

Corso di formazione per RSPP e ASPP: programma e sviluppo dei contenuti del modulo A1

di **Giulio Lusardi**, direttore del Dipartimento ISPESL di Palermo

PRESENTAZIONE DEL CORSO

Il servizio di prevenzione e protezione previsto dal D.Lgs. n. 626/1994

La principale novità introdotta dal D.Lgs. n. 626/1994 rispetto alla precedente legislazione è certamente costituita dall'obbligo, per il datore di lavoro, di istituire all'interno della propria struttura lavorativa un servizio specificatamente demandato all'organizzazione e alla gestione della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.

Questa struttura è costituita dal **servizio di prevenzione e protezione dai rischi** definito appunto come «*l'insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali nell'azienda, ovvero unità produttiva*».

All'art. 4, comma 4, poi, il D.Lgs n. 626/1994 stabilisce che il datore di lavoro deve designare, all'interno dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, **il responsabile (RSPP) e gli addetti al servizio di prevenzione e protezione** secondo le regole di cui all'art. 8; la prima edizione del decreto stabiliva, quindi, che questo responsabile doveva essere in possesso di attitudini e capacità adeguate.

Sempre la prima edizione del decreto stabiliva, poi, che se le capacità dei dipendenti all'interno dell'azienda sono insufficienti, il datore di lavoro può fare ricorso a persone o a servizi esterni all'azienda e, anche in questo caso, «**il responsabile del servizio esterno deve possedere attitudini e capacità adeguate**» (art. 8, comma 8).

Questa nomina deve essere ufficializzata agli organi di vigilanza competenti, secondo le modalità previste al comma 11, art. 8, infatti, «*il datore di lavoro comunica all'ispettorato del lavoro e alle unità sanitarie locali territorialmente competenti il nominativo della persona designata come responsabile del servizio di prevenzione e protezione interno ovvero esterno all'azienda*».

Mancanza dei requisiti professionali per il RSPP

È evidente l'estrema genericità delle indicazioni del decreto relative ai requisiti necessari per poter svolgere le funzioni di RSPP, infatti, al datore di lavoro era consentito, anche in caso di aziende con notevole numero di dipendenti e con rilevanti problematiche di sicurezza, di nominare un soggetto, interno o esterno all'azienda, privo di qualsiasi titolo di studio, privo di specifica esperienza lavorativa del settore e che non aveva neanche partecipato ad alcun corso di formazione sulla sicurezza.

Questo, diversamente a quanto previsto dallo stesso D.Lgs. n. 626/1994 per altre figure professionali, infatti, all'art. 22, si prevede espressamente che «*il datore di lavoro assicura che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di sicurezza e di salute e che il rappresentante per la sicurezza ha diritto ad una formazione particolare in materia di salute e sicurezza*».

Anche il datore di lavoro, se vuole svolgere direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione, come previsto dall'art. 10, deve essere in possesso dell'«*attestazione di frequenza del corso di formazione in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro*», i cui contenuti minimi sono riportati nel **decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale 16 gennaio 1997**.

Anche per poter svolgere le funzioni di **addetto antincendio e alla gestione delle emergenze**, il legislatore, con i decreti emanati negli ultimi anni, ha riconosciuto la necessità, per poter svolgere le relative funzioni, di partecipare a specifici corsi di formazione.

Per quanto riguarda le funzioni di **rappresentante per la sicurezza**, correttamente, si è stabilito, all'art. 19, che questa figura deve «*ricevere una formazione adeguata, comunque non inferiore a quella prevista dall'art. 22*» (formazione dei lavoratori); i contenuti di questa formazione sono riportati sempre nel D.M. 16 gennaio 1997.

Infine, le direttive europee hanno attribuito notevole importanza alla formazione, anche il **D.Lgs. n. 494/1996, relativo alla sicurezza dei cantieri temporanei o mobili**, ha previsto che per poter svolgere le funzioni di **coordinatore per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori**, oltre a dover essere in possesso di specifico titolo di studio e di esperienza di cantiere, necessariamente deve partecipare anche a

un corso di formazione della durata di ben 120 ore.

La mancanza di qualsiasi limite, di minimo titolo di studio, di esperienza specifica e di formazione, ha fatto sì che negli anni passati molto spesso siano stati nominati RSPP, sia interni, sia esterni all'azienda, assolutamente non qualificati, per cui le nomine sono state effettuate come puro adempimento formale per rispettare un preciso obbligo legislativo, incidendo in modo insignificante nel processo di miglioramento nell'organizzazione della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro e facendo venir meno il ruolo del RSPP come consulente del datore di lavoro per le problematiche relative alla sicurezza e alla salute dell'ambiente di lavoro.

Condanna per l'Italia per non avere fissato precisi requisiti professionali per svolgere le funzioni di RSPP

Per queste incongruenze contenute nel D.Lgs. n. 626/1994, la **Corte di giustizia delle Comunità europee** ha condannato l'Italia, nella causa C-49/00, con sentenza 15 novembre 2001, «per non aver definito in modo giuridicamente vincolante le capacità e le attitudini di cui devono essere in possesso le persone responsabili delle attività di protezione e di prevenzione dei rischi professionali per la salute dei lavoratori».

Inoltre, l'art. 8, comma 6, D.Lgs. n. 626/1994, aveva previsto che, se la capacità dei dipendenti all'interno dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, erano insufficienti, il datore di lavoro «può» far ricorso a persone o servizi esterni all'azienda, previa consultazione del rappresentante per la sicurezza.

L'aver scritto «può far ricorso», anziché «**deve far ricorso**» è stato un grave errore, tanto che l'Italia è stata condannata anche per questo motivo.

Quindi, l'Italia ha dovuto porre rimedio agli errori con l'art. 21, comma 3, legge 1° marzo 2002, n. 39^[1], il quale ha disposto che all'art. 8, comma 6, D.Lgs. n. 626/1994, dopo la parola «lavoro», la parola «può» deve essere sostituita dalla parola «deve».

Il legislatore, quindi, sempre con la legge n. 39/2002, delegava il Governo a emanare, entro un anno, un decreto di modifica del D.Lgs. n. 626/1994.

Requisiti per svolgere le funzioni di RSPP (D.Lgs. n. 195/2003)

Il decreto di modifica del D.Lgs. n. 626/1994, emanato un po' in ritardo rispetto ai tempi previsti, è il D.Lgs. 23 giugno 2003, n. 195^[2], il quale, all'art. 1, comma 1, ha stabilito che l'espressione «attitudini e capacità adeguate» deve essere sostituita da «delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'art. 8-bis».

Per la prima volta, per poter svolgere le funzioni sia di addetto sia di responsabile del servizio di prevenzione e protezione, «è necessario essere in possesso di un titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria superiore ed essere inoltre in possesso di un attestato di frequenza, con verifica dell'apprendimento, a specifici corsi di formazione adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro».

L'art. 2 ha demandato alla Conferenza Stato-Regioni il compito di individuare in dettaglio i contenuti, la durata e le modalità di svolgimento dei corsi di formazione necessari per poter svolgere le funzioni di RSPP e di ASPP per le diverse attività lavorative.

Anche questa volta, con molto ritardo rispetto ai tempi previsti, è stato pubblicato, da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, il provvedimento 26 gennaio 2006^[3] che individua le modalità di organizzazione e di svolgimento dei corsi di formazione secondo i seguenti requisiti:

- individuazione di un responsabile del progetto formativo;
- impiego di docenti con esperienza almeno biennale in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro;
- numero dei partecipanti per ogni corso: massimo 30 unità;
- tenuta del registro di presenza dei "formandi" da parte del soggetto che realizza il corso;
- assenze ammesse: **massimo 10%** del monte orario complessivo.

Percorso formativo necessario per poter svolgere le funzioni di ASPP e RSPP

Il provvedimento prevede specifici percorsi formativi strutturati in tre moduli, A, B e C.

Il **modulo A** costituisce il **corso di base** per lo svolgimento della funzione di ASPP e di RSPP e la sua durata

[1] «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001», in Gazzetta Ufficiale del 26 marzo 2002, n. 72.

[2] In Gazzetta Ufficiale del 29 luglio 2003, n. 174.

[3] In Gazzetta Ufficiale del 14 febbraio 2006, n. 37.

è di **28 ore**; gli argomenti da trattare in questo modulo, riportati in dettaglio nell'Allegato A1, sono :

- l'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. n. 626/1994 per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori;
- il sistema legislativo: esame delle normative di riferimento;
- i soggetti del sistema di prevenzione aziendale secondo il D.Lgs. n. 626/1994:
 - i compiti;
 - gli obblighi;
 - le responsabilità civili e penali;
- il sistema pubblico della prevenzione;
- i criteri e gli strumenti per la individuazione dei rischi;
- il documento di valutazione dei rischi;
- la classificazione dei rischi in relazione alla normativa;
- il rischio incendio ed esplosione;
- la valutazione di alcuni rischi specifici in relazione alla relativa normativa di salute e sicurezza;
- la valutazione di alcuni rischi specifici in relazione alla relativa normativa di igiene del lavoro;
- le ricadute applicative e organizzative della valutazione del rischio.

Al termine di questo modulo, che è obbligatorio per tutte le classi di attività lavorative ed è propedeutico per gli specifici moduli di specializzazione, i partecipanti devono conseguire l'idoneità alla prosecuzione del corso, mediante *test* di accertamento delle conoscenze acquisite.

La frequenza al modulo A vale per qualsiasi macrosettore e costituisce credito formativo permanente.

Il **modulo B** costituisce il corso di specializzazione adeguato alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle diverse attività lavorative. La sua durata varia da **12 a 68 ore**, a seconda del macrosettore ATECO di riferimento; anche il modulo B è comune alle due figure professionali di RSPP e di ASPP e i contenuti relativi sono riportati in dettaglio nell'Allegato A2:

- rischi agenti cancerogeni e mutageni;
- rischi chimici (gas, vapori, fumi, polveri, nebbie, liquidi, etichettatura);
- rischi biologici;
- rischi fisici (rumore, vibrazioni, videoterminali, microclima e illuminazione, radiazioni);
- rischi derivanti dall'organizzazione del lavoro (ambienti di lavoro, movimentazione manuale dei carichi, movimentazione merci: apparecchi sollevamento e mezzi di trasporto);
- rischi infortuni (rischio elettrico, meccanico, di cadute dall'alto);
- rischio da esplosione (atmosfera esplosive);
- sicurezza antincendio (prevenzione incendi);
- DPI (caratteristiche e scelta DPI).

Durante lo svolgimento del modulo sono previste verifiche intermedie e, al suo completamento, una verifica finale attraverso colloquio o *test* finalizzati a verificare le competenze cognitive relative alla vigente normativa sulla sicurezza e sulla salute del lavoro.

L'esito positivo della verifica finale, unitamente a una presenza pari almeno al 90% del monte ore, consente il rilascio, al termine del modulo di specializzazione, dell'attestato di frequenza con verifica dell'apprendimento. Naturalmente gli ASPP e gli RSPP che sono stati formati per un macrosettore possono svolgere le funzioni soltanto per lo specifico macrosettore e, nel caso vogliano svolgere le funzioni per uno diverso, devono prima effettuare la specifica formazione.

La frequenza del modulo B costituisce credito formativo con fruibilità quinquennale, anche per l'eventuale nomina a RSPP o a ASPP in un'altra azienda dello stesso macrosettore e, in ogni caso, dopo i cinque anni scatta l'obbligo dell'aggiornamento.

Il **modulo C** costituisce il modulo di specializzazione per le sole funzioni di RSPP e riguarda problematiche anche di natura ergonomica e psico-sociale, di organizzazione e di gestione delle attività tecnico-amministrative, di tecniche di comunicazione in azienda e di relazioni sindacali e la sua durata è di **24 ore**; i contenuti sono riportati in dettaglio nell'Allegato A3:

- organizzazione e sistemi di gestione;
- sistema delle relazioni e delle comunicazioni;
- rischi di natura psicosociale;
- rischi di natura ergonomica;
- ruolo dell'informazione e della formazione.

Anche per questo modulo sono previste verifiche intermedie e finali; l'esito positivo della verifica finale (colloquio), unitamente alla presenza pari almeno al 90% del monte ore, consente il rilascio dell'attestato di

frequenza con verifica dell'apprendimento.

La frequenza al modulo C vale per qualsiasi macrosettore e costituisce credito formativo permanente.

Necessità per gli ASPP e per gli RSPP di partecipare a specifici corsi di aggiornamento

L'art. 8-bis, D.Lgs. n. 626/1994, prevede anche l'obbligo, sia per i responsabili, sia per gli addetti dei servizi di prevenzione e protezione sui luoghi di lavoro, della partecipazione a corsi di **aggiornamento**, da effettuarsi con **periodicità quinquennale**; per gli RSPP sono previsti corsi di formazione di **40 o 60 ore**, in relazione al macrosettore di attività ATECO, mentre per gli ASPP sono previsti corsi della durata di **28 ore** per tutti i macrosettori.

Questi corsi di aggiornamento potranno essere effettuati anche con modalità di formazione a distanza e devono essere strutturati con particolare riguardo:

- al settore produttivo di riferimento;
- alle novità normative nel frattempo eventualmente intervenute in materia;
- alle innovazioni nel campo delle misure di prevenzione.

Inoltre, il decreto è molto preciso nell'individuare i soggetti formatori abilitati all'organizzazione dei corsi che devono impiegare per l'attività formativa dei docenti che abbiano una esperienza almeno biennale in materia di prevenzione e di sicurezza sul lavoro.

Riconoscimento dell'attività già svolta come RSPP

Poiché moltissimi soggetti, interni o esterni alle aziende, hanno già svolto, in alcuni casi anche per più di dieci anni, le funzioni di RSPP, il provvedimento 26 gennaio 2006 ha previsto, giustamente, il riconoscimento a questi soggetti di crediti professionali e formativi pregressi e, alla tabella A4, ha stabilito che gli RSPP con esperienza lavorativa maggiore ai tre anni, con incarico attuale, designati prima del 14 febbraio 2003 e attivi al 13 agosto 2003, sono esonerati dalla frequenza del modulo A e del modulo B per il macrosettore ATECO in cui svolgono attualmente l'attività, con obbligo immediato di frequenza del corso di aggiornamento.

Invece gli RSPP con esperienza lavorativa compresa tra i sei mesi e i tre anni, con incarico attuale, designati prima del 14 febbraio 2003 e attivi al 13 agosto 2003, sono esonerati dalla frequenza del corso A, ma, per poter svolgere le funzioni, devono frequentare il corso B per il settore ATECO di pertinenza.

La tabella ha previsto, infine, che sono esonerati dalla frequenza al corso A anche i soggetti che, di nuova nomina, hanno una formazione inerente ai contenuti del D.M. 16 gennaio 1997.

Clausola di cedevolezza

Infine, è opportuno ricordare che l'art. 3, D.Lgs. n. 195/2003, prevede la **clausola di cedevolezza**, clausola ormai comune a tutti i decreti riguardanti la sicurezza e la salute dei lavoratori, in cui si fa presente che, secondo quanto disposto dall'art. 117, comma 5, Costituzione, le norme del decreto «*si applicano sino alla data di entrata in vigore della normativa di adeguamento di ciascuna regione e provincia autonoma, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto*».

In conclusione, quindi, per poter svolgere le funzioni di ASPP e di RSPP è necessario, per i 9 macrosettori

TABELLA 1

Numero di ore dei corsi formativi per macrosettori

Macrosettori ATECO	ASPP (A+B)	RSPP (A+B+C)
1 Agricoltura	28 + 36 = 64	28 + 36 + 24 = 88
2 Pesca	28 + 36 = 64	28 + 36 + 24 = 88
3 Industr. estrattive, costruzioni	28 + 60 = 88	28 + 60 + 24 = 112
4 Ind. aliment., tessili, cuoio, legno, carta, stampa, lav. metalli, app. meccanici, autoveicoli, mobili, prod., distrib. energia elettr., gas, acqua, smaltim. rifiuti	28 + 48 = 76	28 + 48 + 24 = 100
5 Raffinerie, ind. chimica, gomma, plastica	28 + 68 = 96	28 + 68 + 24 = 120
6 Commercio ingrosso e dettaglio, trasporti, magazzinaggi, comunicaz.	28 + 24 = 52	28 + 24 + 24 = 76
7 Sanità, servizi sociali	28 + 60 = 88	28 + 60 + 24 = 112
8 Pubblica ammin., istruzione	28 + 24 = 52	28 + 24 + 24 = 76
9 Alberghi, ristoranti, assicurazioni, informatica, associazioni ricreat. cultur., sportive, servizi domestici	28 + 12 = 40	28 + 12 + 24 = 64

“ATECO”, partecipare ai corsi di formazione strutturati le cui durate sono riportate nella *tabella 1*.

I chiarimenti del provvedimento 5 ottobre 2006

Ulteriori precisazioni sono pervenute da parte della Conferenza Stato-Regioni con il provvedimento 5 ottobre 2006^[4], in seguito alle numerose richieste di chiarimento pervenute da diversi soggetti formatori.

Si chiarisce prima di tutto che entro il 14 febbraio 2007 dovranno essere completate tutte le procedure che consentano l'effettivo avvio dei percorsi formativi, per cui, in considerazione dell'elevatissimo numero di corsi di formazione che devono essere attivati e del numero di soggetti da formare, il termine del periodo transitorio per il conseguimento degli attestati abilitanti all'esercizio delle funzioni di RSPP e di ASPP slitta praticamente al 14 febbraio 2008.

Per i moduli A, B e C è da escludersi il ricorso alla FAD in quanto si tratta di una metodologia di complessa progettazione, gestione e verifica/certificazione.

Il modulo C deve essere frequentato anche dai soggetti in possesso di laurea triennale in ingegneria della sicurezza e protezione, in quanto l'art. 2, comma 6, prevede, per chi è in possesso di questi titoli, soltanto l'esonero dalla partecipazione ai corsi “A” e “B”.

Le verifiche intermedie di apprendimento rientrano nell'orario complessivo di ciascun modulo, mentre le verifiche finali di apprendimento sono da considerarsi al di fuori del monte ore complessivo.

Il modulo A è propedeutico agli altri e la sua idoneità, una volta conseguita, resta valida per tutti i percorsi formativi successivi, costituendo credito formativo permanente.

Il modulo B non è propedeutico al modulo C, ha validità quinquennale, e il relativo credito formativo è valido per 5 anni, alla cui scadenza scatta l'obbligo di aggiornamento.

Il modulo C vale per qualsiasi macrosettore e costituisce credito formativo permanente.

Si individuano, inoltre, gli elementi minimi che devono essere indicati nel modello di certificazione, quali:

- la normativa di riferimento, attuativa del D.Lgs. n. 195/2003;
- la specifica del modulo con monte ore (per il modulo B specifica del macrosettore);
- il periodo di svolgimento del corso;
- il soggetto formatore;
- i dati anagrafici del corsista;
- la firma del soggetto abilitato al rilascio dell'attestato.

L'APPROCCIO ALLA PREVENZIONE ATTRAVERSO IL D.LGS. N. 626/1994 PER UN PERCORSO DI MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA E DELLA SALUTE DEI LAVORATORI

La filosofia del D.Lgs. n. 626/1994 in riferimento alla organizzazione di un Sistema di Prevenzione aziendale, alle procedure di lavoro, al rapporto uomo-macchina e uomo ambiente, sostanze pericolose, alle misure generali di tutela della salute dei lavoratori e alla valutazione dei rischi

Passaggio dalla prevenzione oggettiva alla prevenzione soggettiva

Il D.Lgs. n. 626/1994, come modificato dal D.Lgs. n. 242/1996, rappresenta una svolta epocale nel campo della organizzazione della sicurezza sul lavoro, in quanto pone il lavoratore e la sua formazione professionale al centro del sistema della prevenzione aziendale.

Con il D.Lgs. n. 626/1994 si passa, infatti, dalla **prevenzione oggettiva o tecnologica** degli anni '50, regolamentata fondamentalmente dal D.P.R. n. 547/1955, dal D.P.R. n. 303/1956 e dal D.P.R. n. 164/1956, a una **prevenzione soggettiva**, la quale parte dal presupposto che anche in presenza di macchinari e di impianti sicuri è possibile ridurre drasticamente il fenomeno infortunistico soltanto se si riesce a realizzare, all'interno dell'azienda, una organizzazione del lavoro che abbia come punto di partenza il lavoratore, opportunamente formato, informato e addestrato, in modo da avere sempre presente, durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, le problematiche di sicurezza proprie e dei colleghi di lavoro.

Infatti, sia il D.Lgs. n. 626/1994, che si applica a tutti i luoghi di lavoro, sia il D.Lgs. n. 494/1996, che riguarda in particolare i cantieri temporanei o mobili, forniscono poche indicazioni di carattere tecnico ma offrono,

[4] «Accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, concernente le linee guida interpretative dell'Accordo sancito in Conferenza Stato-regioni il 26 gennaio 2006, in attuazione dell'articolo 8-bis, comma 3, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo del 23 giugno 2003, n. 195 in materia di prevenzione e protezione dei lavoratori sui luoghi di lavoro. (Repertorio atti n. 2635)», in Gazzetta Ufficiale del 7 dicembre 2006, n. 285.

comunque, una serie di disposizioni di carattere organizzativo-procedurale nei riguardi sia dei soggetti tradizionali, datore di lavoro, dirigenti, preposti, sia delle nuove figure professionali previste dal D.Lgs. n. 626/1994 e, cioè, RSPP, medico competente, addetti alle emergenze e RLS, con lo scopo soprattutto di stabilirne i compiti e le relative responsabilità.

In realtà, le modifiche squisitamente tecniche apportate dal D.Lgs. n. 626/1994 alla legislazione precedente riguardano soltanto alcuni articoli del D.P.R. n. 547/1955 e del D.P.R. n. 303/1956 relativi alle caratteristiche delle uscite di emergenza, quali l'altezza, la cubatura, la superficie, l'aerazione, l'illuminazione dei luoghi di lavoro, e anche delle porte, dei portoni, dei pavimenti, dei passaggi, degli spogliatoi, delle docce e dei gabinetti.

Innovazioni introdotte alla precedente legislazione dal D.Lgs. n. 626/1994

Questa impostazione dei contenuti del D.Lgs. n. 626/1994 è stata ribadita anche dalla circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale 7 agosto 1995, n. 102, secondo la quale «*Preliminarmente occorre rammentare che il D.Lgs. n. 626/1994 nel suo complesso non comporta che modifiche limitate alla precedente normativa, in quanto è soprattutto mirato a una diversa impostazione del modo di affrontare le problematiche della sicurezza sul lavoro.*

Le innovazioni tendono, infatti, a istituire nell'azienda un sistema di gestione permanente e organico diretto alla individuazione, valutazione, riduzione e controllo costante di fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, mediante:

- *la programmazione delle attività di prevenzione, in coerenza a principi e misure predeterminati;*
- *la informazione, formazione e consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti;*
- *l'organizzazione di un servizio di prevenzione i cui compiti sono espletati da una o più persone designate dal datore di lavoro, tra cui il responsabile del servizio - che può essere scelto anche nell'ambito dei dirigenti e dei preposti - e che possono in alcuni casi essere svolti direttamente dal datore di lavoro.*

La legislazione precedente pertanto rimane in vigore, salvo i casi di espressa o tacita abrogazione, quale termine obbligatorio di riferimento per l'attuazione delle specifiche misure di sicurezza».

Subito dopo l'entrata in vigore del decreto, i datori di lavoro hanno trovato comunque difficoltà a operare correttamente in quanto i decreti degli anni '50 erano basati su una struttura gerarchico-piramidale (**datore di lavoro, dirigenti, preposti e lavoratori**) nella quale i lavoratori erano semplici "fruitori di sicurezza", in quanto esecutori di disposizioni provenienti dall'alto, senza avere alcuna possibilità di partecipare alla definizione e alla gestione delle misure di prevenzione e di protezione in azienda.

I decreti degli anni '90, di recepimento delle direttive comunitarie, hanno innovato, invece, soprattutto in termini qualitativi, la legislazione precedente, privilegiando la partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza sul posto di lavoro, in particolare attraverso la formazione e l'informazione dei lavoratori stessi. Malgrado questo, esiste ancora, tra i responsabili della sicurezza nelle diverse attività lavorative, un notevole numero di "evasori involontari" di persone, che spesso non rispettano la normativa non per incoscienza o poco rispetto della vita altrui o per motivi di ordine economico, ma soltanto perché non riescono a tenersi continuamente aggiornati sulla complessità degli obblighi e degli adempimenti che la vigente legislazione prevede.

La situazione comunque sta migliorando e nei prossimi anni dovrebbe continuare a migliorare, sia per il recepimento delle nuove direttive comunitarie, già emanate e di prossima emanazione, sia soprattutto con la pubblicazione del Testo Unico sulla sicurezza del lavoro.

Dal D.Lgs. n. 626/1994 l'importanza per la valutazione dei rischi

L'art. 3, D.Lgs. n. 626/1994, riportando l'elenco delle **misure generali di tutela**, pone al primo posto della scaletta degli interventi da compiere, da parte del datore di lavoro, la **valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori**; infatti, soltanto in seguito a una attenta e completa disamina dei rischi presenti nell'ambiente di lavoro è possibile decidere quali interventi effettuare e, soprattutto, la tempistica di attuazione degli stessi.

Volendo sintetizzare le attività demandate al Servizio di prevenzione e protezione si può fare riferimento a quanto riportato nel documento n. 8 della linea guida del coordinamento tecnico delle Regioni «*per l'applicazione del D.Lgs. 626/1994*»^[5], nel quale si precisa che «*lo scopo primario di tale struttura è quello di promuovere, nel posto di lavoro, condizioni che garantiscano il più alto grado di*

[5] Per maggiori informazioni si veda all'indirizzo http://www.ispesl.it/linee_guida/generali/linee_su_626/index.htm.

qualità nella vita lavorativa, proteggendo la salute dei lavoratori, migliorando il loro benessere fisico, psichico, sociale e prevenendo malattie ed infortuni, fungendo da consulente specializzato del datore di lavoro su ciò che attiene a tutte le incombenze relative alla promozione e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori».

Successione di interventi che costituiscono la valutazione dei rischi

Per poter effettuare una completa e corretta valutazione dei rischi è opportuno seguire le indicazioni fornite dalla linea guida Stato-Regioni che individua la successione degli interventi operativi necessari:

- **«analisi della situazione e definizione dei problemi»** relativi alla identificazione e alla valutazione dei bisogni dell'azienda relativamente alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, al riconoscimento e alla classificazione dei problemi secondo un ordine di priorità, coinvolgendo, non solo il RLS e il medico competente, ma anche i lavoratori che sono portatori di esperienze e di conoscenze di insostituibile importanza;
- **«progettazione degli interventi e contestuale formulazione al datore di lavoro delle esigenze di intervento preventivo in tutte le sue articolazioni»**, questa funzione prevede anche la presentazione, al datore di lavoro, del relativo programma, comprese le indicazioni operative di opzioni che tengano conto anche del rapporto costi-benefici; spetta al datore di lavoro, poi, la decisione di mettere in atto il piano in modo integrale o parziale, con piena assunzione di ogni responsabilità nel merito;
- il **«controllo nella realizzazione degli interventi programmati»**, questo costituisce il momento effettivamente operativo del Servizio che deve verificare il corretto adempimento di quanto definito in precedenza;
- l'**«attività di informazione nei confronti dei lavoratori»**, questo flusso informativo ha il compito di informare i diretti utilizzatori, quindi i lavoratori, della corretta gestione degli interventi predisposti e deve essere svolto anche nei riguardi dei quadri intermedi;
- la **«valutazione di efficacia e di efficienza»** ha lo scopo di verificare concretamente l'efficacia dei provvedimenti presi, rilevabile sia dall'andamento infortunistico in azienda sia dallo svolgimento del lavoro da parte degli addetti con minore livello di stress.

Possibilità che il servizio di prevenzione e protezione possa essere affidato all'esterno

Il servizio di prevenzione e protezione può essere organizzato utilizzando competenze interne integrate da esperti esterni, infatti, al riguardo, l'art. 8, comma 4, D.Lgs. n. 626/1994, stabilisce che *«il datore di lavoro può avvalersi di persone esterne all'azienda in possesso delle conoscenze professionali necessarie per integrare l'azione di prevenzione e protezione»*.

Comunque, l'organizzazione del servizio di prevenzione e protezione **all'interno dell'azienda** è obbligatorio:

- nelle aziende industriali soggette al D.P.R. n. 175/1988 (rischio di incidente rilevante);
- centrali termoelettriche;
- impianti e laboratori nucleari;
- aziende per la fabbricazione di esplosivi;
- aziende industriali con oltre 200 dipendenti;
- aziende estrattive con oltre 50 dipendenti;
- strutture di ricovero e cura sia pubbliche che private.

Esclusi questi casi specifici, se le capacità dei dipendenti all'interno dell'azienda ovvero dell'unità produttiva sono insufficienti, il datore di lavoro **deve** fare ricorso a persone o a servizi esterni all'azienda, previa consultazione del rappresentante per la sicurezza.

Il punto 4, linee guida regionali, individua, in via generale, le capacità professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni di RSPP, secondo cui il dipendente o il professionista esterno nominato deve possedere due aree di competenza, una gestionale e una tecnico-specifica tra loro integrate, *«La prima area attiene a capacità organizzative, relazionali e amministrative cioè alla capacità di programmare, pianificare, comunicare (con vari soggetti) gli obiettivi di reperire, sviluppare, gestire e motivare le risorse umane. Nell'area tecnico-specifica invece possono essere rappresentate varie competenze culturali che concorrono a definire più in generale la prevenzione»*.

Datore di lavoro con funzioni di RSPP

L'art. 10, D.Lgs. n. 626/1994, prevede che il datore di lavoro possa svolgere direttamente i compiti propri del

servizio di prevenzione e protezione dai rischi, dandone preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nei casi previsti nell'Allegato I, quindi:

- in aziende artigiane e industriali fino a 30 addetti;
- in aziende agricole e zootecniche fino a 10 addetti;
- in aziende della pesca fino a 20 addetti;
- in altre aziende fino a 200 addetti.

Il decreto ministeriale 16 gennaio 1997 stabilisce che, per poter svolgere queste funzioni, il datore di lavoro deve frequentare uno specifico corso di formazione sulle problematiche di sicurezza e di salute della **durata di 16 ore**.

Importanza della formazione e della informazione dei lavoratori

L'importanza della formazione dei lavoratori era stata evidenziata dal legislatore sin dagli anni '50, infatti, l'art. 4, D.P.R. n. 547/1955, stabiliva la necessità, per il datore di lavoro e i dirigenti, di «rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza le norme essenziali di prevenzione mediante affissione, negli ambienti di lavoro, di estratti delle presenti norme o, nei casi in cui non sia possibile l'affissione, con altri mezzi».

Però, poi, sempre l'art. 4, con l'espressione «disporre ed esigere che i singoli lavoratori osservino le norme di sicurezza ed usino i mezzi di protezione messi a loro disposizione», praticamente poneva in atto un sistema di comando e di controllo basato su una struttura gerarchico-piramidale costituita da datore di lavoro, dirigenti, preposti, in cui i lavoratori dovevano soltanto eseguire e rispettare ordini e disposizioni, senza avere alcuna possibilità di partecipare alla gestione della programmazione e della realizzazione delle misure di sicurezza.

L'impostazione del D.P.R. n. 547/1955 era sicuramente corretta in considerazione del particolare periodo storico, in quanto i lavoratori impegnati nella ricostruzione del patrimonio edilizio e industriale del paese, andato quasi completamente distrutto alla fine della seconda guerra mondiale, provenivano in gran parte dalle compagnie, con un livello di istruzione bassissimo e, in molti casi, erano addirittura analfabeti e non potevano, quindi, in alcun modo contribuire al miglioramento delle condizioni di sicurezza e di salute dell'ambiente di lavoro, ma necessitavano di recepire informazioni semplici e precise alle quali obbedire.

Negli anni '90, invece, i tempi erano ormai maturi per una nuova impostazione del problema in considerazione del fatto che in 40 anni si era notevolmente accresciuto il livello di istruzione e di professionalità dei lavoratori che, quindi, potevano essere in grado di partecipare direttamente e attivamente all'organizzazione del lavoro in termini di sicurezza.

Un primo passo avanti in questa direzione si era già fatto con il D.P.R. n. 175/1988 e con il D.Lgs. n. 277/1991 che, però, riguardavano attività lavorative molto limitate, analizzando i rischi conseguenti a incidenti rilevanti e i rischi conseguenti all'utilizzo di piombo, amianto e all'esposizione al rumore; in questi decreti si incominciava a parlare esplicitamente di valutazione dei rischi e a dare ampio spazio ai problemi di formazione e informazione dei lavoratori.

Ruolo attivo del lavoratore nell'organizzazione della sicurezza in azienda

Il comma 1, art. 5, D.Lgs. n. 626/1994, aveva destato qualche perplessità in quanto stabilisce che «ciascun lavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro»; questa espressione aveva fatto pensare che, con l'entrata in vigore del decreto, gli obblighi di vigilanza da parte del datore di lavoro potessero considerarsi in parte mitigati, responsabilizzando direttamente il lavoratore al quale è demandata la cura della propria tutela.

Invece, numerose sentenze di Cassazione emanate negli ultimi anni, relative a gravi infortuni a lavoratori, hanno continuato a ribadire che in nessuna occasione il lavoratore può essere delegato, da parte del datore di lavoro, ad adottare le misure di sicurezza necessarie e a vigilare su se stesso; anzi, hanno ribadito che **le misure di sicurezza devono essere applicate da parte del datore di lavoro anche contro la loro volontà**, per cui quel «prendersi cura», di cui al comma 1, deve essere inteso soltanto come un generico appello ai lavoratori a operare sempre con diligenza e prudenza.

Infatti, l'aver riconosciuto al lavoratore un "ruolo attivo" nella predisposizione delle misure di sicurezza e che lo stesso non sia più considerato "un oggetto da tutelare" da parte di altri, fa sì che il suo eventuale comportamento sarà valutato con più rigore dal giudice, per quel che riguarda la esclusione di responsabili-

tà del datore di lavoro, del dirigente e del preposto, in caso di infortunio del lavoratore causato da atti inconsulti compiuti dallo stesso.

Condizioni per le quali deve essere prevista la formazione dei lavoratori

Naturalmente, per poter svolgere efficacemente questo ruolo attivo, i lavoratori hanno diritto di essere formati a cura e a spese del datore di lavoro e, come indicato dall'art. 22, D.Lgs. n. 626/1994, la formazione deve avvenire in occasione:

- dell'assunzione;
- del trasferimento o del cambiamento di mansioni;
- dell'introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e di preparati pericolosi.

Dopo l'uscita del D.Lgs. n. 626/1994 era nata qualche perplessità circa la necessità, da parte del datore di lavoro, di dover provvedere alla formazione e alla informazione anche nei riguardi dei lavoratori che già da qualche tempo svolgevano una specifica attività lavorativa.

Al riguardo era intervenuto il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, con circolare 5 marzo 1998, n. 30, nella quale si ribadiva che la formazione doveva essere fatta all'atto dell'assunzione, del trasferimento o del mutamento di mansioni, ovvero ogni qualvolta si introduceva una variazione di carattere tecnico od organizzativo dell'attività lavorativa. La circolare proseguiva chiarendo che «per le attività già in corso alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 626/94, non scatta automaticamente ed indiscriminatamente l'obbligo del datore di lavoro di procedere alla formazione di tutti i lavoratori già assunti a tale data, purché i datori di lavoro abbiano in precedenza dato attuazione all'obbligo di cui agli articoli 4 dei regolamenti generali di prevenzione infortuni e igiene del lavoro».

Si ricorda, al riguardo, che oltre all'art. 4, D.P.R. n. 547/1955, anche l'art. 4, D.P.R. n. 303/1956, stabiliva che, tra gli obblighi dei datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti, vi è quello di «rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza i modi di prevenire i danni derivanti dai rischi predetti».

Con l'applicazione delle direttive comunitarie sulla sicurezza sul lavoro, in particolare con quelle recepite con il D.Lgs. n. 626/1994, si è modificato, quindi, il rapporto di responsabilità tra datore di lavoro e lavoratore, che in precedenza era fortemente sbilanciato dalla parte del datore di lavoro, per cui era quasi sempre sancita la sua responsabilità o quella del dirigente, a meno di comportamenti assolutamente imprevedibili del lavoratore.

Per confermare l'importanza che il D.Lgs. n. 626/1994 ha attribuito all'esigenza di una adeguata e completa informazione-formazione dei lavoratori, soprattutto se particolarmente inesperti nei riguardi del lavoro da compiere, è opportuno riportare il contenuto della sentenza di Cass. pen., sez. IV, 3 febbraio 2006, n. 4451, relativa a un infortunio mortale accaduto a un lavoratore assunto a giornata durante i lavori di demolizione di un cantiere.

I giudici, ricostruendo la dinamica dell'evento, hanno addebitato la responsabilità dell'infortunio al datore di lavoro, in quanto, «dopo aver per pochi minuti, e, quindi, succintamente, impartito gli ordini, non ha verificato il rispetto delle norme di cautela da parte dei lavoratori, si è imprudentemente allontanato dal cantiere facendo semplicemente leva sulla esperienza di operai privi di qualsiasi tipo di specializzazione, tale suo obbligo essendo più marcato in considerazione della circostanza che si avvaleva di operai assunti a giornata e che, in quanto saltuari, non potevano avere una visione completa dello stato dei lavori».

La sentenza ricorda, infatti, che «i doveri incumbenti sul datore di lavoro sono articolati e comprendono, oltre alla previa istruzione dei lavoratori sui rischi connessi a determinate attività e la necessità di adottare le previste misure di sicurezza, anche l'effettivo e continuo controllo circa la concreta osservanza delle misure predisposte, ad evitare che esse rimangano trascurate ed inosservate».

La S.C. conclude affermando che «viepiù il mancato assolvimento di tali doveri è apprezzabile nel caso di specie, proprio in considerazione della mancanza di esperienza specialistica dei lavoratori utilizzati per quella opera, assunti e impiegati alla giornata».

Bilanciamento di responsabilità tra datore di lavoro e lavoratori in caso di gravi infortuni

Con le sentenze di Cassazione successive alla pubblicazione del D.Lgs. n. 626/1994 si è in parte modificato il bilanciamento di responsabilità tra datore di lavoro e lavoratori, affermando una sempre maggiore responsabilità di questi ultimi nel caso di infortunio in cui sono coinvolti, come chiaramente indicato, per esempio,

dalla sentenza di Cass. pen., sez. IV, 7 novembre 2002, n. 37248.

In questa sentenza, prima di tutto si premette che, a seguito della mutata concezione legislativa in tema di "debito di sicurezza" sui luoghi di lavoro e alla conseguente "nuova filosofia" in materia di igiene e sicurezza dell'ambiente di lavoro, discendente dal recepimento, nell'ordinamento giuridico italiano, di principi sanciti da tutta una serie di direttive comunitarie risalenti ai primi anni novanta, il lavoratore deve considerarsi a sua volta responsabile della sicurezza propria e dei propri compagni di lavoro non diversamente che il datore di lavoro.

Infatti, il generico credito di sicurezza vantato dal lavoratore nei confronti del datore di lavoro, del preposto o del delegato, è stato concretato in credito d'informazione, di formazione e di una serie di misure dettagliatamente fissate e consistenti in specifiche previsioni di disposizioni, di controlli e di erogazione di mezzi, anche questi espressamente e minuziosamente indicati.

Quindi, la sentenza fa presente che, per giurisprudenza consolidata, in ordine al quadro normativo di riferimento sul punto del bilanciamento della responsabilità datore di lavoro-lavoratore nell'ordinamento vigente, esiste la regola secondo cui, in materia di normativa antinfortunistica e, in particolare, ai fini della responsabilità dei datori di lavoro, deve ritenersi che la condotta del lavoratore volontariamente violatrice delle disposizioni impartite dal datore di lavoro ai fini della sicurezza, eziologicamente collegata all'evento, elide il collegamento causale tra l'eventuale inosservanza di disposizioni da parte del datore di lavoro e l'evento stesso, proprio perché questo è da riferirsi alla prima e immediata condotta.

La sentenza conclude affermando che rimane ininfluente il contenuto delle disposizioni impartite dal datore di lavoro, e soggetti suoi sostituti, in relazione causale con l'evento, quando la condotta antiggiuridica e colpevole del lavoratore si sia inserita nella sequenza causale fino a essere da sola idonea a determinare l'evento stesso, a maggior ragione la responsabilità datoriale rimane esclusa quando il lavoratore abbia violato queste disposizioni, per dolo o per colpa, determinando lui stesso la causale dell'evento.

Corretta metodologia della formazione e dell'informazione

La funzione preminente che il legislatore ha voluto attribuire alla **informazione** e alla **formazione dei lavoratori** ha lo scopo, non solo di ridurre gli infortuni e le malattie professionali sul luogo di lavoro, ma anche quello di migliorare il clima lavorativo, come fattore professionalizzante che contribuisce a una maggiore partecipazione del lavoratore al processo produttivo.

Si raggiunge lo scopo, però, soltanto se questa formazione e informazione non viene considerata come un semplice "atto dovuto", da parte del datore di lavoro, per rispettare la norma di legge che lo impone e non viene considerata una inutile perdita di tempo da parte dei lavoratori i quali reputano di essere già sufficientemente esperti, non avendo bisogno, quindi, di alcuna istruzione aggiuntiva.

Si ricorda, prima di tutto, la differenza tra informazione e formazione; infatti, l'informazione consiste in un processo di comunicazione/ricezione di notizie, di concetti, di disposizioni legislative, attraverso un "veicolo" che può essere la parola, l'immagine, uno strumento audiovisivo di notizie e di contenuti di carattere comportamentale e procedurale nel campo tecnico, scientifico e legislativo, mentre la formazione consiste nell'insegnamento/apprendimento di conoscenze utili per il corretto svolgimento dell'attività lavorativa.

Lo scopo fondamentale della formazione nel campo della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, non deve essere quello di comunicare soltanto le disposizioni legislative e le relative sanzioni, ma quello di portare i lavoratori a pensare ed agire in termini di sicurezza durante lo svolgimento di tutta l'attività lavorativa, al fine di conoscere i pericoli, saper prevenire i rischi e fronteggiare le emergenze.

Acquisendo questa *forma mentis*, inoltre, il lavoratore può assumere un atteggiamento prudente anche per evitare le altre due tipologie di infortuni che sono pesantemente presenti in Italia e, cioè, gli infortuni stradali e gli infortuni domestici.

Principi fondamentali per un corretto apprendimento

I principi fondamentali che regolano l'acquisizione da parte dei lavoratori di una coscienza antinfortunistica coincidono con i principi generali che governano l'apprendimento e, quindi, il principio della ripetitività, il principio dell'effetto, il principio della comprensione completa e il principio dell'addestramento precoce.

Il **principio della ripetitività** consiste nella ripetizione, in tempi successivi e con modalità differenti, delle modalità corrette di comportamento nello svolgimento di una determinata attività lavorativa, in modo che l'operatore arrivi a effettuare quella determinata lavorazione quasi automaticamente, in maniera corretta, senza correre il rischio di assumere atteggiamenti o comportamenti pericolosi per la sua integrità fisica e la sua salute.

Il **principio dell'effetto** consiste nel far conoscere al lavoratore in maniera chiara e completa quali possono essere le conseguenze di un comportamento o di un modo di operare che, a prima vista, potrebbe risultare più comodo e poco rischioso, ma che invece comporta pericoli più o meno nascosti e che possono comportare conseguenze molto gravi sia per sé sia per gli altri lavoratori.

Il **principio della comprensione completa** consiste nella necessità di non limitarsi a dire, durante le fasi di istruzione o di addestramento, quello che bisogna fare e non bisogna fare, ma nello spiegare dettagliatamente ed esaurientemente i motivi per i quali è necessario tenere un determinato comportamento, evidenziando tutte le implicazioni tecniche che sono state alla base dell'emanazione di quella particolare direttiva o norma di legge.

Il **principio dell'addestramento precoce** è legato alla necessità di iniziare a parlare di problemi legati alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali sin dalla fase scolare, per poi proseguire nel corso degli studi tecnici e, quindi, in occasione dei corsi di addestramento professionale.

Difficoltà di realizzare una corretta formazione dei lavoratori

Non sempre, però, è possibile realizzare con facilità e con buoni risultati questa formazione, in quanto, dovendo formare e informare soggetti adulti, è necessario prevedere metodi di formazione differenti rispetto a quelli che normalmente si utilizzano per i ragazzi di età scolare.

Infatti, la formazione è rivolta a persone che normalmente già possiedono un certo bagaglio di conoscenze nel campo e che, in molti casi, utilizzano atteggiamenti e modalità di comportamento radicati da molti anni, con notevoli difficoltà, quindi, a modificare i propri atteggiamenti durante lo svolgimento dell'attività lavorativa e, in qualche caso, ad accettare la loro ignoranza nel campo specifico.

A questo si aggiunge spesso il fatto che la formazione è contemporaneamente rivolta a lavoratori che hanno differente età e differenti ruoli, anche dal punto di vista gerarchico, all'interno dell'azienda; inoltre, la sovrapposizione di impegni lavorativi e la difficoltà di concentrazione, avendo perso l'abitudine all'ascolto, e una certa diffidenza verso tutto quello che può costituire un mutamento delle consuetudini lavorative, porta molto spesso questa attività di formazione a risultati scadenti.

Infatti, è necessario trasmettere conoscenze ed esperienze che vanno a innestarsi su quelle già esistenti, cercando di passare subito alle conseguenti modalità operative, in quanto una informazione troppo elaborata, con contenuti superflui per l'attività effettivamente svolta, rivolta a soggetti non più in età scolare, può costituire un messaggio nullo o addirittura negativo.

Nel corso dell'effettuazione di questa formazione, è opportuno privilegiare la discussione su infortuni occorsi in precedenza nello stesso ambiente lavorativo, analizzandone le cause, le responsabilità, le caratteristiche delle persone coinvolte, gli interventi già presi e gli interventi che sarebbe opportuno ancora prevedere per ridurre la probabilità che si ripetano in futuro o almeno per ridurre le conseguenze.

Il coinvolgimento dei presenti è fondamentale, per cui non bisogna che il docente fornisca una soluzione unica e definitiva, ma è necessario privilegiare lo scambio di esperienze e sollecitare, da parte dei presenti, l'indicazione di altre soluzioni o l'accettazione della soluzione proposta.

È importante poi che il docente ponga attenzione all'interesse dei partecipanti all'argomento, prestando attenzione alle reazioni emotive che il caso concreto determina, per decidere se è necessario approfondire ulteriormente l'argomento o se, avendo prodotto poco interesse, determina distrazione e disinteresse dei presenti.

Responsabilità dei datori di lavoro per insufficiente o non corretta formazione dei lavoratori

Alcune recenti sentenze di Cassazione sintetizzano le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti nel caso di insufficiente e incompleta formazione e informazione dei lavoratori:

- Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2004, n. 4870 - *«Il datore di lavoro ha il preciso dovere non di limitarsi ad assolvere formalmente il compito di informare i lavoratori sulle norme antinfortunistiche previste, ma di attivarsi e controllare sino alla pedanteria che tali norme siano assimilate dai lavoratori nella ordinaria prassi di lavoro»;*
- Cass. pen., sez. IV, 22 aprile 2004, n. 18638 - *«Risulta insufficiente la mera predisposizione di cartelli che facciano divieto di operare sulle macchine in movimento e di una lettera informativa ai lavoratori che vieti la manomissione o la rimozione delle protezioni presenti sulle macchine. Il datore di lavoro, quale responsabile della sicurezza del lavoro, deve operare un controllo continuo e pressante per imporre che i lavoratori rispettino la normativa e sfuggano alla tentazione, sempre presente, di sottrarsi, anche instaurando prassi di lavoro non corrette»;*

- Cass. pen., sez. IV, 21 maggio 2003, n. 22407 - «In base alle disposizioni di cui al D.Lgs. 626/1994, il datore di lavoro è debitore di una attività di informazione e di formazione dei dipendenti, atta ad indurre in costoro la consapevolezza dei rischi cui vanno incontro per omesso o inadeguato uso degli strumenti di prevenzione **(nel caso di specie, adozione permanente del casco protettivo)**; consapevolezza che i dipendenti, sforniti di particolari conoscenze tecniche, possono non possedere, o sottovalutare, con comportamenti imprudenti che è obbligo datoriale impedire»;
- Cass. pen., sez. IV, 13 ottobre 2004, n. 40194 - «Il datore di lavoro viene condannato per aver omesso di garantire un addestramento adeguato e specifico al lavoratore addetto alla gru, tale da porlo in grado di usare la gru in modo idoneo e sicuro in relazione ai particolari e gravi rischi legati alle operazioni di carico e scarico dei manufatti in violazione dell'art. 38 del D.Lgs. 626/1994. I corsi informativi attuati dall'impresa dell'imputato, prima dell'infortunio, erano stati del tutto generici, mentre il corso di informazione dedicato specificatamente agli apparecchi di sollevamento era stato attuato in epoca successiva all'infortunio in argomento, ed era stato finalizzato proprio ad evitare in futuro analoghi infortuni»;
- Cass. pen., sez. IV, 21 maggio 2003, n. 22355 - «Il dovere di informazione e di formazione dei lavoratori che grava sul datore di lavoro ai sensi delle norme di cui al D.Lgs. 626/1994, e, genericamente, della disposizione generale di cui all'art. 2087 c.c., è tale da far sì che i lavoratori siano avvertiti dei pericoli che loro derivano, nello svolgimento dei loro compiti, dall'uso di strumenti impropri e non a norma, quali gli attrezzi precari che non fanno parte della dotazione fornita loro dal datore di lavoro. L'attestata e regolare assenza del datore di lavoro dai luoghi ove si svolgevano le attività dei propri dipendenti, senza nemmeno delega delle proprie funzioni a soggetti idonei a fornire, in sua vece, quelle idonee garanzie atte a prevenire le menzionate situazioni di pericolo, costituisce di per sé consistente motivo di responsabilità per la tipica colpa in vigilando che ne deriva».

L'importanza che attiene a una corretta informazione dei lavoratori è dimostrata da una recentissima sentenza di Cassazione e precisamente **Cass. pen., sez. IV, 21 aprile 2006, n. 14175**, relativa a un infortunio subito da un lavoratore adibito a una macchina spalmatrice.

Per l'infortunio era stato condannato il legale rappresentante della società per non avere predisposto i necessari corsi di informazione e lo stesso si era difeso affermando che «l'operaio aveva ricevuto istruzioni in ordine all'uso della macchina e alle cautele da adottarsi».

Invece, il giudice faceva presente che «con le semplici "istruzioni" sull'uso della macchina e sulle cautele da adottarsi non può ritenersi adempiuto, da parte del datore di lavoro, l'obbligo di informazione che la legge gli impone a tutela della salute e dell'integrità fisica del lavoratore; infatti "informazione" ha evidentemente portata ben più ampia e specifica rispetto alle generiche e routinarie istruzioni sull'uso della macchina».

Partecipazione dei lavoratori al processo di miglioramento della sicurezza e della salute del luogo di lavoro attraverso la figura del RLS

Altro elemento caratterizzante la "filosofia" del D.Lgs. n. 626/1994 è certamente costituito dalla importanza della partecipazione dei lavoratori al processo di miglioramento delle condizioni di sicurezza dell'ambiente di lavoro; infatti, i lavoratori, essendo stati opportunamente formati e informati, possono assumere una partecipazione "attiva" nel miglioramento della sicurezza in azienda.

Quindi, i lavoratori, oltre a dover osservare le disposizioni loro impartite, utilizzare correttamente i macchinari, le apparecchiature, le sostanze, i preparati pericolosi, i DPI loro assegnati, devono «contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti ed ai preposti, all'adempimento di tutti gli obblighi imposti dall'autorità competente o comunque necessari per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro» (art. 5, comma 1, lettera h).

Questa attività deve essere posta in atto direttamente ma, soprattutto, attraverso la figura professionale che il legislatore ha creato *ad hoc* per svolgere questa funzione e, cioè, attraverso il **rappresentante dei lavoratori per la sicurezza** scelto o eletto dagli stessi lavoratori.

Il RLS è rappresentativo, infatti, di tutti i lavoratori e la sua funzione primaria deve essere quella di catalizzare, di filtrare e di veicolare le istanze dei lavoratori nei riguardi dei vertici aziendali; il suo rapporto con questi dovrebbe sempre essere, quindi, di collaborazione, mentre, in alcuni casi, può arrivare ad assumere posizioni anche di aspra critica nei riguardi delle scelte aziendali.

È opportuno sottolineare che, soprattutto nelle aziende di piccole o medie dimensioni, vi sono spesso difficoltà a nominare il RLS in quanto questo lavoratore ha sempre il timore che, svolgendo le funzioni di controparte nei riguardi del datore di lavoro, possa subire delle ritorsioni, soprattutto se i suoi interventi, in difesa della sicurezza e della salute dei lavoratori, sono troppo frequenti e comportano spese aggiuntive per l'impresa.

Opportunamente, quindi, il D.Lgs. n. 626/1994, all'art. 19, comma 4, ha stabilito che *«il rappresentante per la sicurezza non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività e nei suoi confronti si applicano le stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali»*.

Naturalmente, il RLS non può essere una persona estranea all'organizzazione aziendale, ma deve essere obbligatoriamente un lavoratore dipendente; anche se il D.Lgs. n. 626/1994 non fornisce un esplicito divieto, gli esperti del settore ritengono che non può essere certamente individuato tra i preposti, in quanto esistono evidenti aspetti di inconciliabilità delle funzioni del RLS con gli obblighi previsti a carico del preposto che fondamentalmente ha la funzione di sovrintendere alla condotta dei lavoratori.

Il RLS, inoltre, nel caso venga a conoscenza di gravi violazioni delle norme di sicurezza, ha l'obbligo di avvertire il datore di lavoro dei rischi individuati nel corso della sua attività, in quanto, in caso contrario, può certamente ipotizzarsi a suo carico un profilo di responsabilità penale per infortunio, ai sensi degli artt. 589 e 590 c.p.

Dodicesimo "considerando" della direttiva 89/391/CEE

L'importanza della partecipazione dei lavoratori al processo di miglioramento delle condizioni di sicurezza e di salute nei luoghi di lavoro in collaborazione con il datore di lavoro, i dirigenti e il RSPP, è evidenziata dal dodicesimo considerando della direttiva 89/391/CEE, recepita con il D.Lgs. n. 626/1994, secondo il quale, *«Per garantire un migliore livello di protezione è indispensabile che i lavoratori e i loro rappresentanti siano in grado di contribuire, con una partecipazione equilibrata, conformemente alle legislazioni e prassi nazionali, all'adozione delle necessarie misure di protezione ed è necessario sviluppare la partecipazione equilibrata in materia di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro tra i datori di lavoro ed i lavoratori e i loro rappresentanti grazie a procedure e strumenti adeguati, conformemente alle legislazioni e prassi nazionali»*.

Applicazione dei principi ergonomici

Una importante novità introdotta dal D.Lgs. n. 626/1994, rispetto alla precedente legislazione, è certamente costituita dal contenuto dell'art. 3, comma 1, lettera f), che caratterizza uno degli aspetti fondamentali della filosofia del D.Lgs. n. 626/1994, in cui, tra le misure generali per la protezione della salute e per la sicurezza dei lavoratori, è evidenziato il *«rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, anche per attenuare il lavoro monotono e quello ripetitivo»*.

Il lavoro monotono e ripetitivo può determinare, infatti, sul lavoratore notevoli condizioni di stress, al quale spesso consegue un infortunio o una malattia professionale per cui è necessario intervenire, in particolare, nella progettazione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e soprattutto nella definizione dei metodi di lavoro e di produzione.

In particolare, l'art. 42 stabilisce che i DPI *«devono tenere conto delle esigenze ergonomiche o di salute del lavoratore»* e l'art. 50, che riguarda all'uso di attrezzature munite di videoterminali, obbliga il datore di lavoro ad analizzare i posti di lavoro con particolare riguardo *«alle condizioni ergonomiche e di igiene ambientale»*.

Inoltre, se si prende in considerazione il D.P.R. n. 459/1996, di recepimento della "direttiva macchine", l'art. 2, comma 1, rinvia all'Allegato I l'individuazione dei requisiti essenziali di sicurezza e di salute per la progettazione e la costruzione della macchine, in cui sono ripetutamente richiamati i principi di ergonomia, sottolineando, infatti, che *«nelle condizioni d'uso previste (per le macchine) devono essere ridotti al minimo possibile il disagio, la fatica e le tensioni psichiche (stress) dell'operatore, tenuto conto dei principi dell'ergonomia»* (1.1.1.2).

In numerosi altri punti dell'Allegato I sono richiamati i principi di ergonomia; infatti, per quanto riguarda la guida delle macchine, si precisa che le informazioni relative devono essere chiare e facilmente comprensibili e, inoltre, non devono essere in quantità tale da accavallarsi nella mente dell'operatore; in riferimento alla

progettazione di sistemi di comando, si precisa che devono essere progettati in modo che non si producano situazioni pericolose in caso di errori di logica nelle manovre; infine, si ribadisce la necessità di tenere conto dei principi ergonomici nella predisposizione dei dispositivi di segnalazione e di allarme, nella progettazione del posto di guida e dei relativi sedili.

È la prima volta che in disposizioni legislative si fa specifico riferimento a principi di carattere ergonomico, diversamente da quanto accadeva nella precedente normativa. La necessità di utilizzare i principi ergonomici è evidenziata dal documento n. 5 delle linee guida Stato-Regioni, in cui si fa rilevare che *«in tutto il mondo industrializzato sono in declino le malattie da lavoro un tempo più frequenti (silicosi, intossicazioni), mentre sono in costante aumento (fino a rappresentare oltre il 50% del totale) le malattie occupazionali che colpiscono il sistema neuro muscolare e scheletrico (sindrome del tunnel carpale, tendiniti, cervico-brachialgie, mal di schiena) e che sono legate, in modo generale, alla presenza di fattori di rischio specifici (sovraccarico muscolare statico o dinamico, posizioni anatomiche sfavorevoli, compressioni localizzate) che sono annidati nelle modalità stesse di progettazione e realizzazione del ciclo lavorativo, e che potrebbero essere ridotti con l'applicazione di principi ergonomici».*

Che cos'è l'ergonomia

Il termine ergonomia deriva dal greco *ergon* (lavoro) e *nomos* (legge) e si può definire come l'ingegneria dei fattori umani che ha avuto il pregio di invertire i termini della posizione teyloristica dei primi anni del secolo scorso che propugnava la necessità di "adattare l'uomo al lavoro", evidenziando invece la necessità di **"adattare il lavoro all'uomo"**.

La Società Italiana di Ergonomia (SIE) definisce l'ergonomia come *«un corpus di conoscenze interdisciplinari in grado di analizzare, progettare e valutare sistemi semplici o complessi in cui l'uomo figura come operatore o utente. Persegue coerenza e compatibilità tra il mondo che ci circonda, oggetti, servizi, ambienti di vita e di lavoro, ed esigenze di natura psicofisica e sociale, anche con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'affidabilità dei sistemi».*

L'ergonomia ha lo scopo di ottimizzare prima di tutto i **rapporti uomo-macchina** attraverso l'utilizzo di discipline come l'antropometria, la biomeccanica, il disegno industriale, l'ingegneria, la medicina e la fisica per progettare le macchine, gli utensili, le attrezzature di lavoro non solo sicure, ma anche di agevole utilizzo da parte dei lavoratori e che non determinino posture scorrette, sforzi fisici eccessivi, tenendo conto delle caratteristiche naturali dell'uomo.

Infatti, nella progettazione delle postazioni lavorative tutto deve essere studiato in funzione dei limiti e delle caratteristiche, sia fisiche, sia mentali, della persona, in quanto, se vengono superati i relativi limiti, l'operatore è inevitabilmente indotto all'errore e, quindi, all'infortunio.

L'ergonomia si preoccupa poi dei **rapporti uomo-ambiente di lavoro** in quanto è indubbio che soltanto se il lavoratore opera in un ambiente ben illuminato, con una temperatura gradevole, senza rumori fastidiosi, senza vibrazioni, senza odori o gas nocivi, non ha motivi di disagio e di stanchezza che molto spesso sono causa di comportamenti irrazionali che inducono il lavoratore alla distrazione e, quindi, all'infortunio.

Gli studi ergonomici si sono poi dettagliatamente preoccupati dei **rapporti uomo-uomo**, cioè dei rapporti interpersonali tra i lavoratori e con i superiori, per evitare motivi di conflittualità, che determinano condizioni di disagio e di insofferenza che predispongono l'operatore alla distrazione, con conseguente cattivo svolgimento dell'attività lavorativa; un buon rapporto uomo-uomo si può ottenere soltanto con una buona organizzazione del lavoro e affidando ai lavoratori compiti appropriati, fornendo agli stessi direttive e istruzioni precise, con una formazione completa.

Definizioni dello standard ISO per le problematiche ergonomiche

Il documento n. 5 delle linee guida Stato-Regioni riporta le definizioni dei termini più rilevanti per l'applicazione di questa parte del D.Lgs. n. 626/1994, relativa alle problematiche ergonomiche, ricavati dallo standard ISO:

- il **sistema di lavoro** è la *«combinazione di persone e attrezzature di lavoro che agiscono insieme nel processo di lavoro, per eseguire il compito lavorativo, nello spazio di lavoro all'interno dell'ambiente di lavoro, sotto le condizioni imposte dal compito lavorativo»;*
- le **attrezzature di lavoro** sono gli *«attrezzi, macchine, veicoli, dispositivi, arredi, installazioni ed altri componenti usati nel sistema di lavoro»;*

- il **processo di lavoro** è la «sequenza spaziale e temporale dell'interazione di persone, attrezzature di lavoro, materiali, energie e informazioni all'interno di un sistema di lavoro»;
- lo **spazio di lavoro** è il «volume allocato a una o più persone nel sistema di lavoro per l'esecuzione del compito lavorativo; è importante che lo spazio possa essere adattato alle dimensioni corporee dell'operatore sia per quanto riguarda i movimenti che i dispositivi da manovrare»;
- l'**ambiente di lavoro** è costituito dai «fattori fisici, chimici, biologici, sociali e culturali che circondano una persona nel suo spazio di lavoro».

Per quanto riguarda il disegno dell'ambiente di lavoro lo **standard ISO 6385** richiede l'esame delle dimensioni dei locali di lavoro, del ricambio d'aria, delle condizioni termiche, dell'illuminazione, dell'uso dei colori, dell'ambiente acustico, delle vibrazioni, dell'esposizione a materiali pericolosi o a radiazioni, della protezione dagli agenti climatici esterni.

Numerosissime norme UNI si sono occupate di problemi ergonomici e possono essere utilizzate per casi particolari, come per esempio:

- la UNI 10120, «Definizione e metodologia di rilevazione delle variabili antropometriche essenziali per la progettazione ergonomica»;
- la UNI EN 294, «Sicurezza del macchinario, distanze di sicurezza per impedire il raggiungimento di zone pericolose con gli arti superiori»;
- la UNI EN 26385, «Principi ergonomici nella progettazione dei sistemi di lavoro»;
- la UNI 7367, «Mobili per ufficio, posti di lavoro: scrivania, sedia, tavolo per videoterminale»;
- la EN 457, «Sicurezza di un macchinario, segnali auditivi di pericolo»;
- la EN 574-1-2-3, «Sicurezza del macchinario, misure del corpo umano, dati antropometrici»;
- la EN 614-1, «Principi di progettazione ergonomica»;
- la EN 61310, «Principi di indicazione: segnali visivi, uditivi e tattili»;
- la ISO 10075, «Carico di lavoro mentale».

IL SISTEMA LEGISLATIVO: ESAME DELLE NORMATIVE DI RIFERIMENTO

La gerarchia delle fonti giuridiche

Principi fondamentali dell'ordinamento giuridico

L'ordinamento giuridico delle nazioni è costituito dal complesso di norme e di istituzioni mediante le quali viene regolato e diretto lo svolgimento della vita sociale e dei rapporti tra i singoli cittadini.

Le norme giuridiche si caratterizzano per il fatto di essere suscettibili di attuazione forzata (coercizione) e sono garantite dalla predisposizione della "sanzione" la cui minaccia favorisce l'osservanza della norma.

Per fonti si intendono gli atti di produzione delle norme giuridiche, che hanno una diversa "forza" tra loro, per cui tra di esse si può stabilire una "**gerarchia**" che stabilisce la supremazia delle fonti primarie su quelle di rango inferiore.

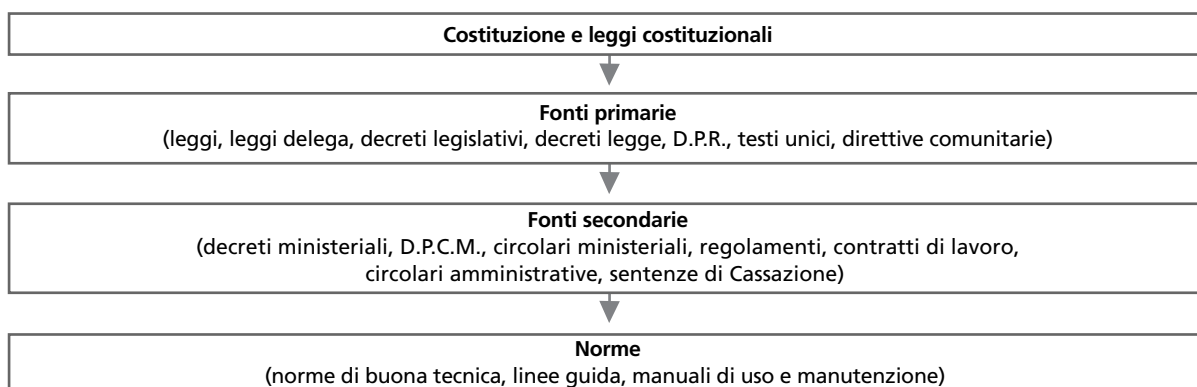
La gerarchia è governata da tre principi fondamentali:

- il **principio dell'inderogabilità** - una norma di grado inferiore non può mai modificare una norma di grado superiore;
- il **principio dell'effetto abrogativo** - una norma di grado inferiore può essere sempre modificata da una norma di grado superiore; naturalmente, l'abrogazione può essere totale, nel caso annulli *in toto* la legge precedente, o parziale, se ne invalida soltanto una parte;
- il **principio del pari grado** - le norme di pari grado possono modificarsi tra loro, ma solo nel senso che la norma successiva può innovare la norma precedente di pari grado.

Altro elemento fondamentale è costituito dalla **successione cronologica**, per cui, a parità di gerarchia, la norma successiva sostituisce quella precedente, e dalla **specialità**, per cui le norme speciali possono derogare la disciplina della norma generale.

Le diverse fonti giuridiche sono ordinate secondo una scala gerarchica, in quanto vi sono norme che prevalgono su altre e, nell'ordinamento italiano, si dividono in **fonti di rango costituzionale**, **fonti di rango primario** e **fonti di rango secondario** (si veda lo *schema 1*).

Schema 1 - Gerarchia delle fonti giuridiche

**Fonti di rango costituzionale**

Le **fonti di rango costituzionale** sono costituite da:

- la **Costituzione** - rappresenta il fondamento dell'intero edificio legislativo e contiene le norme e i principi generali relativi all'organizzazione e al funzionamento dello Stato; può essere modificata soltanto con **leggi di revisione** per la cui approvazione è richiesto un procedimento legislativo speciale. In particolare, la Costituzione tutela, come diritti fondamentali, il diritto alla salute e al lavoro in tutte le sue forme di applicazione;
- le **leggi costituzionali** - si limitano a derogare una norma costituzionale, senza modificarla in via definitiva, e sono in posizione di supremazia rispetto a tutte le altre norme dell'ordinamento italiano.

Fonti di rango primario

Le **fonti di rango primario** sono:

- i **leggi dello Stato**, costituiscono la fonte del diritto per eccellenza, sia per importanza, sia per frequenza di applicazione; devono essere approvate con lo stesso testo dalla Camera e dal Senato, quindi, se uno dei due rami del Parlamento ne modifica il testo, la legge deve tornare all'altro ramo per l'approvazione definitiva. La relativa promulgazione è effettuata da parte del Presidente della Repubblica e le leggi entrano normalmente in vigore 15 giorni dopo la pubblicazione, in caso contrario è la stessa legge che indica la data della sua entrata in vigore, immediata o posticipata. È opportuno ricordare il principio della **irretroattività della legge**, molto importante nell'ambito penale, derivante dall'art. 25, comma 2, Costituzione, secondo cui «nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso»;
- i **decreti legislativi**, sono atti legislativi emanati dal Governo su leggi delega del Parlamento; in particolare, nel campo della sicurezza, la Comunità europea emette direttive, vincolanti per tutti gli Stati membri che sono recepite nell'ordinamento italiano attraverso decreti legislativi;
- i **decreti legge**, sono atti che il potere esecutivo emette per motivi di urgenza e di necessità e che hanno forza di legge per 60 giorni, periodo entro cui il Parlamento deve convertirli in legge, pena la decadenza; purtroppo, in qualche caso il Parlamento non riesce a esaminarli nel tempo previsto, per cui è costretto a "reiterare" i decreti, cioè ripresentarli alla scadenza dei 60 giorni;
- i **testi unici**, sono testi normativi finalizzati a raccogliere e ordinare norme giuridiche preesistenti e disciplinanti una determinata materia, emanate in tempi successivi, e hanno forza uguale a quella degli atti cui risalgono le norme da unificare e coordinare. Si resta sempre in attesa della uscita del testo unico in materia di sicurezza del lavoro che, secondo quanto previsto dall'art. 24, legge n. 833/1978, doveva essere emanato entro il 31 dicembre 1979.
- le **norme comunitarie** sono costituite da **direttive** emanate dalla Comunità europea che devono essere recepite nell'ordinamento di ciascuno dei paesi membri della comunità e che sono immediatamente vincolanti per gli Stati membri per quanto riguarda il **risultato** da raggiungere, mentre resta a carico degli organi nazionali l'obbligo di stabilire la **forma** e i **mezzi** con cui conseguirlo. Alcune direttive sono recepite

attraverso "legge delega" come il D.Lgs. n. 626/1994, mentre altre, come il D.P.R. n. 459/1996, senza legge delega.

In alcuni casi, la giurisprudenza italiana ha riconosciuto l'immediata efficacia di direttive comunitarie anche se ancora non ratificate dalla legislazione vigente, infatti, per esempio, la sentenza di Cass. civ., sez. I, 18 aprile 94, n. 3693, aveva stabilito che «*le direttive comunitarie, anche quando non recepite nell'ordinamento italiano, in violazione dell'obbligo di attuazione, hanno una diretta efficacia nell'ordinamento interno limitatamente alle disposizioni che non lasciano alcuno spazio alla discrezionalità in ordine alla loro attuazione. Conseguentemente il giudice italiano, come anche la pubblica amministrazione, sono tenuti a disapplicare le norme di diritto nazionale non conformi a disposizioni analitiche di una direttiva comunitaria, non rilevando il fatto che la violazione di tale norma sia punita con sanzione penale ovvero amministrativa*».

Fonti di rango secondario

Le **fonti di rango secondario** sono, infine, atti di espressione del potere normativo della pubblica amministrazione statale (Governo, Ministri, Prefetti) o di enti pubblici (Comuni, Regioni, Province); non possono derogare né contrastare norme costituzionali e atti legislativi ordinarie, quindi, non hanno forza di legge ma soltanto forza normativa.

Le circolari ministeriali sono poste a un grado gerarchicamente inferiore rispetto alle leggi, ai decreti legislativi e ai D.P.R., infatti, possono darne una interpretazione qualificata, senza modificarne o ampliarne i contenuti.

Le circolari amministrative, sia dei Ministeri sia delle regioni, sono vincolanti soltanto per i dipendenti delle amministrazioni che le hanno emesse, mentre non sono vincolanti per tutti gli altri soggetti.

Costituiscono, infine, sempre fonti di rango secondario i contratti collettivi nazionali di lavoro e la giurisprudenza, in particolare le sentenze di Cassazione.

Soprattutto nel campo della sicurezza del lavoro, le leggi più significative sono la legge n. 186/1968, relativa alla sicurezza dei materiali, delle apparecchiature, dei macchinari, delle installazioni e degli impianti elettrici ed elettronici, la legge n. 46/1990, relativa alla sicurezza degli impianti, la legge n. 109/1994, in materia di lavori pubblici, che contiene anche numerose indicazioni relative alla sicurezza dei cantieri, la legge n. 39/2002, adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea.

Molto utilizzate, infine, nel campo della sicurezza sono le **norme di buona tecnica**, le linee guida predisposte da organismi pubblici, le indicazioni contenute nei manuali di uso e manutenzione delle macchine, degli impianti e delle attrezzature che gli utilizzatori hanno l'obbligo di rispettare, pena la decadenza della garanzia del prodotto utilizzato e, quindi, dell'eventuale responsabilità del costruttore nel caso in cui, durante il suo utilizzo, sia avvenuto un infortunio.

Legislazione relativa alla sicurezza e alla salute dei lavoratori

Con la legge delega n. 142/1992, il Parlamento ha delegato il Governo a recepire una serie di direttive europee, tra le quali quelle relative alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, recepite con il D.Lgs. n. 626/1994, successivamente modificato dal D.Lgs. n. 242/1996, entrato definitivamente in vigore, dopo due proroghe, il 1° gennaio 1997.

Questo decreto recepisce una "direttiva quadro", la 89/391/CEE, che definisce i criteri generali della materia, e sette direttive particolari riguardanti i luoghi di lavoro, le attrezzature di lavoro, i dispositivi di protezione individuale, la movimentazione manuale dei carichi, l'uso di attrezzature munite di videoterminali, la protezione da agenti cancerogeni e da agenti biologici.

Negli ultimi anni, al corpo legislativo originario del D.Lgs. n. 626/1994 sono stati aggiunti altri decreti, tutti conseguenti al recepimento di direttive comunitarie, riguardanti il rischio chimico, il rischio rumore, il rischio vibrazioni, il rischio amianto, il rischio cadute dall'alto.

Tra i decreti legislativi di recepimento di direttive europee è opportuno ricordare:

- il D.Lgs. n. 494/1996, modificato dal D.Lgs. n. 528/1999, concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili;
- il D.Lgs. n. 475/1992, relativo alle caratteristiche di sicurezza dei dispositivi di protezione individuale;
- il D.Lgs. n. 493/1996, relativo alla segnaletica di sicurezza nei luoghi di lavoro;
- il D.Lgs. n. 626/1996, relativo alla marcatura CE del materiale elettrico.

Tra i decreti del Presidente della Repubblica è opportuno ricordare:

- il D.P.R. n. 175/1988, rischi industriali rilevanti, modificato dal D.Lgs. n. 334/1999 e ulteriormente modificato dal D.Lgs. n. 238/2005;
- il D.P.R. n. 224/1988, sulle responsabilità per danno da prodotto difettoso;
- il D.P.R. n. 246/1993, inerente alla marcatura CE dei prodotti da costruzione;
- il D.P.R. n. 268/1994, per la sicurezza degli ascensori idraulici;
- il D.P.R. n. 459/1996, relativo alla sicurezza delle macchine.

Tra le fonti di rango secondario, nel campo della sicurezza, è opportuno ricordare, per esempio, le circolari del Ministero del Lavoro n. 172/1996, n. 26/2000, n. 41/1997, n. 73/1997, n. 30/1998 che forniscono chiarimenti interpretativi ad alcuni articoli del D.Lgs. n. 626/1994 e del D.Lgs. n. 494/1996.

Per evidenziare il diverso "rango" tra decreti legislativi e circolari ministeriali è opportuno ricordare che, poiché le tre ultime circolari, oltre che dare chiarimenti e indicazioni di corretta interpretazione del D.Lgs. n. 494/1996, ne avevano modificato in parte i contenuti, è stato necessario "elevare di rango" i contenuti di questi decreti e riproporli in un decreto legislativo di modifica, come è stato fatto con il D.Lgs. n. 528/1999. Infine, è opportuno ricordare l'espressione latina secondo la quale *ignorantia legis non excusat*, cioè che la legge non ammette ignoranza, per cui l'ordinamento giuridico ne pretende l'osservanza senza che al soggetto interessato possa essere consentito di provare, in caso di violazione della legge, di essersi trovato nella impossibilità materiale di venirne a conoscenza.

Le direttive europee

Evoluzione delle direttive europee

L'emanazione delle direttive comunitarie europee ha la sua origine storica nel trattato istitutivo della CECA (Comunità Europea Carbone e Acciaio) 18 aprile 1951 che, all'art. 3, si riprometteva di «*promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera occupata nelle industrie del settore disciplinato*».

Già in questo trattato era evidente, quindi, l'intenzione dei Paesi membri di preoccuparsi, oltre che della tutela della salute durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, anche della tutela del cittadino in generale; infatti, i Paesi membri avevano preso impegni di stipulare accordi al fine di prendere iniziative per instaurare condizioni di sicurezza che allontanino i pericoli per la vita e la salute delle popolazioni.

Il MEC (Mercato Comune Europeo) nasce il 1° gennaio 1958 e i cardini della carta comunitaria sono:

- la moneta unica;
- la libera circolazione delle persone (abbattimento delle frontiere);
- il **miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori negli ambienti di vita e di lavoro.**

Mentre i primi due punti sono stati praticamente raggiunti, è proprio sul terzo punto che ci sono state le maggiori difficoltà, soprattutto perché, come si faceva presente nel trattato istitutivo, «*considerando che le legislazioni in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro differiscono notevolmente negli Stati membri e costituiscono quindi ostacolo agli scambi all'interno della comunità, si rende necessario uniformare dette legislazioni*».

Infatti, per poter consentire la **libera circolazione** di macchine, di prodotti e di attrezzature in tutti i paesi della comunità, ci si era resi subito conto che il maggiore ostacolo per realizzare questa circolazione era costituito proprio dal differente modo di definire tecnicamente le norme di sicurezza e di utilizzo che, in qualche caso, presentavano nei diversi paesi della comunità notevoli differenziazioni, anche perché alcuni Paesi membri continuavano a produrre in modo autonomo norme nazionali sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Per poter uniformare le diverse normative dei paesi aderenti, la comunità europea ha emesso normative a carattere vincolante come:

- i **regolamenti**, di portata generale, sono obbligatori in tutti i loro contenuti e devono essere applicati integralmente senza che sia necessario un atto di recepimento da parte degli Stati membri;
- le **direttive**, sono vincolanti per quanto riguarda gli obiettivi da raggiungere, ma non sono di immediata applicabilità in quanto, per diventare esecutive, devono essere oggetto di recepimento da parte degli Stati membri attraverso la forma e i mezzi che lo stesso ritiene più opportuni. Le direttive possono essere di carattere generale, quando si rivolgono agli Stati membri, e particolari, quando si indirizzano a uno o più Stati.

In qualche caso, i contenuti delle direttive sono direttamente applicabili anche prima del recepimento, se

sono **self-executing**, se contengono, in altre parole, una disciplina molto minuziosa e tale da escludere qualsiasi discrezionalità degli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione;

- le **decisioni** sono obbligatorie in tutti i loro elementi per i destinatari da esse designati;
- le **raccomandazioni** e i **pareri**, costituiscono normative a carattere non vincolante per i Paesi membri.

Passaggio dalle direttive del "vecchio approccio" alle direttive del "nuovo approccio"

Facendo riferimento al corpo di direttive di più vasta applicazione, quindi alle direttive 89/392/CEE, 91/368/CEE, 93/44/CEE e 93/68/CEE, concernenti il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle macchine, recepite con il D.P.R. n. 459/1996, prima della loro entrata in vigore, ciascun Stato pretendeva che le macchine vendute nel proprio paese fossero progettate, ricalcolate e adeguate secondo le norme tecniche vigenti nel proprio paese e questo obbligo determinava, quindi, un notevole ostacolo al libero e al rapido scambio delle merci.

Si rendeva necessario emanare, quindi, direttive comunitarie riportanti le caratteristiche di sicurezza che devono obbligatoriamente avere le macchine e le attrezzature di lavoro per poter essere immesse sul mercato e poter circolare liberamente nei diversi paesi comunitari, senza bisogno di dover subire complicazioni sia documentali sia di modifica.

Riuscire a omogeneizzare le varie normative si era rivelato, però, ben presto una impresa estremamente difficoltosa anche perché le prime direttive del "vecchio approccio", su cui si iniziò a discutere, si proponevano di fissare le specifiche tecniche per ciascuna macchina e attrezzatura presa in considerazione.

Un esempio emblematico di questa difficoltà è certamente fornito dal recepimento della direttiva 84/529/CEE, riguardante il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori elettrici, recepita in Italia con il D.M. n. 587/1987.

Il gruppo di lavoro era costituito, per ciascun Stato membro, da due rappresentanti, un esperto degli organismi di controllo e un tecnico in rappresentanza dei costruttori, che avevano iniziato a riunirsi nel 1971 con cadenza quasi mensile. Le discussioni si erano protratte per circa dodici anni, con grande difficoltà, al fine di raggiungere soluzioni di compromesso tra i diversi regolamenti nazionali vigenti, in quanto la direttiva doveva contenere anche le specifiche tecniche relative alle condizioni costruttive e di installazione degli ascensori, senza riuscire a trovare un accordo completo, soprattutto perché tutte le decisioni dovevano essere prese all'unanimità.

Alla fine, pur di non vanificare completamente tutto il lavoro svolto, si era ricorso all'utilizzo delle **opzioni nazionali**; apponendo, per i punti controversi, a margine del testo, una apposita annotazione **N**, consentendo così che, sull'argomento specifico, ogni nazione potesse diversificare le prescrizioni generali con opzioni valide soltanto nel proprio paese. Nel testo italiano le opzioni riguardarono una trentina di articoli. Le difficoltà che si erano riscontrate per una celere approvazione delle direttive dipendevano soprattutto dal fatto che i paesi meno avanzati dal punto di vista della sicurezza temevano che, recependo direttive in cui erano riportate norme molto severe, avrebbero costretto i propri costruttori a dover adeguare, in tempi molto ristretti, la propria produzione, correndo il rischio di andare incontro a gravi difficoltà di tipo economico e commerciale.

Nello stesso tempo, ritardando il recepimento delle direttive, i paesi meno progrediti potevano consentire ai propri costruttori di smaltire le scorte di magazzino che, essendo costruite con le vecchie normative, certamente non potevano essere conformi ai requisiti previsti dalle nuove.

Punti cardine delle direttive del "nuovo approccio"

Quindi, era necessario modificare completamente l'impostazione delle modalità di approvazione delle direttive e questa nuova impostazione era stata decisa dalla risoluzione del Consiglio 7 maggio 1985, chiamata "**nuovo approccio**" o "**approccio globale**".

Secondo questa nuova impostazione, le direttive non dovevano più entrare nei dettagli delle specifiche tecniche delle macchine e degli impianti, ma fissarne soltanto i RES (Requisiti Essenziali di Sicurezza), rimandando al CEN (Comitato Europeo di Normalizzazione) e al CENELEC (Comitato Europeo di Normalizzazione Elettrica) l'onere di fissare le specifiche tecniche dei prodotti, che in ogni caso si applicano in forma non cogente per i costruttori.

Questo sta a significare che se un costruttore, nella realizzazione del prodotto, rispetta la specifica norma del CEN, automaticamente ha rispettato i RES; ma non è obbligato, in forma imperativa, a rispettare le norme CEN, per cui può rispettare norme vigenti in paesi non comunitari o, al limite, può decidere di seguire

norme proprie, ma, in questi casi, è obbligato a dimostrare di aver sempre rispettato i RES.

I vantaggi di questa nuova impostazione sono evidenti; infatti, è molto più facile per i Paesi membri trovare l'accordo sui RES, anziché su una specifica norma tecnica di prodotto e, inoltre, essendo le specifiche del CEN norme tecniche e non leggi, possono essere rapidamente modificate o aggiornate, con l'accordo degli esperti del MEC, alle esigenze delle nuove tecnologie senza dover ricorrere alla lunga trafila delle procedure di recepimento da parte degli Stati membri, consistenti nell'approvazione da parte del Parlamento e della successiva pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* per poter diventare operative.

Modalità di approvazione delle direttive del "nuovo approccio"

Riepilogando, quindi, con il nuovo approccio si era deciso di:

- prevedere un vasto campo di applicazione delle normative, cioè di non cercare di elaborare una normativa specifica per ogni tipologia di apparecchio, ma di fornire soltanto indicazioni per ampie categorie di mezzi di lavoro, per esempio, macchine, dispositivi di protezione individuale, apparecchiature elettriche;
- fissare soltanto i RES, senza entrare nel merito di specifiche tecniche dettagliate;
- rinviare la predisposizione delle specifiche tecniche al CEN e al CENELEC le cui norme, comunque, si applicano in forma non cogente per i costruttori;
- stabilire la presunzione di conformità alla direttiva per le macchine che rispondono alle norme CEN;
- prevedere la marcatura CE dei prodotti;
- prevedere, in ogni caso, l'approvazione a maggioranza qualificata delle normative.

Questa impostazione era stata sancita nel vertice di Nizza del dicembre 2000, in seguito all'entrata nel Consiglio europeo di nuovi paesi e, dopo lunghe trattative, era stato variato il numero di voti ai quali aveva diritto ciascun Paese membro, numero che mediamente è rapportato alla popolazione di ciascun paese (si veda la *tabella 2*).

TABELLA 2

Numeri di voti a disposizione di ogni Paese membro della UE

Paese	Voti precedenti all'allargamento	Voti dopo l'allargamento	% popolazione
Germania	10	29	17,05
Regno Unito	10	29	12,31
Francia	10	29	12,25
Italia	10	29	11,97
Spagna	8	27	8,18
Polonia	-	27	8,03
Romania	-	14	4,67
Olanda	5	13	3,27
Grecia	5	12	2,18
Rep. Ceca	-	12	2,13
Belgio	5	12	2,12
Ungheria	-	12	2,09
Portogallo	5	12	2,07
Svezia	4	10	1,83
Bulgaria	-	10	1,71
Austria	4	10	1,67
Slovacchia	-	7	1,12
Danimarca	3	7	1,10
Finlandia	3	7	1,07

Irlanda	3	7	0,77
Lituania	-	7	0,76
Lettonia	-	4	0,50
Slovenia	-	4	0,41
Estonia	-	4	0,30
Cipro		4	0,15
Lussemburgo	2	4	0,08
Malta	-	3	0,07

La procedura di approvazione è, comunque, molto complessa, infatti, era stato stabilito il **potere di blocco dei grandi paesi**, per cui tre paesi tra Germania, Regno Unito, Francia e Italia, che non sono d'accordo, anche se in minoranza, possono bloccare una decisione.

È stato previsto anche il **potere di blocco dei paesi di minoranza** che possono impedire l'approvazione di una decisione, anche se in minoranza, se la somma delle percentuali delle loro popolazioni supera il 38%.

Naturalmente, una volta approvate, tutte queste direttive devono essere recepite nell'ordinamento di ciascun Paese membro che ne stabilisce autonomamente le forme e i mezzi di attuazione; nell'ordinamento giuridico italiano queste direttive sono recepite tramite decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica, decreti ministeriali e decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Direttive sociali e direttive di prodotto

Tutte le direttive comunitarie recepite si dividono in due grandi filoni:

- **direttive sociali**, dirette soprattutto ai committenti e ai datori di lavoro;
- **direttive di prodotto**, dirette soprattutto ai progettisti e ai costruttori.

Per quel che riguarda le direttive sociali, a onore dell'Italia, si può affermare che la CEE ha seguito lo stesso criterio adottato, quaranta anni fa, dal legislatore italiano che aveva emanato il D.P.R. n. 547/1955, inerente alle norme generali di prevenzione infortuni, e, quindi, in considerazione delle particolari caratteristiche di rischi esistenti nei cantieri, aveva emanato il D.P.R. n. 164/1956, per quanto attiene alle norme di prevenzione infortuni nelle costruzioni.

Analogamente, il D.Lgs. n. 626/1994, modificato dal D.Lgs. n. 242/1996, recepisce otto direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute di tutti i luoghi di lavoro; infatti, la direttiva quadro riguarda le misure per promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro, mentre le direttive particolari riguardano i luoghi di lavoro, l'uso di attrezzature di lavoro, l'uso di attrezzature di protezione individuale, la movimentazione manuale dei carichi, le attrezzature munite di videotermini, l'esposizione ad agenti cancerogeni e l'esposizione ad agenti biologici.

Invece, il D.Lgs. n. 494/1996, modificato dal D.Lgs. n. 528/1999, che recepisce la direttiva 92/57/CEE, riguarda le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili.

La necessità di prevedere un decreto *ad hoc* per i cantieri è evidenziata nella premessa alla direttiva, la quale sottolinea che «il settore dell'edilizia occupa in Europa il 10% della forza lavorativa, ma su questi lavoratori è concentrato più del 30% degli infortuni mortali».

Le più importanti direttive sociali emanate e recepite sono costituite da:

- D.P.R. n. 175/1988, sui rischi industriali rilevanti (Direttiva Severo), successivamente modificata dal D.Lgs. n. 334/1999 e, recentemente, dal D.Lgs. n. 238/2005;
- D.Lgs. n. 277/1991, per l'esposizione dei lavoratori al rumore, al piombo, all'amianto;
- D.Lgs. n. 626/1994, modificato dal D.Lgs. n. 242/1996;
- D.Lgs. n. 494/1996, modificato dal D.Lgs. n. 528/1999.

Contenuti fondamentali del D.Lgs. n. 626/1994

Le maggiori novità introdotte dal D.Lgs. n. 626/1994 si possono sintetizzare negli obblighi previsti dall'art. 4 a carico del datore di lavoro:

- stesura del documento sulla valutazione dei rischi riportante le misure di prevenzione e di protezione da adottare;

- istituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile;
- nomina del medico competente;
- nomina dei lavoratori chiamati alla gestione delle emergenze.

È importante ricordare, comunque, il contenuto dell'art. 98, D.Lgs. n. 626/1994, secondo cui «restano in vigore, in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro».

Contenuti fondamentali del D.Lgs. n. 494/1996

Le novità più importanti introdotte dal D.Lgs. n. 494/1996, come modificato dal D.Lgs. n. 528/1999, sono:

- necessità che il committente acquisisca, da parte dell'impresa incaricata di eseguire i lavori, una dichiarazione in merito al rispetto degli obblighi assicurativi e previdenziali, al fine di poter efficacemente combattere il lavoro nero e il subappalto non autorizzato;
- nomina del coordinatore per la progettazione con il compito della elaborazione del piano di sicurezza e di coordinamento e del fascicolo tecnico, contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione dell'opera;
- obbligatorietà dell'inserimento nel piano di sicurezza della **stima dei costi della sicurezza**, non soggetti a ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici;
- nomina del coordinatore per l'esecuzione dei lavori prima dell'affidamento dei lavori;
- obbligo di invio della notifica preliminare, prima dell'inizio dei lavori, agli organi di vigilanza.

Direttive di prodotto già recepite

Le direttive di prodotto, invece, riguardano i prodotti industriali e le più importanti recepite sono:

- D.M. n. 587/1987, in materia di sicurezza degli ascensori elettrici;
- D.P.R. n. 224/1988, sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso;
- D.Lgs. n. 311/1991, inerente ai recipienti semplici a pressione;
- D.Lgs. n. 475/1992, per la sicurezza dei dispositivi di protezione individuale (DPI);
- D.Lgs. n. 493/1996, sulla segnaletica di sicurezza;
- D.P.R. n. 268/1994, per la sicurezza ascensori idraulici;
- D.Lgs. n. 626/1996, sulla marcatura CE del materiale elettrico;
- D.P.R. n. 459/1996, di recepimento della "direttiva macchine".

Quest'ultimo decreto, che costituisce certamente la direttiva di più vasta applicazione, ha avuto un iter piuttosto travagliato; infatti, la prima direttiva è del 1989, la 89/392/CEE, mentre le successive, di modifica parziale e di completamento della prima, sono le 91/368/CEE, 93/44/CEE e 93/68/CEE.

Questo corpo di direttive è certamente il più importante, in quanto riguarda, oltre le macchine normalmente utilizzate nei luoghi di lavoro (trapani, torni, levigatrici, piegatrici, fresatrici, piallatrici, presse, spianatrici, seghe, gru, argani, paranchi, ponti sviluppabili, scale telescopiche), anche le macchine utilizzate per il commercio e la distribuzione (pressa-cartoni, tritacarne, segaossi, incellofanatrici, spazzole per il lavaggio auto, rotaie meccanizzate), quelle per il tempo libero (tosaerba, motofalciatrici, pompe per impianti di irrigazione, montascale per disabili, scale mobili) e, infine, le macchine utilizzate negli uffici (distruggi documenti, cancelli elettrici, archivi meccanizzati).

Principi fondamentali della "direttiva macchine"

I principi fondamentali della "direttiva macchine" sono:

- la predisposizione, da parte del fabbricante, del fascicolo tecnico (radiografia della macchina sotto il profilo della sicurezza);
- la marcatura CE;
- la dichiarazione di conformità rilasciata dal fabbricante;
- la consegna, all'utilizzatore, del manuale di uso e di manutenzione della macchina.

Per completezza d'informazione, è necessario ricordare che quanto detto per le macchine è valido anche per i **componenti di sicurezza**, apparecchiature, cioè, che hanno lo scopo di assicurare una funzione di sicurezza e il cui guasto o cattivo funzionamento pregiudica notevolmente la sicurezza delle persone esposte.

Procedura di certificazione per le macchine più pericolose

Per le macchine particolarmente pericolose, il cui lungo elenco è riportato nell'Allegato IV alla direttiva, gli Stati membri non hanno ritenuto di sufficiente garanzia l'**autocertificazione rilasciata dal costruttore** e hanno previsto che questa dichiarazione dovesse essere rilasciata, anziché dal costruttore, da un **organismo notificato**, cioè da un organismo privato ma autorizzato dallo Stato che, a richiesta del costruttore, esamina il fascicolo tecnico e il libro di uso e di manutenzione della macchina, effettua controlli e prove, verifica la rispondenza tra fascicolo tecnico e prodotto e, se i risultati sono positivi, rilascia al costruttore il relativo certificato di conformità.

In questi casi, al costruttore rimane solo l'obbligo di fornire all'acquirente, per ogni esemplare venduto, una dichiarazione nella quale si attesti che il singolo prodotto è conforme in ogni sua parte al prototipo esaminato e approvato dall'organismo notificato.

Naturalmente, se la macchina non è stata certificata dal costruttore, bensì da un organismo certificato, la responsabilità per l'eventuale danno causato al lavoratore da una macchina che successivamente risulterà non rispondente ai RES ricade sull'organismo notificato, mentre questa responsabilità è del costruttore se la macchina causa dell'infortunio non è stata realizzata secondo i requisiti del prototipo.

La Costituzione, codice civile e codice penale

È opportuno ricordare, prima di tutto, gli articoli della Costituzione, del codice civile e del codice penale che riguardano direttamente o indirettamente la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori (si veda la *tabella 3*).

Costituzione della Repubblica Italiana

Con l'**art. 32**, Costituzione, il legislatore ha inteso ribadire che il concetto di salute deve essere inteso in senso lato, in modo da costituire l'oggetto di un diritto assoluto e intangibile nel quadro dei diritti di libertà del cittadino. L'integrità psico-fisica della persona umana è un diritto che non può essere condizionato a problematiche di carattere economico o produttivo e, quindi, l'infortunio non può essere mai giustificato da fatalità o da ineluttabilità.

La Costituzione ha voluto estendere questo concetto anche all'esterno della fabbrica o del cantiere, per cui lo Stato non solo ha il compito di tutelare la salute del lavoratore durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, ma anche quando lo stesso si trova al di fuori dell'ambiente di lavoro.

Questo è confermato dalla promulgazione di numerose leggi sulla tutela dell'ambiente di vita della popolazione, come, per esempio, le leggi sulla immissione di gas tossici nell'atmosfera, degli scarichi inquinanti nei fiumi, dello smaltimento di rifiuti tossici e di materiali contenenti amianto (si veda, per esempio, la legge Merli del 1976, sull'inquinamento delle acque marine e fluviali, e la più recente legge "Seveso" sui rischi industriali rilevanti).

In ogni caso, è opportuno ricordare che, malgrado il dettato dell'art. 32, per almeno 10-20 anni, dopo la promulgazione della Costituzione, lo Stato italiano ha continuato a muoversi sui binari già tracciati dal TU delle leggi sanitarie del 1934, cercando di salvaguardare la salute del cittadino soltanto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa e solamente negli ultimi trenta anni sono state emanate leggi molto severe sulla salvaguardia dell'ambiente di vita.

Questo obbligo è stato ribadito, più in dettaglio, dal D.Lgs. n. 626/1994, secondo il quale, all'art. 4, comma 5, lettera n), tra gli obblighi del datore di lavoro vi è anche quello di «*prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno*».

La tutela del lavoro, prevista dall'**art. 35**, si manifesta prima di tutto in via **normativa**, poi in via **repressiva** nei riguardi dei trasgressori e, infine, con la **tutela sanitaria** in caso di infortunio o di malattia professionale.

L'importanza della formazione professionale dei lavoratori, già evidenziata dai decreti degli anni '50, è stata ancor più efficacemente ribadita dal D.Lgs. n. 626/1994, in cui ben due articoli, il 21 (informazione dei lavoratori) e il 22 (formazione dei lavoratori) sono dedicati a questi problemi.

Infatti, l'art. 21 stabilisce, in particolare, che «*il datore di lavoro provvede affinché ciascun lavoratore riceva un'adeguata informazione su:*

a) i rischi per la sicurezza e la salute connessi all'attività dell'impresa in generale;

b) le misure e le attività di protezione e prevenzione adottate;
c) i rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia».

Mentre, l'art. 22, comma 2, stabilisce che «il datore di lavoro deve provvedere alla formazione dei lavoratori in occasione:

a) dell'assunzione;

b) del trasferimento o cambiamento di mansioni;

c) dell'introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi».

Qualche chiarimento al riguardo è stato fornito dalla circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 30/1998, secondo cui «non scatta automaticamente ed indiscriminatamente l'obbligo del datore di lavoro di procedere alla formazione di tutti i lavoratori già assunti alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 626/94, purché i datori di lavoro abbiano in precedenza dato attuazione all'obbligo di cui agli art. 4 dei regolamenti generali di prevenzione infortuni e igiene del lavoro».

Si ricorda che l'art. 4, sia del D.P.R. n. 547/1955, sia del D.P.R. n. 303/1956, stabiliva che i datori di lavoro, i dirigenti e i preposti devono «rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza le norme essenziali di prevenzione mediante affissione, negli ambienti di lavoro, di estratti delle presenti norme o, nei casi in cui non sia possibile l'affissione, con altri mezzi».

È significativo, infine, che questo obbligo di formazione sia stato ribadito anche per le nuove forme di lavoro (lavoro intermittente, lavoro a prestazioni ripartite e lavoro a progetto) previste dal D.Lgs. n. 276/2003, «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Legge Biagi)».

L'art. 41 ribadisce un principio fondamentale di giustizia e, cioè, che la libertà di iniziativa economica privata è vincolata al rispetto della integrità fisica, della libertà e della dignità umana del lavoratore, per cui, in caso di conflitto tra il diritto alla tutela della salute del lavoratore, in particolare, e del cittadino, in generale, e il diritto della libera iniziativa privata, il primo deve sicuramente avere la prevalenza in quanto bene primario dell'individuo e della collettività.

Secondo questo disposto, quindi, la tutela della salute del lavoratore costituisce un diritto fondamentale sovraordinato rispetto a tutti gli altri diritti previsti dalla Costituzione.

Codice civile

In base all'art. 2050 c.c., i datori di lavoro e i committenti sono sempre tenuti al risarcimento del danno eventualmente cagionato dai loro dipendenti nell'esercizio delle mansioni loro affidate, salvo poi rivalersi nei confronti di questi ultimi.

Naturalmente, resta a carico del danneggiato l'onere di provare l'esistenza del nesso causale fra l'attività e l'evento dannoso, mentre, è prevista una **prova liberatoria** consistente nella dimostrazione di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno.

Nella ipotesi di pluralità di autori del fatto illecito, tutti sono obbligati in solido al risarcimento, salvo a regolare successivamente tra di loro i rapporti interni in funzione del grado di colpa di ciascuno.

In questo caso, la responsabilità del datore di lavoro è **diretta**; la responsabilità è, invece, **indiretta** quando consegue a un fatto altrui; in questo caso il datore di lavoro può essere considerato responsabile per *culpa in eligendo*.

Questo caso si manifesta soprattutto per i lavori dati in sub-appalto, se la ditta sub-appaltatrice, scelta dalla ditta appaltante, aveva chiaramente manifestato di non possedere un'organizzazione di lavoro e una competenza adeguate allo svolgimento del compito che gli era stato affidato, durante il quale era avvenuto l'infortunio.

L'art. 2087 c.c., è il disposto in base al quale quasi sempre vengono condannati i datori di lavoro in conseguenza di gravi infortuni occorsi ai propri dipendenti; questo articolo stabilisce, infatti, un preciso dovere dell'imprenditore, al quale fa riscontro un preciso diritto del lavoratore e, cioè, la **tutela della propria integrità e salute**.

Quindi, l'imprenditore è il principale responsabile dell'organizzazione della sicurezza, responsabilità che, con il recepimento delle direttive comunitarie, sono state definite con maggiore chiarezza.

L'imprenditore può essere considerato responsabile di un infortunio anche se nella propria azienda ha rispettato le norme di sicurezza previste dalla normativa vigente; infatti, per esempio, già la sentenza di Cassazione, sez. V, del 30/6/82, n. 6482, affermava che, «*Ai fini della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, gli imprenditori sono tenuti ad osservare non solo le norme specifiche dettate dalla legislazione antinfortunistica, ma anche le norme di ordinaria prudenza, diligenza e perizia, in relazione alle concrete pericolosità del lavoro e di dettami della tecnica ed esperienze comuni. Ciò in quanto la normativa speciale antinfortunistica costituisce l'applicazione del più ampio principio dettato, a tutela delle condizioni di lavoro, dall'art. 2087 e non esaurisce quindi il dovere generale che, in attuazione di tale ultimo precetto, incombe sul datore di lavoro di adottare ogni opportuno e necessario accorgimento per garantire l'incolumità dei lavoratori*».

Si tratta, quindi, di un dovere che investe l'attività di impresa nella sua globalità e che non consente all'imprenditore di tralasciare alcun aspetto dell'attività lavorativa che, possibile causa di infortunio per i propri dipendenti.

Da questa sentenza consegue anche un dovere molto oneroso per l'imprenditore, quello **dell'aggiornamento scientifico continuo**.

Infatti, anche in molte altre sentenze, ogni volta che i giudici si sono trovati a dover decidere circa la responsabilità del datore di lavoro per infortuni occorsi ai propri dipendenti, una volta accertata la concreta possibilità di acquisizione di nuovi ritrovati della scienza in materia di sicurezza, non utilizzati dall'imprenditore, hanno riconosciuto un suo specifico titolo di colpa.

Queste sentenze hanno ribadito che il precetto di questa disposizione non è adempiuto con la semplice osservanza degli articoli di legge e dei regolamenti speciali, ma anche prevedendo l'adozione di ulteriori e più specifiche misure di sicurezza che dovessero eventualmente risultare necessarie per una completa tutela delle condizioni di lavoro. La necessità di una cura particolare, da parte del datore di lavoro, per quel che riguarda la tutela degli apprendisti è evidenziata anche dalla sentenza Cass. civ., sezione lavoro, 12 gennaio 2002, n. 326, che riguarda l'infortunio avvenuto a un operaio apprendista, caduto dal solaio di un edificio in costruzione mentre era intento a disarmare una tavola posta alla base dell'architrave di una finestra.

Il datore di lavoro, imputato per l'infortunio, si era difeso facendo presente che l'apprendista, al momento dell'infortunio, stava operando senza l'autorizzazione del datore di lavoro e aveva tenuto un comportamento imprevedibile e arbitrario.

La Cassazione, rigettando il ricorso dell'imputato, aveva affermato che il dovere di sicurezza a carico del datore di lavoro, a norma dell'art. 2087 c.c., è particolarmente intenso nei confronti del lavoratore di giovane età e professionalmente inesperto che sia addetto a una lavorazione di particolare pericolosità quale è, sicuramente, il lavoro ad altezza dal suolo per un apprendista.

Infatti, anche se è vero che il datore di lavoro è esonerato da responsabilità quando il comportamento del dipendente presenti i caratteri **dell'abnormità, dell'inopinabilità e dell'esorbitanza** rispetto al procedimento lavorativo e alle direttive ricevute, è altrettanto vero che questi caratteri devono essere valutati in rapporto all'esperienza lavorativa del dipendente stesso.

Infatti, la sentenza evidenzia che «*la figura dell'apprendista è per sua stessa natura bisognosa di una particolare vigilanza per effetto sia della giovane età che della funzione addestrativa che giustifica l'inserimento nell'organizzazione di impresa*».

Codice penale

L'omicidio colposo, contemplato dall'**art. 589** c.p., si distingue dall'omicidio doloso e dall'omicidio preterintenzionale per il differente elemento che contraddistingue il reato, in quanto, nel caso di omicidio colposo, il reo non vuole, con la sua azione, determinare l'evento mortale.

Ai sensi dell'**art. 43** c.p., il reato è **colposo** quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza, imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, di regolamenti, di ordini o di discipline.

L'art. 4, legge n. 102/2006, modificando l'art. 406, codice di procedura penale, ha anche disposto una

abbreviazione dei termini per le indagini preliminari e per la fissazione della data del giudizio per i reati di cui agli artt. 589 e 590, codice penale.

Nel caso dell'**art. 437**, «*Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro*», si è in presenza di un reato omissivo che si manifesta in tutti i casi in cui le cautele antinfortunistiche siano state omesse, siano state rimosse o siano insufficienti a salvaguardare la sicurezza dei lavoratori; infatti, per esempio, la sentenza di Cass. pen., sez. IV, 8 novembre 1993, n. 10048, precisava che «*ai fini della prevenzione degli infortuni sul lavoro sono da rispettare non soltanto le norme specifiche contenute nelle speciali leggi antinfortunistiche ma anche quelle che, se pure stabilite da leggi generali, sono ugualmente dirette a prevenire gli infortuni stessi, come l'omissione di impianti o di segnali destinati a tale scopo di cui all'art. 437 c.p.*».

L'omissione riveste carattere delittuoso quando avviene da parte di chi ha l'**obbligo giuridico** di prevedere la predisposizione di impianti, di apparecchi, di segnali finalizzati alla sicurezza e quando si rinvergono la volontà cosciente nonché l'intenzione di violare il proprio obbligo giuridico, essendo sufficiente al riguardo la semplice consapevolezza della omissione e la rappresentazione del pericolo per la sicurezza dell'ambiente di lavoro.

Non dovrebbe mai essere necessario, da parte del giudice, applicare l'art. 437 per fatti verificatisi durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, in quanto il dolo consiste nella volontà cosciente di realizzare un determinato evento; infatti, l'azione è dolosa quando viene compiuta intenzionalmente da una persona. Questo implica che sia la condotta sia il conseguente evento siano pienamente conosciuti e, quindi, voluti dal soggetto come conseguenza della propria condotta. In questi casi, quindi, non vi è alcun dubbio che la responsabilità penale ricada sul soggetto che ha compiuto l'azione.

Il delitto o l'omissione, **art. 451 c.p.**, è considerato **colposo**, invece, quando l'evento non è voluto dall'agente e si verifica a causa di **negligenza**, di **imprudenza**, di **imperizia**, ovvero per **inosservanza** di leggi, di regolamenti, di ordini o di discipline, intendendo con questa locuzione tutte le prescrizioni delle autorità, sia pubbliche, sia private, nonché le regole dell'arte o della professione.

La negligenza, l'imprudenza e l'imperizia rientrano in quel genere di colpe che, tradizionalmente, vengono definite **colpe generiche**, per distinguerle da quelle derivanti dalla inosservanza di leggi e di regolamenti che, invece, vengono indicate come **colpe specifiche**.

In caso di fatto colposo commesso con la violazione delle norme antinfortunistiche, la responsabilità degli imprenditori, dei dirigenti o dei sovrintendenti alle attività lavorative non è ravvisabile soltanto quando i compiti organizzativi siano stati effettivamente delegati ad altra persona qualificata e capace, che abbia liberamente accettato la delega, comunque sempre se questa delega risulti giudizialmente provata.

Quanto detto è chiaramente indicato dalla sentenza di Cass. pen., sez. III, 29 ottobre 2001, n. 2813, in cui era stato ribadito il preciso compito del titolare dell'impresa di predisporre tutte le misure di sicurezza generiche e specifiche idonee a tutelare l'integrità fisica degli operai in relazione alla pericolosità dell'attività svolta.

La sentenza precisa che la presenza di un capo-cantiere all'interno dell'impresa, salvo che vi sia la prova rigorosa di una delega espressamente e formalmente conferitagli, con pienezza di poteri e di autonomia decisionale, e di una sua particolare competenza, non comporta il trasferimento in capo allo stesso delle responsabilità incombenti sul titolare dell'impresa in tema di prevenzione antinfortunistica, essendo a suo carico soltanto il dovere di vigilare e controllare che i lavoratori osservino le misure e utilizzino i dispositivi di sicurezza adottati.

La sentenza Cass. pen., sez. IV, 2 marzo 1999, n. 2756, stabiliva che «*commette il delitto di omissione colposa di cautele antinfortunistiche previsto dall'art. 451 del c.p., oltre che la contravvenzione di cui all'art. 33 del D.P.R. 547/1955, il titolare di una discoteca il quale abbia predisposto idranti insufficienti e applicato alle porte delle uscite di sicurezza chiavistelli che, pur se apribili, ostacolano una rapida apertura: l'apertura delle porte di sicurezza deve essere sempre ed in ogni caso assicurata con la massima facilità, attesa la loro funzione di consentire il facile deflusso delle persone in caso di emergenza e, quindi, anche di estrema urgenza*».

TABELLA 3

Fonti di rango costituzionale per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

Costituzione della Repubblica Italiana

Art. 1	<i>L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.</i>
Art. 32	<i>La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.</i>
Art. 35	<i>La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.</i>
Art. 41	<i>L'iniziativa economica è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.</i>

Codice civile

Art. 2050	Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose <i>Chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di una attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto a risarcimento, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno.</i>
Art. 2087	Tutela delle condizioni di lavoro <i>L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la responsabilità morale dei prestatori di lavoro.</i>

Codice penale

Art. 589	Omicidio colposo (testo modificato dalla legge n. 102/2006) <i>Chiunque cagiona per colpa la morte di una persona è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro è della reclusione da due a cinque anni (nel testo originale, da uno a cinque anni).</i>
Art. 590	Lesioni personali colpose (testo modificato dalla legge n. 102/2006) <i>Chiunque cagioni ad altri per colpa una lesione personale è punito con la reclusione fino a tre mesi o con la multa sino a lire seicentomila (309,87 euro). Se i fatti sono commessi con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena per le lesioni gravi è della reclusione da tre mesi a un anno (testo precedente da due a sei mesi) o della multa da euro 500 a euro 2.000 (nel testo precedente, da 206,58 euro a 619,75 euro), per le lesioni gravissime è della reclusione da uno a tre anni (nel testo precedente da sei mesi a due anni o della multa da 619,75 euro a 1.239,50 euro).</i>
Art. 437	Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro <i>Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni.</i>
Art. 451	Omissione colposa di cautele contro disastri o infortuni sul lavoro <i>Chiunque, per colpa, omette di collocare, ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati alla estinzione di un incendio, o al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da lire duecentomila a un milione.</i>

L'evoluzione della normativa sulla sicurezza e igiene del lavoro

Nascita della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali

La prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nasce praticamente nel 1700. La necessità di stabilire norme di sicurezza durante lo svolgimento dell'attività lavorativa era diventata pressante nel XIX secolo, con la scoperta della macchina a vapore e l'inizio dell'era industriale e, quindi, negli anni successivi furono emanate prima di tutto la legge n. 30/1898, che introdusse l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e, quindi, negli anni tra la fine dell'800 e l'inizio del 900, una serie di regi decreti riguardanti la sicurezza delle miniere e delle cave, la prevenzione nelle industrie, le norme di sicurezza per l'utilizzo degli esplosivi, per le costruzioni, per la realizzazione delle strade ferrate e delle tranvie.

Dopo la prima guerra mondiale, tra il 1927 e il 1934, si è presentato un nuovo ciclo legislativo con l'emanazione di una lunga serie di normative di sicurezza riguardanti, in particolare, le caldaie a vapore, gli apparecchi a pressione, l'impiego di gas tossici, di oli minerali e carburanti e la tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli.

L'evoluzione della normativa sulla sicurezza del lavoro, naturalmente, ha un lungo periodo di stasi durante la seconda guerra mondiale e l'Italia, negli anni '50, uscita dalle rovine della guerra che aveva causato la quasi completa distruzione sia del patrimonio edilizio abitativo, sia di quello industriale della nazione, si era trovata nella assoluta necessità di riattivare e di riorganizzare l'attività produttiva per poter avviare la ricostruzione e la produzione industriale.

La frenetica attività lavorativa che si era sviluppata in quegli anni aveva avuto, però, come immediata conseguenza, una notevole impennata del fenomeno infortunistico, in quanto gli industriali, non avendo né il tempo né le disponibilità finanziarie per sviluppare i criteri di progettazione di macchine e di impianti ispirati ai nuovi indirizzi che l'**ergonomia** aveva proposto, per poter celermente riprendere la produzione, avevano riciclato i vecchi macchinari salvati dalla distruzione o avevano realizzato nuovi impianti e attrezzature utilizzando i criteri progettuali ante guerra.

L'aumento del fenomeno infortunistico in quegli anni è stato anche conseguenza del trasferimento di un notevole numero di lavoratori dall'attività agricolo-contadina a quella industriale nelle fabbriche e nei cantieri edili senza che gli addetti avessero il livello di preparazione culturale e professionale indispensabile per rendere meno traumatico il passaggio da un ambiente di vita e di lavoro arcaico a una realtà industriale moderna.

La normativa prevenzionale degli anni '50

Per cercare di ridurre il sempre crescente numero di infortuni sul lavoro il legislatore, anche per la pressante spinta esercitata dalle organizzazioni sindacali, aveva emanato, quindi, tra il 1955 e il 1956, una nutrita serie di decreti tendenti a regolamentare, in modo organico e moderno, le norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, complesso normativo che costituisce tuttora un punto di blocco della normativa prevenzionale italiana.

La precedente normativa, infatti, risalente in gran parte agli anni '30, era ormai obsoleta e sicuramente inadeguata a salvaguardare i lavoratori dai rischi che, nel frattempo, le nuove tecnologie lavorative avevano introdotto.

Il problema era stato risolto brillantemente con l'emanazione di una serie di decreti, la cui applicazione contribuì a ridurre il fenomeno infortunistico e che costituiscono ancora il nucleo base della legislazione attualmente in vigore, quali:

- il D.P.R. n. 547/1955, «*Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*»;
- il D.P.R. n. 164/1956, «*Norme per la prevenzione degli infortuni nelle costruzioni*»;
- il D.P.R. n. 303/1956, «*Norme generali per l'igiene del lavoro*».

A questo nutrito corpo normativo, sempre in un arco di tempo molto limitato, circa due anni, era seguita l'emanazione di una serie di altri decreti che riguardavano le attività lavorative specifiche:

- il D.P.R. 20 marzo 1956, n. 320, «*Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro in sotterraneo*»;
- il D.P.R. 20 marzo 1956, n. 321, «*Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nei cassoni ad aria compressa*»;
- il D.P.R. 20 marzo 1956, n. 322, «*Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nell'industria della cinematografia e della televisione*»;
- il D.P.R. 20 marzo 1956, n. 323, «*Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro negli impianti telefonici*».

I criteri base su cui erano stati improntati questi decreti erano quelli di cercare di rivestire di sicurezza le macchine e le attrezzature di lavoro, prevedendo l'applicazione alle stesse di **dispositivi di sicurezza**, dei **ripari**, delle **protezioni**, delle **recinzioni** e dei **doppi comandi**.

Il legislatore era stato costretto a seguire questa strada in quanto non vi era il tempo di applicare alla normativa i nuovi criteri dettati dall'ergonomia, quindi, di progettare e costruire **macchine a sicurezza integrata**, tenendo presenti i problemi della sicurezza sin dalle fasi della progettazione e della produzione della macchina, criteri che già iniziavano ad affermarsi soprattutto nei paesi anglosassoni.

La normativa prevenzionale conseguente al recepimento delle normative comunitarie

Negli anni '90 si è assistito in Italia alla ripetizione di questo ingorgo legislativo nel campo della sicurezza sul lavoro, determinato dalla necessità di recepire, in breve tempo, le direttive che la Comunità europea aveva già emanato e che continuava e continua ancora a emanare, a ritmo incessante, a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Lo Stato italiano, quindi, dopo aver recepito con il D.Lgs. n. 626/1994 ben otto direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori, con la pubblicazione del D.Lgs. n. 494/1996, «Attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili», ha fatto un ulteriore passo in avanti nel processo di integrazione, dal punto di vista legislativo, con il resto dell'Europa, nel settore della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Anche questa volta l'emanazione dei decreti di recepimento delle più importanti direttive comunitarie è avvenuta in un arco di tempo molto limitato, circa due anni, causando non poche perplessità e difficoltà di applicazione da parte sia dei datori di lavoro sia degli organi di controllo e di vigilanza; inoltre, queste direttive sono state quasi sempre recepite con notevole ritardo rispetto alle scadenze stabilite dalla comunità europea.

Collegamenti tra il D.Lgs. n. 626/1994 e la previgente legislazione relativa alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori

La differenza sostanziale tra i due periodi storici, anni '50 e anni '90, sta soprattutto nel fatto che, mentre i decreti degli anni '50 avevano completamente abrogato la legislazione precedente, i decreti legislativi degli anni '90 hanno apportato soltanto modifiche marginali alle norme tecniche precedenti, che rimangono ancora alla base dell'ordinamento prevenzionistico italiano, incidendo, invece, in maniera significativa, sulla organizzazione della sicurezza sul luogo di lavoro e sulla responsabilizzazione dei diversi soggetti interessati. Infatti, l'art. 98, D.Lgs. n. 626/1994, precisa che «restano in vigore in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni ed igiene del lavoro».

Il contenuto di questo articolo è stato ulteriormente chiarito dalla circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale 7 agosto 1995, n. 102, che all'art. 1 precisa che «Preliminarmente occorre rammentare che il decreto legislativo nel suo complesso non comporta che modifiche limitate alla precedente normativa, in quanto è soprattutto mirato ad una diversa impostazione del modo di affrontare le problematiche della sicurezza sul lavoro.

Le innovazioni tendono, infatti, ad istituire nell'azienda un sistema di gestione permanente ed organico diretto alla individuazione, valutazione, riduzione e controllo costante dei fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, mediante:

- la programmazione delle attività di prevenzione, in coerenza a principi e misure predeterminati,
- la informazione, formazione e consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti,
- l'organizzazione di un servizio di prevenzione i cui compiti sono espletati da una o più persone designate dal datore di lavoro, tra cui il responsabile del servizio - che può essere scelto anche nell'ambito dei dirigenti e dei preposti - e che in alcuni casi possono essere svolti direttamente dal datore di lavoro».

Pertanto, la legislazione precedente rimane in vigore, salvo i casi di espressa o totale abrogazione, quale termine obbligatorio di riferimento per l'attuazione delle specifiche misure di sicurezza.

La valutazione dei rischi come elemento cardine della filosofia delle normative comunitarie

L'elemento cardine delle normative comunitarie sociali è costituito dalla **valutazione dei rischi** che, come indicato nelle linee guida CEE, «consiste nel consentire al datore di lavoro di prendere i provvedimenti che sono effettivamente necessari per salvaguardare la sicurezza e la salute dei lavoratori».

Questa valutazione ha lo scopo fondamentale di individuare e, quindi, di mettere in atto le misure di prevenzione e di protezione necessarie a salvaguardare la sicurezza e la salute dei lavoratori.

La valutazione dei rischi (*risk assesment*) è costituita dal processo che, partendo dall'identificazione dei fattori di rischio, cerca di determinare i possibili e i probabili effetti sulla salute dei lavoratori in seguito all'esposizione.

Il livello di approfondimento che deve essere attuato nel corso di questa valutazione è chiaramente

individuato dal documento n. 10 del Coordinamento tecnico interregionale secondo cui, se viene individuato un pericolo per la salute o la sicurezza, la cui esistenza appare certa e fonte di possibile danno ai lavoratori, che sia riferibile o meno a una mancata messa in atto di quanto previsto dalla normativa esistente, le misure di tutela possono essere attuate senza acquisire ulteriori elementi valutativi, se non quelli strettamente necessari alla definizione della priorità da assumersi per gli interventi stessi.

Se un possibile pericolo è già stato in precedenza valutato con esito favorevole oppure è stato ridotto o eliminato, la valutazione dei rischi può limitarsi a una presa d'atto di queste risultanze, previa verifica della loro attualità.

Infine, se l'esistenza di un pericolo risulti di dubbia o di incerta definizione, allora è opportuno condurre una valutazione dei rischi che si articoli in un percorso logico e procedurale più completo e approfondito.

La gestione del rischio

Alla valutazione deve seguire, naturalmente, la **gestione del rischio** (*risk management*) in cui le problematiche di natura tecnica si devono conciliare con quelle politiche dell'azienda e, soprattutto, con le esigenze di carattere economico che molto spesso costituiscono l'elemento determinante nella programmazione temporale dei provvedimenti da attuare.

In questa fase è necessario attuare *in progress* gli interventi necessari, passando al successivo soltanto se non è stato possibile dare attuazione al precedente, come chiaramente indicato all'art. 3, D.Lgs. n. 626/1994, e cioè:

- riduzione dei rischi alla fonte;
- sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che lo è meno;
- predisposizione delle misure di protezione collettiva;
- predisposizione delle misure di protezione individuali;
- predisposizione delle misure di emergenza.

È importante prevedere soprattutto l'attuazione di misure di protezione individuali **soltanto** se non possono essere attuate misure di protezione collettive; infatti, in molti casi, viene fatta confusione tra **misure di prevenzione** che tendono a impedire che l'evento dannoso si verifichi, che, quindi, devono essere attuate con priorità, e **misure di protezione** che hanno la funzione di ridurre i danni a persone e a cose, le quali devono essere previste soltanto nei casi in cui non è possibile eliminare la fonte di rischio.

Naturalmente, tutti questi interventi di prevenzione e di protezione non possono raggiungere lo scopo del contenimento del fenomeno infortunistico se non si agisce sull'altro elemento fondamentale evidenziato ripetutamente da moltissimi articoli del D.Lgs. n. 626/1994 e, cioè, sul "soggetto lavoratore", preoccupandosi attentamente e assiduamente alla sua **formazione**, alla sua **informazione** e al suo **addestramento**.

Statuto dei lavoratori e normativa sulla assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali

Diritto dei lavoratori a contribuire al miglioramento della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro

La legge n. 300/1970, «Statuto dei diritti dei lavoratori», all'art. 9, ha affrontato il problema della tutela della salute e dell'integrità fisica e ha stabilito che i lavoratori, mediante le loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica.

Questo disposto sancisce non solo il diritto dei lavoratori di controllare la corretta applicazione nel luogo di lavoro delle norme antinfortunistiche, ma fa diventare i lavoratori soggetti attivi, attribuendo loro il diritto di contribuire alla promozione, all'elaborazione e all'attuazione delle misure di sicurezza e di prevenzione ritenute necessarie a tutelare la loro integrità fisica e la loro salute.

Infatti, in considerazione della costante presenza sul luogo di lavoro, i lavoratori acquisiscono nel tempo un notevole bagaglio di competenza e di esperienza in questo campo, che può essere proficuamente utilizzato dal datore di lavoro e dai tecnici della sicurezza.

Per questi motivi, in molti contratti collettivi di lavoro, sono previste modalità operative per promuovere sinergie tra datori di lavoro e lavoratori, al fine di concordare le modalità di applicazione delle nuove misure di prevenzione e di protezione che il progresso della tecnica mette a disposizione del mercato.

Praticamente, con questa legge, il legislatore italiano aveva anticipato di più di venti anni quanto sarebbe stato previsto dalla direttiva 89/391/CE, recepita dal D.Lgs. n. 626/1994, prevedendo la figura del **rappresentante dei lavoratori per la sicurezza**, con il compito di rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro e di avanzare proposte di miglioramento delle stesse, il quale, in particolare, deve essere *«consultato preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione dell'azienda ovvero unità produttiva»*.

È opportuno ricordare anche il contenuto dell'art. 28, legge n. 300/1970, che riguarda la *«repressione della condotta antisindacale»*, secondo il quale le associazioni sindacali possono ricorrere contro i comportamenti del datore di lavoro, che impedisce ai propri dipendenti il diritto che gli è riconosciuto dall'art. 9, al pretore del luogo di lavoro che deve decidere in merito nei due giorni successivi, con decreto motivato e immediatamente esecutivo.

Esiste, quindi, un ben preciso obbligo a carico del datore di lavoro di permettere ai lavoratori di effettuare i controlli e le verifiche delle condizioni di sicurezza e di salute dell'ambiente di lavoro che ritenessero necessarie; infatti, come sancito dalla circolare del Ministero del Lavoro 5 giugno 1976, *«il controllo sulla salubrità dell'ambiente di lavoro costituisce attività sindacale, nel senso più ampio del termine»*.

Controlli da parte del datore di lavoro delle condizioni di salute dei lavoratori

Altri articoli della legge n. 300/1970 da ricordare sono l'art. 5, secondo il quale *«sono vietati accertamenti da parte del datore di lavoro sulla idoneità e sulla infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente. Il controllo delle assenze per infermità può essere effettuato soltanto attraverso i servizi ispettivi degli istituti previdenziali competenti, i quali sono tenuti a compierlo quando il datore di lavoro lo richieda»*.

In particolare, il datore di lavoro può sottoporre a sorveglianza sanitaria i lavoratori soltanto se questi svolgono le attività per le quali la sorveglianza è espressamente prevista dalla legge (movimentazione manuale dei carichi, utilizzo di videoterminali, rischio chimico, cancerogeno, biologico, vibrazioni meccaniche); tutti gli altri casi sono esclusi da qualsiasi controllo sanitario.

Infine, l'art. 10 stabilisce che gli studenti lavoratori *«hanno diritto a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami e non sono obbligati a prestazioni di lavoro straordinario durante i riposi settimanali»*.

Successivamente, all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 626/1994, che aveva previsto l'istituzione del medico competente per le aziende in cui si eseguono lavorazioni per le quali è prevista la sorveglianza sanitaria obbligatoria, è sorto qualche dubbio relativamente alla necessità di continuare ad applicare l'art. 5, legge n. 300/1970, che limita il potere di controllo del datore di lavoro nei confronti del lavoratore assente per malattia o per infortunio, vietandogli di svolgere accertamenti diretti, attraverso medici di sua fiducia, e consentendogli l'accertamento soltanto attraverso medici del servizio pubblico.

Questi dubbi sono stati risolti dalla sentenza Cass. pen., sez. III, 21 gennaio 2005, n. 1728, che condanna un datore di lavoro che aveva sottoposto un proprio dipendente, assente in seguito a infortunio, ad accertamento sanitario da parte del medico aziendale.

La sentenza fa presente, infatti, che *«anche nelle aziende in cui è istituito il medico competente ai sensi del D.Lgs. n. 626/1994, il datore di lavoro che voglia controllare lo stato di salute di un lavoratore per verificare la legittimità di una assenza a titolo di malattia o infortunio, non potrà ricorrere al medico aziendale, pena la violazione dell'art. 5 della legge n. 300/70, ma dovrà attivare soltanto medici del servizio sanitario nazionale.*

In altri termini, per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori a rischio, il legislatore acconsente, e anzi prescrive, che il datore di lavoro si avvalga della collaborazione di un medico di sua fiducia; ma per verificare la regolarità delle prestazioni lavorative in caso di malattia o di infortunio, il legislatore impone che il datore di lavoro ricorra al controllo imparziale di medici del servizio sanitario pubblico, che soli possono garantire il rispetto della dignità del lavoratore».

Inoltre, si ribadisce che, *«anche nelle aziende in cui è obbligatoria la sorveglianza sanitaria ed è stato nominato a tal fine un medico competente, continua a trovare applicazione il divieto di accertamenti sanitari privati sulle assenze per malattia o infortunio del lavoratore di cui all'art. 5 della legge n. 300/70»*.

Infatti, l'art. 5, Statuto dei lavoratori, tutela non soltanto il diritto individuale del dipendente, ma anche un interesse collettivo al controllo imparziale delle assenze per infermità per *«riequilibrare i rapporti di potere*

nel rapporto individuale di lavoro, sottraendo il lavoratore subordinato alla sua condizione di contraente debole».

A sua discolpa, l'imputato aveva sostenuto che il lavoratore aveva liberamente dato il suo consenso alla visita sanitaria presso il medico di fiducia del suo datore di lavoro, in quanto «*non aveva nulla da nascondere*».

Al riguardo, la Cassazione precisa che «*il consenso individuale prestato dal singolo lavoratore alla lesione del suo diritto deve considerarsi un consenso viziato dalla sua condizione di inferiorità (timori di rappresaglie disciplinari, di licenziamento) e come tale inadatto ad escludere la punibilità della condotta del datore di lavoro*».

Normativa sulla assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e malattie professionali

Requisiti della assicurazione INAIL

Lo Stato ha previsto una precisa tutela dei lavoratori, stabilendo l'obbligo, per i datori di lavoro, di stipulare con l'INAIL una assicurazione obbligatoria sia contro gli infortuni sia contro le malattie professionali per tutti i lavoratori.

Al riguardo, è necessario prima di tutto ricordare quanto indicato all'art. 2, D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, «*Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni*», secondo il quale «*l'assicurazione comprende tutti i casi d'infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero una inabilità temporanea assoluta che comporti l'astensione dal lavoro per più di tre giorni*».

Il successivo art. 3 precisa che l'assicurazione è obbligatoria per le malattie professionali contratte nell'esercizio e a causa delle lavorazioni.

Secondo quanto indicato dall'INAIL l'infortunio può determinare:

- **inabilità temporanea** - impedisce al lavoratore infortunato di esercitare il proprio lavoro per un periodo limitato, superiore a tre giorni, durante il quale è erogata una indennità giornaliera, fino alla completa guarigione clinica, senza postumi permanenti o con postumi permanenti di grado inferiore all'11%, per eventi antecedenti al 25 luglio 2000, o inferiori al 6%, per eventi successivi al 25 luglio 2000. Sempre a partire dal 25 luglio 2000, se il grado di menomazione è inferiore al 6%, il lavoratore non ha diritto a nessun indennizzo. Una tabella del D.Lgs. n. 38/2000, che include 400 voci, consente di determinare il grado di menomazione in presenza di una o di più alterazioni fisiche del soggetto in seguito all'infortunio;
- **inabilità permanente** - comporta una riduzione permanente della capacità lavorativa di grado superiore al 6%, per cui viene corrisposta una rendita; se il grado di menomazione è uguale o compreso tra il 6% e il 16%, il lavoratore ha diritto a un indennizzo in capitale, se il grado di menomazione è uguale o maggiore al 16% il lavoratore ha diritto a una rendita;
- **morte** - quando l'infortunio ha come conseguenza il decesso del lavoratore.

Il centro di informazione e di documentazione dell'INAIL pubblica ogni anno i dati relativi a tutti gli infortuni avvenuti, denunciati o definiti nel corso dell'anno.

Il datore di lavoro deve denunciare all'INAIL, entro due giorni da quando ne ha avuto notizia, e, in caso di morte entro 24 ore, gli infortuni non guaribili entro tre giorni; mentre, la denuncia di malattia professionale deve essere fatta entro 5 giorni successivi a quello in cui il lavoratore ha presentato il certificato medico.

Inoltre, il datore di lavoro ha l'obbligo di denunciare l'infortunio, entro due giorni, alla locale autorità di Pubblica Sicurezza.

Esclusività della assicurazione da parte dell'INAIL

L'INAIL gestisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali in regime di esclusività; infatti, la sentenza della Corte Costituzionale n. 36/2000 ha stabilito che «*il principio di automaticità delle prestazioni non è di per sé compatibile con un regime nel quale la copertura assicurativa venga affidata alla libera contrattazione tra singoli datori di lavoro e compagnie private operanti in regime di concorrenza*».

L'INAIL esercita, quindi, la tutela assicurativa nei riguardi di tutti i lavoratori; il datore di lavoro paga un premio, sulla base della retribuzione erogata al dipendente e al tasso di tariffa corrispondente alla lavorazione esercitata.

Per particolari categorie (artigiani) il premio non è collegato alla retribuzione, ma è unitario.

Il sistema di oscillazione annuale dei tassi (sistema *bonus-malus*) è correlato a:

- l'andamento infortunistico in azienda;
- l'attuazione delle norme di sicurezza.

La spesa dell'assicurazione è a esclusivo carico del datore di lavoro.

Il datore di lavoro deve pagare per intero la giornata in cui è avvenuto l'infortunio e il 60% della retribuzione per i successivi tre giorni di astensione dal lavoro; l'INAIL, per periodo di assenza non superiore a tre giorni, non corrisponde alcuna prestazione, mentre deve pagare dal quarto giorno successivo a quello in cui è avvenuto l'infortunio.

Il datore di lavoro deve denunciare all'INAIL gli infortuni che siano stati pronosticati non guaribili entro tre giorni ed è esonerato dalla responsabilità civile per gli infortuni dei propri dipendenti, fatta eccezione che nel caso di violazione delle norme sulla prevenzione infortuni e igiene del lavoro.

Ulteriori obblighi del datore di lavoro

Come previsto dall'art. 20, D.P.R. n. 1124/1965, il datore di lavoro deve tenere, inoltre:

- **il libro matricola** nel quale sono iscritti, nell'ordine cronologico della loro assunzione in servizio e prima dell'ammissione al lavoro, tutti i prestatori d'opera; il libro di matricola deve indicare, per ciascun prestatore d'opera, il numero d'ordine di iscrizione, il cognome e il nome, la data e il luogo di nascita, la data di ammissione in servizio e quella di risoluzione del rapporto di lavoro, la categoria professionale e la misura della retribuzione;
- **il libro paga** che, per ogni dipendente, deve indicare:
 - il cognome, il nome e il numero di matricola;
 - il numero delle ore in cui ha lavorato in ciascun giorno, con indicazione distinta delle ore di lavoro straordinario;
 - la retribuzione effettivamente corrispostagli in denaro e la retribuzione corrispostagli sotto altra forma.

Costo degli infortuni sul lavoro

Il costo reale di un infortunio sul lavoro è nettamente più elevato di quello relativo semplicemente al rimborso del salario di base dell'infortunato e alle spese sanitarie conseguenti all'infortunio, infatti, nel complesso, il costo di un infortunio è costituito globalmente dai seguenti fattori:

- **costi diretti dell'infortunio a carico dell'azienda:**
 - pronto soccorso;
 - aumento delle polizze assicurative;
 - indennizzo all'infortunato o alla sua famiglia;
 - spese per perizie, assistenza legale, penali;
- **costi indiretti dell'infortunio a carico dell'azienda:**
 - tempo perso dall'infortunato;
 - tempo perso dai colleghi di lavoro e dai capi costretti a interrompere il lavoro per prestare soccorso all'infortunato;
 - danni a macchine e ad attrezzature;
 - danni ai materiali in lavorazione;
 - produzione perduta per la riparazione delle macchine e delle attrezzature;
 - formazione di un sostituto;
 - discredito dell'azienda;
- **costi a carico dell'infortunato:**
 - perdita di salario per eventuali straordinari durante il periodo di assenza dal lavoro;
 - perdita di futuri aumenti salariali se la lesione o la malattia determina conseguenze ostacolanti per avanzamenti nella carriera professionale;
 - perdite economiche di altri membri della famiglia che devono rinunciare al loro lavoro per restare accanto all'infortunato;
 - influenze negative che mutilazioni temporanee o permanenti determinano nelle condizioni di vita e psicologiche dell'infortunato.

Il D.Lgs. n. 626/1994: l'organizzazione della prevenzione in azienda, i rischi considerati e le misure preventive esaminati in modo associato alla normativa vigente collegata

Le più importanti innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 626/94 rispetto alla precedente legislazione

Gli aspetti più importanti e innovativi introdotti dal D.Lgs. n. 626/1994 rispetto alla precedente legislazione sono fondamentalmente costituiti da:

- ampliamento delle attività per cui è prevista la tutela dei lavoratori; infatti, l'art. 1, D.P.R. n. 547/1955, prevedeva che le norme del decreto si applicano a tutte le attività alle quali sono addetti i lavoratori subordinati o a essi equiparati, mentre il D.Lgs. n. 626/1994 estende la necessità di tutela anche ai lavoratori a domicilio, ai collaboratori familiari, ai lavoratori con rapporto contrattuale di portierato, ai lavoratori autonomi, ai lavoratori atipici previsti dalla "legge Biagi";
- necessità di programmare l'attività di prevenzione in maniera sinergica alla programmazione dell'attività imprenditoriale e produttiva; questa necessità è ancor più pressante per i lavori edili, infatti, il D.Lgs. n. 494/1996, ha previsto la necessità di designazione del coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la progettazione, «*contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione*»;
- istituzione, **per tutte le attività lavorative**, del servizio di prevenzione e protezione, con ben precisi compiti di consulenza e di collaborazione con il datore di lavoro, sia per l'analisi dei rischi presenti nell'ambiente di lavoro, sia per la programmazione degli interventi, da effettuare nel tempo, per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di salute dell'ambiente di lavoro;
- possibilità per i lavoratori di partecipare, direttamente ed efficacemente, al processo migliorativo delle condizioni di lavoro attraverso l'attività di un proprio rappresentante dagli stessi nominato.
- eliminazione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico che si manifesta nello specifico campo lavorativo. Questo punto costituisce la diretta applicazione del **principio della massima sicurezza tecnicamente fattibile**, sancito dall'art. 2087, codice civile, e ha dato luogo a sentenze di contenuto contrastante; infatti, per esempio, la sentenza Cass. pen., 16 giugno 1995, n. 6944, stabilisce che «*in materia di sicurezza del lavoro il datore di lavoro è tenuto ad uniformarsi alla migliore scienza ed esperienza del momento storico in quello specifico settore, e, nel caso che per i suoi limiti individuali non sia in grado di conoscere la migliore scienza ed esperienza, consapevole di tali limiti, deve avere l'accortezza di far risolvere ad altri i problemi tecnici che non è in grado di risolvere personalmente*». Altre sentenze non hanno stabilito, invece, responsabilità del datore di lavoro se è risultato che la macchina, rispondente ai requisiti di sicurezza richiesti dalla normativa di sicurezza vigente al momento dell'acquisto e ad altra normativa, non aveva richiesto la necessità di uno specifico adeguamento. Infatti, anche in considerazione del continuo progresso tecnologico, un imprenditore che ha acquistato una macchina tecnologicamente all'avanguardia e che rispetta pienamente la normativa di sicurezza, potrebbe essere costretto, dopo qualche mese, a sostituirla o ad applicarvi costose modifiche se, nel frattempo, è stata immessa sul mercato una macchina fornita di dispositivi di sicurezza più sofisticati e che riducono ancor più il rischio per gli addetti;
- necessità di evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno. Il problema di evitare la **esportazione del rischio** è molto importante, in quanto, soprattutto negli anni '50, molti datori di lavoro si erano preoccupati di migliorare le condizioni di salubrità all'interno dello stabilimento, non preoccupandosi, però, delle conseguenze derivanti dallo scaricare all'esterno fumi, vapori e acque inquinanti, deteriorando così, in qualche caso irrimediabilmente, l'ambiente esterno a scapito della popolazione residente;
- necessità di cercare di ridurre i rischi alla fonte, per evitare di dover ricorrere all'installazione di dispositivi di protezione collettiva o costringendo gli addetti all'utilizzo di DPI spesso fastidiosi se utilizzati per tutta la giornata lavorativa. Questa esigenza era stata già prevista, per esempio, dal **D.Lgs. n. 277/1991** in cui, all'art. 46, si richiede che «*il datore di lavoro privilegia, all'atto dell'acquisto di nuovi utensili, macchine, apparecchiature, quelli che producono, nelle normali condizioni di funzionamento, il più basso livello di rumore*»;
- rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature, anche per attenuare il lavoro monotono; infatti, all'art. 4, comma 5, lettera c), si stabilisce che «*il datore di lavoro nell'affidare i compiti ai lavoratori tiene conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla*

loro salute e sicurezza». L'attenzione che il legislatore ha rivolto ai problemi ergonomici è evidenziata anche dai contenuti del titolo V, relativo alla movimentazione manuale dei carichi in cui, all'art. 47, si evidenzia la necessità di considerare il caso in cui le operazioni, «per le loro caratteristiche o in conseguenza delle condizioni ergonomiche sfavorevoli, comportano tra l'altro rischi di lesioni dorso-lombari». Anche al capo VI, uso di attrezzature munite di videoterminali, all'art. 52, comma 1, lettera c), si specifica che «il datore di lavoro, all'atto della valutazione del rischio, analizza i posti di lavoro con particolare riguardo alle condizioni ergonomiche e di igiene ambientale»;

- priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale; infatti, l'art. 41, D.Lgs. 626/1994, stabilisce in maniera inequivocabile che «i DPI devono essere impiegati quando i rischi non possono essere evitati o sufficientemente ridotti da misure tecniche di prevenzione, **da mezzi di protezione collettiva, da misure, metodi o procedimenti di riorganizzazione del lavoro**».

Il concetto appena esposto è contenuto negli atti della Commissione delle comunità europee, direzione sanità il quale sottolinea che «Per prevenire infortuni e rischi per la salute è indispensabile adottare prioritariamente misure tecnico-organizzative volte ad eliminare i rischi alla fonte ed a proteggere i lavoratori con ogni mezzo di protezione collettiva; ove tali misure non fossero sufficienti si deve fare ricorso ai dispositivi di protezione individuale per prevenire gli inevitabili rischi residui».

La legislazione relativa a particolari categorie di lavoro: lavoro minorile, lavoratrici madri, lavoro notturno, lavori atipici

Lavoro minorile

Il legislatore, stabilendo le norme a tutela della sicurezza e della tutela dei lavoratori, ha prestato particolare attenzione nei riguardi di quelle categorie di lavoratori bisognose di attenzione particolare, come i minori, le lavoratrici madri, gli handicappati.

Infatti, per quanto riguarda il lavoro minorile, già l'art. 37, Costituzione, stabiliva che «la Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione».

Per individuare i lavoratori minori, per prima cosa è necessario riportare le definizioni di bambino e di adolescente fornite dalla legge n. 977/1967:

- il **bambino** (sostituisce la parola "fanciullo" utilizzata dalla legislazione precedente) è il minore che non ha ancora compiuto **15 anni** di età o che è ancora soggetto all'obbligo scolastico;
- l'**adolescente** è il minore di età compresa **tra 15 e 18 anni** di età e che non è più soggetto all'obbligo scolastico.

Quindi, l'età minima per l'ammissione al lavoro è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria e, comunque, non può essere inferiore a 15 anni compiuti.

Di recente, dal 1° gennaio 2007, questo limite è stato elevato a **16 anni**, infatti, la legge 27 dicembre 2006, n. 296, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», all'art. 1, comma 622, stabilisce che «l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. **L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni**».

L'art. 6, D.Lgs. n. 345/1999, vieta di adibire al lavoro i bambini; stabilisce, però, che «la direzione provinciale del lavoro può autorizzare, previo assenso scritto dei titolari della potestà genitoriale, l'impiego dei minori in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo, purché si tratti di attività che non pregiudicano la sicurezza, l'integrità psicofisica e lo sviluppo del minore, la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale».

L'orario di lavoro dei bambini e degli adolescenti non può durare, senza interruzioni, **più di 4 ore e mezza**; qualora l'orario di lavoro giornaliero superi questo limite, deve essere interrotto da un riposo intermedio della durata di almeno un'ora.

Lavorazioni alle quali non possono essere adibiti gli adolescenti

Il D.Lgs. n. 262/2000 ha modificato e integrato la precedente legislazione, riportando, nell'Allegato I, l'elenco delle attività, costituito da ben 37 voci, alle quali è vietato adibire gli adolescenti, di cui si riportano le più diffuse:

- mansioni che espongono gli addetti ad agenti fisici (atmosfera a pressione superiore a quella naturale), agenti biologici (gruppi 3 e 4, ai sensi del titolo VIII, D.Lgs. n. 626/1994), agenti chimici (sostanze e preparati classificati tossici, molto tossici, corrosivi, esplosivi, nocivi, irritanti);
- lavori di fabbricazione e di manipolazione di dispositivi, ordigni e oggetti contenenti esplosivi;
- lavori in serragli contenenti animali feroci o velenosi nonché condotta e governo di tori e stalloni;
- lavori comportanti la manipolazione di apparecchiature di produzione, di immagazzinamento o di impiego di gas compressi, liquidi o in soluzione;
- lavori comportanti rischi di crolli, di allestimento e di smontaggio delle armature esterne alle costruzioni;
- lavori comportanti rischi elettrici da alta tensione;
- lavori il cui ritmo è determinato dalla macchina e che sono pagati a cottimo;
- lavori in gallerie, in cave, in miniere, in torbiere e nell'industria estrattiva in genere;
- lavorazione dei tabacchi;
- lavori in magazzini frigoriferi;
- manovra degli apparecchi di sollevamento a trazione meccanica, a eccezione di ascensori e montacarichi;
- saldatura e taglio dei metalli con arco elettrico o con fiamma ossidrica o ossiacetilenica.

Naturalmente, il datore di lavoro, prima di consentire ai minori di operare nelle attività consentite, deve effettuare una ancor più attenta valutazione dei rischi, tenendo conto, in particolare:

- dello sviluppo non ancora completo e della mancanza di esperienza dei minori;
- della eventuale necessità di movimentazione dei carichi (il riferimento, per i soli lavori agricoli, è relativo a un carico massimo di **20 kg** per gli adolescenti maschi e di **15 kg** per le adolescenti femmine);
- della necessità di una particolare formazione e informazione.

Divieto di utilizzare i minori per il lavoro notturno

L'art. 10, D.Lgs n. 345/1999 stabilisce, inoltre, che «è vietato adibire i minori al lavoro notturno».

Con il termine notte si intende l'intervallo di tempo compreso tra le ore 22 e le ore 6, o tra le ore 23 e le ore 7. L'unica deroga prevista dal decreto riguarda gli adolescenti che hanno compiuto **16 anni** che possono essere, eccezionalmente e per il tempo strettamente necessario, adibiti al lavoro notturno quando si verifici un caso di forza maggiore che ostacola il funzionamento dell'azienda, purché questo lavoro sia temporaneo e non ammetta ritardi, non siano disponibili lavoratori adulti e siano concessi periodi equivalenti di riposo compensativo entro tre settimane.

In ogni caso, ai minori deve essere assicurato un periodo di riposo settimanale di almeno **2 giorni**, se possibile consecutivi, e comprendenti la domenica; l'unica deroga a usufruire di un giorno di riposo diverso dalla domenica è previsto per il settore dello spettacolo.

Lavoratrici madri

La Costituzione, oltre che per i minori, ha previsto una specifica normativa anche per le **lavoratrici madri**, infatti, l'art. 37 Costituzione stabilisce che «*la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre ed al bambino una speciale adeguata protezione*».

Le donne lavoratrici sono sempre più presenti sul mercato del lavoro, basti pensare all'insegnamento, al lavoro di ufficio, agli ospedali e ai servizi connessi come laboratori di analisi e di ricerca, e ad altre attività lavorative che sino a qualche anno fa erano svolte esclusivamente dagli uomini, come i lavori edili; quindi, nell'effettuare l'analisi del rischio del luogo di lavoro, è necessario tenere conto della loro "specificità" in relazione alle loro particolari caratteristiche anatomiche e fisiologiche.

Particolare tutela per le lavoratrici madri

Nel corso degli anni, il legislatore ha emanato una serie di norme a tutela sia della lavoratrice madre sia del nascituro; infatti, per esempio, l'art. 33, D.Lgs. n. 626/1994, che riguarda le caratteristiche dei luoghi di lavoro, al comma 10, prevede che «*le donne incinte e le madri che allattano devono avere la possibilità di riposare in posizione distesa e in condizioni appropriate*».

La legislazione relativa alla tutela delle donne lavoratrici, in generale, e delle lavoratrici madri, in particolare, è stata riunificata nel D.Lgs. n. 151/2001, «*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*», che ha recepito la direttiva UE n. 92/85/CE.

L'astensione dal lavoro è obbligatoria, in ogni caso, per le donne «*durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e durante i tre mesi dopo il parto*», qualora il parto avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta, i giorni non goduti di astensione obbligatoria prima del parto sono aggiunti al periodo di astensione obbligatoria dopo il parto.

Le lavoratrici hanno l'obbligo di comunicare al datore di lavoro il proprio stato di gravidanza, in modo che questi possa mettere in atto le particolari tutele previste per queste condizioni.

Oltre a questa **astensione obbligatoria**, la donna può usufruire anche di una **astensione facoltativa**, entro gli otto anni del bambino, per un periodo complessivo di sei mesi (anche frazionati), per ciascuno dei genitori, dopo che siano trascorsi i tre mesi di astensione obbligatoria.

La lavoratrice madre, durante il primo anno di vita del bambino, se a tempo pieno, ha diritto a due periodi di riposo durante la giornata, anche cumulabili, di un'ora ciascuno, mentre se è a tempo parziale, può usufruire di un solo periodo di riposo di un'ora giornaliera.

Lavorazioni alle quali non possono essere adibite le lavoratrici madri

Il D.Lgs. n. 151/2001 prevede, inoltre, che per tutto il periodo della gestazione e fino a sette mesi dopo il parto, è vietato far svolgere alla donna **il trasporto e il sollevamento di pesi** e oltre 100 tipologie di attività lavorative catalogate come «*lavori pericolosi, faticosi ed insalubri*», dettagliatamente riportati nell'Allegato "A" e, cioè, in particolare, lavori:

- per i quali vige l'obbligo delle visite mediche preventive e periodiche;
- che espongono alla silicosi e alla asbestosi;
- che comportano esposizione alle radiazioni ionizzanti;
- su scale e impalcature mobili e fisse;
- di manovalanza pesante;
- che comportano una stazione in piedi per più di metà dell'orario;
- con macchina comandata a pedale, quando il ritmo del movimento sia frequente o esiga un notevole sforzo;
- con macchine scuotenti o con utensili che trasmettono intense vibrazioni;
- di assistenza e di cura degli infermi nei sanatori, nei reparti di malattie infettive e per malattie nervose e mentali;
- agricoli che implicano la manipolazione e l'uso di sostanze tossiche o nocive;
- di monda e di trapianto del riso;
- a bordo delle navi, degli aerei, dei treni, dei pullman.

L'Allegato B al decreto riporta anche un **elenco di agenti e di condizioni di lavoro non compatibili con lo stato di gravidanza**, come, per esempio, lavori in atmosfera di sovrappressione elevata, lavori sotterranei, lavori con il piombo e i suoi derivati, lavori durante i quali si può contrarre il *virus* della rosalia.

Per quel che riguarda, infine, il **lavoro notturno**, è vietato adibire al lavoro le donne dalle ore 24 alle ore 6, dall'accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di 1 anno del bambino.

Particolare attenzione deve essere rivolta all'esposizione a radiazioni ionizzanti alla quale può essere soggetto il personale medico e paramedico di radiodiagnostica e radioterapia; infatti, l'esposizione durante il primo mese di gravidanza può provocare aborto e aumento di malformazioni nel nascituro; inoltre, le gestanti non possono essere presenti in **zone classificate**, cioè zone in cui possono essere presenti radiazioni ionizzanti di una certa intensità.

Anche per il sollevamento manuale dei carichi è necessario adottare particolari cautele, mentre per i maschi adulti il valore limite nei riguardi del sollevamento dei carichi è fissato in **30 kg**, per le femmine adulte questo limite è di **20 kg**, mentre per le femmine adolescenti è di **15 kg**, limiti che devono essere ulteriormente ridotti in caso di gravidanza.

Se addette all'utilizzo di videoterminali, le lavoratrici gestanti sono particolarmente soggette a disturbi dorso-lombari dovuti alla particolare posizione tenuta con continuità, durante il lavoro, per cui è necessario modificare l'orario di lavoro di questi soggetti, come previsto dal D.Lgs. n. 151/2001 che costituisce il testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità.

Durante il periodo indicato, le lavoratrici devono essere addette, dal datore di lavoro, ad altre

mansioni per il periodo per il quale è previsto il divieto e, se sono adibite a mansioni inferiori rispetto a quelle abituali, conservano la retribuzione corrispondente alle mansioni svolte in precedenza.

Lavoro notturno delle donne

Il decreto ministeriale 5 luglio 1973 riguarda, in particolare, il lavoro notturno delle donne nelle aziende industriali, individuando un intervallo di preclusione che va dalle 22 alle 6; questo intervallo può essere eventualmente modificato soltanto previa autorizzazione dell'ispettorato del lavoro, in seguito a motivata richiesta dell'azienda.

La materia relativa al lavoro notturno, regolata dalla legge n. 977/1967, è stata adeguata dal D.Lgs. n. 345/1999.

In particolare, questo decreto stabilisce che è vietato adibire i minori di anni 18 al lavoro notturno e che gli adolescenti che hanno compiuto 16 anni possono essere, eccezionalmente e per il tempo strettamente necessario, adibiti al lavoro notturno quando si verifica un caso di forza maggiore.

Lavoro notturno degli apprendisti

Per quanto riguarda il lavoro notturno degli **apprendisti** è ancora in vigore l'art. 10, legge n. 25/1955, secondo cui è vietato, in ogni caso, il lavoro fra le 22 e le 6; poiché, però, la disciplina dell'apprendistato è stata di recente modificata per quanto riguarda l'età massima dell'apprendista che può arrivare fino a 29-32 anni, si è determinata una distorsione tra apprendisti di "età elevata", che non possono svolgere in ogni caso lavoro notturno, e lavoratori di età anche più bassa che invece possono lavorare di notte.

Il lavoro notturno è regolato dal D.Lgs. n. 532/1999 che recepisce la direttiva CEE n. 93/104, nella quale si definisce come lavoro notturno «l'attività svolta nel corso di un periodo di almeno sette ore consecutive comprendenti l'intervallo fra la mezzanotte e le cinque del mattino».

Lo stesso decreto stabilisce che al lavoro notturno sono adibiti con priorità assoluta i lavoratori che ne fanno richiesta, tenuto conto delle esigenze organizzative aziendali, e l'orario di lavoro dei lavoratori notturni non può superare le 8 ore nelle 24.

Garanzie di sicurezza per i lavoratori handicappati

In moltissimi luoghi di lavoro, soprattutto uffici, sono spesso presenti lavoratori handicappati la cui sicurezza e salute deve essere ancor più tutelata, rispetto agli altri lavoratori, durante lo svolgimento dell'attività lavorativa; infatti, l'art. 4, comma 1, D.Lgs. n. 626/1994, dice chiaramente che «il datore di lavoro, in relazione alla natura dell'attività dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, valuta tutti i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori, **ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari**».

Si ricorda che la condizione di *handicap* è definita come una condizione di svantaggio conseguente a menomazione e/o disabilità, che limita o impedisce l'adempimento del ruolo normale da parte di un soggetto in relazione all'età, al sesso, ai fattori socio-culturali.

La legge n. 104/1992, «Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate», ha ribadito la necessità del recupero, non solo funzionale, ma anche sociale della persona handicappata, recupero che deve manifestarsi come integrazione sia nella famiglia e nella scuola, sia nel lavoro.

L'art. 30, D.Lgs. n. 626/1994, nella individuazione delle caratteristiche funzionali dei luoghi di lavoro, ha specificatamente previsto, al comma 4, che «i luoghi di lavoro devono essere strutturati tenendo conto, se del caso, di eventuali lavoratori portatori di handicap, e al successivo comma 5 che l'obbligo di cui al comma 4 vige, in particolare, per le porte, le vie di circolazione, le scale, le docce, i gabinetti e i posti di lavoro utilizzati od occupati direttamente da lavoratori portatori di handicap».

In particolare, per i luoghi di lavoro che presentano rischio di incendio, il D.M. 10 marzo 1998 e la circolare del Ministero dell'Interno 1° marzo 2002, n. 4, prendono specificatamente in considerazione i provvedimenti che il datore di lavoro ha l'obbligo di predisporre per agevolare l'esodo, in caso di pericolo, di questa particolare categoria di lavoratori.

Lavoratori atipici - Nuove forme di lavoro previste dalla legge Biagi

In tutti i luoghi di lavoro, anche quelli a rischio più elevato, come i cantieri e le officine, oltre che i

lavoratori a tempo indeterminato e gli apprendisti, possono essere presenti altre tipologie di lavoratori assunti con contratti di caratteristiche particolari di recente istituzione; infatti, è stato pubblicato il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30»^[6], che ha introdotto nuove forme flessibili di lavoro utilizzabili per moltissime attività lavorative.

Queste nuove forme di lavoro hanno sconvolto le rigide forme tradizionali di impiego vigenti da tanti anni, cercando di tenere conto sia delle esigenze delle aziende sia delle aspirazioni dei lavoratori.

Le nuove forme di lavoro previste dal decreto sono:

- **contratto di lavoro intermittente**, «contratto mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa»; nel decreto si evidenzia che naturalmente è vietato il ricorso al lavoro intermittente per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;

- **contratto di lavoro ripartito**, «speciale contratto di lavoro mediante il quale due lavoratori assumono in solido l'adempimento di una unica e identica obbligazione lavorativa. I lavoratori hanno la facoltà di determinare discrezionalmente e in qualsiasi momento sostituzioni tra di loro, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale dell'orario di lavoro, nel qual caso il rischio della impossibilità della prestazione per fatti attinenti a uno dei coobbligati è posto in capo all'altro obbligato». Questa formula di lavoro, nata qualche anno fa negli USA, probabilmente sarà poco utilizzata in Italia, in quanto comporta, per il datore di lavoro, il raddoppio dei costi formativi e informativi e dell'eventuale sorveglianza sanitaria;

- **lavoro a progetto e lavoro occasionale**, «i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato» (sostituisce i co.co.co., collaborazione coordinata e continuativa).

Questi contratti di somministrazione di lavoro possono essere conclusi da ogni soggetto, chiamato **utilizzatore**, che si rivolge a un altro soggetto chiamato **somministratore**; il somministratore fornisce la manodopera e l'utilizzatore la utilizza.

Necessità di salvaguardare la sicurezza e la salute dei lavoratori atipici

Il legislatore, riportando le caratteristiche di queste nuove tipologie di attività lavorative, non ha mai dimenticato di fare riferimento ai contenuti del D.Lgs n. 626/1994, come modificato dal D.Lgs n. 242/1996, con l'intento di salvaguardare la sicurezza e la salute dei lavoratori, anche nel caso di utilizzo di queste nuove forme di lavoro.

Infatti, il contratto di somministrazione di lavoro è vietato, oltre che per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero, anche «da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs n. 626/94 e successive modifiche».

Anche per queste nuove forme di lavoro deve essere rispettato l'obbligo primario del datore di lavoro di effettuare la valutazione dei rischi dell'azienda o, almeno, la relativa autocertificazione se l'azienda ha meno di dieci dipendenti.

Infatti, sia per i lavoratori assunti a tempo indeterminato con le forme di contratto tradizionali sinora previste, sia per queste nuove tipologie di lavoro, deve essere sempre rispettato l'art. 41 Costituzione, secondo il quale la sicurezza e la salute dei lavoratori non può essere mai subordinata a esigenze di mercato o produttive.

Anche nella stesura dell'art. 21, D.Lgs n. 276/2003, il legislatore ha tenuto presente l'esigenza di salvaguardare l'integrità fisica dei lavoratori; di fatto, ha stabilito che il contratto di somministrazione di manodopera deve essere stipulato in forma scritta e deve contenere, tra l'altro, «l'indicazione della presenza di eventuali rischi per l'integrità e la salute del lavoratore e delle misure di prevenzione adottate».

[6] In Gazzetta Ufficiale del 9 ottobre 2003, n. 235.

È importante far notare che il contratto di somministrazione lavoro, in mancanza di forma scritta con indicazione di quanto sopra indicato, è nullo.

Il datore di lavoro-utilizzatore deve sottoporre questi lavoratori a sorveglianza sanitaria se adibiti a lavorazioni che comportano rischi specifici, in particolare, nel campo edile, della movimentazione manuale dei carichi, in caso di esposizione al rumore, al rischio chimico più che moderato, in quanto non può esistere alcuna discriminazione, nello stesso ambiente di lavoro, tra lavoratori subordinati e lavoratori che operano con contratto di somministrazione.

Garanzie di sicurezza sul lavoro per i lavoratori atipici

L'art. 22, riguardante la disciplina dei rapporti di lavoro, al comma 5, prevede che *«in caso di contratto di somministrazione, il prestatore di lavoro non è computato nell'organico dell'utilizzatore ai fini della applicazione di normative di legge o di contratto collettivo, fatta eccezione per quelle relative alla materia dell'igiene e della sicurezza sul lavoro»*.

La presenza di questi lavoratori deve essere considerata, quindi, per quanto riguarda la soglia dei dieci lavoratori al di sopra della quale non è sufficiente che il datore di lavoro effettui *«soltanto l'autocertificazione per iscritto dell'avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi e l'adempimento degli obblighi ad essi collegati»*, ma è indispensabile l'elaborazione del documento contenente *«l'individuazione delle misure di prevenzione e di protezione e dei dispositivi di protezione individuale conseguenti alla valutazione ed il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza»*.

Inoltre, è necessario tenere presente la presenza di questi lavoratori anche nei riguardi dell'art. 18, D.Lgs. n. 626/1994, secondo cui *«nelle aziende, ovvero unità produttive, con più di 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda»*.

All'art. 23, il legislatore ha affrontato il problema della formazione e dell'informazione del lavoratore, stabilendo, al comma 5, che *«Il somministratore informa i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive in generale e li forma e li addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento della attività lavorativa per la quale essi vengono assunti in conformità alle disposizioni recate dal D.Lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni. Il contratto di somministrazione può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'utilizzatore; in tal caso ne va fatta indicazione nel contratto con il lavoratore»*.

Questa seconda possibilità è senz'altro da preferire, in quanto il somministratore non può certo conoscere a fondo le particolari condizioni dell'ambiente di lavoro in cui il lavoratore andrà a operare, per cui l'eventuale formazione non potrebbe essere certamente completa, mentre l'utilizzatore, conoscendo i rischi specifici dell'attività lavorativa, può certamente fornire una formazione e una informazione esaustiva, anche perché potrà servirsi delle forme utilizzate per i lavoratori già impiegati; *«L'utilizzatore osserva altresì, nei confronti del medesimo prestatore, tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei propri dipendenti ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi»*.

Il legislatore ha voluto ribadire che questa tipologia di lavoratori deve godere degli stessi diritti degli altri lavoratori che già operano nell'ambiente di lavoro, quindi, non sono lavoratori di minore importanza rispetto a questi, per cui il datore di lavoro-utilizzatore della prestazione lavorativa è soggetto alle sanzioni previste dalle varie normative di sicurezza nel caso di inadempienza nei loro confronti.

Potere di vigilanza e potere disciplinare nei riguardi dei lavoratori atipici

Il decreto affronta anche il problema delle modalità di intervento, da parte del datore di lavoro, nel caso in cui il lavoratore sia passibile di sanzioni disciplinari per eventuali suoi comportamenti scorretti sul luogo di lavoro e stabilisce che, *«ai fini dell'esercizio del potere disciplinare, che è riservato al somministratore, l'utilizzatore comunica al somministratore gli elementi che formeranno oggetto della contestazione ai sensi dell'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300»*.

Questo punto, già nelle prime fasi di utilizzo del decreto, ha dato luogo a difficoltà di applicazione,

in quanto, nei riguardi di tutte le categorie di lavoratori, la titolarità del **potere di vigilanza** e il **potere disciplinare** ricade sullo stesso soggetto, cioè il datore di lavoro, mentre per queste nuove categorie di lavoratori soltanto il primo, il potere di vigilanza, è attribuito al datore di lavoro dell'azienda, mentre il potere disciplinare è attribuito al datore di lavoro dell'agenzia che somministra il lavoro.

Quindi, nel caso di violazione da parte del lavoratore di norme relative alla sicurezza e all'igiene del lavoro, l'utilizzatore ne deve dare immediata comunicazione al somministratore, indicando chiaramente i motivi della contestazione.

Per quanto riguarda l'obbligo assicurativo e la tutela contro gli infortuni per i contratti di somministrazione di lavoro e di lavoro intermittente, opportuni chiarimenti sono stati forniti dalle circolari INAIL 12 aprile 2006, n. 21 e n. 22.

Le norme tecniche UNI, CEI e loro validità

Definizione di "norma tecnica"

La **norma tecnica**, come indicato dalla direttiva 98/34/CE, è una specifica approvata da un organismo riconosciuto, abilitato a emanare atti di normalizzazione, che descrive le caratteristiche di un prodotto in relazione alle terminologie, alla classificazione, ai valori limite, ai criteri di progettazione e di esecuzione.

La sua osservanza **non è obbligatoria** ma esprime il concetto di **regola d'arte** indicato dal codice civile; rappresenta, quindi, un importante riferimento in quanto fornisce dettagli tecnici di carattere applicativo, assolve alla funzione di regolare in modo univoco i rapporti commerciali e fornisce indicazioni idonee a realizzare macchine e impianti in modo tecnicamente corretto e, quindi, in sicurezza.

Le più importanti norme tecniche vigenti

Le **norme ISO** (*International Organization for Standardization*) sono norme tecniche emesse dall'ente mondiale ISO che svolge attività normativa in tutti i settori industriali, a esclusione di quello elettrico/elettronico.

Le **norme IEC** sono norme tecniche emesse dall'ente mondiale IEC che svolge attività normativa esclusivamente nel settore elettrotecnico ed elettronico.

Le **norme armonizzate** sono invece norme elaborate dagli enti europei di normalizzazione (CEN/CENELEC), sulla base di un mandato della Commissione delle Comunità europee, in relazione alle direttive comunitarie del "nuovo approccio"; queste direttive fissano i principi di sicurezza ai quali devono rifarsi alcune famiglie di prodotti considerati come pericolosi o associati a gravi rischi.

Le **norme europee** sono norme tecniche elaborate a livello europeo dal **CEN** (Comitato Europeo di Normazione) e devono essere recepite come norma nazionale nei diversi paesi; in Italia, le norme CEN diventano UNI e vengono pubblicate con la sigla UNI-CEN; assumono lo *status* di norma nazionale e impongono il ritiro delle norme nazionali contrastanti.

Le **norme CENELEC** (Comitato Europeo di Normazione Elettrica) sono emesse dall'apposito organismo europeo, esclusivamente per il settore elettrico ed elettronico, e vengono diffuse in Italia come **norme CEI**.

Le norme italiane sono elaborate dall'**UNI** (Ente Italiano di Unificazione), costituito nel 1921 e riconosciuto dalla direttiva 83/189/CEE quale organismo nazionale di normazione e che partecipa, quindi, in rappresentanza dell'Italia, all'attività normativa degli organismi sovranazionali di normazione ISO e CEN.

Il ruolo istituzionale dell'UNI è, quindi, quello di elaborare norme che vengono sviluppate da organismi tecnici ai cui lavori partecipano tutte le parti interessate, e, quindi, di pubblicare e di diffondere le norme tecniche e i prodotti correlati.

Iter di stesura di una norma

L'*iter* che porta alla nascita di una norma si articola in diverse fasi, a partire da uno **studio di fattibilità** che mette in relazione la situazione del mercato, relativa al prodotto o al processo, con le necessità normative.

Segue la **stesura del documento** elaborato da uno specifico gruppo di lavoro, al quale partecipano i produttori, gli utilizzatori, i commercianti, i centri di ricerca, i consumatori e la pubblica amministrazione, sotto il coordinamento dell'organismo di normazione.

Si continua con l'**inchiesta pubblica**, in quanto il progetto, di norma, viene messo a disposizione del mercato attraverso numerosi canali di informazione, al fine di raccogliere commenti ed eventuali proposte di modifica e ottenere, quindi, il più ampio consenso da parte sia dei costruttori sia dei consumatori.

A conclusione di questo *iter* avviene la **pubblicazione** della norma che, se deriva da una norma EN, diventa in Italia una norma UNI EN, con conseguente ritiro della norma nazionale eventualmente esistente sullo stesso argomento e la relativa **diffusione** attraverso la pubblicazione e l'effettuazione di specifici corsi di formazione.

La nascita del mercato unico europeo ha inevitabilmente spostato il baricentro della normazione verso ambiti sovranazionali, per cui attualmente il maggiore impegno è rivolto alla elaborazione delle norme EN, dette **armonizzate** perché devono essere obbligatoriamente recepite nei Paesi membri.

Dal 1985, infatti, per i prodotti che richiedono l'applicazione della marcatura CE, il legislatore si limita a definire, tramite direttive, i requisiti essenziali atti a garantire la sicurezza e la salute dei cittadini (RES), demandando al CEN l'emanazione di norme specifiche che ne stabiliscono le caratteristiche prestazionali e di sicurezza e i metodi di prova.

Le norme sono suddivise in gruppi di argomenti omogenei e, per esempio, il gruppo di norme UNI EN ISO 9000 definisce gli aspetti di sicurezza e di organizzazione aziendale, mentre il gruppo di norme UNI EN ISO 14000 riguarda la protezione ambientale; questi gruppi di norme si aggiungono al gruppo storico normativo prodotto dall'UNI nei decenni precedenti, per esempio, nel comparto meccanica, sugli ascensori, sui montacarichi, sulle scale mobili, sulle saldature, sulle trasmissioni oleodinamiche e pneumatiche, sulle valvole e sulle vibrazioni.

È opportuno ricordare che, anche se l'uso delle norme non è obbligatorio, il loro utilizzo si va sempre più diffondendo come strumento contrattuale, per cui diventa sempre più vasto il riconoscimento dello loro indispensabilità e, quindi, la loro osservanza diventa quasi "imposta" dal mercato.

La normativa di sicurezza nel campo elettrico è, invece, governata dalle **norme CEI** (Comitato Elettrotecnico Italiano), fondato nel 1909 e ricostituito nel 1964 con lo scopo di «*stabilire i requisiti che devono avere i materiali, le macchine, le apparecchiature e gli impianti elettrici perché essi rispondano alle regole della buona elettrotecnica*».

La funzione istituzionale del CEI è soprattutto quella di diffondere, a tutti i livelli, tra produttori, progettisti, installatori e utenti, la cultura della sicurezza nel campo elettrico, che si manifesta fondamentalmente attraverso la pubblicazione di norme che ormai da molti anni costituiscono il recepimento di direttive comunitarie emanate dall'IEC e dal CENELEC.

Questa attività viene svolta dai comitati tecnici costituiti per le diverse tipologie di apparecchiature e di impianti ai quali sono chiamati a partecipare esperti dei Ministeri, di enti pubblici e privati, dell'università, dei laboratori di ricerca e delle associazioni di categoria.

Queste norme tecniche del CEI servono a definire la regola dell'arte nel campo elettrico, cioè, le caratteristiche che devono possedere gli apparecchi e gli impianti per assicurare la sicurezza degli utilizzatori.

Le norme CEI e le norme UNI assurgono al rango di "norme di legge"

L'importanza, a livello legislativo, delle norme CEI è sancita dal contenuto della legge 1° marzo 1968 n. 186, secondo cui «*tutti i materiali, le apparecchiature, i macchinari, le installazioni e gli impianti elettrici ed elettronici devono essere realizzati e costruiti a regola d'arte*».

I materiali, le apparecchiature, i macchinari, le installazioni e gli impianti elettrici ed elettronici realizzati secondo le norme del Comitato Elettrotecnico Italiano si considerano costruiti a regola d'arte».

Quindi, le norme CEI assumono praticamente "il rango" di legge.

Inoltre, il decreto ministeriale 15 dicembre 1978 ha stabilito che il CEI «è designato quale organismo

italiano di normalizzazione elettrotecnica ed elettronica con l'incarico di partecipare ai lavori comunitari per l'elaborazione delle norme tecniche armonizzate previste all'art. 5 della direttiva Bassa Tensione n. 73/23/CEE».

Anche la legge n. 46/1990, sulla sicurezza degli impianti, ha fatto riferimento, oltre che alle norme UNI, anche alle norme CEI, infatti, all'art. 7, ha stabilito che «le imprese installatrici sono tenute ad eseguire gli impianti a regola d'arte utilizzando allo scopo materiali parimente costruiti a regola d'arte».

I materiali ed i componenti realizzati secondo le norme tecniche dell'Ente italiano di Unificazione (UNI) e del Comitato Elettrotecnico Italiano (CEI), nonché nel rispetto di quanto prescritto dalla legislazione tecnica vigente in materia, si considerano costruiti a regola d'arte».

Utilità delle "linee guida" CEI

Negli ultimi anni il CEI, oltre a emanare norme, ha pubblicato anche una serie di **guide**, risultate molto utili soprattutto agli installatori, con lo scopo di guidarli alla realizzazione di impianti rispondenti alle norme nel modo più semplice e conveniente, anche dal punto di vista economico.

La normativa CEI è in continua evoluzione per adeguarsi sia alle nuove normative emanate a livello europeo, sia alla continua evoluzione tecnologica; è importante ricordare, comunque, che nella premessa di tutte le nuove edizioni delle norme si precisa che le nuove disposizioni si applicano «agli impianti nuovi ed alle trasformazioni radicali di quelli esistenti», non impongono, quindi, alcun obbligo di adeguamento, a meno di cambiamenti della destinazione d'uso degli impianti.

È opportuno, in ogni caso, tenere conto di quanto indicato, per esempio, all'art. 1.1.01, norma CEI 64-8, relativa agli impianti elettrici utilizzatori a tensione nominale non superiore a 1000 V, e, cioè, che «nessuna norma, per quanto accuratamente studiata, può garantire in modo assoluto l'incolumità delle persone, degli animali e delle cose dai pericoli dell'energia elettrica».

Comunque, lo scrupoloso rispetto della normativa da parte dei progettisti e degli installatori li pone al riparo dal rischio di procedimenti, sia penali, sia civili, a loro carico in caso di eventuali incidenti e infortuni.

Le più utilizzate tra le guide CEI sono:

- CEI 64-50 - Edilizia residenziale - «Guida per l'integrazione nell'edificio degli impianti elettrici utilizzatori, ausiliari e telefonici»;
- CEI 64-13, «Guida alle norme CEI 64 - 4 - Impianti elettrici adibiti ad uso medico»;
- CEI 81-2, «Guida alla verifica degli impianti di protezione contro i fulmini»;
- CEI 64-52, «Guida alla esecuzione degli impianti elettrici negli edifici scolastici»;
- CEI 64-51, «Guida alla esecuzione degli impianti elettrici nei centri commerciali»;
- CEI 64-17, «Guida all'esecuzione degli impianti elettrici nei cantieri»;
- CEI 64-12, «Guida per l'esecuzione dell'impianto di terra negli edifici per uso residenziale e terziario»;
- CEI 64-56, «Guida alla realizzazione degli impianti elettrici ad uso medico».

Importanza delle linee guida emanate da organismi pubblici

Infine, molto utilizzate negli ultimi anni sono le **linee guida** che costituiscono documenti a contenuto tecnico predisposti da enti, istituti, organizzazioni che non sono enti di normazione e i cui contenuti non hanno, quindi, valenza di *standard*.

Le linee guida che possono essere utilizzate sono predisposte dal CNR, dall'ISPESL, dall'ISS, dal Centro Studi del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, dall'ARPA, dalle ASL e, anche se **non hanno carattere cogente**, possono essere di grande aiuto per la stesura del documento di valutazione dei rischi, soprattutto per quanto riguarda il corretto rispetto della normativa di sicurezza, essendo molto spesso predisposte da organismi di controllo e di vigilanza.

Il Dipartimento Tecnologie di Sicurezza dell'ISPESL ha elaborato una serie di linee guida riguardanti:

- la sicurezza delle **camere iperbariche** multiposto in ambiente clinico;
- l'utilizzo in sicurezza delle **motoseghe portatili** per potatura;
- l'adeguamento al D.Lgs. n. 359/1999 per il settore edilizio della **movimentazione dei carichi e del sollevamento persone**;

- la sicurezza dei **carrelli industriali** contro i rischi da rovesciamento accidentale;
 - l'adeguamento dei **carrelli elevatori** in riferimento al rischio di perdite accidentali di stabilità;
 - l'organizzazione del sistema prevenzionale nelle piccole e medie imprese, con riferimento ai **sistemi di gestione della sicurezza**;
 - i requisiti di sicurezza dei **trattori agricoli e forestali** in relazione agli adempimenti previsti al punto 1.3, Allegato XV al D.Lgs. n. 359/1999;
 - l'uso, la selezione, la cura e la manutenzione delle **scale portatili** e degli sgabelli in ambiente domestico;
 - l'individuazione degli indumenti di protezione contro i rischi meccanici nell'uso di **coltelli a mano**;
 - l'individuazione degli indumenti di protezione contro i rischi meccanici nell'uso di **motoseghe a catena portatili**;
 - l'individuazione e l'uso di Dispositivi di Protezione Individuale contro le **cadute dall'alto**;
 - la direttiva PED sui **sistemi in pressione**;
 - l'esecuzione di **lavori temporanei in quota** con l'impiego di sistemi di accesso e posizionamento mediante funi;
 - lo studio dei sistemi di montaggio di **impianti ascensori e montacarichi** in relazione ai rischi connessi all'installazione dell'impianto;
 - la valutazione dei rischi nei cantieri temporanei e mobili nei quali è previsto l'**utilizzo di elicotteri**;
 - i sistemi e le tecnologie di sicurezza per la movimentazione, il contenimento e il trattamento dei **bovini**;
 - le attrezzature impiegate nelle **operazioni di disinfestazione**;
 - il **trasporto di persone e di materiali** fra piani definiti in cantieri temporanei.
- Infine, gli altri elementi che possono essere molto utili per il miglioramento della condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro sono costituiti dalle **disposizioni** degli organi di vigilanza impartite nel corso delle ispezioni e le **istruzioni** e le **informazioni** contenute nei libretti di uso e di manutenzione che devono accompagnare, obbligatoriamente, tutte le macchine e le attrezzature di lavoro. ●

Nell'approfondimento pubblicato a pag. 74 del n. 10/2007 di *Ambiente&Sicurezza*, "Macchine e sorveglianza del mercato: considerazioni e commenti del IV rapporto", per esigenze di spazio è stato tagliato un grafico. La versione integrale dell'articolo è disponibile nella sezione "**Documentazione integrativa**" all'indirizzo

www.ambientesicurezzailsole24ore.com

Il Sole **24 ORE SMS**

Sul telefonino le novità di Ambiente&Sicurezza

Servizio SMS a pagamento per clienti Tim, Vodafone e Wind: max 30,98 cent. per SMS ricevuto. Per attivare invia un SMS con scritto ON AMBIENTE al 48224. Per disattivare invia un SMS con scritto OFF AMBIENTE al 48224. Info operatori e costi su www.ilsole24ore.com

