

**DIRITTO DEL LAVORO E SINDACALE**

**Manuali e studi di approfondimento**

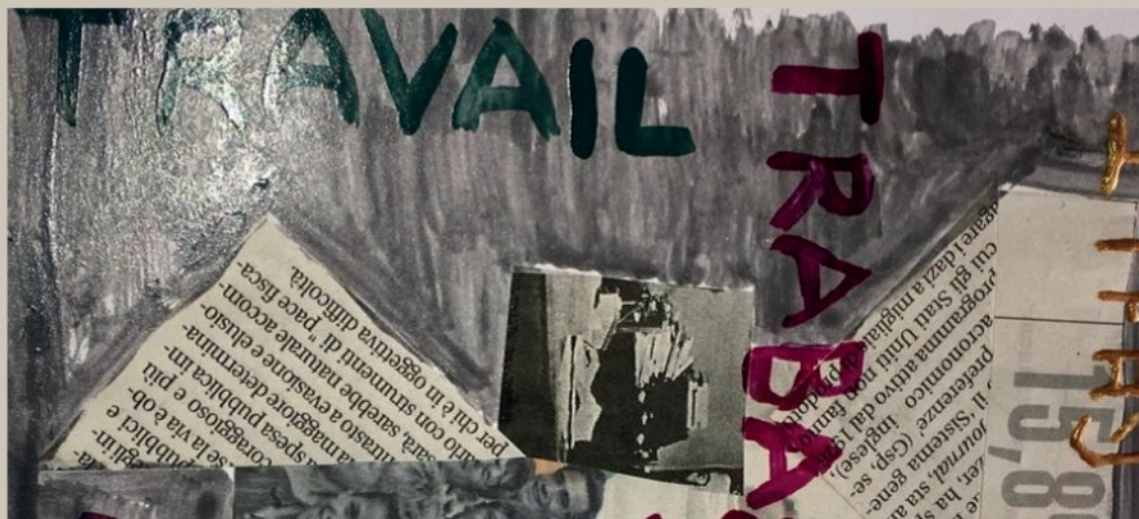
*diretti da* Marco Esposito, Lorenzo Gaeta, Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli

---

**Gaetano Natullo**

# **AMBIENTE DI LAVORO E TUTELA DELLA SALUTE**

***Seconda edizione***



**G. Giappichelli Editore**

## Capitolo I

# L'obbligo di sicurezza nell'evoluzione normativa

---

SOMMARIO: 1. Dalla tutela “per” gli infortuni sul lavoro alla tutela “contro” gli infortuni. – 2. La tutela della salute nell’ordinamento europeo ed internazionale. – 3. La tutela della salute nella Costituzione. – 4. La “tutela delle condizioni di lavoro” nel codice civile (art. 2087). – 5. (segue). L’art. 2087 c.c. tra misure “nominate” e “innominate”. – 6. Dalla normativa tecnica degli anni ’50 al c.d. Testo Unico (d.lgs. 81/2008). – 7. Principi generali e “confini” dell’obbligo di sicurezza. – 8. Le “altre” tutele: le Buone Prassi e la contrattazione collettiva. – 9. Dalla tutela dell’integrità fisica alla tutela della salute psico-fisica del lavoratore. – 10. L’impatto della pandemia “Covid-19” sulla sicurezza del lavoro tra ambiente interno ed esterno.

### 1. Dalla tutela “per” gli infortuni sul lavoro alla tutela “contro” gli infortuni

Il tema della tutela della sicurezza del lavoro, ovvero della tutela della salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro, rimanda ad un fondamentale dilemma, dietro cui vi sono dei luoghi comuni: il primo luogo comune è che, per tutti e senza dubbi, la salute della persona (cittadino) è un bene essenziale da tutelare, sempre e dovunque, e dunque anche la salute del cittadino-lavoratore; altro luogo comune è che, in qualche misura e con le ovvie debite differenze, praticamente qualsiasi attività lavorativa espone chi la espleta a qualche rischio per la sua salute psico-fisica.

Da qui, il dilemma: lavoro e salute sono entrambi beni di fondamentale rilevanza e irrinunciabili, ma tra loro contrastanti e non facilmente conciliabili. E la storia della tutela normativa della salute sui luoghi di lavoro è anche la storia della ricerca di un complicato equilibrio tra due beni di primario rilievo.

Paradigma di questa contraddizione di base è il dibattito circa i principi (e livelli) di tutela su cui impennare i sistemi legislativi ed i criteri applicativi delle norme: la “Massima Sicurezza Tecnologicamente Possibile”, da un lato, la “Massima Sicurezza Ragionevolmente Prati-

cabile” dall’altro (su cui v. *infra*, par. 7); come pure il dibattito (inevitabilmente anche politico) sulla necessità/opportunità di consentire o meno l’attività di aziende altamente pericolose e inquinanti: come, di recente, per le vicende della ILVA di Taranto, in questo caso con riguardo alla salute non solo dei lavoratori, ma di tutti i cittadini del territorio interessato (Pascucci 2013)<sup>1</sup>.

Invero, l’effettiva diffusione di una vera cultura della sicurezza del lavoro, in termini di prevenzione, è fenomeno piuttosto recente (come si vedrà sostanzialmente a partire dagli anni ’80) anche se, nel nostro Paese, una legislazione in materia è presente sin dal dopoguerra, ma con margini di effettiva applicazione insoddisfacenti: significativa l’espressione adoperata, ed eravamo già nel 1995, da uno dei maestri del diritto del lavoro, Umberto Romagnoli, secondo cui «lo stesso monumentale apparato di norme [...] intimidisce quanto il ruggito di un topo» (Romagnoli 1995, p. 184).

Altrettanto significativo è il fatto che, mentre una tutela normativa, di tipo previdenziale, volta a prevedere tutele economiche e sanitarie nel caso del verificarsi di infortuni sul lavoro (e malattie professionali) esiste in Europa (*in primis* la Germania di Bismarck) ed in Italia sin dal XIX secolo (Gaeta 1986<sup>2</sup>), solo nel dopoguerra si è progressivamente sviluppato un sistema legislativo diretto alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Sistema normativo poi divenuto talmente articolato da indurre a individuare un vero e proprio «diritto della sicurezza sul lavoro» (Stolfa 2001, Lai 2017).

Dunque, tutele (previdenziali) “per” gli infortuni (e le malattie professionali) e tutele “contro” (per la prevenzione degli stessi) costituiscono due sistemi che hanno caratteristiche e finalità diverse ma complementari, tra i quali sussistono importanti intrecci e ripercussioni reciproche.

L’assicurazione  
infortuni e  
malattie  
professionali

Per quanto qui più interessa, va evidenziato infatti che la disciplina legislativa raccolta nel t.u. del 1965 (d.p.r. 1124) (Giubboni, Ludovico, Rossi 2020; Ludovico 2017) in qualche modo rileva anche ai fini della tutela della sicurezza del lavoro, dal momento che comunque essa assolve anche una funzione prevenzionale, sia pure in modo indiretto.

Ciò, per due sostanziali ragioni (percorsi): in primo luogo, infatti, il meccanismo, di stampo tipicamente assicurativo, di determinazione (quantificazione) dei contributi (premi) versati dal datore di lavoro al-

<sup>1</sup> Per la vicenda ILVA, l’Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (sez. 1, 24 gennaio 2019), per violazione dell’art. 8 (“Diritto al rispetto della vita privata e familiare”) e dell’art. 13 (“Diritto a un ricorso effettivo”) della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

<sup>2</sup> In Italia la prima disciplina legislativa si ebbe con l. 17 marzo 1898, n. 80; attualmente vige ancora il Testo Unico del 1965 (d.p.r. 1124/1965).

l'Ente previdenziale competente (Inail) per assicurare i propri dipendenti per i danni da infortuni e malattie professionali – c.d. “Oscillazione del tasso per andamento infortunistico” – risulta direttamente proporzionale al grado di pericolosità dell'azienda, conseguente sia in generale alla tipologia di attività svolta dall'azienda, sia in particolare alla frequenza di infortuni nell'azienda stessa – andamento infortunistico – (per agevolare la comprensione si pensi al modello del classico *bonus/malus* applicato per l'assicurazione a copertura della responsabilità civile da circolazione stradale).

In secondo luogo, tale funzione di prevenzione indiretta è stata successivamente rafforzata dalla previsione di una riduzione dei “premi” Inail (c.d. “Oscillazione del tasso per prevenzione”) per le aziende “virtuose”, che cioè realizzino interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia<sup>3</sup>.

Fatta questa premessa, è utile qualche ulteriore avvertenza al lettore.

La prima è che la tutela della salute e sicurezza sul lavoro costituisce un'area complessa del nostro ordinamento che, a non voler tener conto anche degli aspetti più tecnici e di medicina del lavoro, coinvolge comunque discipline, competenze e settori diversi (civile-del lavoro, penale, pubblico-amministrativo), nonché diversi organismi pubblici nazionali e sovranazionali (Inail, Commissioni e Comitati Nazionali e regionali; Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro di Bilbao – EU-OSHA –, ecc.). Ed è bene chiarire che l'esame sarà svolto con la lente del giurista del lavoro, il che comporta scelte metodologiche precise ed altrettanto precise delimitazioni degli istituti e degli snodi normativi da illustrare: per cui, ad esempio, sarà oggetto di indagine solo per cenni periferici (al cap. VII), il complesso sistema sanzionatorio, che richiederebbe un approccio di taglio penalistico ben più approfondito e specifico.

In secondo luogo, e proprio in considerazione dell'ottica giuslavoristica, è utile anticipare alcune peculiarità, in particolare le “alterazioni” che alcuni concetti e nozioni subiscono o possono subire: nel senso che termini o locuzioni che assumono, nel diritto in generale e nel diritto del lavoro in particolare, un determinato significato, nell'area della sicurezza del lavoro rivestono, o possono rivestire, significato diverso.

Tale autonomia concettuale si riscontra, in particolare, con riferimento ai soggetti titolari delle posizioni soggettive attive e passive dell'obbligo di sicurezza: datori di lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori; figure che, come si avrà modo di chiarire, ai sensi della normativa di prevenzione, e nell'organizzazione e gestione della sicurezza nell'im-

---

<sup>3</sup> V. art. 11 d.lgs. 81/2008.

presa, possono non coincidere con quelle tipicamente protagoniste dei rapporti di lavoro subordinato e della gestione delle imprese.

## 2. La tutela della salute nell'ordinamento europeo ed internazionale

È noto che un decisivo salto di qualità nel sistema normativo e più in generale nella cultura della prevenzione sul lavoro è avvenuto per il forte impulso dato dall'Unione Europea a cavallo tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso (Zoppoli 2010, p. 9 ss.; Angelini 2015). L'intervento della Comunità Europea, poi Unione Europea, in materia di sicurezza del lavoro è divenuto più incisivo a seguito degli importanti cambiamenti intervenuti sul piano istituzionale e dell'assetto delle fonti europee. In particolare, le modifiche apportate al Trattato Cee dall'Atto Unico Europeo, nel 1986, hanno agevolato interventi in materia di politica sociale, grazie alla possibilità di adottare in quell'area (dunque anche in materia di ambiente e sicurezza del lavoro), direttive a maggioranza qualificata (non solo all'unanimità), con le quali favorire «l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso delle condizioni esistenti in questo settore», e «promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori» (Art. 21 AUE, ora art. 153 TFUE).

Tali significative evoluzioni sono poi state ulteriormente consolidate attraverso l'emanazione della Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, che in diversi punti considera tra gli obiettivi prioritari la sicurezza del lavoro<sup>4</sup>. Sempre sul piano delle fonti generali, tali principi sono stati definitivamente avallati dal riferimento, nel nuovo Trattato dell'Unione Europea, ai diritti fondamentali, tra i quali appunto quelli definiti dalla citata Carta dei diritti fondamentali, con l'esplicito impegno della Comunità (Unione Europea) a sostenere l'azione degli Stati membri; anche, per quanto qui in particolare interessa, nel miglioramento dei livelli di tutela della salute sul lavoro.

Ad esito di tale evoluzione, la sicurezza del lavoro è dunque fortemente considerata nelle fonti istituzionali. Il Trattato Europeo (artt. 151 e 153 TFUE) statuisce che gli Stati membri devono adoperarsi «per promuovere il miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori».

---

<sup>4</sup>V. n. 10 (protezione sanitaria e sicurezza nell'ambiente di lavoro); nn. 7-9 (miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro); n. 17 e 18 (informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori).

Il diritto di ogni lavoratore «a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose» è stabilito dall'art. 31 della Carta dei Diritti fondamentali. Va altresì ricordato che la Carta sociale europea del 1961 prevede l'impegno ad emanare norme sulla sicurezza e sull'igiene, a controllarne l'applicazione ed a consultare le parti sociali sulle misure che mirano a perfezionare la sicurezza e l'igiene del lavoro.

In attuazione di tali principi l'Unione Europea, a partire dalla seconda metà degli anni '70, ha definito, e costantemente aggiorna e promuove, regole (Direttive), politiche e azioni (piani strategici di intervento, *guidelines*, buone pratiche, *benchmarking*), finalizzati ad un incremento dei tassi di tutela "effettiva" sui luoghi di lavoro, nell'ambito di una più generale politica di valorizzazione della qualità del lavoro e del benessere dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

La direttiva  
europea  
89/391

Di tutta l'ormai imponente produzione normativa (e strategica) europea, comunque, l'intervento più significativo probabilmente resta la direttiva-quadro del 1989, la n. 391, anche perché introduttiva del "nuovo corso" comunitario in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, che ha imposto nei diversi Paesi membri una decisiva svolta nelle tecniche e nelle politiche di prevenzione in azienda (in Italia con il d.lgs. 626/1994, prima, ed il d.lgs. 81/2008, poi) (Montuschi 1990).

Infatti, la direttiva supera l'impostazione tecnico-oggettiva della precedente normativa centrando la sua azione soprattutto sul piano dei rapporti endo-aziendali e delle relazioni industriali, spostando le tecniche di tutele da un livello verticale (norme tecniche precise) ad un livello anche "orizzontale", in cui rileva il rapporto lavoratore-imprenditore (Biagi 1991).

La sicurezza del lavoro in azienda deve pertanto presupporre una vera e propria "programmazione", che tenga conto anche delle interrelazioni tra condizioni di lavoro e organizzazione del lavoro e dei potenziali effetti negativi, sulla salute, della monotonia e ripetitività del lavoro. Si sposta in tal modo il *focus* delle tecniche di prevenzione dalla prevenzione "oggettiva" alla prevenzione "soggettiva", fondata sulla maggiore considerazione del rapporto tra il lavoratore, l'ambiente di lavoro ed i fattori di rischio.

Non a caso altra novità di rilievo è data dalla previsione di specifici obblighi di informazione e formazione a carico del datore di lavoro nei confronti dei suoi dipendenti.

Altra fondamentale innovazione della direttiva è la "specializzazione" della gestione della prevenzione in azienda, che deve essere affidata, dal datore di lavoro, a soggetti/strutture tecniche dotate di competenze specifiche (Servizio di Prevenzione e Protezione; Medico Competente).

Infine, ed in coerenza con l'impostazione "soggettiva" della prevenzione, la direttiva del 1989 punta a realizzare una vera e propria "politica delle relazioni industriali dell'ambiente di lavoro" (Biagi 1991, p. 125), puntando sulla "partecipazione equilibrata" dei lavoratori al controllo ed alla gestione della prevenzione in azienda, attraverso le loro rappresentanze, cui affida poteri (informazione, consultazione, vigilanza, ecc.) e garanzie, il tutto in un'ottica che tende comunque a privilegiare una gestione, appunto, "partecipata" e non conflittuale dell'ambiente di lavoro.

L'implementazione successiva di tale disciplina, grazie anche al contributo importante fornito dalla Corte europea di giustizia – intervenuta con pronunce di rilievo in sede di controllo sulla corretta trasposizione delle norme europee nei Paesi membri, anche censurando la normativa italiana di trasposizione<sup>5</sup> – ha dunque costituito il *background* su cui si è sviluppata la disciplina legislativa italiana.

L'Organizzazione  
Internazionale  
del Lavoro

Se l'influenza della Unione Europea sulla materia è stata certamente decisiva, non si può trascurare l'apporto anche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO-International Labour Organization), che nel 2019 ha festeggiato il centesimo anniversario.

Tra i *core labour standards*, da perseguire per il traguardo generale del "*decent work*", l'ILO annovera anche la sicurezza del lavoro, ed ha adottato in materia oltre quaranta convenzioni e raccomandazioni, sia di carattere generale, sia più specifiche, a partire dalla Raccomandazione n. 97/1953, nonché più di quaranta codici di comportamento<sup>6</sup>. Va anche ricordato, però, che l'Italia non ha ancora provveduto a ratificare tutte le predette convenzioni.

In occasione del suo centenario, e della giornata mondiale sulla sicurezza del lavoro (28 aprile 2019) l'ILO ha presentato un significativo rapporto, ove si ripercorrono attività e traguardi raggiunti in materia e si espongono opportunità e programmi per il futuro<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> CGUE 25 luglio 2008, causa C-506/06, *Commissione c. Repubblica italiana*; CGUE 10 aprile 2003, causa C-65/01, *Commissione c. Repubblica italiana*; CGUE 24 ottobre 2002, causa C-455/00, *Commissione c. Repubblica italiana*; CGUE 15 novembre 2001, causa C-49/00, *Commissione c. Repubblica italiana*; CGUE 16 marzo 2000, causa C-506/06, *Commissione c. Repubblica italiana*; CGUE 17 dicembre 1998, causa C-2/97, *Società Italiana Petroli (IP) e Borsana Srl*; CGUE 17 maggio 2001, causa C-159/99, *Commissione c. Repubblica italiana*; CGUE 11 novembre 1999, causa C-315/98, *Commissione c. Repubblica italiana*.

<sup>6</sup> Tali fonti sono tutte rinvenibili sul sito italiano dell'Ilo ([https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS\\_627639/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS_627639/lang--it/index.htm)).

<sup>7</sup> Ilo, *Safety and Health at the heart of the Future of Work: Building on 100 years of experience*.

### 3. La tutela della salute nella Costituzione

Venendo al quadro costituzionale italiano, la prima norma a venire in rilievo è l'art. 32 Cost. Il diritto fondamentale alla salute statuito dalla disposizione costituzionale si riverbera evidentemente anche nel contesto che qui ci occupa: la salute dei cittadini va protetta sempre e dovunque, anche sui luoghi di lavoro (Baldassarre 1991; Montuschi 1976); peraltro, con riferimento ai lavoratori, all'art. 32 si collega l'art. 38 Cost., con la relativa tutela previdenziale (anche) nel caso di infortuni sul lavoro.

La valenza della norma costituzionale per il tema in questione si è vieppiù accentuata nel momento in cui il diritto alla salute, oltre che come diritto all'integrità fisica (e psico-fisica,) è stato inquadrato anche dal più ampio angolo visuale di diritto all'ambiente salubre<sup>8</sup>. Del resto, recenti vicende, come il caso ILVA di Taranto, dimostrano come, talora, la questione della tutela della salute, e con essa l'operatività della norma costituzionale, si ponga contestualmente “fuori” e “dentro” la fabbrica, anche nel difficile contemperamento con il diritto al lavoro ed all'occupazione (Pascucci 2013)<sup>9</sup>.

Altro principio costituzionale che viene in rilievo, pure ai fini del necessario contemperamento con l'art. 32, è certamente quello della libertà di iniziativa economica privata, e dunque l'attività di impresa, garantito dall'art. 41 Cost. La norma costituzionale, come modificata dalla l. costituzionale 1/2022, dispone una gerarchia di valori, nel momento in cui precisa che l'iniziativa economica privata «[...] non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». E, pertanto, in tale scala di valori, la “salute” fa premio sull'impresa. Ma, se si considera quanto sopra detto circa una “fisiologica” e/o in alcuni casi inevitabile pericolosità/dannosità del lavoro, il binomio impresa/salute (del lavoratore ma anche più in generale del cittadino) può implicare l'esigenza di essere letto non solo in termini radicalmente alternativi, ma anche di necessario contemperamento. Sul punto, il di-

---

<sup>8</sup> Vi è, inoltre, da segnalare, come pertinente al tema, la modifica ad opera della l. costituzionale 1/2022 dell'art. 9 Cost. («La Repubblica [...] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali») e dell'art. 41 Cost., così come riportato sopra. Per le ricadute di tali modifiche sull'art. 2087 c.c. si rinvia *infra*, par. 10.

<sup>9</sup> Sulla specifica vicenda dell'ILVA di Taranto, v. Corte cost. 85/2013, Corte cost. 58/2018.



La riforma  
costituzionale  
del 2001.  
Le competenze  
delle Regioni

scorso riporta alla questione dei “confini” dell’obbligo di sicurezza del datore di lavoro, cui pertanto si rinvia (*infra*, par. 7).

Con specifico riguardo alla salute (sicurezza) sui luoghi di lavoro, la riforma costituzionale del 2001 (l. cost. 3/2001), come noto, ha aperto un complesso dibattito sulla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.

La legge di revisione del titolo V Cost., nel modificare l’art. 117 Cost., con riferimento alla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, ha assegnato alla competenza legislativa concorrente di queste ultime anche la materia della “tutela e sicurezza del lavoro” (art. 117, co. 3, Cost.). Da qui la difficile delimitazione delle competenze regionali nella materia, in generale, del lavoro e, per quanto qui interessa, in particolare della tutela della salute e sicurezza del lavoro (Campanella 2010; Trojsi 2010; Di Casola 2015).

Volendo sintetizzare l’ampio dibattito sviluppatosi sul tema, le argomentazioni incrociano la previsione del citato co. 3 dell’art. 117 con le altre disposizioni costituzionali che individuano le materie “direttamente” (Ordinamento civile e penale – art. 117, co. 2, lett. *l*, Cost.) o “indirettamente”<sup>10</sup>, riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, co. 2, Cost., che dunque fungono da filtri a valle dei quali verificare cosa resta per la possibile competenza delle regioni sull’area della sicurezza del lavoro.

Senza entrare nel dettaglio delle argomentazioni, è possibile concludere, anche considerando il contributo fornito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>11</sup>, nel senso che certamente l’area della *tutela e sicurezza del lavoro*, quale materia di competenza legislativa concorrente delle Regioni, è compressa in misura notevole, tale da rendere non semplice l’individuazione degli spazi effettivamente lasciati al possibile intervento normativo regionale. Infatti, anche ipotizzando che il limite della *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* sia un limite solo – per usare termini noti ai giuslavoristi – *in peius*, tale cioè da consentire la possibilità di discipline territoriali di maggior tutela, questa possibilità pare in gran parte vanificata dalla necessità di rispettare altre aree di riserva esclusiva statale, come l’*ordinamento civile*, *quello penale* e la *tutela della concorrenza*, che sembrano ostare a discipline differenziate a livello regionale.

Ove poi residui una zona di possibile competenza concorrente, andranno comunque rispettati i “principi fondamentali” stabiliti con leg-

<sup>10</sup> In quanto trasversali: «tutela della concorrenza; livelli essenziali delle prestazioni [...] che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117 co. 2, lett. *e e m*).

<sup>11</sup> V., tra le altre, Corte cost. 359/2003, nonché: Corte cost. 50/2005; Corte cost. 120/2005; Corte cost. 201/2005; Corte cost. 219/2005; Corte cost. 231/2005; Corte cost. 22/2006; Corte cost. 253/2006; Corte cost. 411/2006.

ge dello Stato che, considerando natura e rilevanza dei beni ed interessi sottesi (e tutelati) alla materia in questione, si può presupporre, anche sulla base delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, possano essere piuttosto "invadenti".

Ciò non significa negare qualsiasi spazio al possibile intervento normativo delle Regioni al fine, soprattutto, di un incremento dei margini di effettiva applicazione delle norme di prevenzione, e su aspetti quali:

a) integrazione della normativa generale (statale) tecnica, laddove quest'ultima non sia del tutto puntuale e specifica (norme "elastiche"), e/o laddove gli standard di prevenzione debbano essere in concreto individuati sulla base della fattibilità tecnologica;

b) previsione di strumenti e azioni per la promozione e la diffusione sul territorio della "cultura" della prevenzione;

c) supporto alla presenza ed all'attività delle rappresentanze dei lavoratori e degli organismi bilaterali/paritetici;

d) rafforzamento delle attività di vigilanza, affidata in primo luogo alle Asl (v. cap. VI, par. 3), ma anche implementazione di altre funzioni rilevanti degli organismi pubblici regionali (monitoraggio, informazione, supporto consulenziale) e soprattutto miglior coordinamento con gli altri organismi pubblici competenti;

e) previsione e realizzazione di strumenti ed azioni volti a sostenere ed incentivare, anche economicamente, la corretta applicazione degli standard e, in generale, il miglioramento degli ambienti di lavoro.

Date le premesse, risulta chiaro quanto arduo fosse il compito del legislatore quando, nel 2007-2008 (l. delega 123/2007; d.lgs. 81/2008) è intervenuto a "codificare" un testo normativo di riordino della normativa sulla salute e sicurezza del lavoro. Ed infatti, il legislatore si è ben guardato dal tentare la difficile impresa di distinguere lo specifico "titolo di competenza" statale (ai sensi dei principi costituzionali), cui andrebbero imputate le disposizioni legislative: se, cioè, riconducibili alla potestà legislativa statale esclusiva, piuttosto che a quella concorrente (dunque quali principi fondamentali in materia di tutela e sicurezza del lavoro) o ancora al potere sostitutivo, in attesa delle disposizioni regionali attuative di norme europee, laddove vi sia tale competenza (clausola di "cedevolezza").

Del resto, va riconosciuto, si tratta di compito improbo ed è pertanto comprensibile la scelta di "condividere" piuttosto che "dividere" le competenze, evitando il problema di cesellare i confini tra i rispettivi ambiti regolativi, confidando nel principio di "leale collaborazione", che può considerarsi la panacea delle patologie derivanti dalla ripartizione di competenze Stato-Regioni delineata dal legislatore.

Non a caso il d.lgs. 81/2008 esordisce (art. 1, co. 1) con il riferimento alla garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni con-

cernenti i diritti civili e sociali, che certamente costituisce (*ex art. 117, co. 2, lett. m*) il pilastro “trasversale” su cui costruire il nuovo impianto legislativo nazionale di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, e che di fatto viene a costituire un criterio assorbente e residuale di soluzione di possibili conflitti di competenza.

Se si considera la “strategia” legislativa (di aggiramento del problema della distinzione di competenze mediante la condivisione) si comprende facilmente la tecnica “inclusiva” delle Regioni sottesa alle disposizioni del 2008, che assegnano a queste ultime funzioni importanti e diverse, che possono schematicamente sintetizzarsi nel modo seguente: istituzionali, di indirizzo e coordinamento; informative e promozionali; organizzativo-gestionali; regolate; di controllo e vigilanza (Natullo 2010).

In definitiva, il legislatore del 2008 ha operato la scelta di coinvolgere al massimo le Regioni nel nuovo assetto normativo ed istituzionale, riducendo in tal modo al minimo i rischi di conflitti di competenza, e di una pericolosa concorrenza tra Stato e Regioni nella determinazione delle soglie normative di prevenzione.

#### **4. La “tutela delle condizioni di lavoro” nel codice civile (art. 2087)**

Chiunque si occupi di salute e sicurezza sul lavoro sa bene che, nel nostro ordinamento, la vera norma di principio, al di là dell’art. 32 Cost., è costituita dall’art. 2087 del codice civile, vero e proprio “architrave” dell’apparato normativo di tutela, che sin dal 1942 ha, almeno sulla carta, reso il nostro ordinamento tra i più garantisti nella tutela della salute sui luoghi di lavoro (Albi 2008, Natullo 1995, p. 3 ss.).

Invero, anche dopo la “europeizzazione” del nostro diritto della sicurezza sul lavoro, la norma del codice civile, di “tutela delle condizioni di lavoro” nell’impresa, ha conservato una presenza costante nelle riflessioni della dottrina e nel diritto vivente della giurisprudenza e mantiene ancora integra la sua forza precettiva, che deriva dalla sua illuminata formulazione.

Infatti, con felice semplicità, che nei casi migliori, come questo, vuol dire una complessità portata a soluzione (Brâncusi), la norma dispone che «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 personalità morale dei prestatori di lavoro», in tal modo ponendo in capo al datore di lavoro un “obbligo di sicurezza” di portata assai ampia nonché soggetto a costante aggiornamento.

Le caratteristiche della norma vengono ancor più in risalto dopo le innovazioni legislative del 1994 (d.lgs. 626/1994) e del 2008 (d.lgs. 81/2008) che, certamente, hanno dato nuovo impulso ad una concezione “pubblicistica” dell'obbligo di sicurezza, conseguente alla considerazione della tutela della salute sui luoghi di lavoro come obiettivo ed interesse di carattere pubblico-generale, in questo senso direttamente riconducibile alla tutela costituzionale dell'art. 32 Cost. (Montuschi 1976) ed oggi anche dell'art. 41 Cost. Allo stesso tempo, però, la funzione protettiva della norma nel contratto e nel rapporto di lavoro continua ad essere rilevante per la magistratura, come nel caso delle tutele contro le condotte mobbizzanti o ai fini del riconoscimento della legittimità dei comportamenti di autotutela del prestatore di lavoro che si astiene dalla prestazione pericolosa<sup>12</sup>.

La rilevanza pubblicistica dell'obbligo di sicurezza, che risulta con chiarezza dagli effetti penali della violazione delle norme di prevenzione, non deve infatti far perdere di vista il ruolo significativo che il precepto dell'art. 2087 c.c. assume nell'assetto del contratto e del rapporto di lavoro. La rilevanza “contrattuale” della norma del codice civile è ormai da tempo consolidata, anche grazie agli sforzi compiuti dalla dottrina lavoristica negli anni '70-'80 (Montuschi 1989), con l'obiettivo di superare definitivamente le letture, riduttive, che affermavano la natura (solo) extracontrattuale della responsabilità per violazione della norma codicistica, qualificando in termini di mero interesse legittimo la situazione soggettiva scaturente dalla norma stessa.

Art. 2087 c.c.  
e contratto  
di lavoro

La «pericolosità politica» di quella tesi (Montuschi 1989, p. 55), ha reso storicamente importante l'operazione, come s'è detto propria di quegli anni, di (iper)valutazione del profilo contrattuale, onde rendere indiscutibile che l'obbligo di tutela delle condizioni di lavoro, come previsto dal codice civile, fosse tale «da condizionare ed influenzare l'adempimento delle obbligazioni fondamentali e, in ultima analisi, da modellare lo stesso sinallagma negoziale, qual è tipizzato nella nozione delineta dall'art. 2094 c.c.» (Montuschi 1989, p. 55).

A tali conclusioni s'è in parte adeguata la giurisprudenza: infatti, mossi da quel vivo senso pratico che gli è tipico, i giudici hanno accolto la tesi della natura contrattuale dell'obbligo di cui all'art. 2087 c.c.<sup>13</sup> ma, in sede di riconoscimento della responsabilità risarcitoria per danni alla salute dei prestatori di lavoro, hanno mantenuto l'orientamento, in un certo qual modo “utilitaristico”, all'alternanza o al cumulo delle tutele contrattuale ed aquiliana<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Tra le tante, Cass. 17314/2004; Cass. 9576/2005.

<sup>13</sup> Tra le tante, Cass. 1307/2000; Cass. 13887/2004; Cass. 8522/2004; Cass. 12445/2006.

<sup>14</sup> Cass. 9522/1996; Cass. 602/2000; Cass. 4129/2002; Cass. 4184/2006.

Se a ciò si aggiunge che l'assetto complessivo dei rapporti tra datori e prestatori di lavoro sui luoghi di lavoro – relativamente alla questione della sicurezza del lavoro e salvo le inevitabili eccezioni – è certamente meno squilibrato rispetto agli anni '60-'70, può dirsi che non trova forse più ragion d'essere lo sforzo di accentuare, con riferimento all'obbligo di sicurezza, il nesso con il contratto (ed il rapporto) di lavoro, al contempo sminuendo il riferimento alla valenza pubblicistica di quello.

Non manca comunque chi riprende sostanzialmente la tesi del carattere “bifrontale” dell'obbligo di sicurezza (Smuraglia 1974), sostenendo che l'art. 2087 c.c. «non può essere relegato in un ambito afferente le sole relazioni negoziali derivanti dall'esistenza di un contratto di lavoro subordinato» e che «si può pertanto ritenere che il dovere di sicurezza *ex art.* 2087 c.c. sia per certi versi preesistente alla disciplina contrattuale e si ponga come condizione per il legittimo svolgersi dell'iniziativa economica privata», pur non negando che «d'altro lato la tutela posta dalla norma in esame trova proprio nel contratto di lavoro subordinato il suo sviluppo più incisivo, dal momento che dovrà esplicarsi secondo i connotati tipici di quest'ultimo» (Lai 2010, p. 8 ss.).

In sede applicativa, il consolidato riconoscimento della natura contrattuale delle posizioni soggettive attive e passive discendenti dall'art. 2087 c.c., a parte la valenza emblematica di principio che ad essa si è voluta assegnare negli anni '70-'80, si è successivamente, ed anche recentemente, manifestato, per un verso, in campo processuale, attraverso la maggior tutela che al lavoratore deriva dall'attribuzione dell'onere probatorio in capo al datore di lavoro (di dimostrare la non imputabilità a lui del danno) e soprattutto, sul piano più squisitamente prevenzionale, la possibilità per il prestatore di lavoro (non tanto di agire per l'attuazione in sede giudiziaria dell'obbligo datoriale di sicurezza, ipotesi in concreto piuttosto remota, quanto) di innescare i meccanismi civilistici di autotutela (eccezione di inadempimento: art. 1460 c.c.), attraverso il rifiuto della prestazione pericolosa (c.d. diritto di resistenza, su cui v. *infra*, cap. IV, par. 2).

Come s'è detto, il ricorso giurisprudenziale alla norma di “tutela delle condizioni di lavoro”, sia esso diretto o indiretto, principale o incidentale, è stato frequente e costante negli anni.

In primo luogo, ciò è dovuto ad una funzione generale di garanzia della norma, allo stesso tempo di apertura, integrazione e chiusura del quadro ordinamentale di tutela della sicurezza. Tali caratteristiche della disposizione codicistica sono strettamente legate, come noto, alla sua formulazione, con la previsione dei tre parametri – “particolarità del lavoro”, “esperienza”, “tecnica” – cui, con felice ispirazione, il legislatore commisura l'ambito ed i contenuti dell'obbligo di sicurezza del datore di lavoro.

Come generalmente riconosciuto, infatti, tali parametri conferiscono

I “parametri” normativi. L'art. 2087 c.c. come norma “aperta”

all'art. 2087 c.c. il carattere di clausola generale ed «una funzione di adeguamento permanente dell'ordinamento alla sottostante realtà socio-economica, che ha una dinamicità ben più accentuata di quella dell'ordinamento giuridico, legato a procedimenti e schemi di produzione giuridica necessariamente complessi e lenti»<sup>15</sup>. In sostanza, la norma “apre” il sistema legislativo di tutela delle condizioni di lavoro, che si articola nel ponderoso *corpus* delle norme tecniche, ed allo stesso tempo lo integra, nell'ipotesi in cui, pur non sussistendo obblighi legislativi prevenzionali specifici, si accerti comunque l'esistenza di rischi e la possibilità, secondo le conoscenze tecniche del tempo, di apprestare delle misure di prevenzione<sup>16</sup>. Proprio dal 2087 c.c., infatti, discende un obbligo di continuo aggiornamento, tenendo conto delle acquisizioni tecniche che abbiano un margine sufficiente di sperimentazione e di effettiva conoscenza oltre il mondo strettamente scientifico.

Più avanti si approfondirà l'incidenza sulla specifica questione della “massima sicurezza tecnologica”. Per il momento, interessa evidenziare l'esistenza in capo al datore di lavoro, grazie appunto al carattere di norma “in bianco” dell'art. 2087 c.c., e dei parametri in esso contenuti, di un obbligo di continuo adattamento ed aggiornamento degli standard di prevenzione e dell'obbligo di adottare, anche in mancanza di specifiche misure (normative) di prevenzione, le misure generiche di prudenza e le cautele necessarie a tutelare l'integrità del prestatore di lavoro<sup>17</sup>.

Paradigmatiche di questa particolare “dote” dell'art. 2087 c.c. possono ritenersi le decisioni con cui i giudici hanno affermato la responsabilità del datore di lavoro per i danni riportati dai lavoratori esposti all'amianto<sup>18</sup>, così come quelle in materia di fumo passivo<sup>19</sup>.

La formulazione della norma ha dunque consentito alla giurisprudenza di allargarne molto la funzione prevenzionale (D'Aponte 2018, p. 9 ss.; Malzani 2014): estremamente significativi sono gli orientamenti volti ad estendere la tutela dell'art. 2087 c.c. anche a copertura dei rischi derivanti dal (super)lavoro eccessivamente stressante/usurante<sup>20</sup>. Collegata a quest'ultima è la giurisprudenza che riconosce l'incidenza del 2087 c.c. anche sull'organizzazione e i ritmi di lavoro<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Cass. 5048/1988.

<sup>16</sup> Cass. pen. 18552/2005.

<sup>17</sup> Cass. 11704/2003; Cass. pen. 13377/1999.

<sup>18</sup> Tra le tante, App. Venezia 15 gennaio 2001, Cass. pen. 2134/1999; Cass. pen. 8204/2003.

<sup>19</sup> Cass. 24404/2006; Cass. 4211/2016.

<sup>20</sup> Cass. 8267/1997; Cass., sez. lav., 5/2002; Cass. 19434/2006; Cass. 9945/2014.

<sup>21</sup> Cass. 1162/2014.

L'ampiezza e l'efficacia della "copertura" giuridica assicurata dall'art. 2087 c.c. è dunque anche dimostrata dai profili applicativi sul versante della tutela, oltre che dell'integrità fisica, della "personalità morale" del prestatore di lavoro. Si tratta di ipotesi tra le più significative nelle quali la norma del codice civile ha dimostrato la sua capacità di riempire le lacune del quadro normativo, fornendo un essenziale supporto in assenza di specifiche disposizioni di tutela.

In tal modo, l'art. 2087 c.c. ha, in particolare, offerto una solida base normativa ai giudici per la tutela dei prestatori di lavoro nei casi di molestie sessuali e, più in generale, di vessazioni sul lavoro (su cui v. cap. V, par. 3). È infatti nell'obbligo di sicurezza del datore di lavoro, *ex art. 2087 c.c.*, ed in particolare nella parte che fa riferimento alla tutela della "personalità morale" oltre che fisica del lavoratore, che la giurisprudenza ha rinvenuto le ragioni per affermare la responsabilità del datore di lavoro – diretta o indiretta e solidale – per le molestie sessuali subite ad opera dello stesso datore di lavoro o di altri dipendenti<sup>22</sup>. Più in generale, altrettanto importante è il ruolo giocato dalla norma del codice civile nella tutela del lavoratore contro il *mobbing* e nella definizione qualitativa e quantitativa dei conseguenti danni risarcibili (v. cap. V, par. 3 e cap. VII, par. 4).

L'art. 2087 c.c. ha in questo modo aperto nuove frontiere, portando ancora più in avanti i confini della sicurezza del lavoro, per una più ampia e complessiva tutela della persona del lavoratore nei luoghi di lavoro.

## 5. (segue). L'art. 2087 c.c. tra misure "nominate" e "innominate"

Proprio in virtù del menzionato carattere di clausola generale immanente all'art. 2087 c.c., in dottrina e in giurisprudenza si è dibattuto sull'estensione dell'obbligo di sicurezza datoriale, peraltro contrattualmente esigibile<sup>23</sup>, giungendo a distinguere tra misure "nominate" e "innominate".

Il *discrimen* tra le due tipologie di misure è da rintracciarsi nella previsione espressa, o meno, a livello di diritto positivo, delle misure atte a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori, in base a quanto previsto dall'art. 2087 c.c.

Infatti, al datore di lavoro, in forza dei parametri cui il legislatore

---

<sup>22</sup> Cass. 7768/1995; Cass. 5049/2000; Cass. 7097/2018.

<sup>23</sup> In merito all'autotutela del lavoratore si rinvia al cap. IV, par. 2.

rapporta (e condiziona) l'obbligo di sicurezza datoriale (v. par. 4), può essere richiesta non solo l'osservanza di tutte quelle misure specificamente previste dalla legge o da atti regolamentari e amministrativi, ma altresì di quelle misure che, seppur innominate (*id est*, non tipizzate), siano comunque necessarie a tutelare la salute (fisica e non) dei lavoratori<sup>24</sup>. Come infatti riconosciuto in giurisprudenza, «la tutela della salute dei lavoratori genericamente intesa [...] impone al datore di lavoro di adottare non solo le particolari misure tassativamente imposte dalla legge in relazione allo specifico tipo di attività esercitata e quelle generiche dettate dalla comune prudenza, ma anche tutte le altre misure (**appunto quelle innominate**) che in concreto si rendano necessarie per la tutela della sicurezza del lavoro in base alla particolarità dell'attività lavorativa, all'esperienza ed alla tecnica»<sup>25</sup>.

Di qui il carattere dinamico (Giubboni 2020) e la «capacità espansiva» (Marazza 2020) dell'art. 2087 c.c., in quanto norma capace di adattarsi alla continua (e inevitabile) emersione di rischi anche “esogeni” all'attività lavorativa strettamente considerata e, dunque, di espandere le maglie dell'obbligo di sicurezza cui il datore di lavoro soggiace.

Ne consegue però il rischio di configurare in capo al datore di lavoro una responsabilità di natura oggettiva. Rischio per scongiurare il quale si deve ritenere che questi sia chiamato a rispondere del suo inadempimento almeno a titolo di colpa, elemento soggettivo, quest'ultimo, da intendersi quale «difetto di diligenza nella predisposizione delle misure idonee a prevenire ragioni di danno per il lavoratore»<sup>26</sup>.

Il dibattito sopra richiamato sull'estensione dell'obbligo datoriale derivante dall'art. 2087 c.c. rinvia a quello sui principi generali (massima sicurezza tecnologicamente possibile), su cui v. *infra* par. 7.

---

<sup>24</sup> Cass. 10145/2017; Cass. 24742/2018; Cass. pen. 50000/2018; Cass. 3282/2020.

<sup>25</sup> Cass. 8911/2019.

<sup>26</sup> Cass. 8911/2019. In proposito, v. anche Cass. 12347/2016, secondo cui l'art. 2087 c.c. «permette di imputare al datore di lavoro non qualsiasi evento lesivo della salute dei propri dipendenti, ma solo quello che concretizzi le astratte qualifiche di negligenza, imprudenza, imperizia o inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline, dovendo per contro escludersi la responsabilità datoriale ogni qualvolta la condotta sia stata diligente ovvero non sia stata negligente (imprudente, imperita, ecc.) in ordine allo specifico pericolo di cagionare proprio quell'evento concreto che in fatto si è cagionato, cioè quando la regola cautelare violata non aveva come scopo anche quello di prevenire quel particolare tipo di evento concreto che si è effettivamente verificato (o almeno un evento normativamente equivalente ad esso)».



## 6. Dalla normativa tecnica degli anni '50 al c.d. Testo Unico (d.lgs. 81/2008)

Come già anticipato, l'ordinamento italiano, ben prima dell'avvento della normativa comunitaria ed eurounitaria, era già dotato di un articolato sistema di norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Oltre al fondamentale art. 2087 c.c., infatti, negli anni '50 veniva apprestata una specifica legislazione tecnica (Natullo 1995, p. 29 ss.), costituita da diversi decreti delegati ("Norme generali e speciali in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene sul lavoro"<sup>27</sup>). Normativa con cui, per la prima volta, si apprestava una organica disciplina legislativa con finalità, appunto, di prevenzione, superando la logica, puramente assistenziale e risarcitoria, di "monetizzazione" del rischio (professionale), fino ad allora imperante e tipica del sistema della assicurazione infortuni sul lavoro, per affermare una nuova logica, nella consapevolezza della evitabilità degli infortuni e delle malattie professionali.

Inoltre, si deve a quelle disposizioni l'apposizione di alcuni punti fermi, in particolare relativi al campo di applicazione ed ai soggetti responsabili, rimasti tali anche dopo la rivoluzione copernicana degli anni più recenti, e sui quali il diritto vivente ha costruito elaborazioni tuttora valide, peraltro riprese dalla legislazione più recente che ne ha consacrato il valore normativo (si pensi in particolare alla "tripartizione" dei soggetti responsabili: datore di lavoro, dirigente, preposto; all'istituto della "delega di funzioni"; o anche alla stessa nozione di "lavoratore" protetto).

Quella normativa, però, non poteva non risentire del diverso assetto, per così dire, dei rapporti di forza tra "azienda" e "lavoratori", rispetto alla fine del XX secolo, e della sua traduzione nelle politiche del diritto. Nel senso che sino ad un certo punto il legislatore era allora in grado di spingersi, e non solo ovviamente per motivi tecnici, nella imposizione di limiti ai modi di produzione e di organizzazione del lavoro per finalità di salvaguardia della salute dei lavoratori.

Ciò spiega la scelta di una tecnica legislativa quasi esclusivamente indirizzata a migliorare le condizioni oggettive di svolgimento dell'attività lavorativa, imperniata cioè sulla prevenzione tecnologica, volta a considerare essenzialmente il complesso degli strumenti di carattere, appunto, tecnico-oggettivo – dispositivi di sicurezza, condizioni di idoneità dell'ambiente –, obliterando il rapporto causale tra i fattori di rischio e la persona del lavoratore (prevenzione "soggettiva"), e limitando l'incidenza della prevenzione sulla organizzazione del lavoro.

---

<sup>27</sup> Così la l. 51/1955.

Rispetto a tale assetto, la normativa europea ha imposto una svolta decisa, attuata in Italia dapprima con il d.lgs. 626/1994, poi con il d.lgs. 81/2008 (c.d. Testo Unico su salute e sicurezza del lavoro, su cui Zoppi, Pascucci, Natullo 2010; Montuschi 2011; Pascucci 2017)<sup>28</sup>. Con quest'ultimo decreto legislativo, infatti, in attuazione della l. delega 123/2017, il legislatore provvedeva ad una ulteriore razionalizzazione del quadro normativo in materia, ancora piuttosto disarticolato dopo l'intervento del 1994, e non ben coordinato con la normativa previgente, specie sul versante delle abrogazioni.

Il d.lgs.  
626/1994

Sebbene conosciuto come "Testo Unico", in realtà la normativa del 2008 non lo è sul piano strettamente tecnico. Residuano infatti altre disposizioni in materia (tra cui, ad es. il d.lgs. 271/1999, concernente la sicurezza a bordo delle navi); ma, di certo, il d.lgs. 81/2008 deve considerarsi la normativa generale di primario riferimento per quanto concerne la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Il c.d. Testo  
Unico del 2008

La normativa riflette chiaramente l'origine europea, sia sul piano della struttura che su quello della impostazione tecnica.

Sul primo versante, infatti, è divisa in diversi titoli (tredici, ma di fatto quattordici, se si considera il XIII *bis*, successivamente inserito) che, come già nel d.lgs. 626/1994, riproducono, per la quasi totalità, ciascuno una specifica direttiva europea: il Titolo I, la direttiva "quadro" o "madre" (89/391) che contiene i principi generali del nuovo sistema di prevenzione e sulla scorta della quale il sistema è stato successivamente implementato, con riguardo a rischi e/o settori specifici, dalle numerose direttive particolari o "figlie", cui si riferiscono i successivi titoli del d.lgs. 81/2008, con l'aggiunta di due titoli finali (XII e XIII) dedicati ad alcune disposizioni in materia penale ed alle disposizioni transitorie e finali<sup>29</sup>.

Sul versante della impostazione tecnica e di politica del diritto, ulteriormente rafforzando le innovazioni del 1994, la normativa implementa l'impostazione europea, basata su alcuni snodi essenziali, i principali dei quali sono: a) la prevenzione "soggettiva", per la quale è essenziale

---

<sup>28</sup> Importanti modifiche ed integrazioni al decreto sono state apportate nel 2009, con il d.lgs. 106/2009.

<sup>29</sup> Come si avrà modo di verificare più avanti, le norme del decreto, per altro soggette a modifiche ed integrazioni anche a seguito degli aggiornamenti della specifica normativa europea, sono altresì integrate e implementate, continuativamente, da fonti sub-legislative (disposizioni ministeriali, norme tecniche, ecc.) nonché attraverso gli "interpelli" elaborati dall'apposita Commissione presso il Ministero del lavoro.

Sul sito dell'Ispettorato Nazionale del lavoro (INL), è possibile scaricare un utile ed aggiornato "ipertesto" del d.lgs. 81/2008, con i richiami ipertestuali a predette disposizioni ed interpelli, al link: <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/strumenti-e-servizi/Pagine/Testo-unico-salute-e-sicurezza.aspx>.

la considerazione del rapporto tra persona del lavoratore, e la sua condotta, ed il contesto lavorativo ed i suoi rischi; da cui la rilevanza essenziale degli obblighi di informazione e formazione dei lavoratori stessi (e dei loro rappresentanti: artt. 36-37); b) l'organizzazione "tecnica" e "procedurale" della prevenzione in azienda, da cui la previsione del Servizio di Prevenzione e Protezione (artt. 31 ss.) e del "Documento di Valutazione dei Rischi" (artt. 28 ss.); c) la partecipazione dei lavoratori attraverso specifiche rappresentanze (i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza – RLS: artt. 47 ss.).

Profili di continuità con la normativa degli anni '50 si rinvencono principalmente, a parte alcune disposizioni tecniche, essenzialmente nella articolazione dei soggetti responsabili degli obblighi di sicurezza in azienda (la "classica" tripartizione: datore di lavoro, dirigente, preposto). Laddove sul versante dei lavoratori, riflette i cambiamenti epocali del nuovo millennio, sinteticamente riassumibili nel passaggio dal lavoro (subordinato) "stabile" ai lavori "flessibili" (subordinati) ed "atipici" (collaborazioni autonome).

## 7. Principi generali e "confini" dell'obbligo di sicurezza

Quanto sopra illustrato, con riguardo in particolare al carattere "elastico" della formulazione dell'art. 2087 c.c. ed in generale al contemperamento tra salute e lavoro nonché tra salute ed impresa, anticipava la delicata questione del limite massimo cui può/deve tendere l'obbligo del datore di lavoro di apprestare opportune misure di prevenzione atte a garantire la salute dei lavoratori.

Sul piano generale, e dei nostri principi costituzionali, la risposta parrebbe, infatti, chiara: la salute, quale bene indisponibile, prevale nella scala gerarchica dei valori sia sull'"impresa" che sul "lavoro"; dunque, non è possibile porre limiti alle misure di prevenzione in funzione di esigenze economiche-produttive dell'impresa.

Quando però si trasporta il modello ideale della sicurezza del lavoro nelle concrete realtà aziendali, l'affermazione di principio (la salute prima di tutto) rischia di diventare semplicistica, potendo implicare, portata ai suoi estremi, l'inevitabilità di misure eccessive (chiusura dell'azienda), per mancata applicazione di strumenti e tecniche di prevenzione, possibili in teoria, ma solo a costi assolutamente improponibili, o magari di carattere sperimentale.

E non è un caso che, nei diversi sistemi nazionali, si siano consolidati due diversi principi: da un lato quello, più garantista, della Massima Sicurezza Tecnologicamente Possibile, per il quale cioè non può esserci

alcun limite all'obbligo di apprestare misure di prevenzione se non quello della loro conoscenza e fattibilità tecnologica; dall'altro lato quello della Massima Sicurezza Ragionevolmente Praticabile, per cui, invece, il predetto obbligo può trovare contemperamento con le esigenze economico-organizzative dell'azienda, principio non a caso affermato negli ordinamenti anglosassoni, tradizionalmente più liberisti (Natullo 2007, p. 79 ss.).

Nel nostro ordinamento, sul piano della legislazione speciale di prevenzione, la questione si è posta sin dalle origini del sistema normativo, con riferimento sia alla formulazione dell'art. 2087 c.c., sia ad alcune disposizioni della legislazione tecnica degli anni '50 che, deve ricordarsi, aveva rilevanza penale (assistita, cioè, da sanzioni penali).

Partendo dalla disposizione del codice civile, la sua formulazione risulta sul punto del tutto conforme alla scala costituzionale di valori: il datore di lavoro “deve” apprestare “tutte” le misure possibili secondo l'esperienza e la tecnica (dunque Massima Sicurezza Tecnologica).

Nella legislazione speciale, oltre alle disposizioni che specificano le misure da applicare, e/o specificano le soglie (c.d. “valori-limite”: v. ad es. art. 254, d.lgs. 81/2008) superate le quali scattano gli obblighi di apprestare misure di prevenzione, vi sono però state, e tuttora vi sono, disposizioni (c.d. norme “elastiche”) che, con formulazione simile all'art. 2087 c.c., sganciano gli obblighi di prevenzione sia da qualsiasi specifica soglia/valore limite, sia dalla precisa previsione della misura da applicare (v. ad es., con riferimento ai rischi da rumore, l'art. 24 d.p.r. 303/1956 o, più di recente, l'art. 41 d.lgs. 277/1991 e l'art. 182 d.lgs. 81/2008), sostanzialmente disponendo l'applicazione di tutte le misure possibili atte a ridurre i rischi.

Nel caso di predette norme tecniche, la questione viene complicata dall'intreccio con i principi penalistici, ed in particolare con quello di legalità, di cui all'art. 25 Cost. (il ben noto *nulla poena sine lege*), per il quale non sono compatibili con il nostro ordinamento le norme penali c.d. “in bianco”, che cioè non specificano esattamente la condotta commissiva o omissiva che integra il reato e fa scattare la pena; e norme “elastiche”, come quelle sopra citate, sono appunto in odore di illegittimità, e sono, infatti, state più volte oggetto di pronunce della Corte costituzionale.

Tutto ciò premesso, nel nostro ordinamento sono prevalse, anche nella giurisprudenza, letture garantiste, facendo della (massima) fattibilità tecnologica il principio fondamentale del sistema prevenzionale, in positivo come in negativo: operativamente, infatti, quel principio si è tradotto in due principali criteri applicativi ed ermeneutici: per un verso, la soglia di attenzione del datore di lavoro non deve mai abbas-

Principio di  
legalità e Corte  
costituzionale

# Indice

---

*pag.*

## Capitolo I

### **L'obbligo di sicurezza nell'evoluzione normativa**

1. Dalla tutela “per” gli infortuni sul lavoro alla tutela “contro” gli infortuni	1
2. La tutela della salute nell'ordinamento europeo ed internazionale	4
3. La tutela della salute nella Costituzione	7
4. La “tutela delle condizioni di lavoro” nel codice civile (art. 2087)	10
5. (segue). L'art. 2087 c.c. tra misure “nominate” e “innominate”	14
6. Dalla normativa tecnica degli anni '50 al c.d. Testo Unico (d.lgs. 81/2008)	16
7. Principi generali e “confini” dell'obbligo di sicurezza	18
8. Le “altre” tutele: le Buone Prassi e la contrattazione collettiva	22
9. Dalla tutela dell'integrità fisica alla tutela della salute psico-fisica del lavoratore	27
10. L'impatto della pandemia “Covid-19” sulla sicurezza del lavoro tra ambiente interno ed esterno	28

## Capitolo II

### **Il sistema di prevenzione sui luoghi di lavoro: ambito applicativo e soggetti responsabili**

1. Gli “ambienti di lavoro”: contesti aziendali e rapporti di lavoro	33
2. (segue). Gli infortuni <i>in itinere</i>	35
3. Contesti aziendali e soggetti responsabili nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale	36
4. (segue). Il “datore di lavoro”	38
5. I dirigenti. I preposti	41
6. Ripartizione e articolazione degli obblighi di sicurezza. La delega di funzioni	44
7. Altri soggetti responsabili	47

### Capitolo III

#### **Il sistema di prevenzione sui luoghi di lavoro: tecnicità e obblighi fondamentali**

1. Gli obblighi fondamentali nel sistema di prevenzione. La Valutazione dei rischi ed il DVR	49
2. Le “ <i>technicalities</i> ”. Professionalità e competenze nel sistema di prevenzione. Il Servizio di Prevenzione e Protezione	54
3. Il Medico Competente e la Sorveglianza sanitaria	56
4. (segue). Inidoneità alla mansione, disabilità e accomodamenti ragionevoli	59
5. Sistema di prevenzione e organizzazione aziendale	62

### Capitolo IV

#### **I destinatari delle tutele. I lavoratori ed i loro rappresentanti**

1. Lavoratori e “oltre”: articolazione dei rapporti di lavoro e articolazione delle tutele	67
1.1. Lavoratori autonomi, parasubordinati, occasionali e intermittenti	69
1.2. Lavoro a domicilio, telelavoro, lavoro agile	71
1.3. Lavoro somministrato, distacco	73
1.4. Tirocinanti e stagisti	74
1.5. Lavoro mediante piattaforme digitali. I <i>Riders</i>	75
1.6. Computo dei lavoratori e obblighi aziendali	77
2. Diritti, tutele e autotutele dei lavoratori	79
3. Il rovescio della medaglia: gli obblighi di sicurezza dei lavoratori	83
4. I “rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza” tra controllo e partecipazione	85
5. Gli Organismi Paritetici	91

### Capitolo V

#### **Settori produttivi, rischi, tutele**

1. Obbligo di sicurezza e articolazione delle tutele: settori e specifici rischi	95
2. Appalti e Cantieri	96
2.1. Appalti interni	98
2.2. Cantieri temporanei e mobili	100
2.3. Appalti pubblici	105
2.4. Ambienti confinati	107
3. La tutela della salute psico-fisica	108
3.1. Lo stress lavoro correlato	108

	<i>pag.</i>
3.2. Le vessazioni sul lavoro. <i>Mobbing, Straining</i> , ecc.	111
4. Il rischio da Covid-19. Vaccinazioni e rapporto di lavoro	116

## Capitolo VI

### Il Sistema istituzionale

1. Gli organi di indirizzo e coordinamento (Comitato Nazionale; Comitati Regionali)	121
2. Gli organi consultivi e tecnici (Commissione Consultiva Permanente; Inail)	123
3. Gli organi di vigilanza (INL; ASL)	124

## Capitolo VII

### Il sistema sanzionatorio penale e civile

1. Il regime sanzionatorio nel d.lgs. 81/2008 (e nel codice penale)	129
2. La prescrizione con diffida tra vigilanza e sanzioni	133
3. La sospensione dell'attività imprenditoriale	135
4. "Dopo" l'infortunio (o la malattia professionale): danno, responsabilità, risarcimento	138
5. Covid-19 e infortuni sul lavoro	142

<i>Riferimenti bibliografici</i>	145
----------------------------------	-----