S. RAMERI, *Infortuni*, cit., p. 80.

¹⁰¹ Per la valutazione delle inabilità permanenti parziali, al fine di non lasciare completamente il giudizio all’arbitrio del perito o del magistrato, sul quale influivano sin da allora troppi elementi soggettivi, derivandone ingiuste sperequazioni nell’indennità concessa in casi diversi per identiche lesioni, il legislatore ritenne opportuno stabilire, all’art. 95 del regolamento per l’esecuzione della legge, alcuni punti fissi di riferimento, concretando in cifre percentuali il quantitativo di riduzione della capacità lavorativa, misurata in ragione della riduzione del salario corrispondente alle più comuni eventualità traumatologiche. L’art. 95, r.d. n. 141/1904, che è l’esatta riproduzione dell’art. 74, r.d. n. 411/1898, determina i coefficienti di riduzione del salario in relazione al grado di quelle invalidità permanenti parziali che, per essere le più frequenti e le meglio definite, possono servire da termine di confronto per tutti gli altri casi pratici. Il limite minimo di riduzione è quello del 5%, il massimo dell’80%. Qualora si verifici la perdita di più membra o arti, o organi, o di più parti dello stesso organo, la riduzione del salario deve essere determinata di volta in volta, tenendo conto di quanto effettivamente è diminuita l’attitudine dell’operaio al lavoro, come conseguenza dell’infortunio. Cfr. tra gli altri, P. FUCCI, P. ROSSI, *La medicina legale*, cit., pp. 12-13.

¹⁰² F. CARNELUTTI, *Criteri di valutazione*, cit., p. 6 ss.

possibilità di dedicarsi ad un qualsiasi lavoro remunerativo. Il giudice quindi non avrebbe dovuto stabilire di quanto è diminuita nello specifico l'attitudine dell'operaio al lavoro che prima eseguiva, ma di quanto fosse diminuita la sua attitudine al lavoro lucrativo, di quanto cioè fosse diminuita la sua capacità al guadagno. La decisione doveva essere presa caso per caso, a seconda delle varie circostanze di fatto, di cui bisognava necessariamente tener conto¹⁰³.

Lo stesso criterio doveva applicarsi nei casi di invalidità permanente parziale che riguardavano la perdita di uno degli organi non tariffati all'art. 95, r.d. n. 141/1904.

La perdita assoluta ed irreversibile della funzionalità di membra, arti, e organi era equiparata alla loro mutilazione anatomica. Quando, invece, questi fossero resi soltanto parzialmente inservibili, la riduzione del salario si determinava in proporzione al grado della funzionalità perduta, senza però che la riduzione stessa potesse essere inferiore al 5%¹⁰⁴.

Ma una questione difficile che si presentava nella pratica anche quando era in vigore la l. n. 80/1898, rimaneva ancora insoluta, non avendo né il T.U. né il relativo regolamento stabilito i criteri per risolverla. Si trattava del fatto in cui delle concause agivano in modo, che l'infortunio avesse portato conseguenze ben più gravi di quelle che normalmente avrebbe dovuto avere. Esempio inequivocabile il caso della cecità. L'art. 95, r.d. n. 141/1904, nell'ultimo numero dell'elenco, parla di "perdita totale della facoltà visiva di un occhio", per la quale la diminuzione del salario doveva essere effettuata nella proporzione del 35%. Ma *quid iuris* nel caso dell'operaio, già cieco di un occhio, che perda l'altro in un infortunio sul lavoro?

La giurisprudenza si esprimerà in maniera contraddittoria, quasi a dimostrazione delle varie e più disparate tendenze che prevalevano sull'interpretazione della legge in esame; talvolta si trova deciso che l'indennità debba esser quella corrispondente all'inabilità permanente parziale¹⁰⁵, talaltra che la

¹⁰³ App. Napoli, 22 ottobre 1909, in "Il contratto di lavoro", 1910, p. 91; App. Luca, 18 dicembre 1908, in "Rivista infortuni", 1908, 7, p. 45.

¹⁰⁴ Cfr. G. BORTOLOTTI, *Commento*, cit., p. 94.

¹⁰⁵ La Corte di cassazione di Torino, nell'agosto del 1902, ha confermato la sentenza 5 marzo 1901 della Corte d'appello di Genova. Entrambe le sentenze hanno ritenuto che l'operaio, già privo di un occhio, che durante il lavoro abbia perduto l'altro e sia rimasto però completamente cieco, non possa pretendere l'indennità stabilita dall'art. 94 del regolamento per il caso di perdita totale della forza visiva dei due occhi, ciò che produce invalidità assoluta e permanente al lavoro, ma ha

perdita dell'unico occhio rimasto debba essere equiparata alla perdita completa della facoltà visiva¹⁰⁶.

Secondo l'art. 103, r.d. n. 141/1904, l'istituto assicuratore ha sempre diritto di sottoporre l'operaio alle visite di controllo che creda opportune. Quando però debba compiere atti che possano avere influenza sull'andamento della cura, le visite devono essere fatte alla presenza del medico curante. Il lavoratore non può, senza giustificato motivo, rifiutare di prestarsi a spese dell'istituto assicuratore, ad una o più visite da effettuarsi dal proprio medico curante, o da altro medico di sua fiducia, in contraddittorio del medico fiduciario dell'istituto, né rifiutarsi di entrare in appositi istituti o gabinetti medici indicati dall'assicuratore allo scopo di accertare le conseguenze dell'infortunio¹⁰⁷. L'ingiustificato rifiuto può portare alla sospensione dell'indennità giornaliera per inabilità temporanea¹⁰⁸. A riguardo l'art. 119 dispone che, nel caso in cui l'operaio infortunato sia stato con il suo consenso ricoverato nell'infermeria istituita a cura e spese dell'industriale, l'istituto assicuratore deve prelevare un terzo dell'indennità giornaliera spettante all'infortunato per versarlo nella cassa di tale infermeria, e ciò, ben inteso, in totale o parziale rimborso delle spese affrontate dall'industriale, a vantaggio dei propri operai. Qualora se ne presenti la necessità e l'urgenza, le amministrazioni ospedaliere non possono rifiutarsi di ricevere negli ospedali gli operai colpiti da

diritto soltanto alla minore indennità stabilita dal successivo art. 95 per la perdita di un solo occhio. Cfr. Cass. Torino, 20 agosto 1902, in "Il Foro italiano", 1902, I, c. 95; App. Genova, 5 marzo 1901, in "Il Foro italiano", 1902, I, c. 758.

¹⁰⁶ Diversamente, la Corte d'appello di Torino, con sentenza 25 luglio 1902, riteneva doversi tener conto non della gravità della lesione considerata in sé, ma delle conseguenze dell'infortunio, e quindi dello stato d'invalidità totale o parziale in cui, indipendentemente dalle sue anteriori condizioni sanitarie, l'operaio venga a trovarsi per la lesione riportata; e ne dedusse che la perdita di un occhio debba essere considerata come cecità assoluta se la vittima, prima dell'infortunio, mancava dell'altro. Cfr. App. Torino, 25 luglio 1902, in "Il Foro italiano", 1902, I, c. 1347; App. Firenze, 31 dicembre 1904, in "Rivista del diritto commerciale", 1905, II, pp. 566-569. In base a queste considerazioni si è ritenuto che, allorché la ferita riportata dall'operaio aggravi un male cronico, in modo che in seguito di tale riaccutizzazione si verifichi la morte, l'indennità sia dovuta per la morte e non per la sola ferita. Cfr. Trib. Roma, 31 dicembre 1901, in "Legge", 1902, I, p. 341.

¹⁰⁷ Trib. Mondovì, 13 aprile 1905, in "Il contratto di lavoro", 1905, p. 439; Trib. Volterra, 27 dicembre 1904, in "Giurisprudenza italiana", 1905, p. 171. Può però rifiutarsi di entrare in un ospedale e/o assoggettarsi a delle cure presso appositi istituti. Cfr. Trib. Spoleto, 30 novembre 1907, in "Il contratto di lavoro", 1908, p. 54; App. Palermo, 6 luglio 1906, in "Il contratto di lavoro", 1908, p. 285.

¹⁰⁸ Cfr. App. Genova, 15 aprile 1904, in "Temi genovesi", 1904, p. 251.

infortunio sul lavoro salvo il rimborso verso chi di ragione delle spese di ricovero, e ciò sotto la comminatoria contenuta nell'art. 146, r.d. n. 141/1904¹⁰⁹.

Un grave difetto di questa legge restava il fatto che nonostante l'aumento delle categorie di lavoratori beneficiati dalla tutela, veniva comunque esclusa l'enorme maggioranza dei lavoratori agricoli e forestali. Questo e le ricorrenti speculazioni e simulazioni di infortuni, riferite dagli operatori dell'epoca, renderanno necessarie innovazioni estensive della tutela ed ulteriori modifiche. Queste ultime troveranno parziale accoglimento nel decreto luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450, che estenderà l'assicurazione contro gli infortuni al mondo del lavoro agricolo. Con tale estensione, significativamente maturata in pieno conflitto mondiale, con l'adozione di alcuni criteri superati nel corso della successiva evoluzione, saranno introdotti nell'ordinamento previdenziale principi nuovi e di grande rilievo che successivamente troveranno piena applicazione anche nella normativa dello stesso settore industriale. Basti solo ricordare, da un lato, l'introduzione del principio dell'automaticità delle prestazioni in favore dei lavoratori interessati, che divengono assicurati "di pieno diritto" in virtù del solo svolgimento dell'attività relativa, e, dall'altro l'apertura della tutela assicurativa a figure professionali diverse da quelle del lavoratore subordinato (proprietari, mezzadri, affittuari coltivatori diretti, loro mogli e loro figli).

Il legislatore fascista avrebbe ereditato le acquisizioni della legislazione previdenziale dell'epoca liberale, procedendo per ulteriori e graduali passi alla realizzazione di un'opera di estensione e di rafforzamento della tutela antinfortunistica, secondo linee di più sicura e chiara continuità con la legislazione precedente.

Abstract

Il presente studio si propone di inquadrare dal punto di vista storico-giuridico le origini della tutela degli infortuni sul lavoro, mettendone in evidenza gli elementi definitori, ossia la causa violenta e l'occasione di lavoro.

¹⁰⁹ Art. 120, r.d. n. 141/1904. A questo proposito è interessante richiamare il parere del Consiglio di Stato in base al quale, nel caso di immediate cure di assistenza prestate in ospedale ad un operaio infortunato, queste devono essere a carico del comune cui il ferito appartiene per domicilio di soccorso ai sensi della l. 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni di beneficenza, salvo il rimborso verso il ricoverato o verso l'industriale tenuto a sostenere le spese per le prime immediate cure ai sensi dell'art. 9, ult. cpv., della legge sugli infortuni. Cfr. Cons. Stato, 10 settembre 1902, in "Rivista infortuni", 1903, V, p. 44.

The present study aims to analyze from the historical-legal point of view the origins of the protection of work-related injuries. It brings to light the two peculiar facts of violent cause and occasion of work.

Parole chiave

tutela, infortuni, causa violenta, perdita della capacità lavorativa

Keywords

protection, injuries, violent cause, decline in work capacity



Rischio geopolitico ed attività di ricerca: alcune osservazioni in materia di valutazione, prevenzione e responsabilità**

di Roberta Nunin*

SOMMARIO: 1. Il tema. – 2. Sicurezza sul lavoro e nozione di ‘rischio geopolitico’. – 3. Valutazione, prevenzione, responsabilità: suggerimenti operativi e problemi aperti.

1. *Il tema*

Il brutale omicidio di Giulio Regeni, avvenuto all’inizio del 2016 in Egitto, mentre il giovane, dottorando presso l’Università di Cambridge, stava portando avanti una ricerca sul campo in un Paese fortemente segnato negli ultimi anni da rilevanti tensioni tanto sul piano socioeconomico quanto su quello politico, ha reso drammaticamente attuale e necessaria una riflessione su una materia fino ad oggi alquanto sottovalutata e per questo probabilmente non ancora adeguatamente indagata: la gestione della sicurezza sul lavoro di tutte le persone che, a diverso titolo, siano impegnate in attività di ricerca scientifica in contesti ove si riscontri (anche) l’incidenza di specifici fattori di rischio di carattere geopolitico¹.

Il tema risulta di estremo interesse, non meritando affatto di essere trascurato, come avvenuto sino ad oggi, in ragione di un preteso rilievo secondario e marginale dello stesso; piuttosto, alla luce della tradizionale, quasi ‘ontologica’,

* Roberta Nunin è professore associato di Diritto del lavoro nell’Università di Trieste. nunin@units.it

Questo breve scritto è dedicato alla memoria di Giulio Regeni e riprende e sviluppa alcune riflessioni formulate dall’A. nella relazione presentata in occasione della Giornata di Studi tenutasi a Trieste il 18 ottobre del 2016 e dedicata alla sicurezza sul lavoro dei ricercatori nelle aree a rischio geopolitico.

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

¹ Nella letteratura anglosassone, con specifico riferimento alle attività di ricerca nel campo delle scienze sociali, v. sul tema G. LEE-TREWEEK, S. LINKOGLE (eds.), *Danger in the Field: Risk and Ethics in Social Research*, London, Geraldine Lee-Treweek, 2000, dove si osserva (p. 201) come «traditionally risk in universities has been seen in terms of threats from physical work and from accidents on campus; academic and research staff have not been ‘risk assessed’ in relation to social research activity. Notions about academic work as a penpushing, middle class pursuit contribute to the underrecognition of the risks of social research. In argomento v. anche V. DICKSON-SWIFT, E.L. JAMES, S. KIPPEN, P. LIAMPUTTONG, *Risk to Researchers in Qualitative research on Sensitive Topics: Issues and Strategies*, in “Qualitative Health research”, 2008, p. 133 ss., ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

mobilità che da sempre caratterizza la figura del ricercatore, riteniamo sia giunto il momento di dedicare a tali questioni l'attenzione che richiedono, tanto più laddove si prenda atto del fatto che in quest'ambito sembrano ancora mancare delle prassi – tanto sul piano della valutazione, quanto su quello della progettazione delle misure preventive – ampiamente condivise e diffusamente applicate.

Con riguardo all'obbligazione di garanzia che il datore di lavoro sempre assume nei confronti dei propri dipendenti, non vi è alcun dubbio che al primo sia imposto di valutare puntualmente (*ex art. 28 del d.lgs. n. 81/2008*) anche gli eventuali rischi di natura geopolitica, laddove si possa presumere una possibile esposizione agli stessi del lavoratore o della lavoratrice, dando conto dell'esito di una tale valutazione nel documento di valutazione dei rischi (DVR), al fine di attivare come d'obbligo risorse e competenze per la progettazione e l'adozione delle necessarie misure preventive. D'altra parte, come è noto, la nozione ampia di "lavoratore" fatta propria dal Testo Unico in materia di sicurezza sul lavoro (v. art. 2 del d.lgs. n. 81/2008) si estende in alcuni casi anche agli studenti degli istituti di istruzione superiore ed universitari², per i quali – in particolare nel secondo caso – la possibilità di svolgimento di attività di ricerca all'estero non è affatto infrequente e dunque potrebbe ben far sorgere dei dubbi e delle incertezze circa gli obblighi concreti, le misure di prevenzione da adottare e le relative responsabilità.

2. Sicurezza sul lavoro e nozione di 'rischio geopolitico'

Volendo impostare una riflessione sulle problematiche che abbiamo sopra sinteticamente delineato, risulta in prima battuta naturalmente necessario un chiarimento quanto alla nozione stessa di «rischio geopolitico», che non può essere disgiunta da alcune osservazioni quanto alle interrelazioni tra la medesima e quella di «ambiente di lavoro».

Può essere utile qui ricordare che la Commissione per gli interpellati del Ministero del lavoro³ ha di recente avuto modo di precisare, con estrema chiarezza, che l'obbligo di valutazione dei rischi del datore di lavoro comprende (anche) «i potenziali e peculiari rischi *ambientali* legati alle caratteristiche del Paese in cui la prestazione lavorativa dovrà essere svolta, quali, a titolo esemplificativo, i cosiddetti rischi generici aggravati, legati alla situazione geopolitica del paese (es. guerre civili, attentati, ecc.) e alle condizioni sanitarie del contesto geografico di riferimento non considerati astrattamente, ma che abbiano la ragionevole e concreta possibilità di manifestarsi in correlazione all'attività lavorativa svolta.»

² Con riguardo alla vicenda dell'adeguamento della disciplina del d.lgs. n. 81/2008 alle università ed alla persistente vigenza, nelle more, del d.m. n. 363/1998 si rinvia per un approfondimento alle considerazioni di P. PASCUCCI, *La figura complessa del datore di lavoro per la sicurezza nelle università tra "vecchio" e "nuovo" diritto*, in "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2016, n. 1, p. 3 ss., in <http://olympus.uniurb.it>.

³ V. Risposta a Interpello n. 11/2016.

Ove si ponga mente ad un tale obbligo, così esplicitato, ci si potrebbe legittimamente interrogare sulla responsabilità di un datore di lavoro che abbia apprestato ogni misura di sicurezza relativa a rischi che siano *direttamente* ed immediatamente riconducibili alle proprie strutture ed al proprio processo produttivo, ma che non abbia attentamente e concretamente valutato i rischi discendenti dalla pericolosità del ‘teatro’ sociopolitico, economico ed ambientale nel quale la propria attività venga – anche solo in parte – ad esplicarsi. Detto in altri termini, potrà questo datore di lavoro considerarsi esente da responsabilità, alla luce della cornice normativa disegnata dal Testo Unico, nell’ipotesi che i propri dipendenti siano vittime di atti terroristici commessi da terzi⁴ in tali contesti ambientali?

Proprio la necessità di cercare di dare una risposta adeguata a questo non irrilevante interrogativo impone di affrontare in primo luogo alcune questioni di carattere terminologico, che peraltro potranno in questa sede essere solo sommariamente evidenziate. Se infatti – in una prospettiva di prima approssimazione e senza nessuna ambizione di dare qui conto di un dibattito scientifico ricco ed articolato, dal quale emerge una significativa pluralità di approcci⁵ – con il termine «geopolitica» si evocano sostanzialmente i rapporti tra fattori geografici e politici, laddove poi si scenda in concreto alla definizione di «*rischio geopolitico*», in letteratura salta subito agli occhi l’assenza di un indirizzo univoco, essendo detto rischio tradizionalmente individuato nella possibilità che la politica estera di un certo Paese influenzi o perturbi le dinamiche politiche e/o sociali interne di un altro Paese (o, più ampiamente, di una certa area geografica), senza però trascurare la circostanza che al giorno d’oggi tale espressione viene

⁴ In relazione agli esiti di attentati terroristici, si vedano sul punto le osservazioni di F. BACCHINI, *Sicurezza sul lavoro, attività criminosa di terzi e attentati terroristici: valutazione del rischio e responsabilità datoriale*, 2016, in <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoLavoro/2016-04-20/>. Inoltre, con peculiare riguardo al contesto dell’università, v. – per un’analisi dell’impatto potenziale degli attentati terroristici sulla materia della gestione sicurezza del lavoro – le riflessioni di G. SCLIP (*Sicurezza sul lavoro e attentati terroristici: dalla valutazione del rischio alla prevenzione possibile*, in “Igiene e sicurezza del lavoro”, 2016, n. 11, p. 578 ss.), che affronta il tema della valutazione di tali rischi e della prevenzione muovendo da una considerazione del *campus* universitario come esemplificazione di uno spazio urbano pubblico.

⁵ Per una sintetica panoramica delle diverse teorie geopolitiche v. C. Jean, voce *Geopolitica*, in *Enciclopedia del Novecento Treccani*, Supplemento 1998, in <http://www.treccani.it>, ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici. In questo scritto l’A. osserva come «il termine geopolitica - in genere utilizzato pragmaticamente (...) - indica e comprende i vari apporti provenienti da settori disciplinari diversi che, a vario titolo, influiscono sulle decisioni particolari e sulle politiche generali riguardanti tanto gli affari interni quanto le relazioni esterne. La geopolitica generalmente riflette una visione realistica, conflittuale e talvolta deterministica della politica, specie internazionale: in alcuni casi si tratta di una semplice concettualizzazione ex post di decisioni già prese, finalizzata all’acquisizione del consenso interno ed esterno, alla manipolazione e alla propaganda; in altri, i suoi approcci, metodi e tecniche sono utilizzati in modo sistematico per elaborare scenari e per migliorare la qualità delle decisioni riguardanti la definizione di interessi e di obiettivi, di politiche e di strategie. In modo soggettivo e mai neutrale, nella geopolitica vengono utilizzati apporti che vanno dalla geografia politica alla storiografia, alla politologia, all’economia internazionale, alla psicologia collettiva, alla demografia, alla strategia militare, e così via. Vengono poi impiegate le tecniche di rappresentazione cartografica, per far confluire in un dato spazio le varie valutazioni».

anche usualmente e sempre più diffusamente utilizzata per evidenziare i potenziali rischi derivanti da situazioni (più o meno conclamate e riconosciute) di instabilità politica proprie di un determinato contesto nazionale e/o geografico. Ad esempio, un tale rischio viene evocato in presenza dei c.d. conflitti ‘a bassa intensità’, o in relazione alla frequente ricorrenza di gravi attacchi terroristici⁶, o con riguardo a contesti nel quale cambi di regime, più o meno repentini, appaiono segnati da episodi di violenza diffusa.

Se dunque, in via di prima approssimazione, questo è il rischio evocato, si può immediatamente osservare come, già valorizzando la previsione di cui all’art. 2087 c.c. (norma di chiusura del sistema prevenzionistico, che impone al datore di lavoro l’obbligo di tutelare l’integrità fisica e la ‘personalità morale’ – leggi: dignità – del lavoratore), sia delineabile una possibile responsabilità datoriale per le conseguenze di atti criminosi realizzati da terzi ai danni del lavoratore inviato all’estero ed operante in contesti ambientali particolarmente difficili; peraltro, per scongiurare una tale responsabilità, rileva subito il ruolo cruciale proprio di un’attenta valutazione della prevedibilità – intesa come la ragionevole e concreta possibilità di manifestarsi – o (al contrario) dell’imprevedibilità di un rischio siffatto.

In relazione poi al tema che qui specificamente interessa – e cioè la tutela dei soggetti (lavoratori e assimilati) impegnati in attività/missioni di ricerca – non deve inoltre trascurarsi, laddove si consideri la specificità dell’università⁷, anche la potenziale responsabilità in relazione ai rischi per la salute psicofisica e l’incolumità di studenti, dottorandi ed altri soggetti a questi assimilabili, qualora gli stessi possano essere esposti a tali specifici rischi in occasione di ricerche svolte all’estero.

È certo innegabile che l’art. 2, lett. a), del Testo Unico, laddove evoca le figure ‘assimilate’ al lavoratore dipendente ai fini dell’applicazione della normativa prevenzionistica, si riferisce – per gli studenti – ad attività svolte nei «laboratori»⁸, dunque utilizza un’espressione che, considerata nella sua valenza semantica, potrebbe far sorgere qualche dubbio non irragionevole in relazione ad alcune attività di ricerca condotte ‘sul campo’. Se in alcune ipotesi il dubbio è stato sciolto

⁶ In relazione alla quale si rinvia nuovamente a G. SCLIP, *Sicurezza sul lavoro e attentati terroristici*, cit.

⁷ Con riguardo al tema della sicurezza sul lavoro nelle Università v. P. PASCUCCI, *La figura complessa del datore di lavoro*, cit.; A. PIOVESANA, *Il datore di lavoro per la sicurezza nell’università: individuazione e responsabilità*, in “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, 2015, p. 267 ss.; S. ROMANELLI, *Le università*, in M. RUSCIANO – G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. VIII, Torino, Utet giuridica, 2007, p. 153 ss.; A. TAMPIERI, *La sicurezza sul lavoro nell’Università tra regolamento interno e modello organizzativo*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 11/2012, <http://olympus.uniurb.it>; A. ZINI, *La sicurezza sul lavoro nelle strutture scolastiche e universitarie*, in “Diritto delle relazioni industriali”, 1999, p. 169 ss.; F. STOLFA, *Sicurezza nelle scuole o nelle università*, in “Igiene e sicurezza del lavoro”, 1999, p. 468 ss.

⁸ La norma equipara al lavoratore “l’allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l’allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione”.

dalla stessa normativa di dettaglio – e qui è opportuno richiamare l'art. 2, comma 3, del d.m. n. 363/1998, che considera come «laboratorio» non solo i luoghi o gli ambienti in cui si svolgono attività di didattica, di ricerca o di servizio che comportino l'uso di macchine, di apparecchi ed attrezzature di lavoro, di impianti, di prototipi o di altri mezzi tecnici, ovvero di agenti chimici, fisici o biologici, ma anche *i luoghi o gli ambienti ove si svolgono attività al di fuori dell'area edificata della sede, quali, ad esempio, campagne archeologiche, geologiche, marittime*⁹ – alcune incertezze potrebbero residuare in relazione, ad esempio, a certe metodologie del lavoro di ricerca proprie delle scienze sociali, per le quali il 'laboratorio' finisce per essere in concreto la comunità oggetto di studio, o, comunque, l'ambiente sociale nel quale il ricercatore si inserisce o con il quale si pone in relazione per portare avanti le proprie attività di indagine.

Tuttavia, anche nell'ipotesi che si voglia ritenere la normativa prevenzionistica non applicabile in tali ultime ipotesi, con un'opzione interpretativa diretta a negare a siffatti contesti la natura di 'laboratorio' (e volta a valorizzare, dunque, il mero senso letterale della disposizione legislativa), riteniamo non debba comunque essere trascurato il possibile rilievo – qualora siano messi in pericolo l'integrità fisica, la dignità o la vita del ricercatore/studente – (quantomeno) delle ordinarie norme codicistiche in materia di responsabilità civile. Sostanzialmente, la responsabilità, fatta uscire dalla porta, potrebbe così rientrare dalla finestra, con il relativo e potenzialmente pesante carico risarcitorio.

3. *Valutazione, prevenzione, responsabilità: suggerimenti operativi e problemi aperti*

Alla luce di quanto si è finora detto, sembra difficilmente contestabile che, anche in ipotesi quali quelle da ultimo sopra delineate, vi debba essere in primo luogo (almeno) una corretta ed adeguata informazione del soggetto inviato all'estero in relazione ai potenziali rischi di carattere geopolitico che, al momento della partenza, appaiano *prevedibili* nel contesto territoriale di destinazione: proprio la prevedibilità del rischio che potremmo definire 'esogeno', cioè la ragionevole e concreta possibilità che esso venga a verificarsi, dovrebbe in sostanza costituire per il datore di lavoro la stella polare per orientarsi in un tale difficile terreno.

A questo proposito, di recente si è osservato che «senza dimenticare che l'ordine e la sicurezza pubblici devono essere disciplinati e garantiti dallo Stato (...), la valutazione del rischio attentati e aggressioni criminali, nonché l'adozione delle relative misure di contrasto (variamente modulabili in relazione alla gravità dell'esposizione), potrà legittimamente pretendersi (...) solo in quei territori (...) e in quegli ambiti produttivi per loro natura sensibili a tali minacce», rendendosi necessario per il datore di lavoro l'apprestamento di adeguati mezzi di tutela nei confronti dell'azione criminosa di terzi «nei casi in cui la prevedibilità del verificarsi

⁹ Corsivo nostro.

di episodi di aggressione sia insita nella tipologia di attività esercitata nonché nelle plurime reiterazioni degli eventi in un determinato arco temporale e in un territorio definito.»^{10 11}

In definitiva, guardando ad un determinato contesto nazionale, ai fini della valutazione della sicurezza per i ricercatori ivi in missione, non dovrebbero lasciare indifferenti ed essere trascurati, in sede di valutazione dei rischi iniziale o di rivalutazione periodica, elementi e circostanze quali – per limitarci solo ad alcuni esempi – ripetuti attacchi a cittadini stranieri, attentati terroristici reiterati o, anche, la previsione dell’instaurarsi di possibili relazioni del ricercatore con gruppi sociali e/o individui (attivisti politici o sindacali, esponenti di minoranze etniche o religiose, membri di organizzazioni non governative, ecc.) che, nel contesto territoriale che di volta in volta entra in gioco, siano o siano stati vittime di violazioni dei diritti fondamentali.

A ciò consegue che, con riguardo alla situazione del ricercatore lavoratore dipendente (o dello studente/dottorando impegnato all’estero nei ‘laboratori’ di cui all’art. 2), l’omessa (o non sufficiente) valutazione del rischio geopolitico può già integrare in capo al datore di lavoro – anche in assenza del concreto verificarsi di una lesione – il relativo reato contravvenzionale previsto dal d.lgs. n. 81/2008 per le ipotesi di mancata o carente valutazione dei rischi. Quando poi vi sia un’esposizione ‘concreta’ dei soggetti di cui sopra ad un rischio geopolitico *prevedibile e non valutato*, non andrebbe trascurata la circostanza che potrebbe evidenziarsi eventualmente – in sede di accertamento della responsabilità e di ristoro del danno alla persona che si sia verificato – anche una possibile concorrente responsabilità del dirigente e/o del preposto ai fini della sicurezza (si pensi, ad esempio, al direttore della struttura scientifica di appartenenza del ricercatore o, anche, alla figura del docente che risulti essere il coordinatore della ricerca svolta all’estero¹²).

Qualora poi la mancata o erronea valutazione del rischio geopolitico da parte del datore di lavoro sia riconducibile (anche) ad un’attività consulenziale carente concretamente imputabile al Responsabile del servizio di prevenzione e protezione

¹⁰ F. BACCHINI, *Sicurezza sul lavoro, attività criminosa di terzi*, cit., p. 2.

¹¹ Si veda a questo proposito una recente sentenza del Tribunale di Ravenna (23 ottobre 2014, v. in www.bollettinoadapt.it), relativa al caso di un lavoratore, operante in un cantiere sito in Algeria, che si era infortunato mentre si trovava fuori dal cantiere in occasione di un attentato kamikaze ad opera di un gruppo terroristico. Il Giudice ha ritenuto di affermare la responsabilità datoriale *ex art. 2087 c.c.*, osservando che, pur potendovi essere la consapevolezza da parte del datore di lavoro del rischio incombente per l’incolumità fisica dei propri lavoratori, in via precauzionale erano state predisposte solo poche e non adeguate misure per fronteggiare tale rischio specifico, da ritenersi prevedibile; come osservato dal giudicante, «proprio in queste condizioni di rischio prevedibile, il lavoro diventa, sul piano obiettivo, una delle condizioni o antecedenti causali dell’evento lesivo ancorché commesso da terzi; per tale motivo, inoltre, non rileva che al momento del fatto il dipendente non stesse lavorando, ma si trovasse fuori dal cantiere.»

¹² Per un interessante approfondimento relativo alla figura peculiare del responsabile dell’attività di didattica o di ricerca in laboratorio e per una conseguente riflessione sugli spazi aperti ad una ‘responsabilità datoriale concorrente’, v. P. PASCUCI, *La figura complessa del datore di lavoro*, cit., p. 8 ss.

(RSPP), quest'ultimo potrebbe indubbiamente essere chiamato a rendere conto di un tanto a titolo di responsabilità professionale, oltre che di possibile corresponsabilità (in relazione all'emersione di concrete condotte omissive) negli eventuali reati di sangue di cui sia vittima il lavoratore, con le conseguenze del caso anche in sede di risarcimento del danno.

Da quanto si è appena detto emerge un quadro – delineato in modo sommario – delle possibili responsabilità che in astratto si possono richiamare in relazione alla materia che qui interessa. Peraltro, proprio per le caratteristiche non sempre di immediata evidenza e di facile lettura degli elementi di rischio geopolitico, appare del tutto legittimo interrogarsi su quali possano essere le metodologie di intervento e gli strumenti maggiormente idonei ed efficaci per operare la valutazione di cui si è detto.

Del tutto consapevoli che in questa sede non potremo che limitarci a qualche primo suggerimento di natura operativa, innanzi tutto potrebbe essere opportuno per il datore di lavoro che invii i ricercatori in missione all'estero fare riferimento – per una prima valutazione di contesto – alle indicazioni che emergono dalle liste dei Paesi c.d. 'a rischio', proposte ed aggiornate periodicamente dal Ministero degli Affari esteri e facilmente accessibili; a questo potrebbero utilmente sommarsi non solo le eventuali indicazioni provenienti dall'Unione Europea, ma anche i rapporti sulla situazione geopolitica dei diversi Paesi periodicamente pubblicati tanto da organizzazioni internazionali quanto da ONG che godano di una consolidata reputazione a livello nazionale e sovranazionale (si pensi, per limitarci ad un esempio, al dettagliato rapporto sulla situazione dei diritti umani in tutti i Paesi, accompagnata da periodici *focus* su singoli contesti territoriali, pubblicato annualmente da *Amnesty International*).

In secondo luogo, e all'esito di tale preventiva ricognizione, sicuramente utile per operare la valutazione del rischio geopolitico nell'ambito geografico oggetto di considerazione, il datore di lavoro – ma anche, in sede di pianificazione delle attività scientifiche, l'eventuale coordinatore della ricerca nella veste di dirigente (o preposto) – dovrà attentamente considerare le modalità *concrete* di svolgimento dell'attività di ricerca prevista, non trascurando di valutare con la necessaria attenzione, come abbiamo già ricordato, anche le possibili relazioni che, nel contesto dato, possano/debbono attivarsi (con riguardo alla ricerca pianificata) con soggetti che siano o siano già stati vittime di azioni persecutorie, limitative della libertà personale e/o di espressione, ecc., e questo non solo riguardo ai singoli individui, ma anche in relazione a soggetti collettivi quali – per limitarci ad una elencazione non certo esaustiva – partiti politici, strutture sindacali, organizzazioni non governative, movimenti operanti nell'ambito della promozione e difesa dei diritti umani, dell'ambiente, ecc., dal momento che, in un contesto ove non vi siano reali garanzie quanto al rispetto delle libertà democratiche e dei diritti fondamentali, il semplice contatto con tali soggetti – talora anche solo casuale/occasionale – potrebbe costituire già di per sé un fattore di rischio assai rilevante, esponendo il ricercatore a possibili reazioni violente, talora potenzialmente provenienti anche da

più parti (apparati statali, ma anche gruppi paramilitari, ecc.). Sarebbe poi opportuno che tutte queste attività valutative – non certo banali – confluissero in un’attività di elaborazione di linee-guida di carattere generale, da integrare nel documento di valutazione dei rischi periodicamente aggiornato dal datore di lavoro, ed alle quali affiancare, di volta in volta, in relazione al singolo progetto di ricerca, l’individuazione delle misure di prevenzione del rischio più idonee al caso di specie tra quelle delineate a livello generale¹³. Un modello interessante, a questo proposito – con particolare riferimento alle scienze sociali – è ad esempio quello elaborato dalla *Social Research Association* inglese, che ha sviluppato un *Code of Practice for the Safety of Social Researchers*: si tratta di un insieme di linee-guida che hanno l’obiettivo di tutelare i ricercatori in relazione ai rischi – anche di carattere geopolitico – nei quali possono essere esposti durante le attività di ricerca sul campo¹⁴.

Cercando di ricavare da quanto si è finora detto una possibile metodologia operativa, potrebbe essere dunque utile per il datore di lavoro (università, ente di ricerca, ecc.) stilare preliminarmente un sintetico codice di condotta (o delle *guidelines*) per l’attività eventualmente svolta all’estero dai propri ricercatori, la cui elaborazione sarebbe opportuno fosse la risultante di un confronto ampio – oltre che, ovviamente, con il RSPP e con il medico competente (in relazione ai possibili rischi di carattere sanitario, sui quali in questa sede non ci siamo soffermati, ma che indubbiamente in tanti contesti geografici non sono affatto trascurabili) – anche con i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e con le figure dirigenziali individuate nel sistema prevenzionistico disegnato dal legislatore (quali, nelle università, sono sicuramente i Direttori di dipartimento). Si potrebbe poi immaginare di integrare progressivamente tale codice con specifiche schede di rischio-Paese, rese disponibili e consultabili dai ricercatori prima di eventuali viaggi all’estero; dette schede potrebbero essere redatte partendo dalle informazioni

¹³ A questo proposito, pur segnalando che al momento, in sede di avvio di questa ricerca che è nostra intenzione portare ulteriormente avanti, non si sono rinvenuti in contesti accademici modelli specificamente dedicati al tema di prevenzione del rischio geopolitico, si può comunque immaginare di ragionare anche in termini di “adattamento” – *mutantis mutandis* - di modelli già elaborati in ambito universitario per la prevenzione dei rischi legati agli esperimenti scientifici; si veda ad esempio, a questo proposito, quale buona prassi, il *Safety Report System* elaborato dalla *Delft University of Technology* (Paesi Bassi) e premiato dall’OSHA nel 2009 con il *Good Practice Award* (www.osha.europa.eu); immaginato per guidare i ricercatori lungo un percorso relativo ai possibili profili legati alla sicurezza dell’esperimento scientifico che di volta in volta viene condotto, nulla vieta che un percorso analogo – che valorizza lungo le diverse tappe ruoli e responsabilità in tema di prevenzione – possa essere valorizzato anche in relazione al possibile rischio geopolitico; e ciò, ad esempio, ai fini di costituire un “database” di Ateneo consultabile da chi debba successivamente recarsi in aree dove un tale fattore di rischio sia emerso o si sia registrato in corso di permanenza.

¹⁴ La SRA ha identificato i rischi seguenti: «*risk of physical threat or abuse; risk of psychological trauma as a result of actual or threatened violence or the nature of what is disclosed during the interaction; risk of being in a compromising situation in which there might be accusations of improper behavior; increased exposure to the risks of everyday life and social interaction, such as road accidents and infectious illness; risk of causing psychological or physical harm to others*». Come si vede, un rilievo importante è dato al rischio che possa derivare al ricercatore dalle interazioni sociali sul campo o dalla possibilità di trovarsi in situazioni nelle quali il suo comportamento possa apparire od essere considerate “improprio”.

ricavabili dalle fonti già sopra indicate e poi essere periodicamente aggiornate ed ampliate valorizzando anche l'esperienza pregressa dei ricercatori della struttura che abbiano operato nei diversi contesti nazionali stranieri.

Inoltre, in sede di progettazione/pianificazione delle attività di ricerca, andrebbe sempre previsto un momento adeguato di informazione preventiva dei ricercatori in partenza – ed un tanto sarebbe opportuno fare anche in relazione a peculiari aspetti culturali (e comportamentali) propri della comunità e/o del Paese di destinazione – seguendo le indicazioni formulate nelle linee guida e/o nel codice di condotta di cui si è detto sopra. Infine, riteniamo sia importante sottolineare che il coordinatore di attività di ricerca che comportino per i collaboratori missioni all'estero mai dovrebbe dimenticare che, anche laddove egli rimanga in Italia, la circostanza di rivestire (anche solo di fatto: v. art. 299 del d.lgs. n. 81/2008) il ruolo (quantomeno) di preposto ha quale conseguenza l'assunzione delle responsabilità correlate di cui al Testo Unico.

In definitiva, volendo trarre qualche prima e provvisoria conclusione, ci sembra che anche nel mondo della ricerca scientifica, come da tempo già accade per tante attività che abbiano una proiezione (anche solo potenziale) in uno scenario internazionale, sia ormai indifferibile l'intervento di una opportuna formazione specifica sul tema che abbiamo qui affrontato e la parallela attivazione di corrette strategie di *risk management*, in grado di riservare la necessaria attenzione ad un'adeguata caratterizzazione geopolitica del possibile rischio per i lavoratori/ricercatori. Di conseguenza, è necessario che gli attori che assumono le responsabilità datoriali e dirigenziali (nel contesto di università, enti di ricerca, ecc.) si attrezzino per conoscere, valutare e gestire al meglio tale tipologia di rischio. Primo ed indispensabile passaggio dovrà essere, lo ribadiamo, un accurato aggiornamento, sotto il profilo che abbiamo considerato, dei contenuti della valutazione dei rischi lavorativi: proprio la complessità organizzativa di molti enti che operano nell'ambito della ricerca scientifica – e tra questi sicuramente delle università – dovrebbe suggerire agli stessi di cogliere l'occasione di tale necessario ripensamento per introdurre modelli organizzativi e gestionali innovativi, che consentano di meglio intervenire (in quella logica di costante tensione verso il progressivo miglioramento dell'approccio preventivo, richiesta dal legislatore del Testo Unico) su declinazioni del rischio lavorativo sino ad oggi purtroppo ancora non sufficientemente indagate.

Abstract

Il saggio propone alcune riflessioni in materia di rischio geopolitico ed attività di ricerca, muovendo dalla definizione del primo ed analizzando alcune questioni problematiche in tema di valutazione, misure di prevenzione e responsabilità; sotto tale ultimo profilo, l'A. propone alcune possibili soluzioni operative da attuarsi in chiave preventiva in sede di progettazione/pianificazione delle attività di ricerca.

The essay proposes some reflections on the significance of geopolitical risk for research activities, moving from the definition of such risk and analyzing some problematic questions concerning evaluation, prevention measures and liability. The A. also proposes some possible operative solutions for building an effective prevention system while research activities are planning.

Parole chiave

ricerca, organizzazione, sicurezza, rischio geopolitico, responsabilità

Keywords

research, organization, safety, geopolitical risk, liability

Seconda parte: Note e dibattiti

DSL

2-2016

Nel Fascicolo n. 1/2016 della Rivista – da pag. 60 a pag. 137 – sono stati pubblicati la presentazione, le relazioni ed alcuni interventi svolti al Convegno su “*La cultura della sicurezza fra organizzazione e formazione. D.Lgs. n. 81/2008 e D.Lgs. n. 231/2001*”, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Bari “A. Moro” (Bari, 20 novembre 2015). Di seguito vengono ora pubblicati gli altri interventi presentati a tale Convegno, compresi quelli inseriti nella Tavola rotonda pomeridiana, nel seguente ordine:

ADRIANA STOLFA, *Il documento di valutazione dei rischi: dimensione organizzativa e profili civilistici*

DANILO VOLPE, *Sicurezza organizzata e soggetti esterni all’azienda*

TAVOLA ROTONDA

GABRIELLA LEONE, *Le declinazioni della formazione nella sicurezza organizzata*

VITO CARNIMEO, *Formazione e Sicurezza: un nuovo modello emergente*

DARIO LONGO, *Gli Organismi paritetici dell’artigianato: rapporto con la bilateralità, evoluzione e stato dell’arte in Puglia*

NICOLA VERONICO, NICO DISABATO, TOMMASO AMENDOLARA E SALVATORE RUTIGLIANI, *L’asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile*

FULVIO LONGO, *La cultura della sicurezza tra organizzazione e formazione: la prospettiva dell’Organo di Vigilanza*

DSL

2-2016

Il documento di valutazione dei rischi: dimensione organizzativa e profili civilistici

di Adriana Stolfa*

SOMMARIO: 1. Il documento di valutazione dei rischi nella sua dimensione organizzativa. – 2. Profili civilistici e valenza “contrattuale” del documento di valutazione dei rischi.

In questo breve intervento, ho scelto di soffermarmi soprattutto su due aspetti specifici, e forse poco valorizzati, riguardanti il documento di valutazione dei rischi: *in primis*, il suo ruolo nell’ambito della concreta organizzazione della sicurezza aziendale (che mi consente di ricollegarmi anche al tema principale dell’odierno convegno) e successivamente, dal punto di vista sanzionatorio, i risvolti di carattere civilistico che la violazione di quel documento può comportare nell’ambito del rapporto di lavoro con i singoli dipendenti. Si tratta di aspetti che ritengo fondamentali al fine di inquadrare e comprendere al meglio la *ratio* sottesa all’intera disciplina, anche di dettaglio, dettata in materia di valutazione dei rischi.

1. Il documento di valutazione dei rischi nella sua dimensione organizzativa

L’obbligo del datore di lavoro di procedere, ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, alla valutazione di tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori riveste un’importanza fondamentale all’interno del sistema prevenzionale aziendale ed è, anzi, stato definito dalla giurisprudenza come vera e propria “*architrave*” dell’organizzazione generale della sicurezza sul lavoro aziendale¹.

Tutto il d.lgs. n. 81/2008, del resto, insiste particolarmente sul concetto di organizzazione, ponendolo al centro del sistema prevenzionale aziendale. Secondo il legislatore, infatti, solo un sistema prevenzionale organizzato è un sistema prevenzionale che funziona. Soprattutto a partire dal 2008, dunque, ogni aspetto

* Adriana Stolfa è Avvocato del Foro di Trani, Master in Diritto del Lavoro e delle Relazioni Sindacali e Cultore di Diritto del lavoro presso l’Università degli Studi di Bari “A. Moro”.
a.stolfa@lavoro-previdenza.it

¹ Cass. pen., sez. IV, 13 giugno 2014, n. 25222, in <http://olympus.uniurb.it>, afferma testualmente in motivazione “*le scelte generali di politica aziendale, dalle quali possono derivare carenze strutturali, e l’organizzazione della sicurezza, di cui l’elaborazione del documento di valutazione dei rischi costituisce l’architrave, non sono delegabili?*”.

dell'organizzazione aziendale diviene oggetto di studio e di norme finalizzate ad una gestione più efficiente e, di conseguenza, più sicura².

Si tratta del punto di arrivo di un lungo percorso esegetico che ha visto la lenta ma progressiva evoluzione del modo di concepire la sicurezza in azienda. Si è passati, infatti, da un approccio alla prevenzione, in epoca precedente agli anni '80, fondato sul principio del “*comando e controllo*” e caratterizzato da una miriade di norme tecniche che imponevano comportamenti specifici senza delineare un quadro complessivo ed unitario ad uno, successivo, che si è via via evoluto in senso *gestionale*, sempre più basato sulla sistematica programmazione degli interventi, con enfaticizzazione dell'aspetto organizzativo della gestione della sicurezza e della prevenzione, e sulla piena corresponsabilizzazione dei soggetti coinvolti nella sua gestione³. In quest'ottica, si è assistito alla trasformazione del datore di lavoro da semplice destinatario delle prescrizioni in materia di sicurezza a vero e proprio fautore delle medesime⁴ ed all'elaborazione interna all'azienda delle norme di sicurezza. In anni recenti, peraltro, l'approccio gestionale alla sicurezza sul lavoro si è spinto ancora più oltre, evidenziando, in ambiti non più marginali, la tendenza alla nascita di una vera e propria cultura della sicurezza e di una maggiore coscienza prevenzionale⁵.

A questo risultato si perviene proprio con il d.lgs. n. 81/2008, che ha affermato in maniera decisa la centralità del momento organizzativo che oggi caratterizza la disciplina prevenzionistica⁶. Con una espressione efficace, vi è chi ha parlato di “*gestione sistematica della sicurezza*”⁷.

L'obiettivo che emerge prepotentemente dalla *ratio* della riforma è, in effetti, proprio quello di diffondere in ogni azienda una crescente “*cultura della sicurezza*”

² C. ZAMPONI, *La “certificazione” del documento di valutazione dei rischi*, in www.puntosicuro.it, anno 18, n. 3874, 14 ottobre 2016.

³ Cfr. R. ROMEI, *Il campo di applicazione del d.lgs. 626 del 1994 e i soggetti (artt. 1, 2, 3)*, in L. MONTUSCHI, *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 67. Sempre a questo proposito, si segnala che la giurisprudenza, in una nota pronuncia, ha definito il documento di valutazione dei rischi come “*mappa dei poteri*” all'interno dell'azienda, affermando testualmente in motivazione “*un'importante indicazione normativa per individuare in concreto i diversi ruoli deriva dall'art. 28, relativo alla valutazione dei rischi ed al documento sulla sicurezza, che costituisce una sorta di statuto della sicurezza aziendale. La valutazione riguarda «tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori». Il documento deve contenere la valutazione dei rischi, l'individuazione di misure di prevenzione e protezione, l'individuazione delle procedure, nonché dei ruoli che vi devono provvedere, affidati a soggetti muniti di adeguate competenze e poteri. Si tratta quindi di una sorta di mappa dei poteri e delle responsabilità cui ognuno dovrebbe poter accedere per acquisire le informazioni pertinenti*”. V. Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343 in “Cassazione Penale”, 2015, 2, p. 426.

⁴ Cfr. in dottrina D. MICHELETTI, *I reati e illeciti del datore di lavoro e dei dirigenti. I reati propri esclusivi del datore di lavoro*, in F.B. GIUNTA-D. MICHELETTI (a cura di), *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 216.

⁵ C. ZAMPONI, *La “certificazione”*, cit.

⁶ G. MARRA, intervento al convegno *La sicurezza sul lavoro nella galassia delle società di capitali*, in P. CAMPANELLA, P. PASCUCI (a cura di), *La sicurezza sul lavoro nella galassia delle società di capitali*, Atti del Convegno di studi – Urbino, 14 dicembre 2014, in “I Working Papers di Olympus”, 44/2015. Secondo questo autore, il d.lgs. n. 81/2008 ha, infatti, posto il momento organizzativo “*al centro della sua attenzione*”.

⁷ C. ZAMPONI, *La “certificazione”*, cit.

intesa quale insieme dei processi organizzativi e delle pratiche professionali, delle norme scritte e delle convenzioni informali, dei linguaggi, dei modi di percepire e rappresentare il rischio in azienda⁸.

Autorevole dottrina ha ritenuto, peraltro, che ciò possa avvenire solo attraverso la diffusione di una “*filosofia partecipata*” della prevenzione, ponendo l’accento sulla natura collaborativa dell’attuale sistema di prevenzione e sulla necessità che tutti partecipino e contribuiscano al buon funzionamento del sistema di sicurezza sul lavoro aziendale⁹.

In quest’ottica, la valutazione dei rischi non può non rivestire un ruolo centrale, poiché essa rappresenta, come detto, il *perno* dell’intero sistema prevenzionale aziendale e l’adempimento-cardine in materia di sicurezza. Attorno ad essa, infatti, ruota l’intera organizzazione della sicurezza aziendale. In dottrina, vi è, infatti, chi ha descritto il documento di valutazione dei rischi come il “*vero protagonista della gestione aziendale*”¹⁰.

Una gestione della sicurezza in maniera “*organizzata*” non può, infatti, prescindere proprio da uno studio attento dell’organizzazione aziendale e dei suoi aspetti critici dal punto di vista prevenzionale che si traduce, di fatto, nella attenta valutazione di tutti i rischi connessi allo svolgimento dell’attività produttiva aziendale e viene formalizzata, ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, nel documento di valutazione dei rischi.

A conferma della particolare importanza rivestita da tale adempimento ai fini del conseguimento degli obiettivi di tutela e della costruzione dell’organizzazione complessiva della sicurezza aziendale, non può non considerarsi anche che, nel d.lgs. n. 81/2008, esso figura al primo posto (indicato, appunto, con la lettera *a*) dell’elencazione delle misure generali di tutela¹¹.

Ulteriore conferma della centralità del documento di valutazione dei rischi per la organizzazione della sicurezza aziendale proviene anche dall’indelegabilità dello stesso da parte del datore di lavoro, così come previsto dall’art. 17 del d.lgs. n. 81/2008. Anche la giurisprudenza, del resto, anche in precedenza, aveva concordemente ritenuto che vi sono obblighi così ontologicamente connessi alla funzione propria del datore di lavoro da essere assolutamente insuscettibili di traslazione su altri soggetti, sia pure prescelti ed espressamente delegati dal titolare¹². Tra questi obblighi rientrano, secondo questa giurisprudenza, proprio i

⁸ M. SERVADIO, *Cultura e clima di sicurezza: due facce della stessa medaglia?*, in www.puntosicuro.it, anno 18, n. 3831, 26.07.2016.

⁹ P. PASCUCI, *Flessibilità organizzativa e filosofica partecipata della sicurezza*, intervento al convegno *Modelli di rappresentanza e forme di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in www.puntosicuro.it, anno 19, 3933, 23 gennaio 2017.

¹⁰ C. ZAMPONI, *Un percorso metodologico per certificare il Documento di Valutazione dei Rischi in conformità alla norma BS OHSAS 18001:2007*, in www.puntosicuro.it, anno 18, 3874, 14.10.2016.

¹¹ Sul punto, sia consentito rinviare a A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e Sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet giuridica, 2015.

¹² Cass. pen., sez. IV, 21 aprile 2006, n. 14192, in <http://olympus.uniurb.it>, secondo cui: “Non può sfuggire, pertanto, alle sue responsabilità il soggetto che avendo il potere di ordinare un tipo di lavoro non controlli che questo sia compiuto secondo le norme antinfortunistiche; in caso contrario verrebbe meno un anello della

“compiti di valutazione dei rischi connessi all'attività d'impresa, di individuazione delle misure di prevenzione e dei mezzi di protezione, di definizione del programma per migliorare i livelli di sicurezza, di fornitura dei dispositivi necessari di protezione individuale, di designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione”¹³.

In altre parole, si tratta di obblighi che si risolvono in scelte di politica aziendale da cui possono derivare carenze strutturali e in quelle che incidono sulla organizzazione (termine che, non a caso ricorre nuovamente) generale della sicurezza sul lavoro di cui, come ho detto, la valutazione dei rischi costituisce l'architrave¹⁴.

Per il tramite del documento di valutazione dei rischi, quindi, ogni aspetto dell'organizzazione di ciascuna impresa diviene oggetto di norme finalizzate ad una sua gestione più efficiente, efficace e, di conseguenza, più appropriata¹⁵.

Questo documento consente di concepire il sistema di organizzazione del lavoro in azienda come un vero e proprio “*sistema vivente*”¹⁶, suscettibile di continue modificazioni e *aggiustamenti di tiro*, bisognose di attenzione e cura costanti al fine di garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza ed il benessere dell'ambiente lavorativo latamente inteso. Proprio perché sistema vivente, l'organizzazione del lavoro aziendale andrà, dunque, costantemente monitorata ed adeguata ai mutamenti tecnologici e aggiornata in relazione alle novità che possono intervenire nel panorama legislativo di riferimento.

Questa costante attività di studio e monitoraggio dell'organizzazione aziendale della sicurezza può essere garantita proprio, ed unicamente, attraverso l'elaborazione di un documento di valutazione dei rischi completo, dettagliato e sottoposto ad aggiornamento costante: ad ogni cambiamento dell'organizzazione aziendale che possa avere risvolti sulla salute e sicurezza dei lavoratori, il documento dovrà essere rivisto e aggiornato, tenendo conto delle concrete condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa¹⁷. La valutazione dei rischi deve, dunque, essere concepita quale “*azione preventiva e ricorrente nella vita dell'impresa*”¹⁸ così da consentire un'organizzazione della sicurezza aziendale adeguata ed efficace.

catena organizzativa, essendo impossibile per chi non si trovi sul posto di lavoro effettuare tale controllo che costituisce una delle attività più importanti tra quelle dirette ad evitare gli infortuni?”.

¹³ Cass. pen., sez. IV, 21 aprile 2006, n. 14192, cit.

¹⁴ Cass. pen., sez. IV, 10 giugno 2014, n. 25222, cit., Cass. pen., sez. IV, 28 novembre 2014, n. 49728, in <http://olympus.uniurb.it>, Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 2013, n. 4968, in “Diritto & Giustizia” 2014, 3 febbraio; Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2007, n. 12794, in “CED Cassazione penale”, 2007.

¹⁵ C. ZAMPONI, *La “certificazione”*, cit.

¹⁶ Definizione elaborata da E. CORDARO, *L'organizzazione del lavoro come sistema vivente: analisi organizzativa, valutazione del rischio lavoro correlato e limiti delle metodologie semplificate*, intervento al convegno *Stress, molestie lavorative e organizzazione del lavoro: aspetti preventivi, clinici e normativo-giuridici. Le soluzioni possibili*, Milano, 7.06.2016.

¹⁷ G. PORRECA, *Sull'obbligo di aggiornamento del documento di valutazione dei rischi*, in www.puntosicuro.it, anno 14, n. 2783, 30.1.2012.

¹⁸ M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 54.

2. Profili civilistici e valenza “contrattuale” del documento di valutazione dei rischi

Il documento di valutazione dei rischi ha, dunque, la primaria funzione di organizzare l'intero sistema di sicurezza del lavoro aziendale. Il suo obiettivo è, in altre parole, quello di analizzare le caratteristiche e le criticità sia dell'attività produttiva aziendale globalmente intesa che di quella concretamente svolta dai singoli dipendenti, strutturandola e organizzandola perché si compia nella massima sicurezza possibile.

Alla luce di queste considerazioni, viene però naturale domandarsi se le prescrizioni contenute nel documento di valutazione dei rischi, proprio perché intervengono nell'ambito di un rapporto di natura contrattuale, quale il rapporto di lavoro, siano suscettibili di far sorgere obbligazioni tra le parti di quello stesso rapporto, che il documento mira – direttamente o indirettamente – a disciplinare.

In altre parole, ci si deve chiedere se le norme contenute nel documento di valutazione dei rischi possano essere invocate direttamente dai lavoratori, alla cui tutela le stesse sono destinate, e se l'eventuale inadempimento del datore di lavoro (consistente nella violazione o nella semplice non applicazione delle stesse) possa legittimare il lavoratore ad attivare i rimedi di tipo civilistico previsti dall'ordinamento (in particolare: azione di adempimento in forma specifica o eccezione di inadempimento).

Giurisprudenza e dottrina si sono da sempre ampiamente interrogate sui risvolti civilistici della violazione, da parte del datore di lavoro, delle norme previste in materia di sicurezza – *in primis*, dell'art. 2087 c.c. – e sulla possibilità per il lavoratore di attivare i rimedi previsti dall'ordinamento, in particolare l'eccezione d'inadempimento *ex art.* 1460 c.c. Questa disposizione prevede, come noto, nei contratti a prestazioni corrispettive, la possibilità per una parte di sospendere l'adempimento qualora l'altra parte non adempia alla propria obbligazione, con l'effetto di attribuire una sorta di “*potere di autotutela*”¹⁹ a garanzia dell'uguaglianza delle posizioni delle parti nell'esecuzione del contratto.

Essendo il diritto alla salubrità dei luoghi di lavoro pacificamente ricostruito in termini di credito di natura contrattuale, sia la dottrina che la giurisprudenza hanno convenuto per una risposta di segno positivo²⁰.

¹⁹ M. BIANCA, *Diritto civile*, 5, *La responsabilità*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 329 ss.; v. anche P. ALBI, *Eccezione di inadempimento e obbligo di sicurezza*, in “*Rivista italiana di diritto del lavoro*”, 3, 2009, p. 551.

²⁰ In giurisprudenza v., *ex plurimis*, Cass. civ., sez. lav., 29 ottobre 2003, n. 16250, in “*Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione*”, 2003, 10; Cass. civ., sez. lav., 17 febbraio 2003, n. 2357, in “*Orientamenti della giurisprudenza del lavoro*”, 2003, I, p. 227; Cass. civ., sez. lav., 26 ottobre 2002, n. 15133, in “*Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione*”, 2002, p. 1849; Cass. civ., sez. lav., 22 marzo 2002, n. 4129, in “*Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione*”, 2002, p. 502; Cass. civ., sez. lav., 5 marzo 2002, n. 3162, in “*Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione*”, 2002, p. 393; Cass. civ., S.U., 11 luglio 2001, n. 9385, in “*Giurisprudenza italiana*”, 2001, p. 171; Cass. civ., sez. lav., 7 novembre 2000, n. 14469, in “*Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione*”, 2000, p. 2270; Cass. civ., sez. lav., 2 maggio 2000, n. 5491, in “*D&L Rivista critica di diritto del lavoro*”, 2000, p. 778; Cass. civ., sez.

In giurisprudenza si è, però, spesso condizionata l'esperibilità dell'eccezione di inadempimento ai medesimi requisiti richiesti per l'attivazione degli altri rimedi di natura civilistica (*in primis*, per la risoluzione del contratto), tra cui la gravità dell'inadempimento, la causalità e la proporzionalità²¹.

Autorevole dottrina ha, tuttavia, sottolineato la tendenza di quella stessa giurisprudenza a compiere una delicata assimilazione del concetto di gravità dell'inadempimento a quello di buona fede nell'esecuzione del contratto, con la finalità di verificare se l'eccezione di inadempimento fatta valere dal lavoratore abbia connotazioni meramente pretestuose piuttosto che fondate su reali esigenze di tutela della salute e della sicurezza aziendali²².

La verifica della sussistenza dei requisiti di gravità dell'inadempimento e di buona fede contrattuale rende necessaria una attenta analisi della potenziale incidenza dell'inadempimento sulla lesione della sfera personale del lavoratore, valutando caso per caso quali siano gli inadempimenti che legittimano una reazione in via di autotutela²³.

In presenza di questi presupposti, il lavoratore potrà legittimamente astenersi dall'eseguire la propria prestazione lavorativa e manterrà anche il diritto alla retribuzione per le ore non lavorate, non potendo egli subire le conseguenze sfavorevoli dell'inadempimento altrui²⁴.

lav., 5 febbraio 2000, n. 1307, in "Giurisprudenza italiana", 2001, p. 485; Cass. civ., sez. lav., 20 gennaio 2000, n. 602, in "Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione", 2000, p. 94; Cass. civ., sez. lav., 21 dicembre 1998, n. 12763, in "Massimario di giurisprudenza italiana", 1998; Cass. civ., sez. lav., 16 settembre 1998, n. 9247, in "Massimario di giurisprudenza italiana", 1998, p. 822; Cass. civ., sez. lav., 6 maggio 1988, n. 3367, in "Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione", 1988, 5. In dottrina, v. A. RICCOBONO, *Profili applicativi degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie: l'autotutela individuale del lavoratore*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2010, 1, p. 121.

²¹ Cass. civ., sez. lav., 7 novembre 2005, n. 21479, in "Diritto del lavoro", 2006, 3, II, p. 165, afferma testualmente in motivazione "*Nei contratti a prestazioni corrispettive, quando una delle parti giustifica il proprio inadempimento con l'inadempimento dell'altra, occorre procedere alla valutazione comparativa del comportamento dei contraenti non soltanto in riferimento all'elemento cronologico delle rispettive inadempienze, ma anche in relazione ai rapporti di causalità e di proporzionalità di tali inadempienze rispetto alla funzione economico-sociale del contratto al fine di stabilire se effettivamente il comportamento di una parte giustifichi il rifiuto dell'altra di eseguire la prestazione dovuta, tenendo presente che va, in primo luogo, accertata la sussistenza della gravità dell'inadempimento cronologicamente anteriore, perché quando questo non è grave, il rifiuto dell'altra parte di adempiere non è di buona fede e, quindi, non è giustificato*". In senso conforme, v. anche Cass. civ., sez. III, 11 maggio 1998, n. 4743, in "Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione", 1998, p. 998; Cass. civ., sez. I, 27 settembre 1999, n. 10668, in "Studium oeconomiae", 200, p. 313; Cass. civ., sez. II, 22 gennaio 2000, n. 699 in "Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione", 2000, p. 119; Cass. civ., sez. II, 3 luglio 2000, n. 8880, in "Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione", 2000, p. 1481.

²² P. ALBI, *Eccezione di inadempimento*, cit., p. 552. A conferma di quanto sostenuto dall'autore, v., *ex plurimis*, Cass. civ., sez. lav., 7 maggio 2013, n. 10553, in "Il Foro italiano", 2013, 6, I, c. 1863, che afferma testualmente "*In sostanza il requisito della buona fede previsto dall'art. 1460 c.c., comma 2 per la proposizione dell'eccezione inadimplenti non est adimplendum sussiste quando tale rifiuto sia stato determinato non solo da un inadempimento grave, ma anche da motivi corrispondenti agli obblighi di correttezza che l'art. 1175 c.c. impone alle parti in relazione alla natura del contratto e alle finalità da questo perseguite (cfr. Cass. n. 4743/1998)*".

²³ P. ALBI, *Eccezione di inadempimento*, cit., p. 552.

²⁴ V. Cass. civ., sez. lav., 19 gennaio 2016, n. 836, in "Diritto della relazioni industriali", 2016, 3, p. 838 che, in motivazione, afferma testualmente che "*la protezione, anche di rilievo costituzionale, dei*

Appurata, quindi, la possibilità per il lavoratore di attivare i rimedi di natura civilistica in caso di violazione, da parte del datore di lavoro, dell'obbligo derivantegli dall'art. 2087 c.c. (come di qualsiasi altra norma di legge), resta, infine, da appurare se le medesime conseguenze possano derivare anche dalla violazione delle norme di natura autonoma contenute all'interno del documento di valutazione dei rischi e, per farlo, è necessario chiarire quali rapporti intercorrano tra l'obbligo di tutela delle condizioni di lavoro previsto dal codice civile e quello di valutare tutti i rischi connessi all'espletamento dell'attività produttiva aziendale *ex art. 28 del d.lgs. n. 81/2008*.

La dottrina ha da sempre configurato l'obbligo di cui all'art. 2087 c.c.²⁵ in termini di dinamicità e onnicomprensività²⁶: al datore di lavoro spetta, cioè, il compito di individuare ed applicare, di volta in volta ed in relazione alle particolari caratteristiche della prestazione lavorativa, tutte le misure e gli accorgimenti che nel corso del tempo possano garantire la tutela della salute dei propri lavoratori.

L'art. 2087 c.c. si configura, pertanto, come una norma aperta e di carattere generale, e si risolve in un "*intervento costante sul complesso dei beni organizzati*"²⁷ aziendali da parte dell'imprenditore al fine di perseguire gli scopi della norma.

Questo intervento è, tuttavia, possibile proprio, ed esclusivamente, attraverso la valutazione, costante e dettagliata, delle caratteristiche intrinseche dell'attività lavorativa e dei rischi che da essa possono derivare alla salute e sicurezza dei lavoratori. In altre parole, soltanto prendendo coscienza dei pericoli e valutando adeguatamente i rischi connessi alla propria attività produttiva il datore di lavoro potrà scongiurarne il verificarsi, adempiendo così a quell'obbligo di sicurezza che il codice civile gli impone.

L'art. 2087 c.c. costituisce, quindi, il vero e proprio presupposto delle "*misure generali di tutela*" (di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 81/2008) tra cui, al primo posto, come detto, figura proprio la valutazione dei rischi aziendali.

beni presidiati dall'art. 2087 c.c., postula meccanismi di tutela delle situazioni soggettive potenzialmente lese in tutte le forme che l'ordinamento conosce e, successivamente, "*di recente è stato, altresì statuito che in caso di violazione da parte del datore di lavoro dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c., non solo è legittimo, a fronte dell'inadempimento altrui, il rifiuto del lavoratore di eseguire la propria prestazione, ma costui conserva, al contempo, il diritto alla retribuzione in quanto non possono derivargli conseguenze sfavorevoli in ragione della condotta inadempiente del datore*". Sul punto, in senso concorde, v. anche Cass. civ., 1° aprile 2015, n. 6631, in "Il Foro italiano", 2015, 6, 1, c. 1960; Cass. civ., 7 maggio 2013, n. 10553, cit., Cass. civ., 10 agosto 2012, n. 14375, in "Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione", 2012, 8, p. 1080; Cass. civ., 18 maggio 2006, n. 11664, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2006, 4, II, p. 882; Cass. civ., 9 maggio 2005 n. 9576, in "Orientamenti della giurisprudenza del lavoro", 2005, I, p. 401.

²⁵ Secondo cui, come noto, il datore di lavoro ha l'obbligo 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 personalità morale dei prestatori di lavoro*"

²⁶ In dottrina: C. TIMELLINI, *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in L. GALANTINO (a cura di), *Il testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il d.lgs. 81/2008 e il d.lgs. 106/2009*, Torino, Utet giuridica, 2009, p. 57.

²⁷ L. GALANTINO, *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in EAD. (a cura di), *La sicurezza del lavoro. Commento ai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 19 marzo 1996, n. 242*, II ed., Milano, Giuffrè, 1996, p. 2.

Si consideri, inoltre, che, come ho detto innanzi, sin dal 1994 le regole che disciplinano la sicurezza in azienda non sono più esclusivamente le leggi ma anche (e soprattutto) le norme aziendali²⁸, che finiscono così per (auto)limitare fortemente i poteri dell'imprenditore. Ulteriore conferma deriva anche dal disposto di cui all'art. 18 del TU, il quale prevede espressamente l'obbligo per il datore di lavoro di far osservare ai lavoratori non solo le leggi ma anche le "norme aziendali in materia di sicurezza"²⁹.

La redazione del documento di valutazione dei rischi, dunque, non costituisce altro che una specificazione ed un'applicazione concreta dell'obbligo generale di sicurezza sancito dall'art. 2087 c.c., ponendosi i due obblighi in rapporto di stretta strumentalità. La violazione degli obblighi contenuti nel documento di valutazione dei rischi altro non è altro che una violazione indiretta anche dell'art. 2087 c.c.

Le norme aziendali, dunque, sono idonee a fondare una responsabilità di tipo civilistico ed ingenerare sia obblighi dei lavoratori che loro diritti soggettivi, giustiziabili con i rimedi previsti dal codice civile.

Ne deriva che, qualora il datore di lavoro non applichi o violi apertamente le norme contenute nel DVR, subirà le medesime conseguenze che scaturiscono dalla violazione dell'obbligo di sicurezza generalmente inteso e trasposto nell'art. 2087 c.c., con possibilità per i lavoratori di attivare i rimedi di natura civilistica innanzi esaminati, *in primis* l'eccezione di inadempimento *ex art.* 1460 c.c.

In questo modo, il DVR finisce per costituire a tutti gli effetti un ampliamento delle clausole del contratto di lavoro, integrandone il contenuto e facendo sorgere ulteriori diritti e obblighi reciproci tra le parti che, se inadempiti, fanno scattare la responsabilità di tipo civilistico. Ciò anche ai sensi dell'art. 1374 c.c. che, come noto, dispone che il contratto obbliga le parti non solo a ciò che vi è espressamente scritto ma anche a quello che da esso deriva dalla legge, usi o equità³⁰. Il rispetto delle norme ivi contenute potrà dunque essere preteso direttamente dai lavoratori azionando i rimedi tipici del codice civile, compresa l'eccezione d'inadempimento e il legittimo rifiuto di adempiere alla prestazione.

²⁸ V., *supra*, pag. 3 laddove si accenna all'elaborazione sempre più interna all'azienda delle norme prevenzionali.

²⁹ L'art. 18 del d.lgs. n. 81/2008, come noto, testualmente recita: "Il datore di lavoro, che esercita le attività di cui all'articolo 3, e i dirigenti, che organizzano e dirigono le stesse attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite, devono:(omissis).... f) richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e di igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuali messi a loro disposizione".

³⁰ Sul punto, v. Cass. civ., sez. lav., 25 maggio 2006, n. 12445, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2007, 1, II, p. 68, che afferma testualmente: "D'altro canto, nessun dubbio può sussistere sulla prospettata qualificazione giuridica della stessa responsabilità – di natura contrattuale, appunto – ove si consideri, da un lato, che il contenuto del contratto individuale di lavoro risulta integrato – per legge (ai sensi dell'art. 1374 c.c.) – dalla disposizione che impone l'obbligo di sicurezza (art. 2087 c.c., *cit.*, appunto) e, dall'altro, che la responsabilità contrattuale è configurabile tutte le volte che risulti fondata sull'inadempimento di un'obbligazione giuridica preesistente, comunque assunta dal danneggiante nei confronti del danneggiato".

Abstract

Il presente scritto riproduce l'intervento reso nell'ambito del convegno "La cultura della sicurezza fra organizzazione e formazione". L'autrice esamina la funzione ricoperta dal documento di valutazione dei rischi nell'ambito dell'organizzazione della sicurezza del lavoro aziendale e i risvolti della sua violazione sui rapporti di natura civilistica tra datore di lavoro e lavoratori.

The present work reproduces the address during the conference "The culture of work health and safety between organization and training". The Author focuses on the role played by the risks assessment within the corporate organization of workers' safety and the consequences of its violation on the contractual obligations between employer and workers.

Parole chiave

organizzazione, sicurezza, rischi, obblighi contrattuali, responsabilità

Keywords

organization, health and safety, risks, contractual obligations, liability



Sicurezza organizzata e soggetti esterni all'azienda

di Danilo Volpe*

SOMMARIO: 1. I soggetti esterni all'azienda: la *ratio* dell'estensione dell'obbligazione di sicurezza, i limiti della normativa e la ripartizione di responsabilità fra essi ed il datore di lavoro – 2. Estensione della normativa ex d.lgs. n. 231/2001 ai soggetti esterni all'azienda: profili soggettivi.

La sessione mattutina dell'odierno convegno è stata intitolata “*sicurezza organizzata*”. Proprio la sicurezza organizzata, tuttavia, non può limitarsi a considerare i diritti ed i doveri dei soli soggetti coinvolti nel rapporto contrattuale di lavoro – ovvero: lavoratore e datore di lavoro – ma deve necessariamente estendersi al di fuori dei confini aziendali, coinvolgendo così altri soggetti. Questi, nonostante siano esterni all'azienda, perché esterni al rapporto contrattuale di lavoro, assumono comunque la qualità di debitori di sicurezza, in quanto il d.lgs. n. 81/2008 individua in capo a loro particolari doveri. Tali soggetti sono, in particolare, i progettisti, i venditori, i fornitori ed infine gli installatori, cui sono dedicati rispettivamente gli articoli 22, 23 e 24 del d.lgs. n. 81/2008.

Il mio intervento odierno si concentrerà principalmente sulle motivazioni che hanno indotto il legislatore ad estendere l'obbligazione di sicurezza all'esterno dell'azienda, nonché sulla possibilità di estendere la normativa dettata dal d.lgs. 231/01 anche a soggetti non rientranti nell'organizzazione aziendale.

1. I soggetti esterni all'azienda: la ratio dell'estensione dell'obbligazione di sicurezza, i limiti della normativa e la ripartizione di responsabilità fra essi ed il datore di lavoro

La normativa prevenzionistica in materia di sicurezza sul lavoro ha esteso il proprio ambito di applicazione al di fuori dei rigorosi confini aziendali sin dal 1955; già con il d.p.r. 27 aprile 1955, n. 547, infatti, il legislatore ha esteso l'obbligazione di sicurezza ai soggetti esterni all'azienda ed al rapporto di lavoro, disciplinando la condotta di progettisti, fabbricanti e installatori.

Una definizione più pregnante ed incisiva degli obblighi in materia di sicurezza sul lavoro sussistenti in capo ai predetti soggetti, tuttavia, è stata inserita

* Danilo Volpe è Avvocato del Foro di Trani e Cultore di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Bari “A. Moro”. volpe@lavoro-previdenza.it

dapprima nel d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e, successivamente, negli artt. 22, 23 e 24 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, normative che, peraltro, colmano anche alcune lacune che dottrina e giurisprudenza avevano rilevato in riferimento al d.lgs. n. 547/1955¹.

L'obiettivo perseguito dal legislatore mediante l'estensione dell'obbligazione di sicurezza anche a soggetti non direttamente coinvolti nel rapporto di lavoro è, evidentemente, quello di voler anticipare la prevenzione oltre i limiti aziendali, fino a coinvolgere soggetti non rientranti nell'organizzazione aziendale. In questo modo, la tutela offerta al lavoratore diviene più completa ed efficace, giacché, ancor prima dell'utilizzazione, è addirittura impedita la costruzione e la circolazione nel mercato di apparecchi potenzialmente pericolosi per l'integrità fisica del lavoratore medesimo². Mediante l'introduzione delle tre norme anzidette si è voluto quindi recepire un principio mutuato dalla giurisprudenza degli anni '80, secondo cui la prevenzione degli infortuni attiene ad un diritto – dovere che trascende l'ambito più strettamente contrattuale del rapporto di lavoro.

Nonostante l'evidente e positiva ratio sottesa all'estensione dell'obbligazione di sicurezza anche ai soggetti esterni all'azienda, le norme di cui agli artt. 22, 23 e 24 presentano due limiti: è evidente infatti la loro natura programmatica, posto che tali norme non prescrivono concretamente le condotte vietate, ma rinviando ad altre norme, di natura prettamente tecnica, che ne completino il contenuto³.

Parimenti palese è altresì l'assenza nell'intero Testo Unico di un'esplicita definizione dei soggetti esterni all'azienda⁴ che sarebbe stata opportuna al fine di evitare un'eccessiva estensione degli obblighi suddetti anche a soggetti non espressamente richiamati dalle norme in esame. Dottrina e giurisprudenza così hanno finito per sostituirsi al legislatore nella definizione di tali categorie di soggetti. Solo che, nel pur lodevole intento di ottimizzare i livelli di tutela prevenzionale, hanno finito per estendere – forse eccessivamente – l'obbligo di sicurezza.

I primi debitori esterni di sicurezza annoverati dal T.U. sono i progettisti: l'art. 22, tuttavia, non menziona solo i progettisti degli “*strumenti*” di lavoro, ma anche i progettisti dei “*luoghi*” stessi di lavoro. Nell'ottica del perseguimento della prevenzione totale che contraddistingue tutto il T.U., quindi, il legislatore impone ai progettisti il rispetto dei principi generali in materia di salute e sicurezza sul

¹ Efficacemente descritte in G.C. COSTAGLIOLA, A. CULOTTA, M. DI LECCE, *Le norme di prevenzione per la sicurezza sul lavoro*, Milano, Pirola, 1990, p. 86; sia consentito altresì il richiamo a D. VOLPE, *Gli obblighi dei progettisti, fornitori e installatori*, in “I Working Papers di Olympus”, 35/2014, p. 7.

² Nello stesso senso v. C. BERNASCONI, *Gli altri garanti della sicurezza sul lavoro*, in F. GIUNTA, D. MICHELETTI (a cura di), *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 103.

³ Così A. GIULIANI, *La responsabilità di progettisti, fabbricanti, fornitori e installatori*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D. Lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 365, nonché A. PILATI, *Articoli 22, 23 e 24*, in L. MONTUSCHI (dir.), *La nuova sicurezza sul lavoro, D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, Commentario, I, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 227.

⁴ C. BERNASCONI, *Gli altri garanti della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 104.

lavoro non soltanto nella fase di progettazione dello strumento di lavoro concretamente utilizzato dal lavoratore, bensì anche nella fase di progettazione del complessivo ambiente di lavoro⁵.

I fornitori – che, invece, sono oggetto dell’art. 23 del T.U. – vengono distinti in due grandi categorie: i fabbricanti, da un lato, ed i venditori, noleggiatori e concedenti in uso, dall’altro.

Per ciò che concerne i fabbricanti, al di là della natura programmatica della norma che ne disciplina l’attività, una rilevanza peculiare è rivestita dal d.lgs. n. 17/2010 che ha recepito la cd. *Nuova Direttiva Macchine*, ovvero la direttiva 2006/42/CE.

L’art. 2, comma 2, lett. *i*, del d.lgs. n. 17/2010, in particolare, contiene una puntuale definizione di fabbricante che si può ritenere onnicomprensiva: essa, infatti, coinvolge molteplici figure, diverse sotto il profilo dell’attività espletata, in quanto annovera fra i fabbricanti sia i progettisti, che i costruttori veri e propri ma anche, infine, coloro i quali si limitano meramente ad immettere nel mercato lo strumento di lavoro.

L’art. 4 del d.lgs. n. 17/2010, invece, è dedicato alla Marchiatura CE, cui dottrina e giurisprudenza hanno riconosciuto un valore di presunzione relativa⁶. La macchina cui è apposto il marchio CE si presume, quindi, conforme a tutta la normativa prevenzionale, purché non emergano evidenti difetti di produzione o carenze di protezione che l’utente ha comunque l’obbligo di eliminare rimuovendo la situazione di pericolo.

Al riguardo, la strada da percorrere per raggiungere un accettabile livello di conformità delle macchine è ancora molto lunga ed impervia: come dimostrato con la pubblicazione a cura dell’INAIL dell’*VIII Rapporto sull’attività di Sorveglianza del Mercato ai sensi del D. Lgs. 17/2010 per i prodotti rientranti nel campo di applicazione della Direttiva Macchine*⁷, infatti, più dell’80% delle macchine ispezionate risulta non conforme alla Direttiva CE⁸.

Gli ultimi debitori “esterni” di sicurezza annoverati dall’art. 24 del d.lgs. n. 81/2008 sono, infine, gli installatori e i montatori. Un difetto del T.U. riguardo a tale categoria di soggetti è la discrasia evidente tra la norma contenuta nell’art. 24 e la quella sanzionatoria di cui al successivo art. 57: mentre la prima configura

⁵ V. MASIA, G. DE SANTIS, *La tutela penale della sicurezza del lavoro*, Napoli, Jovene, 2006, p. 47, rilevano la scarsa utilità pratica dell’art. 22, in ragione della sua evidente natura programmatica e del riferimento ai “*principi generali di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro*”, la cui definizione concreta è rimessa all’interpretazione di dottrina e giurisprudenza, con risultati spesso contrastanti.

⁶ In dottrina si v. G.C. COSTAGLIOLA, A. CULOTTA, M. DI LECCE, *Le norme di prevenzione*, cit., p. 264, nonché P. SOPRANI, *Sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 147; in giurisprudenza invece si v. Cass. pen., sez. IV, 30 settembre 2008, n. 37060, in “Cassazione penale”, 2009, p. 3069.

⁷ Disponibile all’indirizzo http://www.inail.it/cs/internet/docs/8_rapp_sorv_macchine.pdf.

⁸ Sul punto si v. T. MENDUTO, *Sorveglianza del mercato: non conformità nell’80% delle macchine*, in www.puntosicuro.it, 2016, n. 3763.

obblighi in capo ad installatori e montatori, la seconda prevede sanzioni esclusivamente per i primi.

La previsione da parte del legislatore di specifici doveri ed obblighi nei confronti dei soggetti esterni all'azienda, coinvolgendoli nell'obbligazione di sicurezza sul lavoro, ha, com'è ovvio, delle conseguenze sul piano della ripartizione della responsabilità, fra le categorie di soggetti anzidette e il datore di lavoro.

In altre parole, occorre comprendere, in caso di infortunio, quando è configurabile la responsabilità del solo soggetto esterno, quando la sola responsabilità del datore di lavoro o quando vi è un'ipotesi di corresponsabilità.

Fino alla metà degli anni '80, la giurisprudenza di legittimità⁹ attribuiva una peculiare rilevanza al dato temporale: la responsabilità del costruttore – venditore infatti cessava nel momento in cui questo perdeva la disponibilità della macchina che veniva consegnata al datore di lavoro.

L'orientamento giurisprudenziale maggioritario è successivamente mutato, giacché si è riconosciuta una dimensione soggettiva alla sicurezza del lavoro che si configura come una sorta di catena responsabilità: conseguentemente è stata attribuita un'autonoma posizione di garanzia ai sensi dell'art. 40, comma 2 c.p. ai soggetti esterni, dalla quale è derivato il riconoscimento di una responsabilità concorrente tra datore di lavoro e debitori esterni¹⁰. Facendo leva sullo standard del “*tecnologicamente possibile*”¹¹, infatti, si è riconosciuto l'obbligo del datore di lavoro di eliminare le fonti di pericolo per i lavoratori dipendenti che utilizzano determinati macchinari, adottando nell'impresa tutti i più moderni strumenti ed accorgimenti che la tecnologia offre per garantire la sicurezza dei lavoratori¹².

La giurisprudenza, invece, ha “salvato” il datore di lavoro esclusivamente in un caso, quello in cui si sia riscontrato un vizio occulto della macchina: ove cioè il datore di lavoro riuscisse a dimostrare che il vizio – causa dell'infortunio era a lui sconosciuto o non facilmente conoscibile con l'uso della diligenza professionale prevista dal sistema prevenzionale aziendale, egli sarà esente da responsabilità¹³.

⁹ Si v. Cass. pen., sez. IV, 14 gennaio 1986, in “Cassazione penale”, 1987, p. 192; Cass. pen., sez. IV, 24 febbraio 1984, in “Rivista penale”, 1984, p. 681; Cass. pen., sez. IV, 3 dicembre 1979, in “Cassazione penale”, 1980, p. 1652.

¹⁰ Si v. Cass., SS.UU., 30 gennaio 1991, n. 1003, in “Cassazione penale”, 1991, I, p. 736 che hanno ritenuto corresponsabili in caso di infortunio sul lavoro, sia il datore di lavoro che il costruttore di una macchina non conforme, sostenendo che l'utilizzo di una di tale macchina da parte del datore di lavoro non fa cessare il rapporto di causalità tra l'infortunio e la condotta di chi l'ha costruita, venduta o ceduta, non potendo essere annoverato fra quelle cause sopravvenute che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, c.p., interrompono il predetto nesso eziologico; in senso conforme da ultimo si v. Cass. pen., sez. IV, 28 ottobre 2015, n. 43425, in www.puntosicuro.it, nonché Cass. pen., sez. IV, 7 settembre 2011, n. 33285, in “Guida al diritto”, 2011, 46, p. 92 e Cass. pen., sez. III, 10 giugno 2011, n. 23430, in “Guida al diritto”, 2011, 37, p. 81.

¹¹ Così A. BONDI, *Diritto penale e sicurezza sul lavoro, persone ed enti*, in “I Working Papers di Olympus”, 44/2015, p. 60.

¹² In questo senso *ex plurimis* Cass. pen., sez. IV, 30 maggio 2013, n. 26247, in “CED Cassazione”, 2013.

¹³ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 27 settembre 2001, n. 35067, in “Ambiente e sicurezza del lavoro”, 2002, 2, p. 96; in dottrina si v. A. CULOTTA, *Regolamento macchine e responsabilità penali*, in “Rivista

2. Estensione della normativa ex d.lgs. n. 231/2001 ai soggetti esterni all'azienda: profili soggettivi

Ai fini del riparto di responsabilità, dunque, appare centrale la rilevanza del sistema prevenzionale aziendale, nel quale ovviamente deve ormai ritenersi ricompreso, il modello organizzativo ex d.lgs. n. 231/2001.

Deve ritenersi, infatti, un dato acquisito che l'organizzazione della sicurezza sul lavoro¹⁴ non possa prescindere anche dal coinvolgimento di soggetti estranei al rapporto contrattuale di lavoro, con l'obiettivo di garantire ai lavoratori il cd. *benessere organizzativo*, vale a dire "la capacità di un'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto livello di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori"¹⁵. Evidente è dunque il rafforzamento della relazione che intercorre tra il benessere dei lavoratori e l'organizzazione medesima del lavoro¹⁶.

Ma come può estendersi ai soggetti "esterni" una normativa, quale quella del d.lgs. n. 231/2001, che ha come destinatari i soggetti "interni" all'azienda ed al rapporto di lavoro? Come può ritenersi vincolante un modello organizzativo ex d.lgs. n. 231 anche nei confronti di soggetti che possono anche non aver mai visitato i locali aziendali (ad es. i progettisti di macchinari)?

Come noto, i soggetti che possono far scattare la responsabilità in capo all'ente sono annoverati dall'art. 5 del d.lgs. n. 231/2001, il quale li divide in due categorie: da un lato i cd. soggetti apicali, ovvero le "persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione ed il controllo dello stesso"; dall'altro lato i cd. subordinati, ovvero "le persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a)".

I soggetti esterni all'azienda non potrebbero mai rientrare nella categoria dei soggetti apicali, mentre è discusso se essi possano o meno rientrare nella categoria di cui alla lett. b dell'art. 5.

L'orientamento maggioritario¹⁷ è estensivo, in quanto finalizzato a ricomprendere nella nozione di *subordinati* anche i soggetti non inseriti stabilmente

critica di diritto del lavoro", 2001, 1, p. 60, nonché P. SOPRANI, *Utilizzo di macchina non sicura*, in "Ambiente e Sicurezza", 2006 p. 79.

¹⁴ "L'organizzazione non è solo un contesto fisico spaziale ma anche l'insieme delle regole e dei processi, nel cui ambito il lavoratore effettua la sua prestazione e costituisce la sua più immediata fonte dei rischi": così P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, 2016, in corso di pubblicazione in "Prisma. Economia Società Lavoro", 2016, nonché F. STOLFA, *Le definizioni*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 67.

¹⁵ Così F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2003.

¹⁶ Per un'analisi approfondita di tale relazione si v. P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere*, cit., nonché S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, 2016, dattiloscritto.

¹⁷ Cfr. O. DI GIOVINE, *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in G. LATTANZI (a cura di), *La responsabilità degli enti*, 2a ed., Milano, Giuffrè, 2010, p. 58, nonché D. PULITANÒ, voce

nell'organigramma aziendale o comunque non aventi con l'ente un rapporto di lavoro subordinato. Condizione indefettibile per tale riconducibilità è, tuttavia, la necessaria sottoposizione di tali soggetti esterni alla vigilanza o alla direzione da parte dei soggetti apicali.

Rilevando proprio l'indeterminatezza di tale condizione, invece, v'è chi¹⁸ critica questa interpretazione estensiva, ritenendola incapace di specificare le caratteristiche che dovrebbe avere la *soggezione* affinché anche un soggetto esterno alla posizione aziendale possa essere equiparato al subordinato.

Pare rispondere a tale rilievo, infine, chi¹⁹ fa leva sul dato letterale dell'art. 18, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008: tale norma, infatti, attribuisce in capo al datore di lavoro ed ai dirigenti un obbligo di vigilanza sul rispetto delle prescrizioni di cui agli artt. 19, 20, 22, 23, 24 e 25. Richiamando il legislatore espressamente tali disposizioni, quindi, sembrerebbe legittimo ricomprendere tali soggetti esterni all'azienda nella categoria dei *subordinati* di cui alla lett. *b* dell'art. 5 del d.lgs. n. 231/2001.

La tesi estensiva si fa preferire. Se, infatti, condizione necessaria e sufficiente per rientrare nella categoria di cui alla lett. *b* è la soggezione alla vigilanza e/o al controllo del datore o dei suoi dirigenti, è innegabile che anche la condotta di progettisti, fornitori e installatori possa far scattare la responsabilità penale dell'ente, proprio perchè essi, unitamente al datore di lavoro destinatario dell'obbligo di vigilanza nei loro confronti, compongono quella catena di responsabili dell'obbligazione di sicurezza, voluta dal legislatore.

Anzi, nel caso di adozione del modello di organizzazione, gestione e controllo, la soglia di diligenza richiesta al datore di lavoro per escludere la sua responsabilità si innalzerebbe: il modello organizzativo, infatti, dovrebbe prevedere la verifica empirica degli eventuali difetti di progettazione, costruzione o installazione delle macchine utilizzate in azienda. Esso dovrebbe cioè disciplinare tutte le fasi di "ingresso" in azienda dei nuovi macchinari e quindi, partendo dalla progettazione sia del macchinario che del luogo stesso di lavoro, nonché la successiva fabbricazione e, infine, le modalità di installazione dello stesso presso i locali aziendali.

L'efficacia e l'efficienza di un modello del genere, peraltro, potrebbe costituire un'esimente della responsabilità del datore di lavoro: la redazione e l'effettiva adozione del modello, infatti, potrebbero condurre ad escludere non solo la responsabilità dell'ente, ma anche – più in generale – quella del datore di lavoro.

Merita infine un'ultima breve riflessione il caso in cui sia i soggetti esterni all'azienda coinvolti nell'obbligazione di sicurezza sia il datore di lavoro, si siano

Responsabilità amministrativa per i reati delle persone giuridiche, in "Enciclopedia del diritto", Aggiornamento, VI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 959 ss.

¹⁸ Cfr. G. DE VERO, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 155.

¹⁹ Cfr. G. D'ALESSANDRO, *Il modello di organizzazione, gestione e controllo (art. 30-300 D.Lgs. n. 81/2008)*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet, 2015, p. 326.

dotati entrambi di un modello organizzativo *ex d.lgs. n. 231*. In questo caso sarebbe auspicabile che i due modelli non costituissero due realtà distinte e separate, prive di punti di contatto ma, al contrario, che in un certo senso comunicassero fra loro e prevedessero delle modalità di coordinamento. In una dimensione squisitamente prevenzionale sarebbe infatti di fondamentale importanza l'integrazione fra il modello organizzativo di chi costruisce o commercializza le macchine ed il modello organizzativo di chi invece ne verifica l'integrità e la conformità prima del loro utilizzo, in modo da garantire un controllo tanto precedente che successivo alla fabbricazione o commercializzazione.

Abstract

Il presente scritto riproduce l'intervento reso nell'ambito del convegno "La cultura della sicurezza fra organizzazione e formazione". L'autore, partendo dalla disamina della ratio che ha indotto il legislatore ad estendere gli obblighi di sicurezza ai soggetti esterni all'azienda, esamina la ripartizione di responsabilità tra questi ed il datore di lavoro e si concentra infine sull'applicabilità nei loro confronti delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 231/2001.

The present work reproduces the address during the conference "The culture of work health and safety between organization and training". The author, starting from the analysis of the reason which induced the legislature to extend the security obligations to persons outside the company, examines the allocation of responsibilities between these and the employer and finally focuses on the applicability to them of the provisions of d.lgs. n. 231/2001.

Parole chiave

benessere, organizzazione, sicurezza, responsabilità, debitori esterni

Keywords

wellness, organization, safety, liability, external debts



Tavola rotonda

“Le declinazioni della formazione nella sicurezza organizzata”

Gabriella Leone (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”)

Vito Carnimeo (AIDP - Gruppo regionale Puglia)

Dario Longo (Confartigianato Puglia)

Nicola Veronico, Nico Disabato, Tommaso Amendolara e Salvatore Rutigliani (CPT Puglia Centrale)

Fulvio Longo (Spesal ASLBA)



Le declinazioni della formazione nella sicurezza organizzata

di Gabriella Leone*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La formazione come processo educativo sufficiente e adeguato: contenuti e soggetti. – 3. La formazione come integrazione degli obblighi contrattuali del datore di lavoro... – 3.1. (*segue*)...e del lavoratore. Rapporto con l'apparato sanzionatorio.

1. Premessa

Nell'ambito della struttura del convegno di oggi, la Tavola rotonda che mi accingo a coordinare si concentrerà sul tema della formazione, richiamata già nel titolo che abbiamo inteso dare a questo incontro come ulteriore elemento che, con l'organizzazione, sorregge una reale cultura della sicurezza.

Si tratta, a mio avviso, di un atto dovuto, nel senso che la formazione assume il ruolo di struttura portante nella costruzione dell'edificio della prevenzione, come è stato efficacemente detto¹ e come è stato ricordato oggi anche da Paolo Pascucci nella sua relazione introduttiva², sia perché è rivolta ad un'ampia platea di soggetti, assolvendo alla funzione di indicatore della loro professionalità e competenza e, allo stesso tempo, di integrazione degli obblighi contrattuali, sia per le sue relazioni con la responsabilità ascrivibile a ciascun soggetto e, indirettamente, con l'apparato sanzionatorio. Su ognuna di queste funzioni, già ricordate nelle relazioni e negli interventi della mattina, vorrei fare qualche breve osservazione anche io.

2. La formazione come processo educativo sufficiente e adeguato: contenuti e soggetti

Intanto, partendo dalla definizione di formazione contenuta nel d.lgs. n. 81/2008 (art. 2 lett. *aa*), vorrei sottolineare ancora una volta come la formazione

* Gabriella Leone è ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bari "A. Moro". gabriella.leone@uniba.it

¹ A. PAGANO - R. PAVANELLO, *Formazione e informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti*, in M. RUSCIANO e G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Torino, Utet, 2007, p. 274.

² P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2016, 1, p. 81.

non agisca sul piano della mera trasmissione di conoscenza, ma sia finalizzata a rispondere a bisogni di apprendimento in aree differenti: nell'area cognitiva (il "sapere", ovvero le conoscenze), operativa (il "saper fare", ovvero le capacità) e comportamentale (il "saper essere, ovvero gli atteggiamenti")³. Essa è, dunque, «un processo di insegnamento/apprendimento di conoscenze utili a riconoscere i pericoli e le condizioni potenziali che possono determinare eventi indesiderati, nonché a prevenire i rischi e fronteggiare le emergenze», come testualmente ricorda Teresa Giornale⁴ nel bel libro a cura di Gaetano Natullo che stiamo presentando e, aggiungerei, come d'altronde ha già fatto Paolo Pascucci, conoscenze utili a modificare i comportamenti delle persone cui la formazione è destinata⁵.

Dice oggi il legislatore, che non aveva fornito alcuna definizione della formazione in occasione della redazione del d.lgs. n. 626/1994, attenendosi strettamente allo schema della dir. n. 89/391/CEE che forniva la sola definizione dei soggetti coinvolti nell'organizzazione della sicurezza, che la formazione è un *processo educativo*, così fornendoci indicazioni sul piano, per così dire, "temporale" e funzionale al tempo stesso.

Se l'aggettivo *educativo* evoca la funzione che, come ho appena detto, la formazione deve assolvere, fornendo a tutti i soggetti dell'organizzazione aziendale l'occasione per una consapevole modifica dei propri comportamenti, il sostantivo *processo* evoca invece un concetto dinamico, un percorso in continua evoluzione, che non si esaurisce in precisate fase temporali⁶ e che anzi deve continuare durante tutta la vita attiva del lavoratore. L'art. 37, infatti, richiede espressamente, con riferimento ai lavoratori (comma 4), che la formazione sia impartita in occasione della costituzione del rapporto di lavoro, di eventuali trasferimenti o mutamenti di mansioni e della introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze o preparati pericolosi (ovvero in ogni ipotesi di "manutenzione" del documento sulla valutazione dei rischi) nonché, con riferimento ai dirigenti e ai preposti (comma 7), che essi ricevano un aggiornamento periodico. In verità, come è noto, l'accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011, al punto 9, ha tradotto le indicazioni della legge in un necessario e obbligatorio aggiornamento quinquennale sia per i dirigenti e i preposti, sia per i lavoratori.

Le aggettivazioni utilizzate dal legislatore, a ben vedere, sono anche altre, giacché la formazione deve essere altresì *sufficiente* ed *adeguata*, ovvero non può semplicemente tradursi nel mero ossequio formale alla prescrizione normativa⁷, ma

³ T. GIORNALE, B) *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet giuridica, 2015, p. 723, ma v. già A. PAGANO - R. PAVANELLO, *Formazione e informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti* cit., p. 275.

⁴ T. GIORNALE, B) *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, cit., p. 723.

⁵ P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, cit., p. 80.

⁶ L. FANTINI, *La formazione, l'informazione e l'addestramento dei lavoratori*, in M. PERSIANI e M. LEPORE (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet giuridica, 2012, p. 307.

⁷ Cass. pen., sez. IV, 21 agosto 2013, n. 35295 in R. GUARINIELLO (a cura di), *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Milano, Ipsa, 2014, p. 485.

deve tener conto delle caratteristiche specifiche dei lavoratori, della loro professionalità e deve necessariamente prevedere una sorta di duplice verifica dell'apprendimento: all'interno del momento formativo, dapprima, ma, soprattutto, successiva, allorché il datore di lavoro dovrà poi vigilare affinché le regole impartite siano effettivamente assimilate dai lavoratori nell'ordinaria prassi di lavoro⁸. In questa prospettiva concorre a ridimensionare, almeno in parte, l'evidente difficoltà di tradurre in termini oggettivamente apprezzabili questi due requisiti e, nello specifico, di valutarne il rispetto – soprattutto per gli organi di vigilanza –, il citato accordo Stato-Regioni del 2011, con le sue analitiche prescrizioni circa la durata, i contenuti e l'organizzazione della formazione che hanno innanzitutto il pregio di aver messo nero su bianco l'imprescindibile collegamento fra formazione e valutazione dei rischi. Mi riferisco alla necessità che l'attività formativa, dopo una prima parte di carattere generale, tenga conto delle specificità aziendali emerse nella fase di redazione del documento di valutazione e sia tarata anche su di esse, come, ancora una volta, ha già detto Paolo Pascucci il quale ribadisce, altresì, la necessaria individuazione dei fabbisogni formativi ancora prima, già in occasione della valutazione stessa dei rischi⁹. Essa deve portare all'individuazione dei fabbisogni formativi connessi ai rischi rilevati e la formazione, in una connessione a doppio filo, deve tenerne conto, affrontando in aula le problematiche connesse ai rischi specifici emersi in sede di valutazione.

Concorre alla medesima funzione di meglio delineare oggettivamente l'attività formativa anche il decreto interministeriale 6 marzo 2013¹⁰, con il quale il ministro del lavoro e quello della salute hanno individuato i criteri che devono possedere i formatori in materia di sicurezza, orientati a garantire la presenza dei tre elementi minimi che ciascun docente-formatore deve possedere, e cioè conoscenza, esperienza e capacità didattica.

Il rinvio a queste disposizioni, per così dire, “integrative” del dato legislativo non è risolutivo di ogni problema, giacché la loro puntuale applicazione non necessariamente avvierà in ogni caso quel processo educativo di cui parlavo in apertura, ma certamente mi consente di escludere che la formazione sia adeguata e sufficiente, ovvero rispettosa dei dettami del d.lgs. n. 81/2008, qualora (quantomeno) le specifiche e puntuali previsioni dell'accordo Stato-Regioni e del decreto interministeriale non siano state rispettate.

Ulteriore elemento da considerare, in questa prospettiva, è quello attinente alla platea di soggetti verso cui la formazione deve essere indirizzata: non è trascurabile, infatti, che tutti i soggetti menzionati nella normativa in materia di sicurezza siano destinatari di una formazione declinata in base al ruolo ricoperto.

⁸ Cass. pen., sez. IV, 11 settembre 2012, n. 34747 in R. GUARINIELLO (a cura di), *Il T.U. Sicurezza sul lavoro*, cit., p. 486.

⁹ P. PASCUCCL, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 80-81.

¹⁰ Altresì trasfuso nell'accordo Stato-Regioni del 7 luglio 2016 in ordine alla formazione dei componenti del servizio di prevenzione e protezione.

Se la formazione in favore dei lavoratori è, come si è detto, *sufficiente* e *adeguata* (art. 37, comma 1), quella per i dirigenti e i preposti deve essere *adeguata* e *specificata* (comma 7), quella per il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza *particolare* (comma 10), così come quella per i componenti del servizio di prevenzione e protezione – ivi compreso il datore di lavoro quando intenda svolgerne direttamente i compiti (art. 34, comma 2) deve essere *adeguata* alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro (art. 32, comma 2)¹¹. Essa si rivela, dunque, al tempo stesso, obiettivo e preconditione della “sicurezza organizzata” di cui abbiamo parlato in mattinata. Obiettivo perché il modello di organizzazione deve assicurare un sistema aziendale in grado di adempiere a tutti gli obblighi giuridici relativi, fra le altre, alle attività di formazione dei lavoratori (art. 30, comma 1, lett. e), ma soprattutto preconditione necessaria, sia perché è lo strumento che conduce a comportamenti conformi alle indicazioni contenute nel documento sulla valutazione dei rischi sia perché, mi pare quasi scontato precisarlo, solo in un ambiente consapevole dei rischi, ovvero formato nel senso sopra precisato, potrà maturare l’idea di adottare un sistema di gestione (ovvero un’organizzazione della sicurezza all’interno dell’organizzazione aziendale).

3. La formazione come integrazione degli obblighi contrattuali del datore di lavoro...

La formazione è, dunque, uno dei principali obblighi incombenti sul datore di lavoro e sui dirigenti ai sensi dell’art. 18 del d.lgs. n. 81/2008, penalmente sanzionato *ex art.* 55. Si tratta di una delle molteplici specificazioni di quella vitale norma generale che è l’art. 2087 c.c., come mi sembra abbia concluso anche Pasqualino Albi nella sua relazione di stamattina¹² la cui collocazione nell’area contrattuale è da tempo sostenuta in dottrina¹³, in una sostanziale (e più generale) riscrittura dello schema causale del rapporto di lavoro che ricomprenda anche la funzione formativa¹⁴. Ad analoga conclusione, anche se per altra via, è giunta anche Adriana Stolfi¹⁵ nel suo intervento di stamattina, allorché, attribuendo valenza contrattuale al documento per la valutazione dei rischi, ritiene che il datore di lavoro sia obbligato ad attenersi ad esso.

Questa considerazione non è priva di conseguenze giacché, in caso di violazione del suddetto obbligo, mi paiono del tutto legittimi sia il rifiuto della prestazione lavorativa da parte del lavoratore ai sensi dell’art. 1460 c.c., senza perdita della retribuzione e senza incorrere in responsabilità disciplinare, sia le sue

¹¹ Sono esonerati da tale formazione i soggetti in possesso di una delle lauree indicate al successivo comma 5.

¹² P. ALBI, *La sicurezza sul lavoro e la cultura giuridica italiana fra vecchio e nuovo diritto*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2016, 1, p. 87 ss.

¹³ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1986, p. 75.

¹⁴ D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, Bari, Cacucci, 2004, p. 343.

¹⁵ A. STOLFA, *A) La valutazione dei rischi*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 701 ss.

dimissioni per giusta causa quando ricorra una situazione particolarmente pericolosa. In una posizione intermedia si colloca altresì il possibile esercizio del cd. diritto di resistenza del lavoratore (art. 44 del d.lgs. n. 81/2008) ovvero il diritto di allontanarsi dal proprio posto di lavoro in caso di pericolo grave, immediato e che non può essere evitato giacché l'omessa formazione impedisce al lavoratore una corretta valutazione dei fatti e ne giustifica il comportamento anche se la situazione verificatasi non fosse poi così grave.

Dall'omessa formazione, o anche semplicemente dallo svolgimento di un'attività formativa fuori dalla cornice formalizzata prevista dalla legge¹⁶, derivano altresì conseguenze sul piano della configurazione della responsabilità del lavoratore che abbia tenuto un comportamento pericoloso e, come tale, sanzionabile anche sul piano penale. Secondo l'orientamento della giurisprudenza, infatti, la condotta dei lavoratori assume rilevanza ai fini penalistici solo dopo che i soggetti obbligati abbiano adempiuto alle prescrizioni di loro competenza¹⁷, sicché l'inosservanza delle norme prevenzionali (nella fattispecie, dell'obbligo di formazione) da parte del datore di lavoro ha valore assorbente rispetto alla condotta del lavoratore. Ad essa, dunque, non potrà essere attribuita alcuna efficacia causale rispetto all'evento prodottosi, né alcun effetto esimente in caso di eventuale concorso di colpa, dal momento che tale evento è da ricondurre solo alle omesse o insufficienti misure e cautele apprestate dal datore di lavoro e dai suoi collaboratori¹⁸. La colpa del lavoratore, in altri termini, presuppone che questi conosca perfettamente i rischi del lavoro a cui era occupato ed il corretto utilizzo dei mezzi fornitigli¹⁹ ovvero, più sinteticamente, che egli sia stato adeguatamente formato, fermo comunque l'ulteriore dovere del datore di lavoro di adoperarsi e di vigilare affinché la concreta esecuzione del lavoro avvenga nel pieno rispetto delle norme prevenzionali predisposte e delle indicazioni impartite. E qui non può non condividersi l'idea di Paolo Pascucci²⁰ per cui quest'obbligo di vigilanza potrebbe essere valutato proprio alla luce del livello di competenza acquisita dal lavoratore grazie alla formazione ricevuta, svelando, laddove fosse necessario, anche un profilo di "convenienza" rispetto ad un puntuale rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge.

3.1. (segue)...e del lavoratore. Rapporto con l'apparato sanzionatorio

La peculiarità della normativa in materia di sicurezza è però quella di aver reso il lavoratore non solo creditore di una tutela apprestata dal datore di lavoro,

¹⁶ Cass. pen., sez. IV, 26 maggio 2014, n. 21242, in "DeJure"

¹⁷ Cass. pen., sez. IV, 25 ottobre 2007, n. 3448, in "DeJure", nonché Cass. pen., sez. VI, 28 settembre 1977, n. 11437 ivi citata.

¹⁸ M. MARTINELLI, *D) I lavoratori*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 667.

¹⁹ Cass. pen., sez. IV 12 novembre 2014, n. 46820 in <http://olympus.uniurb.it>.

²⁰ P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, cit., p. 82.

ma anche soggetto attivo della stessa. La configurabilità, in capo al prestatore di lavoro, di diritti e di obblighi, anch'essi penalmente sanzionati in caso di inosservanza, consente di concludere che l'arricchimento del sinallagma contrattuale viaggia in due direzioni, verso il datore di lavoro, chiamato al rispetto di obbligazioni aggiuntive, ma anche verso il lavoratore stesso, chiamato non più soltanto allo svolgimento della prestazione lavorativa. Il rispetto delle norme in materia di sicurezza rientra certamente nel più generico dovere di osservanza delle disposizioni impartite *ex art.* 2104, comma 2, ma è al tempo stesso qualcosa di più sia perché finalizzato alla tutela della collettività aziendale, sia perché presuppone, nei limiti delle attività assegnate e, appunto, della formazione ricevuta, un comportamento attivo da parte del lavoratore. E non è un caso, come si accennava, che alla tutela civilistica, più specificamente a quella disciplinare in caso di violazione dei suddetti obblighi connessi alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, che costituisce uno degli elementi cardine dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza, il legislatore abbia aggiunto una sanzionabilità sul piano penalistico.

Gli obblighi del lavoratore sono indicati all'art. 20 del d.lgs. n. 81/2008 e, per quello che qui interessa, fra essi è prevista esplicitamente la partecipazione ai programmi di formazione e di addestramento organizzati dal datore di lavoro (lett. *b*), intendendosi, con tale espressione, sia i programmi direttamente organizzati dal datore di lavoro sia quelli organizzati da terzi, come per esempio gli organismi paritetici, su richiesta, ovviamente, del datore di lavoro. Non mi pare, infatti, che la norma si riferisca alla materiale predisposizione dell'attività formativa, bensì, a monte, alla riconducibilità della stessa all'iniziativa del datore di lavoro in quanto soggetto su cui grava l'obbligo di realizzarla pur potendo essere oggetto, come è noto, di delega.

La formazione, quindi, non è solo oggetto di uno specifico obbligo del datore di lavoro, cui corrisponde il diritto del lavoratore a riceverla, ma diventa parte del comportamento doveroso che il datore di lavoro deve esigere dal lavoratore. Ciò significa, ovviamente, che in caso di rifiuto a ricevere la formazione ovvero di comportamento che in qualche modo ostacoli l'adempimento dell'obbligo formativo da parte del datore di lavoro si può configurare una responsabilità contrattuale del lavoratore *ex art.* 1206 c.c. e, dunque, si debba ritenere del tutto legittima e doverosa l'irrogazione di una sanzione disciplinare²¹, come anche Marianonietta Martinelli ci ricordava stamattina, oltre all'eventuale sanzione penale *ex art.* 59 del d.lgs. n. 81/2008.

Viceversa, il comportamento, commissivo od omissivo, tenuto dal lavoratore adeguatamente e sufficientemente formato, che non abbia assolto agli obblighi di sicurezza ovvero che lo abbia fatto in modo non conforme alle indicazioni ricevute, concorrerà a causare l'evento dannoso e determinerà l'insorgenza di responsabilità

²¹ Sotto la vigenza del d.lgs. n. 626/1994 v. O. DI MONTE, *L'informazione e la formazione dei lavoratori*, in M. RICCI (a cura di), *La sicurezza sul lavoro*, Bari, Cacucci, 1999, pp. 193-194.

a suo carico che non potranno non essere valutate e non assumere rilievo²². Il lavoratore ne risponderà in termini di concorso di colpa, con conseguente proporzionale riduzione della responsabilità penale del datore di lavoro.

Ecco, dunque, evidenziato l'ultimo profilo che avevo velocemente evocato in apertura, quello del rapporto fra formazione e apparato sanzionatorio. Il puntuale rispetto di tale obbligo e, per converso, la sua totale o parziale violazione diventano, sul piano civilistico, rispettivamente il presupposto per il legittimo esperimento dell'azione disciplinare da parte del datore di lavoro nel caso di evento dannoso prodotto dal lavoratore, ovvero la condizione legittimante il rifiuto di adempiere la prestazione da parte del lavoratore.

Sul piano penalistico, invece, l'obbligo di formazione sposta il baricentro del rapporto fra le posizioni di garanzia individuate dalla legge, consentendo di escludere il concorso di colpa da parte del lavoratore in caso di totale o parziale violazione del suddetto obbligo e, viceversa, chiamando il lavoratore a risponderne tutte le volte in cui agli sia stato adeguatamente e sufficientemente formato.

Abstract

Il presente scritto riproduce l'intervento introduttivo della tavola rotonda in tema di formazione nell'ambito del convegno "La cultura della sicurezza fra organizzazione e formazione". L'autrice esamina le diverse funzioni svolte dalla formazione nell'ambito delle norme poste a tutela della salute e della prevenzione dei lavoratori, soffermandosi in particolare su quella di integrazione degli obblighi contrattuali e sul rapporto con l'apparato sanzionatorio.

The present work reproduces the opening address of the panel discussion on training during the conference "The culture of work health and safety between organization and training". The Author focuses on the different roles played by training in the legislation on health and safety and work risks, with particular emphasis on its function of implementing contractual obligations and the connection with the sanctions system.

Parole chiave

cultura, sicurezza, formazione, effettività, obblighi contrattuali, responsabilità

Keywords

culture, health and safety, training, effectiveness, contractual obligations, liability

²² M. MARTINELLI, *D) I lavoratori*, cit., p. 674.



Formazione e Sicurezza: un nuovo modello emergente

di Vito Carnimeo*

SOMMARIO: 1. Scenario della formazione sulla sicurezza. – 2. Il modello BBS ovvero comportamento basato sulla sicurezza.

1. Scenario della formazione sulla sicurezza

Nell'ambito dell'AIDP, Associazione Italiana per la Direzione del Personale che unisce direttori, consulenti e formatori, negli ultimi tempi si sta dedicando molta attenzione ai temi della formazione per la sicurezza. Le riflessioni interne sono partite dalle constatazioni, riferite alla realtà delle aziende locali, su come spesso tale tipo di formazione viene recepita.

Cominciamo quindi da alcuni aspetti negativi.

Pur facendosi tantissima formazione sul tema, bisogna evidenziare che spesso viene percepita così:

- Considerata come un elemento aggiuntivo e non sostanziale rispetto ad altre attività formative più professionali, quasi un ambito estraneo al fabbisogno formativo aziendale.
- Viene trattata come un intervento tecnico obbligatorio, dovuto più che sentito, un adempimento di legge a cui non ci si può sottrarre.
- Spesso giudicata come un appesantimento nella gestione della forza lavoro per i problemi che genera rispetto alla compatibilità di orario con le correnti attività lavorative. Perciò spesso rimandata all'ultimo periodo dell'anno.
- Realizzata solo quando economicamente avanzano soldi o ci sono i fondi della formazione interprofessionale (... Fondimpresa, Fonditalia, Fondir) oppure bandi FSE regionali o prima provinciali espressamente indirizzati in tal senso.
- Spesso sottovalutata dagli stessi lavoratori.

Quindi è spesso una formazione residuale, che nei casi più gravi diventa una formazione piuttosto apparente, di facciata, che risulta solo sulla carta e che si completa solo parzialmente nelle aule.

Accanto a questo tipo di situazioni ve ne sono tante altre di segno opposto. Ci sono oggi tante imprese consapevoli dell'importanza strategica della formazione

* Vito Carnimeo è presidente regionale AIDP Puglia.

alla sicurezza, aziende eccellenti che hanno fatto eccellenti programmi di sviluppo, facendo della formazione alla sicurezza il proprio fiore all'occhiello.

Come dovrebbe essere quindi la buona formazione o meglio l'eccellente formazione alla sicurezza che crea una cultura diffusa e consapevole della sicurezza? Certamente formazione inserita in un processo di miglioramento continuo dell'intera azienda, basata su programmi didattici pianificati in modo sistematico, che passa dalla logica del controllo/comando a quella della logica partecipativa e condivisa, pertanto basata sul massimo coinvolgimento dei diretti interessati ovvero dei lavoratori. La buona ed efficace formazione alla sicurezza è pertanto quella che dialoga e interagisce con tutte le altre attività formative aziendali, sia quelle tecnico-professionali che quelle manageriali, in un approccio coerente, globale e integrato. La formazione alla sicurezza è quindi uno spicchio significativo del Piano Annuale (o triennale) della Formazione Aziendale. I suoi temi sono contigui e complementari ai temi della formazione imprenditoriale e manageriale, come ad esempio quelli sulla *leadership* o sulle *soft skills* (qualunque corso sullo sviluppo delle capacità gestionali per capi o per neopromossi tali non può non prevedere contenuti sulla sicurezza), oppure sul *people care*, sul benessere o wellness aziendale, perché è strettamente legato al clima organizzativo, non può prescindere dalle configurazioni organizzative che l'impresa si è data, dalle sue strutture aziendali, ovvero dal suo modello organizzativo.

Dato che nelle imprese è la Direzione del Personale che presidia il modello organizzativo e le sue funzioni, deve essere questa stessa Direzione a garantire qualità della formazione alla sicurezza, la coerenza fra questa e le altre attività formative e soprattutto la coerenza con gli altri strumenti gestionali che governano l'azienda. Esempio nel sistema incentivante o nell'MBO (*management by objectives*) sono indicati annualmente gli obiettivi individuali oggetto di riconoscimenti; la clausola che la direzione del personale deve inserire nella scheda obiettivi è quella relativa al fatto che qualsiasi responsabile, pur raggiungendo tutti i suoi obiettivi, non percepisce alcun premio se nella sua squadra o reparto o area sotto il suo controllo si siano verificati infortuni o vi sia particolare frequenza di cosiddetti "mancati infortuni". Oltre ad esempi come questo di applicazioni concrete e operative dei principi sulla sicurezza occorre far riferimento a modelli più ampi e integrati che coinvolgono l'intera impresa; mi riferisco ai Sistemi di Gestione della Sicurezza Aziendale (SGSL). Molte aziende creano propri modelli di riferimento rispondenti alle proprie caratteristiche storiche ed organizzative, io vorrei in questa sede proporre uno (certamente non è l'unico esistente) che negli ultimi anni è emerso come un modello particolarmente innovativo ed efficace: il Behavior Based Safety, il BBS. Tale modello integra la scienza del comportamento e lo sviluppo dei principi dell'organizzazione e della qualità ed è frutto di svariate correnti di lavoro separate ed indipendenti che sono riuscite a convergere poi su di esso. Ad oggi un significativo numero di aziende, soprattutto di dimensioni maggiori, sta applicando con successo il metodo, avendolo adattato "in loco" attraverso una serie di personalizzazioni.

2. Il modello BBS, ovvero comportamento basato sulla sicurezza

Partiamo dal fatto che, come è noto circa il 90% degli eventi infortunistici sia indicato statisticamente come dovuto a comportamenti non sicuri e solo il 4% viene imputato a condizioni non sicure (cioè condizioni strutturali carenti e/o a strumentazione tecnica inadeguata). Normalmente si è sempre portati a connotare le cause infortunistiche come di natura prioritariamente tecnica o organizzativa e solo residualmente vengono imputate al comportamento umano. L'evidente difficoltà di "gestire l'errore umano" ha fatto nascere la necessità di mettere a punto alcuni metodi basati proprio sull'analisi del comportamento umano e sul successivo intervento migliorativo e implementativo delle tecniche di prevenzione per la sicurezza. Su cosa si basa quindi il metodo BBS? Prima di tutto sulla centralità del lavoratore e sulla sua responsabilizzazione, in quanto lui stesso meglio di altri può valutare (se è stato informato e formato bene) i rischi a cui è esposto in una determinata situazione e quindi ha il dovere di evitarli mettendo responsabilmente in atto comportamenti adeguati. Quindi, accanto e unitamente a tutte le figure preposte indicate dalle normative vigenti, bisogna lavorare direttamente sul lavoratore. Il metodo va a legare gli aspetti organizzativi a quelli formativi con un approccio multidisciplinare che incide in modo significativo sulla cultura aziendale.

Il suo acronimo è diventato sinonimo di concetti quali: coinvolgimento dei lavoratori / collaboratori nel processo, definizioni operative dei comportamenti critici, individuazione dei meccanismi per il miglioramento continuo. Il metodo BBS vede come obiettivi:

- avvio di un processo mirato al miglioramento continuo del sistema sicurezza;
- riduzione degli incidenti e infortuni e mantenimento dei risultati nel tempo;
- l'attività mirata alla sicurezza non va delegata ma va istituita una collaborazione attiva tra tutte le funzioni aziendali;
- l'attività non deve essere impostata sul controllo e sulla colpevolizzazione del singolo (osservazione non vigilanza sui comportamenti) ma sulla collaborazione e sui *feedback* (analisi a ritroso dei fattori comportamentali al fine di evidenziarne le componenti positive e discutere sulle motivazioni che hanno indotto alle negative al fine di correggerle);
- tutto deve essere basato sui comportamenti umani relativi in modo preventivo (proattivo) per tutti componenti aziendali, a tutti i livelli gerarchici in quanto ogni figura ha una responsabilità connessa a dei poteri i quali sono condizionati dai comportamenti del soggetto che li gestisce; si deve puntare sullo sviluppo delle risorse interne;
- l'analisi dei comportamenti bisognosi di essere corretti deve essere socializzata, le soluzioni devono essere gestite in modo collettivo e non lasciate a decisioni individuali (l'esperienza di tutti contribuisce a perfezionare le soluzioni altrimenti limitate all'esperienza del singolo);

- deve iniziare un processo di colloquio spontaneo e continuo al fine di socializzare le esperienze individuali;
- il miglioramento continuo deve essere basato anche sull'evoluzione della percezione del lavoro;
- il processo deve essere applicabile, generale, partecipato, continuo, credibile, coinvolgente e stimolante, appoggiato e stimolato dalla direzione;
- ognuno si deve investire in prima persona, secondo capacità e responsabilità individuali, al fine di far funzionare il sistema.

Le metodologie della BBS partono operativamente dalla raccolta sistematica dei dati infortunistici, sulle relative statistiche e sul loro studio approfondito per poi passare alla formazione d'aula. Tale formazione si basa su metodologie particolarmente coinvolgenti ed interattive che minimizzano l'uso delle lezioni "one way" o ancor più di quelle "on line" limitate alla sola divulgazione di informazioni elementari; si cerca invece sistematicamente di integrare il singolo soggetto in attività di gruppo che sviluppino la motivazione individuale, la mutua assistenza, l'aiuto e la supervisione reciproca sul lavoro, creando un controllo incrociato sul singolo collega.

La formazione aiuta a sviluppare la concentrazione sulle attività lavorative mediante esercizi *ad hoc* sia individuali che collettive, spinge alla scrittura di "autocasi" riferiti allo specifico contesto aziendale, favorisce discussioni approfondite sugli incidenti occorsi e soprattutto sui più trascurati "mancati incidenti".

La formazione si completa con *set* di accurati test di verifica, con il rimando all'integrazione con altri percorsi formativi e con la raccolta sistematica (approccio "bottom up") di proposte e suggerimenti migliorativi.

Infine è bene sottolineare che in generale non c'è mai buona formazione se non c'è un forte commitment del vertice aziendale, questo principio è ancora più vero nel caso della formazione alla sicurezza e della BBS in particolare: l'adesione convinta, fortemente sostenuta e ben impostata a monte della direzione aziendale è la "conditio sine qua non" per l'efficace applicazione del metodo.

Tornando infine alla nostra realtà locale, il tessuto industriale del Mezzogiorno risulta ancora in ritardo nell'applicazione di modelli applicativi integrati che superino gli approcci occasionali nella gestione della sicurezza. Quindi oggi la sfida è l'estensione di tipologie di approccio alla sicurezza del tipo BBS nelle PMI meridionali, ancora molto lontane da percorsi di sviluppo organizzativo orientato alla migliore gestione dei rischi.



Gli Organismi paritetici dell'artigianato: rapporto con la bilateralità, evoluzione e stato dell'arte in Puglia

di Dario Longo*

SOMMARIO: 1. Il rapporto degli O.P. con la bilateralità artigiana. – 2. L'evoluzione storica negli Accordi in materia di O.P. nel settore artigiano. – 3. Stato dell'arte in Puglia.

1. *Il rapporto degli O.P. con la bilateralità artigiana*

In data 18 gennaio 2016 le Parti Sociali del settore artigiano (Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI e CGIL, CISL, UIL) hanno sottoscritto a livello nazionale l'accordo applicativo dell'intesa interconfederale 10 dicembre 2016 per l'adeguamento del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato (FSBA) alle nuove disposizioni in materia previste dal d.lgs. n. 148/2015 (*Riordino normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro*).

Obiettivo dichiarato del decreto, come peraltro previsto dalla legge n. 183/2014, quello di superare il meccanismo della cassa integrazione in deroga, assicurando l'estensione di una tutela reddituale in via ordinaria anche ai lavoratori operanti nei settori esclusi dall'applicazione degli ammortizzatori "classici" (Titolo I del d.lgs.). Per realizzarlo, si è deciso di portare a compimento, seppur con non trascurabili modifiche, il processo iniziato con la legge n. 2/2009 e proseguito con la legge n. 92/2012.

Il quadro finale vede, accanto ai Fondi di solidarietà bilaterali a gestione INPS (art. 26), l'esplicito riconoscimento delle peculiari esigenze del settore artigiano. Valorizzandone l'esperienza ultraventennale, il legislatore ha concesso che la bilateralità artigiana potesse rimanere in qualche modo indipendente, secondo un modello che, seppur definito "alternativo", rappresenta la vera fonte di ispirazione utilizzata per il perseguimento della "universalizzazione delle tutele".

Ne deriva che le imprese che applicano i contratti collettivi dell'artigianato potranno continuare a contare su un proprio sistema di ammortizzatori sociali, costruito sulle proprie esigenze specifiche e gestito dalle organizzazioni datoriali e sindacali di riferimento.

* Dario Longo è Segretario Generale Confartigianato Imprese Puglia.

Tuttavia, sebbene il sostegno al reddito rappresenti il ruolo primigenio della bilateralità artigiana, il suo campo di operatività si estende ben al di là del supporto ad imprese e lavoratori in occasione della sospensione dell'attività lavorativa.

Negli anni, infatti, gli EE.BB. attivi in questo settore non solo si sono imposti quali centro di sviluppo di articolate prestazioni di welfare contrattuale su base territoriale, ma hanno altresì rappresentato la strada attraverso cui organizzazioni datoriali e sindacali hanno inteso dare attuazione ad alcune previsioni di legge, tra cui quelle relative alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

È noto che la storia della moderna legislazione in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro cominciò sul finire degli anni ottanta con la direttiva quadro n. 89/391/CEE. Questo provvedimento ha avuto, fra gli altri, l'indubbio merito di costringere gli Stati membri ad avviare una seria riflessione sul tema: stabiliva un livello minimo di prescrizioni di sicurezza da adottarsi sul lavoro, lasciando lo spazio per l'eventuale previsione di misure più severe e, soprattutto, identificava come prioritaria la partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, considerati soggetti imprescindibili per il miglioramento degli standard di sicurezza in azienda. Solo nel 1994 però l'Italia attuò la direttiva, con il famoso d.lgs. n. 626/1994. La norma, va detto, non fu la prima nel nostro Paese a regolamentare la sicurezza nei luoghi di lavoro¹, ma conferì organicità alle disposizioni sino a quel momento emanate, introducendo al contempo l'obbligo della valutazione del rischio e, soprattutto, delineando le figure del RLS e del RSPP.

Per quanto interessa in questa sede, però, è necessario prestare particolare attenzione al dettato dell'art. 20, collocato a chiusura del titolo V, rubricato "Consultazione e partecipazione dei lavoratori". Ai sensi del comma 1, infatti, "a livello territoriale sono costituiti organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori". Fu questa la genesi degli organismi paritetici operanti nel campo della salute e sicurezza sul lavoro.

Come preannunciato, il mondo dell'artigianato intese dar seguito alla previsione di legge sfruttando le strutture della bilateralità, già all'epoca abbastanza sviluppata sull'intero territorio nazionale. L'Accordo Interconfederale del 3 settembre 1996, applicativo del d.lgs. n. 626/94 diede vita, in tutti i settori dell'artigianato ad esclusione dell'edilizia, ad un sistema di Organismi Paritetici attivi su tre livelli: territoriale (OPTA), regionale (CPRA) e nazionale (CPNA). Gli organismi disponevano di una propria autonomia costitutiva e funzionale venivano e solo per ragioni di praticità operativa l'accordo li insediava presso le già esistenti strutture degli enti bilaterali.

¹ Si vedano in particolare il d.P.R. 27 aprile 1957, n. 54; il d.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164, in materia di costruzioni; il d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303.

2. L'evoluzione storica negli Accordi in materia di O.P. nel settore artigiano

L'Accordo del 1996 prevedeva che l'adempimento del mandato legislativo venisse di fatto affidato agli OPTA, secondo un principio di prossimità². Questi ultimi, infatti, avrebbero dovuto occuparsi di promuovere la prevenzione sui luoghi di lavoro così come di svolgere funzioni di orientamento nei confronti dei RLS, dei lavoratori ed eventualmente dei datori di lavoro, definendo i fabbisogni e gli obiettivi della formazione in conformità agli indirizzi dettati da vari livelli di osservazione e di consultazione con i soggetti a vario titolo coinvolti (ad es. le Unità Sanitarie Locali). Ai livelli superiori veniva affidato un ruolo di coordinamento gerarchico nonché di interlocuzione politica con Enti ed Istituzioni.

La parte centrale dell'Accordo si occupava invece di dare una risposta alle peculiari esigenze dell'artigianato. In un settore produttivo "pulviscolare", caratterizzato da una elevatissima quantità di micro e piccolissime imprese, l'attuazione della normativa in materia di sicurezza richiedeva l'individuazione di strumenti appositi, in grado di fornire una risposta in un campo di azione territoriale piuttosto che aziendale. Per questo motivo, per le imprese fino a 15 dipendenti, venne istituita la figura del Responsabile Territoriale per la Sicurezza (RTS) che, designato o eletto dai lavoratori rientranti medesimo ambito dell'OPTA e formalizzato dalle OO.SS., avrebbe esercitato tutte le competenze di un normale RLS pur nel rispetto di un preciso protocollo operativo. Naturalmente l'Accordo faceva salva la possibilità per le imprese di dotarsi di un rappresentante aziendale in luogo di quello territoriale, secondo il modello previsto per le aziende con più di 15 dipendenti.

La parte finale del testo negoziale si occupava invece di dettare i requisiti principali cui far riferimento per l'erogazione della formazione nei confronti dei rappresentanti, dei lavoratori ed eventualmente anche in favore dei datori di lavoro.

Per alimentare il sistema dei RTS, l'Accordo prevedeva l'istituzione di un apposito Fondo Regionale³, mentre per il finanziamento delle attività formative si sarebbe fatto riferimento a forme di finanziamento pubblico nonché al "Fondo per la tutela di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale", antesignano dell'attuale fondo interprofessionale del settore, FondArtigianato.

² Il raggio d'azione individuato era quello dell'ambito definito per le sedi di bacino di cui all'A.I. 21 luglio 1988, ferma restando la successiva verifica ed armonizzazione a livello regionale.

³ A.I. 3 settembre 1996, art. 4.11 In relazione ai punti precedenti le imprese accantoneranno in un Fondo Regionale delle quantità retributive orarie per ogni dipendente in forza al momento del versamento. Convenzionalmente e ai soli fini contabili dette quantità saranno ragguagliate a Lire 10.000 annue per dipendente, di cui Lire 8.000 per l'attività della rappresentanza di cui al punto 4.1. art. 4.12 A livello regionale, anche in rapporto al concorso di finanziamento di cui al punto 7.6, le parti all'interno di programmi decisi congiuntamente, determinano, fermo restando i costi dell'agibilità del RTS, la ripartizione della rimanente quota (Lire 2.000) tra formazione informazione del rappresentante e programmi dedicati a strutturare e rendere funzionali i rapporti tra RTS e l'organismo paritetico territoriale.

Tuttavia, l'eterogenea situazione degli enti bilaterali, quasi ovunque costituiti ma non sempre pienamente operativi, non consentì l'effettiva partenza del sistema in maniera organica sull'intera scala nazionale.

L'emanazione del d.lgs. n. 81/2008 impose la necessità di un salto di qualità al sistema degli organismi paritetici dell'artigianato. L'entrata in vigore del TUSL, peraltro, si verificò proprio a ridosso di un periodo quantomai vivace sotto il profilo delle relazioni sindacali in Italia, tanto per il settore dell'industria quanto per quelli del commercio e dell'artigianato.

Non a caso lo stesso Accordo Interconfederale del 21 novembre 2008⁴, nel porre le basi della riforma degli assetti contrattuali dell'artigianato, si preoccupò di richiamare esplicitamente la materia, ravvisando la necessità di un nuovo confronto tra le Parti che consentisse il “pieno funzionamento e la massima efficacia” di questi enti nel quadro della valorizzazione dell'esperienza della bilateralità artigiana per ciò che concerneva la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con i successivi Accordi Interconfederali del 23 luglio e 15 dicembre 2009, le Parti firmatarie realizzarono la c.d. “contrattualizzazione delle prestazioni” bilaterali nei confronti di tutte le imprese rientranti nell'ambito di operatività dei CCNL artigiani. Il meccanismo prevede che la disciplina della contribuzione agli EE.BB. fosse recepita quale parte integrante di tutti i CCNL e che l'accesso alle prestazioni della bilateralità si configurasse come diritto contrattuale dei lavoratori. Questi ultimi maturavano, nei confronti dell'impresa non aderente, non solo il diritto a ricevere un cospicuo EAR⁵, altrimenti considerato forfetariamente ricompreso nella ben più modesta quota di adesione, ma anche il diritto all'erogazione diretta da parte dell'impresa datrice di lavoro, di tutte le prestazioni previste dalla bilateralità⁶.

Il mancato rispetto di tali previsioni configurava a tutti gli effetti un inadempimento contrattuale avverso il quale il lavoratore poteva ben invocare tutela innanzi al Giudice del Lavoro⁷.

⁴ “Linee guida per la riforma degli assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell'artigianato”

⁵ EAR: Elemento aggiuntivo della retribuzione.

⁶ Art. 4) accordo interconfederale 15 dicembre 2009: “Ai sensi dell'art. 10 della legge 14 gennaio febbraio 2003, n. 30 e degli accordi interconfederali dell'artigianato, le parti ribadiscono che i trattamenti previsti dalla bilateralità sono vincolanti per tutte le imprese rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali dell'artigianato, laddove sottoscritti. Le prestazioni presenti nei sistemi di bilateralità nazionale e regionale rappresentano, quindi, un diritto contrattuale di ogni singolo lavoratore, che pertanto matura, nei confronti delle imprese non aderenti al sistema bilaterale, il diritto alla erogazione diretta delle prestazioni da parte dell'impresa datrice di lavoro. A far data dal 1° luglio 2010, le imprese dovranno corrispondere a ciascun lavoratore un aumento retributivo aggiuntivo di € 25 lordi, per ciascuna mensilità. Per le imprese iscritte agli enti bilaterali regionali ed in regola con i versamenti, tale aumento è forfetariamente compreso nella quota di adesione e, pertanto, non va versato [...]”

⁷ *Ex multis*: Trib. Bergamo, sez. lav., sentenza n. 745/2014.

Il sistema, così articolato, ricevette pieno avallo da parte del Ministero del Lavoro con circolare n. 43 del 15 dicembre 2010⁸, sottoscritta direttamente dall'allora titolare del dicastero.

Il meccanismo di versamento appena descritto segnò un cambio di passo fondamentale anche per il futuro sviluppo degli Organismi Paritetici. Le Parti Sociali, infatti, prevedero che all'interno della quota di contribuzione agli EE.BB, destinata in massima parte ad alimentare il fondo di sostegno al reddito, fosse compresa anche una somma pari al 15% del totale dedicata a finanziare i rappresentanti territoriali per la sicurezza e la formazione in questo ambito. Si erano poste le premesse per la creazione di un sistema di accompagnamento delle imprese e dei lavoratori alla sicurezza sul lavoro che fosse davvero in grado di erogare prestazioni ed assistenza.

Ultimo, ma fondamentale tassello di questo processo evolutivo, la sottoscrizione di un nuovo Accordo Interconfederale sostitutivo di quello del 3 settembre 1996 ed applicativo non solo dei dettami di cui al d.lgs. n. 81/2008 ma anche di quanto stabilito dalla legge n. 123/2007.

Le ragioni che hanno condotto alla sottoscrizione di un nuovo Accordo non sono di carattere meramente formale. Al contrario: sono direttamente riconducibili a necessità di carattere sostanziale, rinvenibili nel ben più dettagliato ed articolato complesso normativo del T.U. Si prenda in considerazione, a titolo esemplificativo, la definizione stessa di "organismo paritetico". Mentre nel d.lgs n. 626/1994 ci si asteneva dal tracciare caratteristiche e requisiti di rappresentanza, il legislatore del 2008 precisa già in apertura⁹, secondo una tecnica normativa di ispirazione comunitaria, che gli organismi paritetici sono quelli costituiti "a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" e li identifica quali "sedi privilegiate" non solo per la programmazione di attività formative, l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici, ma anche per lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro, all'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia e ad ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento. Ben più specifica, rispetto alla formulazione precedente, risulta anche l'elencazione dei compiti all'art. 51 del decreto.

⁸ "Di conseguenza, una volta riconosciuto da parte del contratto collettivo di riferimento che una determinata prestazione (per esempio una assistenza sanitaria integrativa ovvero il trattamento di sostegno al reddito erogato dagli enti bilaterali) rappresenta un diritto contrattuale del singolo lavoratore, l'iscrizione all'ente bilaterale rappresenta nient'altro che una modalità per adempiere al corrispondente obbligo del datore di lavoro. Sicché, là dove espressamente previsto dai contratti collettivi, ogni singolo prestatore di lavoro matura un diritto contrattuale di natura retributiva – alla stregua di una retribuzione aggiuntiva o integrativa – nei confronti di quei datori di lavoro non aderenti al sistema bilaterale di riferimento che potrà essere adempiuto attraverso il riconoscimento di una somma o di una prestazione equivalenti a quella erogata dal sistema bilaterale di riferimento ai diversi livelli, nei limiti ovviamente degli importi stabiliti dalla contrattazione collettiva."

⁹ Art. 2, lett. *ee*.

A fronte di un così ampio mandato, anche per consentire alla contrattazione collettiva di poter attribuire le specifiche funzioni di volta in volta individuate, le confederazioni sindacali e quelle datoriali dell'artigianato hanno svolto un'opera di vera e propria riscrittura della normativa negoziale fino ad allora vigente, muovendosi nel solco di una strategia che mirava ad individuare negli O.P. i soggetti che avrebbero potuto agevolare – in ottica di supporto e di partnership – l'assorbimento della normativa in materia di sicurezza da parte del tessuto produttivo.¹⁰

Viene confermata la struttura organizzativa degli organismi paritetici, sebbene con un'inversione concettuale evincibile con chiarezza dal testo dell'Accordo. Mentre in quello del 1996 si partiva dall'organismo territoriale per arrivare a quello nazionale, l'Accordo del 13 settembre 2011 agisce per assicurare un maggiore rigore gerarchico e, conseguentemente, un maggiore controllo. Si parte infatti dall'OPNA che, in luogo del precedente CPNA, è individuato come l'unico O.P. a livello nazionale. Ad esso vengono affidate funzioni di coordinamento – specie per ciò che concerne il passaggio di dati e risorse – con EBNA (l'ente bilaterale nazionale), così come con i livelli regionali. A tal proposito, vengono istituiti gli OPRA (prima CPRA), con specifici ruoli di indirizzo e monitoraggio dell'attività non solo dei confermati OPTA, ma anche dei RLST: i soggetti che, sempre “formalizzati” da parte delle organizzazioni sindacali, prendono il posto degli RTS.

Anche nel nuovo accordo viene fatta salva la possibilità che l'impresa si doti di un proprio RLS aziendale, ribadendo però¹¹ che “il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, ai sensi degli artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i., operante nel sistema della bilateralità artigiana (Organismi paritetici) è la forma di rappresentanza più adeguata alle realtà imprenditoriali del comparto artigiano e, in tal senso, sono impegnate affinché tale modello si affermi in maniera generalizzata”. A tale scopo, mentre per le aziende con più di 15 dipendenti è previsto che il rappresentante territoriale operi solo in mancanza di elezione di quello aziendale, per quelle sotto tale limite dimensionale, agli eventuali rappresentanti aziendali è concesso di essere rieletti solo previa concorde parere delle parti di riferimento. Con l'accordo del 2011, il RLST diventa una figura di riferimento per l'azienda artigiana in materia di sicurezza, nonché espressione tangibile di un articolato sistema che, tramite la mutualizzazione della

¹⁰ Così anche il legislatore. Non a caso il d.lgs. n. 81/2008 ha provveduto anche all'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 123/2007, che attribuiva agli O.P. un ruolo “para-ispettivo”, ove statuiva che “1. Gli organismi paritetici di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, possono effettuare nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza sopralluoghi finalizzati a valutare l'applicazione delle vigenti norme in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro. 2. Degli esiti dei sopralluoghi di cui al comma 1 viene informata la competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza. 3. Gli organismi paritetici possono chiedere alla competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza di disporre l'effettuazione di controlli in materia di sicurezza sul lavoro mirati a specifiche situazioni.”

¹¹ Art. 2, comma 1, Accordo Applicativo Accordo 13 settembre 2011.

rappresentanza dei lavoratori, si pone al servizio delle imprese che contribuiscono alla bilateralità.

3. *Stato dell'arte in Puglia*

In Puglia le Parti Sociali hanno di recente messo a regime l'apparato disegnato a livello nazionale. Il 19 luglio 2012 è stato sottoscritto su base regionale un accordo di recepimento di quello nazionale. Le alterne vicende connesse alla fluida situazione legislativa degli enti bilaterali ha costretto a differire alla fine del 2014 la costituzione degli Organismi locali, ovvero l'OPRA-Puglia ed i due OPTA: uno competente per il nord e l'altro per il sud della regione. Alla fine del 2015 invece è stato completato l'iter che ha portato alla piena operatività i sei RLST pugliesi, il cui ambito di competenza è individuato su base territoriale: a ciascuno di essi è assegnato un ambito di più Comuni, scelti sulla base della densità del tessuto imprenditoriale, in modo da garantire carichi di lavoro omogenei tra i vari rappresentanti.

È innegabile che il ruolo dei RLST sia cruciale per la validazione del ruolo degli Organismi paritetici: a loro spetta non solo esercitare le funzioni di rappresentanti dei lavoratori ma anche diventare competenti punti di riferimento per l'applicazione di una disciplina che, di per sé oltremodo complessa, diventa quasi di proibitiva applicazione per il piccolo imprenditore o per l'artigiano, per definizione impegnato non solo nella direzione dell'azienda ma anche attivamente coinvolto nella produzione dei relativi beni e servizi. Particolarmente rilevanti sotto questo profilo sono le opportunità così come le problematiche connesse all'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 81/2008, con particolare riferimento all'accesso in azienda, sulle cui procedure le Parti Sociali regionali si sono duramente impegnate al fine di garantire correttezza e proficuità delle azioni. Fondamentale sarà comunicare correttamente con un tessuto imprenditoriale non sempre bendisposto e ricettivo, messo a dura prova da una perdurante crisi economica e dalle richieste di una burocrazia quasi sempre mal sopportata.

Al di là del ruolo dei rappresentanti territoriali, anche gli Organismi di per sé dovranno dare prova di riuscire a portare a termine con successo il proprio ruolo di supporto ad imprese e lavoratori, indirizzandoli verso un trend di progressivo miglioramento dei propri standard di sicurezza e di abbattimento di infortuni e malattie professionali. Fondamentali, ad avviso di chi scrive, si riveleranno non soltanto le azioni di formazione, ma anche l'implementazione di sistemi di organizzazione e di gestione a misura di micro e piccola impresa: attività in grado di portare all'impresa riscontri concreti, anche in termini economici (riduzione premio INAIL).

Su tali fronti il neonato OPRA – Puglia sta già dimostrando una certa vitalità, tramite l'elaborazione di un proprio repertorio di modelli a cui le aziende potranno fare riferimento in fase di redazione dei propri piani per la formazione e per

L'aggiornamento dei lavoratori così come prevista dall'art. 37, comma 12 del dlgs. n. 81/2008 e s.m.i. e dall'accordo Stato-Regioni e Province autonome, del 21 dicembre 2011. Per quanto concerne invece l'asseverazione dell'adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione¹² sarà necessario attendere il completamento di alcuni passaggi a livello nazionale. Allo stato attuale infatti, sebbene tali modelli siano stati approvati tanto per il settore delle costruzioni¹³ quanto per quello delle MPMI (SGSL piccole imprese), solo con riguardo all'edilizia è stato completato l'intero sistema necessario al rilascio delle asseverazioni. In particolare, spetterà all'OPNA individuare i criteri di qualificazione del personale che costituirà le "commissioni tecnicamente competenti", ossia i soggetti che materialmente dovranno occuparsi delle pratiche di asseverazione a livello territoriale.

¹² Art. 51, del d.lgs. n. 81/2008: 3-*bis*. Gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione, anche attraverso l'impiego dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dei fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché, su richiesta delle imprese, rilasciano una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività. 3-*ter*. Ai fini di cui al comma 3-*bis*, gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti.

¹³ Il comparto edile, il primo storicamente a dotarsi di enti con finalità mutualistiche, fa storicamente riferimento ad un sistema di bilateralità autonomo rispetto a quello degli altri comparti artigiani (Casse Edili).

DSL

2-2016

L'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile

di Nicola Veronico, Nico Disabato, con la collaborazione dei tecnici Tommaso Amendolara e Salvatore Rutigliani*

SOMMARIO: 1. Cosa è l'asseverazione. – 2. I vantaggi di essere asseverati. – 3. La procedura per essere asseverati. – 4. Asseverazione e formazione.

1. Cosa è l'asseverazione

L'asseverazione è una scelta volontaria dell'impresa edile, promossa dalla CNCPT (Commissione Nazionale dei Comitati Paritetici Territoriali) con il sostegno di INAIL, regolamentata da UNI, che attesta l'adozione di un Modello di Organizzazione e Gestione della Salute e Sicurezza sul lavoro (cosiddetto "M.O.G."). Quest'ultimo è conforme a quanto previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. se è correttamente implementato ed efficacemente attuato. L'asseverazione evidenzia in modo oggettivo l'impegno dell'impresa per la prevenzione e per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; se rispetta quanto suddetto può avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa (d.lgs. n. 231/2001) ed offre, tra i vari vantaggi economici, anche sgravi fiscali sulla contribuzione dei lavoratori come ad esempio uno sconto del premio annuale INAIL attraverso OT24. Inoltre gli organi di vigilanza possono tenerne conto ai fini delle loro attività ispettive. La CNCPT ha regolamentato sotto coordinamento UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione), attraverso la UNI/PdR 2:2013, la procedura per il rilascio della asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile. L'Asseverazione è prevista dal "Testo Unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro" (d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.) che all'art. 51 assegna agli Organismi Paritetici (quindi al CPT per il settore delle costruzioni), il compito di rilasciare, su richiesta delle imprese, un attestato

* Il geom. Nicola Veronico è Presidente del CPT Puglia Centrale, il dott. Nico Disabato è Vice Presidente del CPT Puglia Centrale, l'ing. Tommaso Amendolara e il dott. Salvatore Rutigliani sono tecnici del CPT Puglia Centrale.

Il CPT PUGLIA CENTRALE (Comitato Paritetico Territoriale per la Prevenzione Infortuni, l'Igiene e l'Ambiente di Lavoro coinvolge le province Bari e BAT) è un ente senza scopo di lucro, costituito nel 2010 con accordo tra il Collegio dei Costruttori Edili (ANCE) delle province di Bari e Barletta Andria Trani e le organizzazioni sindacali dei lavoratori edili (FeNeAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL).

comprovante l'adozione e l'efficace attuazione dei Modelli di Organizzazione e Gestione della sicurezza. Con l'Asseverazione, l'organismo paritetico garantisce la conformità e la corretta applicazione del modello adottato dall'impresa alle norme vigenti, dunque non solo l'adozione formale, ma anche e soprattutto quella sostanziale del succitato MOG. INAIL e CNCPT hanno sottoscritto un accordo di collaborazione per progettare e promuovere iniziative di informazione finalizzate a divulgare la conoscenza dei contenuti della prassi stessa, che mira all'applicazione corretta ed efficace di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza in edilizia.

2. I vantaggi di essere asseverati

- ✓ Viene utilizzata una procedura uniforme in ogni provincia italiana verificata attraverso una campagna di informazione che raccoglie le osservazioni dei principali soggetti pubblici e privati, tra cui INAIL, nel campo della sicurezza sul lavoro;
- ✓ il Modello di Organizzazione e Gestione della SSL (sicurezza e salute sul lavoro) asseverato (se correttamente implementato ed efficacemente attuato) può avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al d.lgs. n. 231 dell'8 giugno 2001 e quindi delle sanzioni pecuniarie previste (minima € 25.800,00 – massima € 1.549.370,00, in relazione alle condizioni economiche e patrimoniali dell'azienda, ma erogabili anche per le S.r.l.);
- ✓ rientra tra i progetti finanziabili attraverso la partecipazione al bando ISI indetto dall'INAIL relativo agli incentivi in favore delle imprese che intendono realizzare interventi per il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza sul lavoro;
- ✓ gli organi di vigilanza (INAIL, DTL, ecc.) possono tenerne conto ai fini della programmazione delle proprie attività ispettive;
- ✓ rappresenta un possibile requisito per partecipare ai bandi di gara per l'aggiudicazione di appalti pubblici, ove richiesto;
- ✓ favorisce la riduzione dell'indice di frequenza e gravità degli infortuni come certificato da indagini e analisi statistiche INAIL;
- ✓ migliora la gestione dei rischi relativi alla salute e sicurezza;
- ✓ dimostra ai soggetti coinvolti il proprio impegno nei confronti della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.
- ✓ Inoltre per le imprese che volontariamente richiedono l'Asseverazione del proprio modello organizzativo è prevista un'attribuzione di svariati punti ai fini dei bandi indetti dall'INAIL (ISI, ecc.).

3. La procedura per essere asseverati

Le imprese edili dotate di un Modello di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro realizzato conformemente alle Linee Guida UNI/INAIL, allo standard OHSAS 18001 utilizzando i modelli elaborati dalle associazioni di categoria (es. modello ANCE) iscritte in cassa edile ed in possesso di DURC regolare, effettuano richiesta al CPT della provincia in cui l'impresa è iscritta in cassa edile, previa implementazione delle parti mancanti dei suddetti Sistemi di Gestione rispetto al MOG.

Il CPT effettua il servizio di Asseverazione valutando in prima istanza la documentazione inerente il Modello di Gestione della Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro e successivamente la sua reale applicazione nei cantieri e negli altri luoghi di lavoro (verifica documentale e verifica tecnica). Effettuate le verifiche, la Commissione Paritetica Tecnicamente Competente valuta il rapporto di verifica elaborato dal Tecnico Verificatore (affidente al CPT) che ha effettuato i controlli a campione sul MOG relativo alla Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ed alla relativa attuazione. Nel caso di rapporto di verifica privo di rilievi negativi, viene rilasciato l'attestato di corretta implementazione ed attuazione del MOG – Modello di Organizzazione e Gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In presenza di rilievi negativi (cosiddette non conformità) l'impresa dapprima adegua il MOG della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e/o la sua attuazione e, solo a seguito di ciò, il CPT procede con una ulteriore verifica. L'attestato di asseverazione ha validità triennale e, con cadenza annuale dal rilascio, sono effettuate le verifiche di mantenimento.

Per le imprese certificate OHSAS 18001 da un ente di certificazione accreditato presso ACCREDIA, il CPT verifica le parti del modello della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro previste dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 non verificate nell'iter di certificazione: dunque Organismo di Vigilanza (cosiddetto OdV) e Sistema Sanzionatorio.

4. Asseverazione e formazione

La formazione, intesa in senso ampio, è certamente uno dei pilastri su cui l'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile si poggia. Il riferimento alla formazione deve intendersi partendo *in primis* dal significato della stessa ovvero "dare forma" intesa dunque come declinazione del concetto di "efficace attuazione". Infatti, trattandosi di un processo volontario dell'impresa edile, la stessa impresa deve concepire la formazione non più come mero adempimento formale delle prescrizioni legislative ma come vera e propria leva di crescita dell'impresa in materia di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro orientata da un lato alla prevenzione e alla riduzione a monte dei comportamenti errati e potenzialmente pericolosi e dall'altro alla definizione e all'implementazione di

procedure formali atte a individuare anche i cosiddetti “near misses”. L’alta direzione aziendale, in quest’ottica, si impegna formalmente a considerare come necessaria una formazione aggiuntiva rispetto alle prescrizioni legislative e quindi ad erogare ore aggiuntive di formazione. In tal senso il CPT a livello nazionale e quindi anche a livello locale mette a disposizione delle imprese edili che vogliono avvicinarsi a questo nuovo modo di fare impresa modelli standardizzati per poter formalizzare la formazione erogata non soltanto in modalità “verbale” - come spesso avviene sui luoghi di lavoro - ma a renderla contemporaneamente sia “formale” e quindi scritta che “sostanziale”. Condizione necessaria affinché si possa iniziare ad avvicinare il mondo delle imprese edili a quanto prevedono i Modelli di Organizzazione e Gestione è che le imprese:

- intendano tali modelli come dinamici e in continua evoluzione e orientati al miglioramento continuo;
- prevedano di destinare adeguate risorse economiche e tecniche per l’adozione ed efficace attuazione;
- comincino a credere in una sicurezza sostanziale e non solo formale/documentale, intendendola come reale investimento per l’organizzazione aziendale e non come mera spesa atta a formalizzare documenti cartacei che non trovano attuazione nei luoghi di lavoro, tanto più di tipo cantieristico.



La cultura della sicurezza tra organizzazione e formazione: la prospettiva dell'Organo di Vigilanza

di Fulvio Longo*

SOMMARIO: 1. Formazione e qualità. – 2. Nuove forme di relazioni e controlli. – 3. Dal Sistema Informativo alla Pianificazione. – 4. Mutamenti di scenario.

1. *Formazione e qualità*

Le considerazioni sul tema oggetto di questo convegno, ovvero la cultura della sicurezza tra “organizzazione” e “formazione”, non possono prescindere da una valutazione su come nel corso di questi anni, ormai non pochi, siano stati gestiti questi aspetti dalle imprese e dai loro sistemi aziendali della sicurezza. Per rendere più oggettiva questa valutazione, il sistema delle Regioni attorno agli anni 2000 mise in campo un progetto su scala nazionale per un Monitoraggio sull'applicazione del d.lgs. n. 626/1994, che recependo le direttive europee sulla sicurezza sul lavoro, aveva modificato tutto l'impianto normativo antecedente. Questo piano ben strutturato con un ampio campione (circa 10.000 aziende) stratificato su tutto il territorio nazionale e per dimensione delle aziende, attraverso una complessa scheda di rilevazione analizzò tutti i principali fattori della nuova organizzazione aziendale, tra cui la formazione. La verifica sull'applicazione delle norme relative alla formazione, evidenziò una ancora sostanziale elusione degli adempimenti formativi, mentre ove applicata mostrava un orientamento al mero adempimento formale e soprattutto lo scollegamento da un vero e proprio momento organizzativo della sicurezza in azienda.

Contemporaneamente, giungevano a conclusione ripetute indagini delle Commissioni parlamentari sulla sicurezza sul lavoro, che evidenziavano una sostanziale insoddisfazione delle parti sociali per come era stata gestita la problematica della formazione, ove a fronte di ingenti investimenti, non sempre corrispondeva un adeguato profilo qualitativo dei prodotti e dei soggetti erogatori.

Per far fronte a questa situazione registrata, sia dal mondo delle imprese, che dagli organi di vigilanza, oltre che per rispondere a un rilievo della Corte di

* Fulvio Longo è direttore del Servizio di Prevenzione e Sicurezza del Lavoro (SPESAL) dell'Area Metropolitana della Asl di Bari.

Giustizia Europea, interveniva il legislatore con il d.lgs. n. 195/2003 ed il relativo accordo Stato-Regioni (divenuti nel contempo concorrenti sulla materia), a definire quali requisiti dovessero avere i soggetti deputati a svolgere compiti di Rspp, i contenuti della formazione, i soggetti abilitati a svolgerla e con quali modalità. Il percorso è stato in parte completato con gli ulteriori Accordi del 2011 sui contenuti, durata e modalità della formazione dei lavoratori, preposti e dirigenti e dei datori di lavoro/rspp, nonché sui requisiti dei formatori.

Avere individuato criteri di qualità e fissato degli standard ha rappresentato sicuramente un passaggio importante, ma l'utilità della formazione non può essere misurata in termini formali di rispetto della norma, finalizzata ad evitare sanzioni. Occorre ragionare sulla utilità pratica della formazione, andando a valutare gli effetti dell'apprendimento in termini di modifica dei comportamenti (carattere trasformativo della formazione). Operazione quest'ultima, tutt'altro che semplice, soprattutto per l'organo di vigilanza che interviene in azienda in forma estemporanea.

2. Nuove forme di relazioni e controlli

Se la declinazione della formazione da parte delle imprese stesse ha posto in evidenza evidenti criticità, non meno facile, quindi, è stato il compito dell'Organo di Vigilanza nella lettura dei tre cardini attorno ai quali ruota la discussione sulla qualità della formazione: la qualità dei prodotti, la qualità dei soggetti, la qualità dei processi. Qui si comprende quanto sia cambiato il ruolo della vigilanza, alla luce della nuova organizzazione aziendale della sicurezza introdotta dal d.lgs. n. 626/1994 prima e successivamente dal Testo Unico, d.lgs. n. 81/2008 e s.m.

La individuazione dei soggetti aziendali della sicurezza (Rspp ed Rls) ha posto le premesse per una modifica delle relazioni all'interno delle aziende e tra le aziende e gli organi di vigilanza. Avere precisi interlocutori aziendali ha consentito di sviluppare nuove forme di interlocuzione e di controllo del territorio, attraverso l'utilizzo di innovativi strumenti di lavoro quali i Piani mirati di intervento, finalizzati al controllo di specifici settori produttivi o di determinati profili di rischio. In tal modo si interagisce preliminarmente con i nuovi soggetti interni della sicurezza, anticipando o sostituendo l'azione di verifica sul campo ed ampliando così la base dei controlli. In sostanza, si consente una più ampia ed efficace azione di verifica, migliorando forme e contenuti della vigilanza. Ma la modifica più sostanziale, introdotta dalle nuove normative ha riguardato l'oggetto della vigilanza. Si è passati dal tradizionale controllo degli "oggetti cosiddetti materiali" (le macchine, le attrezzature, i luoghi, ecc.), al controllo di "cose" immateriali come l'organizzazione e la formazione.

La parola "organizzazione", pressochè assente nelle precedenti leggi, è ripetutamente utilizzata nel Testo Unico, rappresentandone uno degli aspetti innovativi. Il datore di lavoro "deve" organizzare la gestione della sicurezza in

azienda mettendo in relazione i diversi attori configurati dal legislatore. L'organizzazione può assumere forme diverse in relazione alle dimensioni dell'azienda, ai rischi presenti e da gestire, sino ad arrivare a veri e propri sistemi di gestione della sicurezza (SGSL) idonei, se correttamente attuati, ad avere efficacia esimente delle responsabilità degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001. Modelli questi, che devono prevedere, altresì, un sistema di controllo interno con potere sanzionatorio per il mancato rispetto delle misure adottate

Qui purtroppo, dobbiamo riconoscerlo, siamo rimasti indietro come Organo di Vigilanza, limitandoci nella maggioranza dei casi ad un mero controllo formale della effettuazione della formazione, come del sistema operativo della sicurezza sul lavoro dell'azienda. Verificare "l'organizzazione" come la "formazione", richiede strumenti analitici non semplici e soprattutto risorse umane che nei nostri Servizi sono poche e occupate prevalentemente dalla routine. Tuttavia questa è una frontiera da attraversare nell'ottica del miglioramento continuo della qualità delle funzioni di controllo.

Dovendo, quindi, analizzare il principale indicatore di salute (gli infortuni) per un legittimo processo di valutazione, sia degli effetti delle nuove normative, sia del sistema pubblico dei controlli derivato dalla l. n. 833/1978, non possiamo non riconoscere che il fenomeno degli infortuni sul lavoro si è andato riducendo costantemente nel corso di questi anni. Sappiamo, che ciò è dovuto all'azione combinata di diversi determinanti. Sicuramente e prima di tutto, un maggiore impegno del mondo delle imprese (investimenti e non costi per la sicurezza), la maggiore consapevolezza dei lavoratori (a fronte di un massiccio impegno sulla formazione), il completamento delle normative di settore confluite nel Testo Unico (ancorchè necessari di ulteriori "vere" semplificazioni), la crescita sul territorio di una fitta rete di professionisti che hanno fatto della sicurezza sul lavoro una scelta professionale (mescolati a società di servizi di non sempre limpide azioni), la presenza di un organo di vigilanza che ha maturato nel tempo metodologie di lavoro più moderne e modalità di pianificazione sempre più trasparenti e basate sulla evidenza delle conoscenze scientifiche di settore.

3. Dal Sistema Informativo alla Pianificazione

Sin dal principio del passaggio delle funzioni di controllo dal Ministero del lavoro al Sistema Regionale Sanitario (con la riforma Sanitaria del 1978) ed in discontinuità con il passato, particolare attenzione è stata data dai Servizi delle Asl alla necessità di creare un adeguato Sistema informativo capace di leggere la realtà locale, sino al dettaglio della singola azienda. Questo deciso orientamento del sistema delle regioni ha portato alla creazione (2002), in collaborazione con l'ex ISPESL e l'INAIL, di un sistema informativo condiviso e standardizzato a livello nazionale e soprattutto fruibile dai servizi territoriali di prevenzione. La migliore conoscenza della realtà ha permesso di individuare obiettivi comuni, che sono stati

trasferiti nei primi Piani Nazionali della prevenzione (PNP-2005) e dei relativi Piani Regionali della Prevenzione (PRP), all'interno dei quali la sicurezza del lavoro ha trovato finalmente forme omogenee di programmazione valide per tutte le regioni (una delle critiche sollevate nei riguardi del Servizio Sanitario Regionale – SSR –, riguardava proprio la disuniformità degli interventi delle singole Asl). Oggi, e ormai da tempo, le Asl operano attraverso la definizione di Piani Nazionali e Regionali che mettono a fuoco strategie e obiettivi, con particolare attenzione ad alcuni comparti lavorativi a maggiore rischio (edilizia ed agricoltura) o verso rischi emergenti per la salute, come quello da esposizione ad agenti cancerogeni, stress lavoro-correlato, fattori di rischio correlati all'apparato muscolo scheletrico (ormai al primo posto tra le malattie professionali denunciate e riconosciute).

Le Regioni e le Asl sviluppano la loro azione, attraverso il ribaltamento regionale degli obiettivi nazionali individuati nel PNP, ancorandoli a precisi indicatori qualitativi e quantitativi che consentono la misurabilità dell'efficacia delle azioni intraprese, il benchmarking tra le diverse realtà (per superare le disuniformità tra Asl e Asl e tra le regioni). Nell'Accordo Stato Regione del 25 marzo 2015, attuativo del nuovo Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018 approvato (Intesa Stato-Regioni del 13 novembre 2014), è stato previsto un articolato sistema di valutazione dei PNP e dei relativi Piani regionali, attraverso la selezione di un *set* di cosiddetti “ indicatori sentinella”, che consentiranno nel corso del periodo di attuazione del PRP la misurazione dello stato di avanzamento dello stesso, mediante indicatori di processo (verifica intermedia) e di salute (verifica finale). Con il d.p.c.m. del 17 dicembre 2007 “Patto per la salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro” è stato fissato l'obiettivo annuale del controllo su tutto il territorio nazionale, del 5% delle unità locali. Lo stesso indicatore è entrato nel sistema di valutazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) che le Regioni sono tenute ad erogare ai cittadini, a fronte delle risorse che lo Stato attribuisce ai sistemi regionali, perseguendo l'obiettivo e il principio della equità verso i cittadini. Una delle peculiarità che si sono volute affermare sin dall'inizio della nascita del Sistema Regionale Sanitario è stata la scelta di fondare la propria pianificazione, partendo da una profonda conoscenza della realtà produttiva, dei suoi profili di rischio, della stratificazione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Poter sempre spiegare perché si entra in una azienda piuttosto che in un'altra: divengono sempre più rilevanti gli obiettivi di trasparenza ed equità nello svolgimento delle funzioni di controllo.

4. Mutamenti di scenario

Qualcosa sta cambiando negli scenari della prevenzione e dei controlli. Negli ultimi 2-3 anni si sono succeduti diversi provvedimenti legislativi rivolti alla semplificazione (“*Più sicurezza e meno carte*”, “*Decreto del Fare*”) l'ultimo dei quali è intervenuto a settembre del 2015 con il d.lgs. n. 151/2015, sempre in attuazione

della delega prevista dalla l. n. 183/2014, introducendo, tra varie modifiche, anche uno snellimento degli organismi istituzionali previsti per la *governance* delle politiche per la sicurezza del lavoro (artt. 5 e 6 del T.U.). Un processo costante, ancorché timido, che mira allo snellimento degli interventi in materia di sicurezza del lavoro, che non ostacoli il mondo delle imprese nella gestione della vita aziendale (sburocratizzare), che eviti ripetuti interventi nella medesima azienda da parte dei soggetti pubblici deputati al controllo.

Su questo punto è necessario fare qualche considerazione in più, tenendo conto di un'altra novità nel contempo intervenuta nello scenario legislativo italiano e per rispondere ad alcune considerazioni fatte da altri relatori. Uno dei decreti attuativi del *jobs act*, il d.lgs. n. 149/2015 denominato "*Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale in attuazione della legge delega n. 183/2014*", traendo origine dalla necessità "*di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro...riordinare i contratti di lavoro vigenti...rendere più efficiente l'attività ispettiva*" (dalla delega), ha previsto l'istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "*Ispettorato nazionale del Lavoro*". A questa struttura sono state attribuite le funzioni di esercizio e coordinamento della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché legislazione sociale, specificando che la vigilanza in materia di salute e sicurezza del lavoro è svolta nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo del Ministero del lavoro ai sensi del d.lgs. n. 81/2008.

Restano, quindi, ferme in capo ai servizi sanitari regionali le attuali competenze in tema di prevenzione e vigilanza. In questa Agenzia Nazionale confluiscono, pertanto, le attività ispettive già svolte in precedenza dal Ministero del lavoro (tramite le Direzioni Territoriali del Lavoro), l'INPS e l'INAIL. Nell'Agenzia confluisce direttamente il personale del Ministero del lavoro (*ex* DTL), funzionalmente quello dell'INPS e dell'INAIL, nonché dei Carabinieri per la Tutela del Lavoro, che restano incardinati gerarchicamente nelle amministrazioni di appartenenza. Ferme restando le rispettive competenze, l'Agenzia si coordina con i servizi ispettivi delle Asl e delle Agenzie regionali per la protezione ambientale, al fine di assicurare l'uniformità di comportamento e una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi. Lodevole obiettivo, che per la verità si realizza già ora, all'interno degli Organismi Provinciali previsti dal d.p.c.m. 21 dicembre 2007 "*Coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro*".

Il coordinamento di questi organismi è attribuito ai Servizi di Prevenzione e Sicurezza del Lavoro (SPESAL) delle Asl capoluoghi di provincia. Avviene ormai da tempo lo scambio delle informazioni tra le Asl e le DTL, circa i cantieri oggetto dei rispettivi controlli, mentre a livello regionale sono istituiti i Comitati Regionali di Coordinamento *ex* art. 7 del d.lgs. n. 81/2008 di cui fanno parte sia il Ministero del lavoro per il tramite delle loro articolazioni regionali, sia l'INPS, sia l'INAIL. Sono state sollevate obiezioni sul funzionamento di questi organismi, ma tutti i

soggetti istituzionali sopraindicati erano e sono nelle condizioni di poter contribuire al loro funzionamento.

Siamo vicini a possibili importanti cambiamenti, viste le modifiche in via di approvazione al Titolo V della Costituzione, che riattribuiscono allo Stato la legislazione esclusiva in materia di tutela della salute, sicurezza alimentare e sicurezza sul lavoro.

Sarebbe necessario riflettere attentamente sulle possibili soluzioni tecnico istituzionali che ne possono derivare, ricordando le sostanziali novità che gli attuali sistemi regionali sanitari hanno prodotto in questi anni, molto sinteticamente riportati nel presente testo. Non credo che sia mai esistita, nell'universo della prevenzione nei luoghi di lavoro, una tale quantità di elementi, non espressione del caso, ma naturale conseguenza del tenace impegno che gli operatori della Prevenzione hanno profuso nel tentativo di realizzare un "*modello*" innovativo di intervento, coerente con l'indirizzo della Riforma sanitaria di vicinanza con il territorio, garantendo una risposta ai bisogni reali dei cittadini/lavoratori. Modello che supera la prova della verifica dell'obiettivo di salute come evidenziano i dati dell'Inail.

Le posizioni di garanzia in materia di salute e sicurezza sul lavoro: differenza tra soggetto delegato e preposto e i residui obblighi datoriali

di Alessio Pizzi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La vicenda processuale. – 3. Il *decisum*. – 4. Le posizioni di garanzia a titolo originario in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro: datore di lavoro, dirigente e preposto. – 5. La delega di funzioni. – 6. Le posizioni di garanzia nelle strutture aziendali complesse. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 33630 del 1° agosto 2016,¹ la Sez. IV della Corte di Cassazione penale è tornata ad occuparsi dell'individuazione e degli obblighi delle figure dei garanti in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, affrontando in particolare il delicato tema della delega di funzioni. La pronuncia richiama principi di matrice giurisprudenziale ormai consolidati in materia – e che trovano oggi puntuale previsione nel dettato normativo dell'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008 –, sottolineando i requisiti essenziali per il trasferimento della posizione di garanzia in capo al delegato e rilevandone poi le differenze con la figura del preposto, con specifico riferimento alle residue responsabilità del datore di lavoro.

2. La vicenda processuale

La vicenda da cui trae origine la pronuncia della Suprema Corte è così riassumibile.

Un operaio di una ditta di escavazioni, addetto al controllo delle fasi di scavo, a causa del franamento di una parete dell'incavo, rimaneva ricoperto parzialmente e decedeva a seguito delle lesioni subite.

Venivano quindi chiamati a rispondere penalmente, ai sensi dell'art. 589 c.p. per negligenza, imprudenza ed imperizia, nonché per la violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro, sia il legale rappresentante della società

* Alessio Pizzi è avvocato del Foro di Milano. pizzi.alessio@gmail.com

¹ Cass. pen., sez. IV, 1° agosto 2016, n. 33630, in <http://olympus.uniurb.it>.

norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro, sia il legale rappresentante della società (al quale venivano contestati altresì i reati contravvenzionali di cui all'art. 4, comma 5, punti d) ed e) del d.lgs. n. 626/1994, applicato *ratione temporis*) in qualità di datore di lavoro e direttore di cantiere, sia un geometra dipendente della stessa società, in qualità di preposto e (anch'egli) direttore di cantiere.

All'esito dei due giudizi di merito svoltisi dinanzi al GUP e alla Corte d'Appello di Reggio Calabria, entrambi gli imputati venivano dichiarati responsabili dei reati contestati. Avverso la decisione d'appello proponeva quindi ricorso in Cassazione il legale rappresentante, il quale, rilevata la complessità della struttura aziendale e la nomina di "*dirigenti specificamente preposti alla sorveglianza ed alla sicurezza*" presso ciascun cantiere allestito, eccepiva la puntuale predisposizione, nel caso di specie, di un Piano Operativo di Sicurezza e la designazione del coimputato quale preposto-direttore di cantiere, avente "*lo specifico compito di controllare l'osservanza delle norme di sicurezza e dotato di tutti i poteri decisionali, compresi i poteri di spesa*": il ricorrente rappresentava pertanto la sussistenza di una esplicita delega di funzioni.

3. Il decisum

La Suprema Corte ha ritenuto fondate le doglianze avanzate in punto di illogicità della sentenza di seconde cure, rilevando come quest'ultima si fosse limitata a riprodurre fedelmente l'apparato motivazionale del GUP reggino, giungendo così a confermare la responsabilità del legale rappresentante, seppur sulla base di presupposti argomentativi totalmente divergenti: la prima pronuncia di merito, infatti, aveva sostenuto l'inesistenza di una valida delega di funzioni in favore del preposto, mentre i giudici del gravame ne avevano ritenuta provata la sussistenza, determinandosi in tal modo una evidente aporia motivazionale.

Sulla base di tali premesse, dunque, i giudici di legittimità hanno annullato con rinvio la sentenza impugnata, ritenendo in particolare come quest'ultima avesse fatto "*confusione ... sulle diverse figure del delegato e del preposto*" e rimettendo quindi ad altro giudice d'appello il compito di stabilire le funzioni effettivamente esercitate da ciascuno dei due imputati, così da delineare l'esatto ambito di responsabilità in capo al datore di lavoro.

4. *Le posizioni di garanzia a titolo originario in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro: datore di lavoro, dirigente e preposto*

È bene premettere come l'intero sistema prevenzionistico in tema di sicurezza del lavoro sia volto a governare i pericoli connessi allo svolgimento delle attività produttive. In base alle differenti situazioni lavorative, è infatti possibile configurare differenti aree di rischio (ivi inclusa quella relativa ai

comportamenti imprudenti o comunque inappropriati degli stessi lavoratori), a cui corrispondono, parallelamente, differenti sfere di responsabilità in capo a quei soggetti che quel rischio sono chiamati a governare: i “*garanti*”, titolari dell’obbligo giuridico di impedire eventi lesivi in danno ai lavoratori (cd. *posizioni di garanzia*).

Come noto, è innanzitutto la normativa di settore (d.lgs. n. 626/1994, prima, e d.lgs. n. 81/2008, poi) a delineare le diverse figure di garanti, che incarnano distinte funzioni e diversi livelli di responsabilità organizzativa e gestionale.

La prima di queste è ovviamente quella del datore di lavoro, che è il soggetto avente la responsabilità dell’intera organizzazione dell’azienda o dell’unità produttiva, in quanto esercita i relativi poteri decisionali e di spesa (cfr. artt. 16, 17 e 18 del d.lgs. n. 81/2008). Sul medesimo incombe l’onere di predisporre le misure antinfortunistiche, nonché di sorvegliare continuamente sulla loro adozione da parte di eventuali preposti e lavoratori, in quanto, in virtù della generale disposizione di cui all’art. 2087 c.c., egli è costituito garante dell’incolumità fisica dei prestatori di lavoro.²

Il dirigente (art. 18 del d.lgs. n. 81/2008) costituisce invece il livello di responsabilità intermedio: è colui che attua le direttive del datore di lavoro, organizzando l’attività lavorativa e vigilando su di essa, in virtù di competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli.

Infine, il preposto (art. 19 del d.lgs. n. 81/2008) è colui che sovrintende alle attività, attua le direttive ricevute controllandone l’esecuzione, sulla base e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati all’incarico.

Come affermato dalla pronuncia in commento, sulla base di un orientamento ormai consolidato³, i poteri e le attribuzioni di responsabilità in capo al dirigente e al preposto non necessitano di alcun atto datoriale, derivando direttamente a titolo originario dall’investitura formale o dall’esercizio di fatto delle funzioni tipiche di ciascuna delle predette figure (art. 299 del d.lgs. n. 81/2008).

Pertanto, in presenza di una pluralità di titolari della posizione di garanzia, ciascuno di essi è destinatario per l’intero dell’obbligo di tutela impostogli dalla legge sino a quando non si esaurisce il rapporto che ha legittimato la costituzione

² Cfr., sul punto, tra le più recenti, Cass. pen., sez. IV, 16 giugno 2016, n. 31215, in “De Jure-Giurisprudenza”, e Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2014, n. 4361, in “CED Cassazione penale” 2015, Rv. 263201.

³ Cfr., *ex pluribus*, tra le pronunce coeve a quella in esame, Cass. pen., sez. IV, 6 maggio 2016, n. 24136, in “CED Cassazione penale” 2016 Rv. 266853; id., 9 febbraio 2016, n. 23171, in “CED Cassazione penale” 2016 Rv. 266963; id., 7 gennaio 2016 n. 18200, in www.neldiritto.net; id., 28 maggio 2013, n. 37738, in “Guida al diritto”, 2013, 3, p. 77. Nel panorama giurisprudenziale *ante* d.lgs. n. 81/2008, si veda a titolo esemplificativo Cass. pen., sez. VI, 20 dicembre 2007, n. 47173, in <http://olympus.uniurb.it>.

della singola posizione, così che l'omessa applicazione di una cautela antinfortunistica sarà addebitabile *iure proprio* ad ognuno dei soggetti suindicati.⁴

5. La delega di funzioni

Le strutture e le organizzazioni aziendali pongono invero spesso la necessità, per i vertici dell'impresa, di avvalersi di soggetti terzi dotati di competenza qualificata in grado di sostituirli o affiancarli nell'adempimento degli obblighi prevenzionistici su di sé gravanti.

È tale fenomeno di ripartizione organizzativa che prende il nome di "delega di funzioni", che si sostanzia per l'appunto nel trasferimento in capo a tali soggetti terzi degli obblighi di prevenzione, assicurazione e sorveglianza gravanti sul datore di lavoro, con conseguente subentro del delegato nella posizione di garanzia del delegante.⁵

L'istituto in parola trova origine nella prassi della giurisprudenza di legittimità, che nella previgenza del d.lgs. n. 626/1994, deducendone *a contrariis* l'ammissibilità dal dettato dell'art. 1, comma 4-*ter*⁶, ne ha tratteggiato i presupposti fondamentali.

Tra le più recenti, merita particolare menzione la pronuncia della V Sezione Penale della Corte di Cassazione del 22 novembre 2006 n. 38425⁷, ove si afferma che l'atto di delega "*deve essere espresso, inequivoco e certo e deve investire persona tecnicamente capace, dotata delle necessarie cognizioni tecniche e dei relativi poteri decisionali e di intervento, che abbia accettato lo specifico incarico, fermo comunque l'obbligo per il datore di lavoro di vigilare e di controllare che il delegato usi, poi, concretamente la delega, secondo quanto la legge prescrive (di recente, in termini, v. Cass., Sez. IV, 12 gennaio 2005, Cuccu; nonché Cass., Sez. IV, 1° aprile 2004, Rinaudo ed altro)*".

⁴ Giurisprudenza costante sul punto. In senso conforme, per l'affermazione che i collaboratori del datore di lavoro, al pari di quest'ultimo, sono da considerare, per il fatto stesso di essere inquadrati come dirigenti e preposti e nell'ambito delle rispettive competenze ed attribuzioni, destinatari *iure proprio* dell'osservanza dei precetti antinfortunistici, si veda *ex multis*: Cass. pen., sez. IV, 7 febbraio 2012, n. 41981, in "Cassazione penale.", 2013, p. 4155; sez. IV, 3 febbraio 2009, n. 197712, *ivi*, 2010, p. 328; sez. IV, 6 dicembre 2007, n. 6277, in "Diritto e pratica del lavoro", 2008, p. 1555 e in "CED Cassazione Penale" Rv. 238749; sez. IV, 20 aprile 2005, n. 11551, *ivi*, Rv. 233656 e in "Notiziario di giurisprudenza del lavoro", 2006, p. 352.

⁵ Per una definizione onnicomprensiva di delega di funzioni, si veda P. ALDROVANDI, *Orientamenti dottrinali e giurisprudenziali in materia di delega di compiti penalmente rilevanti*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 1995, p. 699, secondo cui essa è: "*l'atto organizzativo interno all'impresa, con il quale un soggetto a ciò abilitato (delegante) – in presenza di determinati requisiti oggettivi e soggettivi, positivi e negativi – trasferisce ad un altro soggetto (delegato) doveri originariamente gravanti su di lui, il cui omesso o negligente impedimento può dare luogo a responsabilità penale*".

⁶ L'originario testo del non contemplava l'istituto della delega di funzioni; un primo implicito riferimento allo stesso venne introdotto con il d.lgs. 19 marzo 1996 n. 242, che è intervenuto sull'art. 1 del d.lgs. n. 626/1994 aggiungendo allo stesso il seguente comma 4-*ter*: "*Nell'ambito degli adempimenti previsti dal presente decreto, il datore di lavoro non può delegare quelli previsti dall'articolo 4, commi 1, 2, 4, lettera a), e 11, primo periodo*".

⁷ In "Guida al diritto", 2007, 3, p. 79.

Ulteriore ed imprescindibile elemento di validità della delega è costituito dalla effettiva autonomia di spesa del delegato, così come rilevato *ex multis* da Cassazione penale, sez. IV, sentenza dell'8 febbraio 2008, n. 6277⁸, ove viene riconfermato che “*ampi ed autonomi poteri di spesa ed organizzativi in materia di prevenzione degli infortuni, (sono, ndr) ritenuti indispensabili ai fini dell’esonero da responsabilità del datore di lavoro*”.

Siffatti principi di natura sia formale che sostanziale – ribaditi, d'altronde, dalla stessa pronuncia qui in commento – sono stati puntualmente recepiti dal primo comma dell'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008, che accoglie e sancisce il principio di generale delegabilità delle funzioni prevenzionistiche datoriali.⁹

Alla lettera *a)* del primo comma dell'articolo in questione si rinviene un primo duplice requisito dell'atto di delega, consistente nella richiesta di forma scritta *ad substantiam* e di data certa.¹⁰

La successiva lettera *b)* impone, invece, al delegato il possesso di requisiti di carattere materiale quali professionalità ed esperienza. In proposito, è pacifico il riferimento alle qualità empiriche del delegato, in relazione ad attività svolte nel corso della propria formazione professionale e della propria carriera; si richiede, infatti, non una generica propensione organizzativa, ma una competenza tecnica e

⁸ In www.altalex.com, con nota di C.A. ZAINA, *Infortuni sul lavoro: posizione di garanzia del datore di lavoro e delega dei poteri*, 2008.

⁹ Tra le prime e più approfondite disamine in materia, v. G. AMATO, *Le novità normative in tema di “delega di funzioni”*, in “Cassazione penale”, 2009, p. 2096 ss.; F. BRUSCO, *La delega di funzioni alla luce del d.lgs. n. 81 del 2008 sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in “Giurisprudenza di merito”, 2008, p. 2767 ss.; E. CRIVELLIN, *La delega di funzioni tra dottrina, giurisprudenza e interventi legislativi*, in “Diritto penale e processo”, 2009, p. 506 ss.; A. LEVI, *Delega di funzioni e sicurezza nei cantieri*, in “Diritto e pratica del lavoro”, 2008, p. 2282 ss.; N. PISANI, *Profili penalistici del testo unico sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Il commento*, in “Diritto penale e processo”, 2008, pp. 829-834; ID., *Posizioni di garanzia e colpa d'organizzazione nel diritto penale del lavoro*, in “Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia”, 2009, 1-2, p. 123 ss.

¹⁰ In questo senso, in dottrina, G. AMATO, *Le novità normative*, cit., p. 2099; F. BRUSCO, *La delega di funzioni*, cit., p. 2781; E. CRIVELLIN, *La delega di funzioni*, cit., p. 508; F. D'ALESSANDRO, *La delega di funzioni nell'ambito della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, alla luce del decreto correttivo n. 106/2009*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 2010, p. 1125 ss.; A. GIULIANI, *Dirigenti, preposti e delega di funzioni*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del D.Lgs. n. 81/2008*, Milano, Ipsoa, 2008, p. 125; P. DICI, *Prime osservazioni sul Titolo I del D.Lgs. 81 del 2008 (parte II)*, in <http://olympus.uniurb.it>; V. VALENTINI, *La “vecchia modernità” del diritto penale della sicurezza sul lavoro: due pseudo-riforme*, in F. BASENGHI – L.E. GOLZIO – A. ZINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda. Il testo unico e le nuove sanzioni*, Milano, Ipsoa, 2009, p. 296.

Come costantemente ribadito dai Giudici di legittimità, difatti, è anzitutto esdusa la possibilità di conferimenti orali ed altresì l'interpretare la richiesta di forma scritta come *ad probationem*; si legge, ad esempio, in Cass. pen., Sez. IV, 1° aprile 2014, n. 15028, in <http://olympus.uniurb.it>, che “*L'atto di delega, come poi espressamente sancito dall'art. 16 del D.lgs. 81/2008 (che ha recepito buona parte degli orientamenti giurisprudenziali di questa Corte di legittimità), deve risultare da atto scritto avente data certa onde poter verificare l'effettività della nomina e dello svolgimento delle funzioni conferite anteriormente al verificarsi dell'infortunio*”; ed ancora, in Cass. pen., sez. IV, 13 febbraio 2014, n. 7071, in <http://olympus.uniurb.it>, che “*Gli obblighi di cui è titolare il datore di lavoro possono essere trasferiti ad altri sulla base di una delega che deve però essere espressa, inequivoca e certa, non potendo la stessa essere invece implicitamente presunta nella ripartizione interna all'azienda dei compiti assegnati ai dipendenti o dalle dimensioni dell'impresa*”.

professionale parametrata e correlata all'attività da svolgere¹¹, tanto che la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha fatto riferimento a: “*necessary conoscenze tecnico-scientifiche in materia di sicurezza del lavoro*”, “*particolare esperienza nell'organizzazione dei presidi antinfortunistici nei luoghi di lavoro, anche in relazione alla specifica attività produttiva esercitata dall'impresa*”¹², “*soggetto di particolare competenza nel settore della sicurezza individuato e rivestito del suo ruolo con modalità rigorose*”¹³, “*persona tecnicamente capace, dotata delle necessarie cognizioni tecniche e dei relativi poteri decisionali e di intervento*”¹⁴, “*persona esperta e competente*”.¹⁵

Le disposizioni *sub lett. c) e d)* individuano elementi contenutistici determinanti per la corretta operatività della delega; al delegato devono difatti necessariamente attribuirsi “*tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo*” adeguati alla natura delle attività richieste ed è altresì essenziale il conferimento “*dell'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate*”; trattasi di imprescindibili profili di autonomia gestionale che completano la posizione di garanzia derivata e ne garantiscono l'effettiva esplicazione.

Il requisito dell'accettazione per iscritto da parte del delegato, di cui alla lettera *e)*, consacra invece la delega di funzioni a negozio bilaterale, distinguendola da un mero atto unilaterale recettizio, differenziandolo in tal modo dal mero conferimento di incarico.

Completa il novero degli elementi essenziali il disposto del comma 2, ove si richiede che venga data alla delega tempestiva e adeguata pubblicità, da intendersi quale pubblicità-notizia.¹⁶

Ai requisiti rigorosamente indicati dal dettato normativo del summenzionato art. 16 si deve aggiungere un ulteriore elemento, connaturato alla delega stessa e pacificamente individuato dalla prassi giurisprudenziale:

¹¹ In tal senso, A. GIULIANI, *Dirigenti, preposti e delega di funzioni*, cit., p. 126; N. PISANI, *Posizioni di garanzia*, cit., p. 142.

¹² Cass. pen., sez. IV, n. 15028/2014, cit.

¹³ Cass. pen., sez. IV, 13 settembre 2013, n. 37563, in www.neldiritto.it.

¹⁴ Cass. pen., sez. IV, 23 gennaio 2012, n. 2694, in “De Jure-Giurisprudenza”.

¹⁵ Cass. pen., sez. IV, 25 febbraio 2010, n. 7691, in “Guida al diritto”, 2010, 14, p. 75.

¹⁶ V., sul punto, V. MONGILLO, *La delega di funzioni in materia di sicurezza del lavoro alla luce del D. Lgs. n. 81/2008 e del Decreto “correttivo”. Condizioni di ammissibilità e dovere di vigilanza del delegante*, in “Diritto penale contemporaneo”, 2, 2012, p. 92, che puntualmente rileva come “*L'inadempimento di tale dovere informativo da parte del delegante... potrà al più rilevare, sul piano probatorio, come indizio di negligenza organizzativa imputabile al dante causa (potendo denotare scarsa trasparenza organizzativa, creare incertezza su chi sia investito di fondamentali responsabilità prevenzionistiche e persino dar luogo a contestazioni endoaziendali in merito alle decisioni del delegato), ovvero come sintomo di inattendibilità del trasferimento dei poteri*”.

V., in tal senso, anche G. AMATO, *Le novità normative*, cit., p. 2106, secondo cui la pubblicità può rilevare “*in punto di attendibilità del documento scritto portante la delega e l'accettazione del delegato*”. Contra, per la sua incidenza sull'effettività della delega, A. RUSSO, *Delega di funzioni e obblighi del datore di lavoro non delegabili*, in M. TIRABOSCHI – L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 343. Ritiene che anche la pubblicità integri una regola cautelare, nella specie volta a prevenire sovrapposizioni di competenze e contestazioni alle iniziative del delegato, A. NISCO, *La delega di funzioni nel testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in F. CURI (a cura di), *Sicurezza nel lavoro. Colpa di organizzazione e impresa*, Bologna, Bononia University Press, 2009, p. 113.

L'individuazione dei compiti di natura prevenzionistica oggetto del trasferimento. Come recita il Supremo Collegio, *“La delega alla sicurezza sul lavoro richiede l'individuazione, da parte del delegante datore di lavoro, dei compiti di natura specificamente prevenzionistica che vengono trasferiti in forza della stessa. In tal modo, può considerarsi come delegato alla sicurezza il direttore di stabilimento cui è imposta la predisposizione di misure antinfortunistiche in relazione a tutti i macchinari presenti in azienda, e non anche il direttore nominato responsabile di un determinato servizio (nella specie, direttore del servizio di ingegneria industriale e progettazione), al quale la delega è stata attribuita in senso “atecnico”, come può essere attraverso un atto che concretizza l'articolazione organizzativa aziendale”*.¹⁷

L'ambito applicativo del principio di delegabilità in parola viene, però, al contempo circoscritto sotto un duplice punto di vista: innanzitutto, attraverso l'indicazione delle funzioni tassativamente indelegabili da parte del datore di lavoro, al fine di limitare la trasferibilità degli obblighi datoriali in materia prevenzionistica e antinfortunistica. Siffatte eccezioni, di cui all'art. 17 del decreto citato, sono individuate nella valutazione relativa a tutti i rischi connessi all'attività di impresa e nella redazione del relativo documento, nonché nella designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei rischi.¹⁸

In secondo luogo, l'esistenza della delega, se da un lato consente di individuare una nuova ed autonoma posizione di garanzia a titolo derivativo in capo al delegato, dall'altro non libera interamente il delegante, su cui permane un generale obbligo di vigilanza in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite da parte del medesimo delegato, ai sensi dell'art. 16, comma 3 del d.lgs. n. 81/2008.¹⁹

Trattasi, in particolare – come enunciato dalla stessa sentenza qui in esame – di vigilanza “alta”, *“che di certo non può identificarsi con un'azione di vigilanza sulla concreta, minuta conformazione delle singole lavorazioni che la legge affida, appunto, al garante. Se così non fosse, l'istituto della delega si svuoterebbe di significato. La delega ha senso se il*

¹⁷ Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2013, n. 11442, in <http://olympus.uniurb.it>.

Si veda anche, Cass. pen., S.U., 24 aprile 2014 n. 38343, in “Cassazione penale”, 2015, 2, p. 426, secondo cui *“in materia di infortuni sul lavoro, gli obblighi di prevenzione, assicurazione e sorveglianza gravanti sul datore di lavoro, possono essere trasferiti con conseguente subentro del delegato nella posizione di garanzia che fa capo al delegante, a condizione che il relativo atto di delega ex art. 16 del D.Lgs. n. 81 del 2008 riguardi un ambito ben definito e non l'intera gestione aziendale, sia espresso ed effettivo, non equivoco ed investa un soggetto qualificato per professionalità ed esperienza che sia dotato dei relativi poteri di organizzazione, gestione, controllo e spesa”*.

¹⁸ Si veda, tuttavia, sul punto, Cass. pen., sez. IV, 11 febbraio 2016, n. 22147, in “CED Cassazione Penale” Rv. 266858, secondo cui *“In tema di infortuni sul lavoro, il conferimento a terzi della delega relativa alla redazione del documento di valutazione dei rischi, non esonera il datore di lavoro dall'obbligo di verificarne l'adeguatezza e l'efficacia, di informare i lavoratori dei rischi connessi ai lavori in esecuzione e di fornire loro una formazione sufficiente ed adeguata in materia di sicurezza e salute, con particolare riferimento al proprio posto di lavoro e alle proprie mansioni”*.

¹⁹ In accoglimento della tesi già sostenuta in dottrina da D. PULITANÒ, voce *Igiene e sicurezza del lavoro (tutela penale)*, in “Digesto delle discipline penalistiche”, VI, Torino, Utet Giuridica, 1992, p. 103. Si veda anche T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Milano, Giuffrè, 1983, e P. ALDROVANDI, *Orientamenti dottrinali*, cit.

Sui rapporti tra garanti originari e derivati, v. A. TRIMBOLI, *Destinatari della normativa antinfortunistica: garanti originari e delegati*, in “Cassazione penale”, 2008, p. 3041 ss.

delegante (perché non sa, perché non può, perché non vuole agire personalmente) trasferisce incombenze proprie ad altri, cui demanda i pertinenti poteri: al delegato vengono trasferite le competenze afferenti alla gestione del rischio lavorativo. Ne consegue che l'obbligo di vigilanza del delegante è distinto da quello del delegato. Esso riguarda, come si è accennato, precipuamente la correttezza della complessiva gestione del rischio da parte del delegato medesimo e non impone il controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento delle lavorazioni.” (Cass. pen., sez. IV, 1° febbraio 2012, n. 10702²⁰).

Eventuali responsabilità penali datoriali, dunque, in caso di delega di funzioni, potranno individuarsi ai sensi dell'art. 40, comma 2 c.p. esclusivamente nel duplice limite della *culpa in eligendo*, ossia per la nomina di un soggetto delegato privo dei requisiti professionali richiesti *ex lege*, e della *culpa in vigilando*, ossia per il mancato controllo circa l'esatto adempimento da parte dell'*extraneus* delle funzioni delegate.

In questa prospettiva, quindi, *“onde apprezzare in concreto il titolare della posizione di garanzia occorre partire dalla identificazione del rischio che si è concretizzato, del settore, in orizzontale, e del livello, in verticale, in cui si colloca il soggetto che era deputato al governo del rischio stesso, in relazione al ruolo che questi rivestiva; non potendosi peraltro escludere che, sempre nel concreto, si apprezzino la sussistenza di una pluralità di soggetti chiamati concorrentemente a governare il rischio: ciò che è ben possibile, specie in organizzazioni di una qualche complessità, laddove vi siano persone, con diversi ruoli e competenze, chiamati a ricoprire il ruolo di garanzia.”* (così, Cass. pen., sez. IV, 28 maggio 2013, n. 37738²¹).

6. Le posizioni di garanzia nelle strutture aziendali complesse

Nelle imprese di grandi dimensioni si pone la delicata questione, attinente all'individuazione del soggetto che assume su di sé, in via immediata e diretta, la posizione di garanzia, la cui soluzione precede logicamente e giuridicamente quella della (eventuale) delega di funzioni.

Come rilevato dalla prassi della Suprema Corte, *“In imprese di tal genere, infatti, non può individuarsi questo soggetto, automaticamente, in colui o in coloro che occupano la posizione di vertice, occorrendo un puntuale accertamento, in concreto, dell'effettiva situazione della gerarchia delle responsabilità all'interno dell'apparato strutturale, così da verificare la eventuale predisposizione di un adeguato organigramma dirigenziale ed esecutivo il cui corretto funzionamento esonera l'organo di vertice da responsabilità di livello intermedio e finale (così, esattamente, Sezione IV, 9.7. 2003, Boncompagni; Sezione IV, 27.3. 2001, Fornaciari, nonché Sezione IV, 26.4.2000, Mantero). In altri termini, nelle imprese di grandi dimensioni non è possibile attribuire senz'altro all'organo di vertice la responsabilità per l'inosservanza della normativa di sicurezza, occorrendo sempre apprezzare l'apparato organizzativo che si è costituito, sì da poter risalire, all'interno di questo, al responsabile di settore.*

²⁰ In “Diritto e Giustizia online”, 2012.

²¹ In “Guida al diritto”, 2013, 43, p. 77.

Diversamente opinando, del resto, si finirebbe con l'addebitare all'organo di vertice quasi una sorta di responsabilità oggettiva rispetto a situazioni ragionevolmente non controllabili, perché devolute alla cura ed alla conseguente responsabilità di altri. È altrettanto vero che il problema interpretativo ricorrente è sempre stato quello della individuazione delle condizioni di legittimità della delega: questo, per evitare una facile elusione dell'obbligo di garanzia gravante sul datore di lavoro, ma, nel contempo, per scongiurare il rischio, sopra evidenziato, di trasformare tale obbligo in una sorta di responsabilità oggettiva, correlata in via diretta ed immediata alla posizione soggettiva di datore di lavoro."²²

Pertanto, come enunciato dalla pronuncia qui in esame, ai fini dell'individuazione del garante nelle strutture aziendali complesse, occorre fare riferimento al soggetto espressamente deputato alla gestione del rischio "essendo, comunque, generalmente riconducibile alla sfera di responsabilità del preposto l'infortunio occasionato dalla concreta esecuzione della prestazione lavorativa; a quella del dirigente il sinistro riconducibile al dettaglio dell'organizzazione dell'attività lavorativa e a quella del datore di lavoro, invece, l'incidente derivante da scelte gestionali di fondo".²³

²² Così Cass. pen., sez. IV, 17 settembre 2014 n. 38100, con nota di M. GROTTO, *Per una lettura costituzionalmente orientata dell'indelegabilità della valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, in "Cassazione penale", 2016, 5, p. 2184.

Si veda anche Cass. pen., sez. IV, 28 settembre 2006 n. 2592, in "Cassazione penale", 2008, 2, 723, secondo cui "In tema di infortuni sul lavoro, il legale rappresentante di una società di notevoli dimensioni non è responsabile allorché l'azienda sia stata preventivamente suddivisa in distinti settori, rami o servizi ed a ciascuno di questi siano stati in concreto preposti soggetti qualificati ed idonei, nonché dotati della necessaria autonomia e dei poteri indispensabili per la completa gestione degli affari inerenti a determinati servizi. (La Corte ha precisato che, quantunque la delega di responsabilità - organizzativa e di vigilanza - può presumersi anche in assenza di un atto scritto, è dalla stessa carenza di suddivisione in ordine agli oneri di controllo e di vigilanza, accertata in fatto, che può trarsi la responsabilità dell'imputato)". Tale pronuncia riconosceva dunque, nella previgenza del d.lgs. n. 626/1994, piena validità ed efficacia alla delega di fatto priva di forma scritta, purché questa si traducesse in un comportamento univoco quale la istituzione in azienda di settori rami o servizi, a cui in concerto siano preposti soggetti idonei e qualificati dotati di autonomi poteri di gestione. Nello stesso senso, sez. III, 6 marzo 2003, R., in "Cassazione penale", 2004, p. 2142; sez. III, 26 febbraio 1998, Caron, in "CED Cassazione Penale" Rv. 210510; sez. IV, 13 dicembre 1995, Bonetti, in "Diritto e pratica del lavoro", 1996, p. 9; sez. III, 1° giugno 1995, Tassoni, ivi, 1995, p. 25; sez. III, 31 marzo 1995, Gibellino, ivi, 1995, p. 25; sez. IV, 30 dicembre 1994, Gentili, ivi, 1995, p. 8; sez. IV, 2 ottobre 1992, Ziino, ivi, 1992, p. 42.

Secondo detto orientamento, ai fini dell'assunzione della posizione di garanzia da parte di soggetto diverso dal datore, con conseguente accollo degli obblighi in materia di prevenzioni infortuni sul lavoro, è sufficiente il concreto inserimento dell'*extraneus* nell'organizzazione del lavoro, costituendo ciò una attribuzione di compiti antinfortunistici per *facta concludentia*.

In termini opposti, sez. IV, 4 luglio 1997, n. 8195, in "Cassazione Penale", 1998, p. 2463; sez. IV, 3 marzo 1995, n. 6486, ivi, 1996, p. 1957; sez. IV, 23 marzo 1994, Cassarà, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1994, 447, che riconoscono come valida ed efficace la sola delega di funzioni avente forma scritta, facendo leva sulla necessaria specificità e certezza delle attribuzioni conferite al delegato.

Analogamente in dottrina: R. GUARINIELLO, *Datore di lavoro: definizione e compiti*, in "Diritto e pratica del lavoro", 1996, p. 5.

Non pare infatti ammissibile, secondo questo orientamento, che un atto di carattere privato carente di un sufficiente grado di definizione possa comportare il trasferimento di responsabilità di carattere penale, verificandosi altrimenti un'ipotesi di indeterminatezza del precetto penale, poiché il delegato non sarebbe messo in condizioni di conoscere previamente i suoi compiti e le sue responsabilità.

²³ Come sottolineato in dottrina da V. MONGILLO, *La delega di funzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., "qualora nel definire l'organigramma aziendale si ricorresse ad atti organizzativi formalmente

7. Conclusioni

In conclusione, con riferimento al caso di specie sotteso alla sentenza in commento, sarà compito del giudice del rinvio – sulla base dei principii suillustrati – valutare innanzitutto le reali dimensioni strutturali ed organizzative dell'azienda, individuando in concreto il soggetto tenuto alla gestione del rischio da cui è occorso l'evento mortale a danno del lavoratore. Più specificatamente, una volta accertata l'eventuale complessità aziendale, andrà chiarito se la mancata adozione delle armature di sostegno dello scavo nonché la mancata adozione dei dispositivi individuali di protezione da parte del lavoratore deceduto siano state il frutto di scelte gestionali di fondo, con conseguente responsabilità penale anche del datore di lavoro, ovvero sia stato l'esito di una scorretta esecuzione in concreto della prestazione lavorativa, con responsabilità da imputarsi al solo preposto.

In secondo luogo, dovrà stabilirsi se l'indicazione del dipendente co-imputato nel Piano Operativo di Sicurezza quale preposto direttore di cantiere costituisca un mero atto d'investitura in un ruolo funzionale tipizzato dalla legge (preposto), espressivo del principio organizzativo della divisione e/o specializzazione delle mansioni, con conseguente conservazione della posizione di garanzia anche in capo al datore di lavoro, ovvero rappresenti una vera e propria delega di funzioni, con conseguente decentramento dei poteri decisionali e delle relative responsabilità dal titolare *ope legis* (datore di lavoro) al preposto.

In ultimo, anche qualora si dovesse ritenere accertata la sussistenza di una delega di funzioni, sarà da valutarsi il corretto adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi residuali di vigilanza sullo stesso gravanti.

Abstract

A commento della sentenza della Corte di Cassazione n. 33630/16, l'Autore nel presente scritto analizza e confronta le varie figure titolari di posizioni di garanzia giuridicamente rilevanti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. In particolare, poi, si pone l'attenzione sull'istituto della cd. delega di funzioni, esaminando le conseguenti ricadute in tema di responsabilità penale in capo al soggetto delegato nonché, in via residuale, al datore di lavoro delegante.

Commenting on the Supreme Court decision no. 33630/16, in this paper the author analyzes and compares the various figures holders of legally relevant warranty positions on health and safety at work. In particular it has the focus on the institution of the delegation of functions, examining the consequent repercussions on criminal liability of the person delegated and residually on the delegating employer.

etichettati come "delega di funzioni" anche per attribuire a dirigenti o preposti doveri che già gli spetterebbero ex lege (sulla base dell'incarico ricevuto), la loro valenza sarebbe comunque meramente 'enunciativa', cioè volta a esplicitare, con maggiore puntualità, competenze prevenzionistiche già specificate dall'ordinamento giuridico."

Parole chiave

Prevenzione infortuni, responsabilità del datore di lavoro, delega di funzioni, dirigente e preposto

Keywords

Injury prevention, responsibility of the employer, delegation of functions, manager and compliance officer

Hanno collaborato a questo fascicolo:

Tommaso Amendolara, tecnico del CPT Puglia Centrale

Vito Carnimeo, presidente regionale AIDP Puglia

Laura di Bona, professore associato di Diritto privato nell'Università di Urbino Carlo Bo

Nico Disabato, Vice Presidente del CPT Puglia Centrale

Gabriella Leone, ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bari "A. Moro".

Dario Longo, Segretario Generale Confartigianato Imprese Puglia

Fulvio Longo, direttore del Servizio di Prevenzione e Sicurezza del Lavoro (SPESAL) dell'Area Metropolitana della Asl di Bari

Maria Morello, professore a contratto di Storia del diritto italiano e Storia del diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo

Roberta Nunin, professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste

Alessio Pizzi, avvocato del Foro di Milano

Salvatore Rutigliani, tecnico del CPT Puglia Centrale

Adriana Stolfa, avvocato del Foro di Trani

Nicola Veronico, Presidente del CPT Puglia Centrale

Danilo Volpe, avvocato del Foro di Trani

Il fascicolo è stato chiuso nel mese di aprile 2017