

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI SICUREZZA SUL LAVORO

Categorie D ed EP

SOMMARIO: 1. Note storiche. - 2. I principi cardine dell'attuale ordinamento in tema di salute e sicurezza del lavoro. - 3. Il cambiamento culturale operato dal D.Lgs. n. 626/94. - 4. Il D.Lgs. 81/08 . - 5. Il D.M. n. 363/98 ed il Regolamento di Ateneo per la Salute e la Sicurezza sul lavoro.

MARIA LUISA CIALDELLA

1 - Note storiche

La prima produzione normativa in tema di sicurezza sul lavoro risale alla fine del secolo XIX, scaturita dall'esigenza di tentare di arginare il fenomeno infortunistico derivato dalla crescita senza regole del lavoro all'interno delle fabbriche e dall'uso sempre più diffuso e spregiudicato di macchinari ed attrezzature privi delle più elementari misure di sicurezza.

Il problema della sicurezza sul lavoro è nato, infatti, con l'esplosione della rivoluzione industriale del secolo XIX che ha comportato il fenomeno dell'esodo e del trasferimento dalle campagne alle città di un gran numero di lavoratori per lavorare nelle nuove fabbriche, fornendo la mano d'opera che serviva per la produzione di beni e servizi su larga scala. Ben presto però i lavoratori, sia per l'insalubrità dei luoghi di lavoro, sia per causa della drammaticità delle condizioni di lavoro in cui riversavano, cominciarono ad organizzarsi, anche a livello sindacale, ed avanzare pretese di miglioramento delle loro condizioni lavorative sia in tema di sfruttamento che di sicurezza e di salubrità dei luoghi di lavoro.

Risultava pertanto essenziale definire una regolamentazione nel campo della sicurezza e infortuni sul lavoro: a fine 800 sono state emanate le prime disposizioni di legge che, con il passare del tempo, sono state sostituite da nuove e sempre più complete norme, dovendo la legislazione necessariamente adattarsi all'evoluzione del progresso tecnologico ed all'instaurarsi di nuove modalità produttive che comportavano l'introduzione di nuovi rischi per la salute dei lavoratori.

Il quadro normativo in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro può essere scisso in tre momenti storici:

- il primo è rappresentato dal codice civile del 1865 alla legislazione degli anni 50;
- il secondo è costituito dalle norme emanate dagli anni 50 fino agli anni 80, nate allo scopo di conciliare le esigenze di cambiamento delle realtà politiche sociali ed industriali a seguito del dopo guerra con il bisogno sempre più esigente di una tutela di sicurezza nel mondo del lavoro;
- il terzo è costituito dalle norme emanate dagli anni 90 fino ad oggi, come conseguenza del recepimento delle direttive comunitarie ed della consapevolezza del coinvolgimento dinamico dei lavoratori nella gestione della sicurezza aziendale.

DAL CODICE CIVILE DEL 1865 ALLA LEGISLAZIONE DEGLI ANNI 50

In origine, vale a dire con il codice civile del 1865, si parlava di responsabilità basata sulla colpa, poi con la L. 80/1898, che introdusse l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, si è fatto strada il concetto della responsabilità oggettiva del datore di lavoro limitata alla "riparazione del danno", la quale comportava il "ristoro economico" per il lavoratore che subiva l'infortunio.

Con l'avvento della Costituzione del 1948, è in particolare con gli artt. 32 e 41, si è affermato che la salute è tutelata, da un lato, come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e, dall'altro, come limite all'esercizio dell'iniziativa economica privata. Il principio della tutela della salute non è soltanto garantito da fonti costituzionali, ma ha trovato e trova, ancor oggi, il suo riconoscimento nell'art. 2087 del Codice di Procedura Civile.

L'art. 2087 c.c., rubricato, non a caso, "tutela delle condizioni di lavoro", costituisce la norma principale e chiave in materia di misure antinfortunistiche. Infatti, la dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel rilevare che l'art. 2087 c.c. pone a carico dell'imprenditore-datore, ma anche di tutti coloro che esercitano l'impresa avvalendosi di prestatori d'opera dipendenti, l'obbligo di adottare, in tutti i posti, in tutte le fasi del lavoro, in ogni luogo e in ogni momento, le misure necessarie per tutelare l'incolumità e l'integrità fisica del lavoratore.

LA LEGISLAZIONE DAGLI ANNI 50 AGLI ANNI 80

La genericità dell'obbligo di sicurezza disposto dall'art. 2087 c.c. ha evidenziato che il quadro normativo italiano, in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro, dovesse essere arricchito da nuove disposizioni più specifiche e tecniche. Infatti, la L. 12 febbraio 1955 n. 51, delegando il Governo ad emanare norme in materia di prevenzione degli infortuni sui luoghi di lavoro, ha dato vita ad una serie di provvedimenti: alcuni di carattere generale ed altri di carattere speciale. Questo corpus normativo ha il merito di aver, da un lato, esteso il campo di applicazione delle norme antinfortunistiche a tutte le attività alle quali siano addetti lavoratori subordinati e, dall'altro, individuato specifici obblighi in capo al datore di lavoro, dirigente, preposto, costruttori e lavoratori.

Negli anni 1955- 56 sono state promulgate una serie di norme di riferimento che permettono l'applicazione sistematica dei principi stabiliti dagli articoli della Costituzione e del Codice Civile prima citati; in particolare si ricorda:

- il D.P.R. n. 547 del 1955 che stabilisce le “regole per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle attività produttive in generale”
- il D.P.R. n. 303 del 1956 relativo alle “norme generali per l’igiene del lavoro”
- il D.P.R. 164/56 che regola la “prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni”.

Si arriva quindi agli anni 70 dove si acquisisce, sia da parte dei lavoratori che da parte dei sindacati, una maggiore consapevolezza in fatto di necessità di tutela della salute del lavoro, che porta all’introduzione nei contratti collettivi di lavoro alcuni standard internazionali considerati come valori di riferimento in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Viene inoltre emanata la Legge n. 300 del 1970, meglio nota come lo “Statuto dei lavoratori”, che all’articolo 9 attribuisce alle rappresentanze dei lavoratori, senza necessità di alcun mandato da parte di quest’ultimi, la tutela della salute e dell’integrità fisica dei lavoratori, sia attraverso la partecipazione alle dinamiche organizzative del lavoro in tema di sicurezza, sia attraverso la promozione delle necessarie iniziative contrattuali, sia attraverso il controllo circa la corretta applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Sempre negli anni 70, con la Riforma Sanitaria Nazionale del 1978 (Legge 833/78), sono nate in ambito regionale le Unità Socio- Sanitarie Locali (le attuali aziende ASL) per la tutela della salute di tutti i cittadini del territorio ed in particolare dei lavoratori dipendenti: attraverso questa Legge alcune competenze che prima risultavano assegnate agli Enti statali come l’E.N.P.I. (Ente Nazionale per la Previdenza degli Infortuni) e l’A.N.C.C. (Associazione Nazionale per il Controllo della Combustione), come ad esempio la vigilanza dell’applicazione delle norme di sicurezza nelle imprese e il compito di fornire informazioni e chiarimenti in materia antinfortunistica, vengono trasferite alle Regioni e quindi alle ASL.

LA LEGISLAZIONE DAGLI ANNI 90 AD OGGI

Dagli anni 80 in poi la Comunità Europea inizia una propria autonoma attività legislativa, emanando Direttive e Linee guida, allo scopo di uniformare per tutti gli Stati membri della Comunità la regolamentazione in materia di salute e di sicurezza negli ambienti di lavoro.

Sulla base di tali Direttive, l'Ordinamento italiano ha introdotto nuove ed innovative norme quali ad esempio:

- il D.P.R. 175/88 sui grandi rischi industriali (La Direttiva Seveso);
- la Legge n. 46/90 che ha introdotto precise regole nell'ambito della sicurezza degli impianti elettrici, di riscaldamento, tecnologici;
- il D.Lgs. 277/91 che stabilisce regole precise in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro;
- la Legge n. 257 del 27/3/92 "Norme relative alla cessazione dell'impiego di amianto".
- etc.

Con tali norme, che recepiscono le varie Direttive Comunitarie, concernenti l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, si introduce il concetto di valutazione del rischio, seppure a livello embrionale rispetto allo sviluppo che lo stesso avrà successivamente con il D.Lgs. 626/94 e con il D.lgs. n. 81/08.

Un fondamentale passo in avanti per una regolazione più articolata e complessiva della sicurezza sul lavoro, coerentemente con quanto previsto dalle Direttive europee, è stata compiuto con l'emanazione del D.Lgs. 626/94, poi successivamente modificato da altri Decreti Legislativi (tra i quali, il n. 242/1996, il n. 25/2002, il n. 195/2003).

Il 1° aprile 2008 il Consiglio dei Ministri ha approvato il "Nuovo Testo Unico in materia di sicurezza e salute sul lavoro"; si tratta di un Decreto Legislativo (D.Lgs.n. 81/08) che riordina in un corpo organico tutta la materia della salute e sicurezza sul lavoro, abrogando tutte le precedenti normative, ivi compresi il D.Lgs 626/94 e il D.Lgs 494/1996.

2 - I principi cardine dell'attuale ordinamento in tema di salute e sicurezza del lavoro.

I principi cardine dell'attuale ordinamento in tema di salute e sicurezza del lavoro sono contenuti nella Costituzione della Repubblica Italiana (art. 32, 35, 38, 41) e nel Codice Civile (art. 2087):

- l'art. 32 della Costituzione al comma 1 è la disposizione fondamentale dove è precisato che la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti al di là della stessa condizione di cittadinanza; questo principio si riverbera su tutte le forme di attività degli individui, e quindi anche sul rapporto di lavoro.
- Secondo l'art. 32 il miglior modo di tutelare il diritto alla salute nell'ambiente lavorativo è quello di tutelare la salubrità dei luoghi in cui il prestatore di lavoro esercita la propria attività, oltre che intervenire sui processi organizzativi e produttivi.
- L'art. 35 dispone che la Repubblica: "tutela il lavoro in tutte le sue forme ed 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".
- L'art. 38 riguarda la tutela contro gli infortuni sul lavoro, materia però strettamente legata con quella della sicurezza del lavoro; in particolare, il comma 2, sancisce che "ai lavoratori siano assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria".
- L'art. 41 al comma 2, sancisce che l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana: è un articolo importante e basilare nel definire il divieto assoluto da parte dell'imprenditore di provocare qualsiasi danno alla salute e sicurezza di chiunque, quindi anche del lavoratore.

L'obbligo di sicurezza che grava sul datore di lavoro deriva dalle disposizioni contenute nell'art. 2087 del Codice Civile: "l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica,

sono necessarie a tutelare le integrità fisiche e la personalità morale dei prestatori di lavoro”: è la norma cardine a cui far riferimento quando il lavoratore invoca una tutela del suo diritto alla salute, quando rivendica in giudizio l’inadempimento a questa obbligazione, chiedendo una tutela di carattere risarcitorio al giudice del lavoro.

Con l’art. 2087 il legislatore ha voluto quindi formulare una norma volutamente “aperta”, generale, perché riteneva opportuno non definire degli standard di sicurezza predeterminati per evitare che potessero essere messi in crisi o risultare obsoleti con l’evoluzione del progresso tecnologico e dei sistemi di produzione, dai quali sarebbero senz’altro derivati nuovi rischi e nuovi tipi di malattie professionali.

Tuttavia il suddetto articolo risultava formulato mediante clausole generalizzate che non consentivano all’imprenditore di conoscere con precisione se le misure di protezione da lui adottate erano sufficienti.

Di conseguenza la Corte Costituzionale ha successivamente formulato una sentenza chiarificatrice (la n. 312 del 1996) in cui si è arrivati ad individuare tutti quegli standard di sicurezza che devono essere garantiti dalle imprese, con riferimento anche alla necessità che i presupposti di sanzionabilità penale siano chiari fin da subito; in tal modo il nuovo orientamento ha ritenuto opportuno garantire il datore di lavoro dall’obbligo di sicurezza nei limiti di quanto è generalmente ed utilmente praticato nello specifico settore.

Pertanto le misure a cui fa riferimento l’art. 2087 dopo la sentenza 312/96 non sono tutte quelle che è possibile prendere per evitare l’infortunio, ma solo le misure che l’esperienza ha dimostrato essere efficaci a prevenire e contrastare l’incidenza degli infortuni e che sono generalmente praticate; da qui, la diffusione di una serie di standard certificati a livello internazionale di misurazione e controllo dei requisiti di sicurezza degli impianti produttivi a cui devono attenersi i datori di lavoro e che consentano di combattere la piaga degli infortuni.

3 - Il cambiamento culturale operato dal D.Lgs. n. 626/94

Il D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, che recepisce otto Direttive europee sulla tutela della salute e sicurezza del lavoro, una Direttiva quadro e sette direttive riguardanti

aspetti tecnici specifici, segna il passaggio da una logica prevalentemente risarcitoria ad un'azione marcatamente preventiva, prefiggendosi l'obiettivo di eliminare e/o ridurre i rischi sul lavoro al fine di evitare infortuni e malattie professionali.

Il D.Lgs. 626/94 opera una trasformazione del sistema di tutela nazionale, basato fino ad allora alla sola prevenzione tecnologica (macchine ed impianti sicuri, luoghi di lavoro salubri), introducendo il principio dell'organizzazione e gestione in sicurezza dei processi lavorativi.

Si passa quindi ad un sistema di sicurezza globale che pone l'uomo, anziché la macchina, al centro della nuova organizzazione della sicurezza in azienda, codificando i doveri giuridici dell'informazione, della formazione e della partecipazione attiva dei lavoratori alla sicurezza sul lavoro.

La tecnica, l'organizzazione e l'uomo, i tre cardini della moderna prevenzione vengono tradotti con il D.Lgs. 626/1994 in un disegno giuridico di grande respiro. Per il miglioramento dei livelli di sicurezza occorre agire sull'organizzazione del lavoro, sulla maggiore informazione e consapevolezza del lavoratore circa i rischi a cui è esposto e le relative misure di riduzione, sulla presenza in azienda di figure specifiche e specialistiche in ordine alla sicurezza, su un sistema sanzionatorio chiaro ed efficace, ma soprattutto sull'adozione e attuazione del processo di valutazione di tutti i rischi.

Benché sia esplicitamente affermato il dovere di ciascun lavoratore di prendersi cura della salute e sicurezza propria, e delle altre persone su cui possono ricadere gli effetti delle sue azioni ed omissioni, divengono elementi di responsabilità penale le omissioni del datore di lavoro afferenti la formazione e l'istruzione da dare al personale sui processi e sui mezzi impiegati per eseguirli in sicurezza.

Conformemente al principio della sicurezza a monte, si introduce il dovere per i progettisti, confermato dagli obblighi dei fabbricanti, dei fornitori e degli installatori.

L'obbligatorietà di un servizio di prevenzione aziendale (Servizio di Prevenzione e Protezione o SPP), interno o esterno, è uno degli aspetti più qualificanti della nuova politica di prevenzione, in quanto obbliga l'imprenditore a costituire in azienda una stabile struttura di consulenza per meglio assicurare l'osservanza dei precetti di prevenzione e protezione.

Altre figure di primaria importanza introdotte nella 626 sono il Medico Competente, nominato dal datore di lavoro, al quale la norma affida i controlli sanitari e le visite di monitoraggio aziendali ed il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, eletto o designato direttamente dai lavoratori che deve relazionarsi con il Responsabile del

Servizio di Prevenzione e Protezione ed il datore di lavoro per rappresentare appunto le esigenze e le opinioni dei lavoratori circa la soluzione di problematiche legate alla salute e la sicurezza nell'azienda. Al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza vengono attribuiti specifici poteri e diritti, come il diritto all'accesso nei luoghi di lavoro per esercitare un'azione di controllo e di verifica; il diritto di accesso alle documentazioni delle banche dati riguardanti le condizioni di salute dei lavoratori; il diritto di partecipazione a periodiche riunioni per valutare lo stato dell'arte d'attuazione dei meccanismi dei sistemi di sicurezza all'interno dell'azienda; il diritto di partecipazione attiva in tema di politiche aziendali sul miglioramento ed aggiornamento dei sistemi di sicurezza.

I punti salienti del D.Lgs. 626/94 (e.s.m.i.) risultano quindi essere :

- l'obbligo per il datore di lavoro di ogni tipologia di azienda, nel settore pubblico e privato, di valutare tutti i rischi relativi alla specifica attività lavorativa dei suoi dipendenti con la conseguente stesura di un documento (Documento di Valutazione dei Rischi o DVR) contenente la suddetta valutazione ed il programma delle misure ritenute opportune per garantire la sicurezza dei lavoratori;
- l'obbligo per il datore di lavoro di ogni tipologia di azienda, nel settore pubblico e privato, di istituzione del Servizio di Prevenzione e Protezione con la designazione del suo Responsabile (RSPP) e degli Addetti (ASPP), figure in possesso dei requisiti professionali e delle capacità previsti dall'art. 8 bis adeguati per ottemperare ai compiti indicati nell'art. 9, consistenti nell'individuazione dei fattori di rischio, nella loro valutazione, nell'individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, nonché nel proporre programmi di informazione e formazione per i lavoratori ;
- l'obbligo di nominare il Medico Competente (MC) per l'attuazione della sorveglianza sanitaria nei casi in cui la valutazione dei rischi ha evidenziato rischi per la salute dei lavoratori, tramite accertamenti preventivi e periodici, per tenere sotto controllo la salute dei lavoratori;
- l'obbligo per il datore di lavoro di ogni tipologia di azienda, nel settore pubblico e privato, della designazione dei lavoratori incaricati delle misure di prevenzione incendi, lotta antincendio, evacuazione dei lavoratori, primo soccorso, e, più in generale, gestione dell'emergenza;

- l'individuazione da parte dei lavoratori del/i Rappresentante/i dei lavoratori per la Sicurezza (RLS);
- l'obbligo per il datore di lavoro di ogni tipologia di azienda, nel settore pubblico e privato, di informazione e formazione dei lavoratori in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, tenuto conto quanto emerso dalla valutazione dei rischi
- l'individuazione di precise sanzioni per i vari soggetti responsabili in azienda (Datore di lavoro, Dirigenti, Preposti) in caso inosservanza degli adempimenti posti a loro carico dal Decreto medesimo.

Il datore di lavoro deve adottare un vero e proprio processo di “risk assessment”, che prevede una fase di identificazione e di valutazione dei rischi e del loro impatto, nonché delle raccomandazioni per la loro riduzione. In particolare, con l'adozione del risk assessment, si comincia a delineare una bozza di “risk management”, processo attualmente indispensabile per gestire il rischio.

Una disposizione, per così dire, “rivoluzionaria” del Decreto 626 è l'obbligo di sicurezza da parte del lavoratore previsto dall'art. 5; quindi, non più solo obblighi per il datore di lavoro, in quanto tale articolo prevede che ciascun lavoratore debba prendersi cura della salute e della sicurezza propria e di tutte le altre persone che sono presenti sul luogo di lavoro (colleghi o altri), e sui quali possono ricadere gli effetti nocivi delle sue azioni od omissioni.

Se il lavoratore non adempie a questa obbligazione di sicurezza, causando a se stesso o ad altri un danno o infortunio, è soggetto al potere disciplinare del datore di lavoro e quindi è punibile con una sanzione disciplinare nella stessa maniera come se svolgesse una prestazione lavorativa in modo poco diligente o fedele tale da creare un disservizio.

3 - Il D.Lgs. n. 81/08

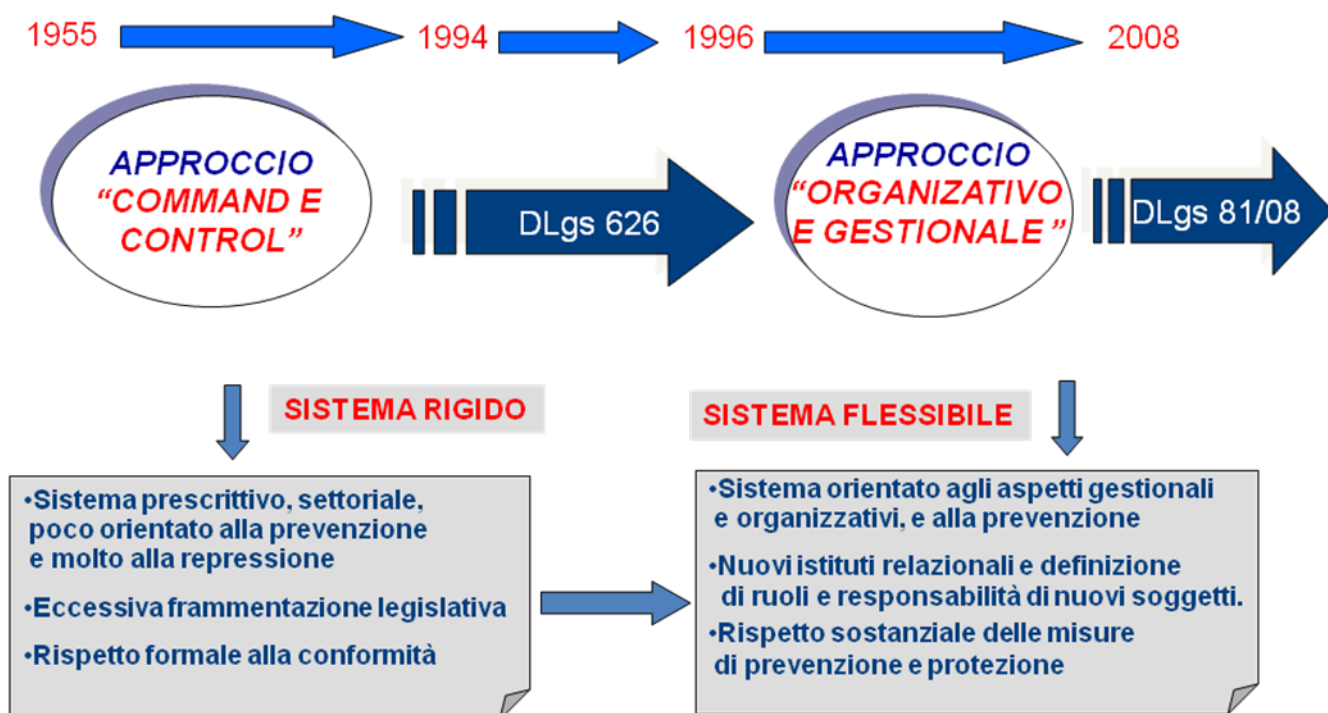
Il D.Lgs. 81/2008, corretto ed integrato dal successivo D.Lgs. 106/2009, emanato dall'Esecutivo su delega del Parlamento, ha armonizzato, razionalizzato e coordinato la massa di disposizioni legislative che durante mezzo secolo si erano affastellate rendendo incerta l'applicazione puntuale delle misure di sicurezza nei luoghi di lavoro.

È composto da 306 articoli compresi in 13 titoli e 51 allegati: in esso è stato trasfuso, insieme ad altre norme, il D.Lgs. 626/94.

Il Decreto prevede l'ampliamento del campo di applicazione del quadro normativo in materia di salute e sicurezza anche verso il settore del lavoro autonomo, delle imprese familiari e in tutte le tipologie contrattuali generalmente riconducibili alla definizione di "lavoro flessibile".

Con il D.Lgs. n. 81/08 si perfeziona quel processo evolutivo per cui :

- La materia prevenzionale non è più statica, ma dinamica, legata all'evoluzione della tecnologia e dei modi di produzione dei beni e dei servizi ed idonea a consentire un pronto aggiornamento delle misure di sicurezza.
- Si passa da un modello di protezione oggettiva, finalizzato a garantire un ambiente di lavoro tecnologicamente sicuro, ad un modello di sicurezza basato essenzialmente su "comportamenti operativi dei lavoratori soggettivamente sicuri".



5 - Il D.M. n. 363/98 ed il Regolamento di Ateneo per la salute e la sicurezza sul lavoro.

I luoghi di lavoro e le attività degli Atenei devono essere conformi anche ad altra norma specifica di settore: il D.M. n. 363/98.

L'università rientra infatti tra i settori per cui il legislatore prevede un'applicazione delle norme in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro che tiene conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato e alle particolarità organizzative.

Il Consiglio di Stato richiama l'attenzione sulla necessità che il regolamento fornisca gli strumenti che permettono alle Università di organizzarsi per applicare le norme di sicurezza all'interno di un disegno di regole che garantiscano uniformità e governo unitario del sistema e che consentano la necessaria flessibilità per tenere conto delle singole autonomie.

Il tutto, si badi bene, con il solo fine di consentire agli Enti di individuare e definire il "modo più adatto ed efficace" per gestire la sicurezza (conduzione e controllo) e non di derogare tout court alla normativa madre.

Al tempo stesso, il Consiglio di Stato pone l'accento sulla necessità che le modalità attuative siano differenziate solo se ciò risulta motivato e necessario (o più precisamente si preoccupa che non siano immotivatamente differenziate), pena il venir meno dell'esigenza di uniformità e governo unitario del sistema sopra richiamato.

Il Decreto Ministeriale 363/98, art 2 comma 5, individua altra figura di estrema importanza per la gestione della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro: il **Responsabile dell'attività didattica e/o di ricerca in laboratorio**, che condivide, insieme al datore di lavoro e al dirigente (Direttore del Dipartimento di appartenenza), nei limiti dei poteri gestionali e finanziari di quest'ultimo, gli obblighi finalizzati alla salvaguardia della sicurezza e della salute delle unità operanti nel laboratorio. Tale figura è individuata con precisione in "colui che singolarmente o come coordinatore di un gruppo svolge l'attività di didattica e/o ricerca in laboratorio" e sono previsti a suo carico precisi adempimenti in ordine alla tutela dei lavoratori .

L'Università di Pisa, con due Decreti Rettorali del 29/9/2000 e del 23/7/2001 prima e con i Regolamenti poi, ha istituito e puntualizzato le funzioni ed i compiti di tali figure.