

# **L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI SICUREZZA SUL LAVORO**

## **Categorie B e C**

SOMMARIO: 1. Uno sguardo al passato ..... - 2. Come il D.Lgs. n. 626/94 modifica il sistema della tutela della sicurezza sul lavoro - 4. Le norme cogenti. - 5. La disciplina sulla sicurezza nelle Università

**MARIA LUISA CIALDELLA**

## 1 - Uno sguardo al passato ....

Nella prima metà del secolo XIX, l'avvento della grande industria e la formazione del capitalismo determinarono da un lato la divisione tra il capitale ed il lavoro e dall'altro il distacco tra il lavoratore e l'imprenditore.

L'industrializzazione permise un notevole progresso economico, accompagnato però da un forte aumento del costo della vita, con conseguente crescita della miseria dei prestatori d'opera i cui salari erano insufficienti a soddisfare le più elementari esigenze di vita. Ciò portò i lavoratori all'ineluttabile necessità di associarsi per resistere alla "dittatura contrattuale" degli imprenditori.

I pubblici poteri, intanto, cominciavano ad avvertire l'urgenza di qualche intervento per assicurare più umane condizioni di lavoro. Veniva promulgata nel 1886 la legge di tutela del lavoro dei fanciulli negli opifici industriali, nelle cave e nelle miniere. Nel 1899 veniva assicurata la tutela della integrità fisica del prestatore d'opera con il Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni (R.D. 18 giugno 1899, n. 230).

Nel nuovo Regno d'Italia i primi sindacati nacquero come "coalizioni di mutuo aiuto e difesa", con lo scopo di regolare la concorrenza tra i lavoratori bisognosi di lavoro alleviando le condizioni di inferiorità degli stessi di fronte agli imprenditori.

Con la costituzione della Confederazione generale del lavoro, nel 1906, prevalentemente orientata verso un socialismo riformista, il movimento sindacale cominciava ad operare per l'elevazione del proletariato.

Lo Stato, dalla sua posizione di iniziale indifferenza si avviava verso una più decisa tutela del contraente più debole del rapporto di lavoro. La legislazione precettiva acquistava un accelerato ritmo di produzione.

Tra le principali norme ricordiamo quelle dirette a:

- una più efficace tutela sanitaria (1902)
- alla difesa degli emigranti (1901- 1903)
- alla tutela delle donne e dei fanciulli(1902-1907)
- al lavoro delle mondine nelle risaie (1902)

Come detto, nella lotta tra capitale e lavoro, lo Stato abbandonava la sua posizione di neutralità assumendo il compito di armonizzare e regolamentare i rapporti sia nel campo professionale e sociale che in quello economico e produttivo.

Nei primi anni del XX secolo la legislazione operaia, benché assai rudimentale, non trovò applicazione alcuna per l'insufficiente intervento dello Stato nel settore della vigilanza.

Era un fatto triste e notorio che anche quel minimo di legislazione di tutela esistesse solo sulla carta, risolvendosi di fatto in una dolorosa irrisione.

Tuttavia un fatto determinante si verificò il 15 aprile 1904 con la stipula a Roma della Convenzione italo-francese, per regolare la protezione degli operai nazionali lavoratori all'estero, la quale sancì il principio di organizzare in tutto il Regno un servizio di vigilanza funzionante sotto l'autorità dello Stato.

La legge n. 380 del 1906 considerata istitutiva dell'Ispettorato del lavoro, viene a costituire i primi tre Circoli di ispezione di Torino, di Milano e di Brescia. Con la legge 22 dicembre 1912 n. 1361, nasce l'Ispettorato del lavoro.

Nella legge n. 1361 le funzioni assegnate all'organo furono distinte in:

- obbligatorie: di vigilanza sull'applicazione delle leggi del lavoro e di studio dei problemi operai;
- facoltative: di prevenzione e risoluzione pacifica dei conflitti di lavoro, quando invitati dalle parti.

Significative per la tutela della salute furono la legge 26 aprile 1934, n.653, sulla protezione delle donne e dei fanciulli, con precise disposizioni sul trasporto e sollevamento pesi.

Ma il grande balzo si ebbe con l'approvazione del codice penale, con R.D. del 1930, che all'art. 437, tuttora vigente, introdusse la fattispecie del delitto di rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro.

Inoltre, il Codice Penale- approvato con il R.D. 19 ottobre 1930 1942, n. 262 - sancì agli artt. 589 e 590 le fattispecie di omicidio colposo e di lesioni personali colpose: reati configurabili nelle ipotesi infortunistiche occorse in azienda per inosservanza delle disposizioni sulla sicurezza del lavoro o per violazione del principio generale di tutela delle condizioni di lavoro posto dall'art. 2087 del nuovo Codice Civile, approvato con R.D. 16 marzo 1942.

#### LA TUTELA DEI LAVORATORI NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA E IL PRIMO CORPUS NORMATIVO ORGANICO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE DEGLI ANNI '50.

La Costituzione della Repubblica Italiana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, permeata di spirito sociale, rispondeva alle istanze più profonde del popolo italiano, espresse dai

partiti che si riaffacciavano sulla scena politica del dopoguerra, in una atmosfera incandescente ricca di contrasti spirituali, sociali ed economici.

Lo Stato si qualifica preliminarmente, all'art. 1, in un triplice modo: come Repubblica, democratica, fondata sul **lavoro**.

Emerge tra tutte le disposizioni l'art. 41 il quale, premesso che l'iniziativa economica privata è libera, afferma che "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

A cavallo degli anni '50, veniva emanato il "corpus normativo prevenzionale " (che sarà abrogato dall'attuale T.U. n. 81 solo nel 2009), le cui disposizioni hanno costituito per oltre mezzo secolo i pilastri della tutela fisica dei lavoratori:

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

#### LA LEGISLAZIONE DAGLI ANNI 90 AD OGGI

Fatta salva 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 dei lavoratori, la tutela della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori), e la Legge 833/78 contenente la Riforma Sanitaria Nazionale (sono create le Unità Socio- Sanitarie Locali - che diventeranno poi le attuali aziende ASL - e sono demandate a quest'ultime alcune competenze assegnate prime ad altri Enti statali, tra cui la vigilanza dell'applicazione delle norme di sicurezza nelle imprese e il compito di fornire informazioni e chiarimenti in materia antinfortunistica), si assiste ad un lungo "silenzio" legislativo.

Bisogna, infatti, attendere gli anni '90 durante i quali, per recepire diverse Direttive e Linee Guida emanate dalla Comunità Europea, si assiste ad una intensa attività legislativa.

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 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.

Il D.Lgs. 626/94 è stato recentemente trasfuso, con alcune modifiche, nel "Nuovo Testo Unico in materia di sicurezza e salute sul lavoro" (TUSL): il TUSL è il Decreto Legislativo (D.Lgs.n. 81/808), approvato il 1° aprile 2008 dal Consiglio dei Ministri, che riordina in un corpo organico tutta la materia della salute e sicurezza sul lavoro emanata fino ad allora, abrogando tutte le precedenti normative, ivi compresi il D.Lgs 626/94 e il D.Lgs 494/1996 (sicurezza cantieri).

### **3 - Come il D.Lgs. n. 626/94 modifica il sistema della tutela della sicurezza sul lavoro**

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, basata prevalentemente sulla sicurezza delle macchine e degli impianti e sulla salubrità dei luoghi di lavoro, introdotta con le disposizioni contenute nelle varie norme degli anni '50 ( D.P.R. n.

547/55, D.P.R. n. 303/56, D.P.R. n. 164/56), al principio che per ridurre fortemente il fenomeno infortunistico occorre agire anche sul sistema organizzativo aziendale, sulla maggiore partecipazione dei lavoratori attraverso la loro formazione, sulla presenza in azienda di figure con specifiche competenze in materia di sicurezza e soprattutto sulla valutazione dei rischi come punto di partenza per individuare le misure di miglioramento.

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.

In tale norma viene per la prima volta disposto che ciascun lavoratore ha l'obbligo di prendersi cura della salute e sicurezza propria, e delle altre persone su cui possono ricadere gli effetti delle sue azioni ed omissioni, trasformando il ruolo del lavoratore da passivo ad attivo: determinante diventa pertanto la sua formazione circa i rischi a cui è esposto ed i comportamenti che deve adottare per l'eliminazione e/o riduzione dei rischi stessi, nonché la partecipazione, attraverso i propri rappresentanti, alle scelte aziendali che hanno una ricaduta sulla sicurezza del lavoro. Al riguardo è introdotta dal D.Lgs. n. 626/94 la figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS).

Il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza è eletto o designato direttamente dai lavoratori e deve relazionarsi con il Datore di lavoro e con le altre figure aziendali aventi compiti inerenti la sicurezza, per rappresentare appunto le esigenze e le opinioni dei lavoratori. 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.

Con il D.Lgs. n. 626/94 il Datore di Lavoro ha l'obbligo di istituire in azienda precise figure con compiti di sicurezza che lo coadiuvano per meglio assicurare l'osservanza dei precetti di prevenzione e protezione:

- Servizio prevenzione e Protezione
- Medico Competente
- Addetti all'emergenza (primo soccorso ed antincendio)

Il Servizio Prevenzione e Protezione è composto da Addetti e da un Responsabile, figure in possesso di requisiti professionali e capacità previsti dall'art. 8 del D.Lgs. n. 626/94 adeguati per ottemperare ai compiti di cui all'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'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.

Altra figura di primaria importanza introdotta nella 626 è il Medico Competente, nominato dal datore di lavoro, al quale la norma affida i controlli sanitari e le visite di monitoraggio aziendali per l'attuazione della sorveglianza sanitaria nei casi in cui la valutazione dei rischi ha evidenziato rischi per la salute dei lavoratori.

La novità in assoluto più importante introdotta dal D.Lgs. n. 626/94 è la valutazione del rischio: il datore di lavoro di ogni tipologia di azienda, nel settore pubblico e privato, ha l'obbligo di valutare tutti i rischi relativi alla specifica attività lavorativa dei suoi dipendenti e di elaborare 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. Per questa attività di valutazione, il datore di lavoro è supportato dal Servizio Prevenzione e Protezione e dal Medico Competente.

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

A completare il quadro delle disposizioni prevenzionali contenute nel D.Lgs. n. 626/94 e costituenti delle novità rispetto al passato, occorre citare la formazione come misura di prevenzione ed il nuovo sistema sanzionatorio:

- il datore di lavoro di ogni tipologia di azienda, nel settore pubblico e privato, ha l'obbligo di informare e formare i lavoratori in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, tenuto conto quanto emerso dalla valutazione dei rischi
- sono previste precise sanzioni (di tipo detentivo e pecuniario) per i vari soggetti responsabili in azienda (Datore di lavoro, Dirigenti, Preposti, Medico

Competente, lavoratori) in caso inosservanza degli adempimenti posti a loro carico.

### **3 - Le norme cogenti.**

Oggi le norme vigenti in materia di igiene e sicurezza del lavoro sono:

- Il D.Lgs. 81/2008
- Il Codice penale (art. 2087)
- Il Codice Civile (artt. 437, 589 e 590)
- Normativa in materia di prevenzione incendi
- Norme specifiche di settore (alle università si applica il D.M. 363/98)

Il D.Lgs. 81/2008 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, e nel quale è stato trasfuso anche il D.Lgs. n. 626/94: è composto da 306 articoli compresi in 13 titoli e 51 allegati.

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 intrapreso con il D.Lgs. n. 626/94 per cui la materia prevenzionale:

- non è più statica, ma dinamica ed al passo con l'evoluzione della tecnologia e dei modi di produzione dei beni e dei servizi, così da consentire un pronto aggiornamento delle misure di sicurezza
- non è più incentrata solo sulla sicurezza delle macchine e degli ambienti, ma prevede un sistema globale di sicurezza che tiene conto degli aspetti organizzativi, gestionali.

## 5 - La disciplina sulla sicurezza nelle Università.

Nelle Università la sicurezza è regolamentata da:

- la normativa nazionale (D.Lgs. 81/08. Norme di prevenzione incendi, ecc.)
- D.M. 363/98
- Eventuali Regolamenti e Decreti interni

L'università rientra infatti tra i settori per cui il D.Lgs. n.626/94 prima ed il D.Lgs. n.81/08 dopo prevedono 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. A tal fine è stato emanato il D.M. 363/98.

Il D.M. 363/98 è stato infatti emanato perché:

- le università hanno esigenze peculiari;
- nelle università si svolgono attività di ricerca, di didattica, di assistenza e di servizio, per natura ed organizzazione diverse da altre attività di produzione di beni o di servizi.

Il D.M. 363/98 chiarisce:

- le responsabilità delle autorità accademiche ed i ruoli dei vari soggetti del mondo universitario
- Come comportarsi in presenza di prototipi e nuovi prodotti
- Come comportarsi con personale universitario che opera presso enti esterni o con personale di enti esterni che opera presso le strutture universitarie.

Il Decreto Ministeriale 363/98, art 2 comma 5, individua una figura di estrema importanza per la gestione della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro negli atenei: 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.