



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea Magistrale in Management pubblico e dei Sistemi socio sanitari.

LA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO NELL'AMBITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DEI RISCHI

Relatore: Chiar.mo
Prof. Laura Torsello

Tesi di Laurea di:
Sara Giannangeli

Anno Accademico 2019-2020

A mio Padre e mia Madre: grazie per ieri, oggi e domani.

Al destino, a volte amico a volte nemico.

Agli affetti di sempre e a quelli nuovi.

Al mio angelo custode A., grazie per avermi salvata e resa una persona migliore.

A me.

Augurandomi di camminare sempre con le persone giuste accanto.

Indice

Primo capitolo – Normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro

- 1.1. Sicurezza del lavoro e strumenti per la prevenzione
- 1.2. Le norme del Codice penale del 1930, l'art. 2087 del Codice civile, la Costituzione e la disciplina prevenzionistica degli anni '50
 - 1.2.1. Sicurezza sul lavoro e centralità dell'art. 2087 c.c.
 - 1.2.2. La natura di norma generale dell'art. 2087 c.c.
- 1.3. La riforma sanitaria del '78, le modifiche al sistema penale, il sistema delle prescrizioni, le direttive europee e i decreti degli anni '90
 - 1.3.1. La riforma sanitaria del '78
 - 1.3.2. Modifiche al sistema penale introdotte con la l. 689/1981
 - 1.3.3. Il sistema delle prescrizioni
 - 1.3.4. Le direttive europee e i decreti degli anni '90
- 1.4. Dal D. Lgs. n. 626/1994 alla legge delega del 2007 e al c.d. Testo Unico del 2008

1.5. I caratteri generali dell'attuale disciplina e il problema dell'effettività

1.6. Undici anni dopo l'emanazione del D. Lgs. 81/2008

1.6.1. L'assetto delle fonti

1.6.2. L'ambito soggettivo

1.6.3. Il sistema istituzionale

1.6.4. L'organizzazione

Secondo capitolo – La sicurezza sul lavoro nella Pubblica Amministrazione

2.1. Salvaguardia della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e dignità

2.1.1. Breve premessa

2.1.2. Il benessere organizzativo: nozione di salute e legalità nell'ambito delle
PP.AA.

2.1.3. Nesso tra salute e organizzazione

2.1.4. Tutela della salute e sicurezza nella disciplina del pubblico impiego

2.2. Pubbliche Amministrazioni: la normativa sul benessere organizzativo

2.2.1. Il benessere organizzativo: nozione di salute e legalità nell'ambito delle
PP.AA.

2.2.2. Come ottimizzare la qualità della vita sul luogo di lavoro con la
comunicazione

2.3. L'individuazione del datore di lavoro pubblico

2.3.1. Il sistema della sicurezza nei luoghi di lavoro della P.A.

2.3.2. Funzione politica e burocratica nella P.A.

2.3.3. Il datore di lavoro pubblico

2.3.4. La delega di funzioni

3. Terzo capitolo – Il sistema di valutazione dei rischi

3.1. La definizione di “valutazione dei rischi”

3.2. I rischi lavorativi

3.2.1. I rischi per la sicurezza

3.2.2. I rischi per la salute

3.2.3. I rischi trasversali

3.3. Il Documento di Valutazione dei Rischi (DVR)

3.3.1. I soggetti coinvolti nella redazione del DVR

3.3.2. La procedura standard di valutazione dei rischi

3.3.3. Il contenuto del Documento di Valutazione

3.4. La responsabilità del datore di lavoro e le relative sanzioni per l'inosservanza degli adempimenti riguardanti il DVR e la sicurezza dei lavoratori

Primo capitolo – Normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro

1.1. Sicurezza del lavoro e strumenti per la prevenzione

Il gravissimo problema degli infortuni sul luogo di lavoro e delle lesioni alla salute dei lavoratori nasce con l'inizio dell'industrializzazione in Italia, con l'imponente trasferimento nelle città di lavoratori che lavoravano nelle campagne e con il passaggio al lavoro industriale di molti artigiani, con l'utilizzo sempre maggiore di donne e fanciulli e nella totale mancanza di limiti all'orario di lavoro e di altre norme a salvaguardia di tali soggetti.

Da tutto ciò ne è scaturita la questione sociale e da essa la legislazione sociale, ossia i primi interventi dello Stato a salvaguardia dei lavoratori, che hanno posto limiti all'orario lavorativo, regolato l'utilizzo delle donne e dei fanciulli ed il lavoro nelle industrie insalubri o pericolose e, in special modo, imposto l'assicurazione obbligatoria al fine di poter meglio fronteggiare eventuali infortuni, a seguito delle esperienze della mutualità volontaria e dell'assicurazione facoltativa¹. Da questo

¹ Per una sintesi di queste vicende e per la specifica bibliografia sul punto posso rinviare a M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2014, p. 4 ss.; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 26 ss.; R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2016, p. 35 ss. Sugli enormi limiti di questa legislazione, definita "crococrossina in quanto... concepita più come terapia d'urgenza che come strumento di governo della transizione alla società industriale" v. U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 67 ss.

momento per più di un secolo si sono susseguiti molteplici interventi sia da punto di vista normativo, sia da quello istituzionale e organizzativo in maniera tale da riuscire a rendere tale problematica meno tragica ed instaurare un sistema in grado di prevenire gli infortuni e le malattie professionali.

Tuttavia, i risultati che sono scaturiti da queste iniziative sono ancora molto insoddisfacenti; in Italia, infatti, *“la sicurezza del lavoro è ancora un obiettivo da raggiungere: gli infortuni sul lavoro stanno poco al di sotto del milione l’anno, mentre il conto delle c.d. morti bianche è di circa tre al giorno (un migliaio, morto più, morto meno, l’anno)”*², a cui devono sommarsi le malattie professionali, il cui carattere devastante per persone e famiglie si sta palesando nel corso degli ultimi tempi in forme nuove e più vaste.

Inizialmente e in via generale, il diritto del lavoro, dopo lo Statuto dei lavoratori, è riuscito a cambiare la vita di molti per l’elevato livello di effettività che alle sue norme è stato garantito dalla forza del sindacato, dalla previsione della reintegra nel posto di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato, da talune soluzioni in termini procedurali-sanzionatorie (quale, ad esempio, l’art. 28 St. lav.), dalla gestione sindacale del contenzioso e dalla nuova cultura di molti giudici.

² V. M.V. BALLESTRERO-G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 402.

Tuttavia, al momento, la situazione non sta più in questi termini: si è assistito ad un arretramento dei diritti e alla progressiva erosione degli strumenti che li rendevano effettivi.

Per quanto riguarda la tematica della sicurezza, il legislatore ha tentato di mirare sull'aspetto della prevenzione e di interessarsi soprattutto alle modalità per renderla effettiva, il che vuol dire far sì che le misure ed i comportamenti imposti o suggeriti o auspicabili siano concretamente attuati e che la cultura della sicurezza cresca davvero.

Evidentemente i risultati delle novità sul piano delle norme e dell'organizzazione ancora non sono visibili. Per questo, uno dei compiti del giuslavorista può essere proprio quello di discernere, nell'ambito dei vari strumenti immessi al fine di assicurare la sicurezza, quelli più adeguati a promuovere l'effettività della prevenzione.

1.2. Le norme del Codice penale del 1930, l'art. 2087 del Codice civile, la Costituzione e la disciplina prevenzionistica degli anni '50

Certamente, una indiretta funzione di prevenzione degli infortuni sul lavoro, da una prospettiva penale e non più civile, poteva essere espletata dalla previsione dei reati di omicidio e di lesioni colpose, tuttavia deve ricordarsi che il Codice penale del 1930 ha inserito delle ipotesi di reato con funzione prevenzionistica diretta. Da una parte, come risaputo, si tratta della rimozione, del danneggiamento o della omissione della collocazione di impianti, apparecchi, segnali destinati a impedire incidenti sul lavoro, puniti a titolo di dolo con la reclusione da 6 mesi a 5 anni, e da 3 a 10 anni se dal fatto fosse ne fosse scaturito un infortunio (art. 437); dall'altra, della mancata collocazione colposa di mezzi destinati al soccorso contro infortuni sul lavoro, cui è parificata la loro rimozione od il fatto di renderli inutilizzabili (art. 451).

Tali norme per lunghissimi anni non sono state quasi mai applicate.

Anche ai nostri giorni la seconda norma è ritenuta statisticamente priva di rilievo³.

La prima, dopo un lungo periodo di silenzio, provocato sia alla durezza delle pene sia al complicato rapporto con le contravvenzioni disposte per la violazione delle minute disposizioni sulla sicurezza, ha iniziato ad essere applicato solamente a

³ V. S. DOVERE, Sicurezza del lavoro e sistema penale, in G. NATULLO (a cura di), Salute e sicurezza sul lavoro, cit., p. 229.

partire dagli anni '70 del secolo scorso, sebbene si sia trattato in ogni caso di una attuazione assai ardua, dibattuta, sovente minimalista⁴, con una funzione di prevenzione assai ridimensionata.

Una valutazione analoga può espletarsi anche per ciò che concerne l'art. 2087 c.c. il qual ha immesso una disposizione di carattere generale in teoria molto importante sul piano della prevenzione degli infortuni, obbligando all'imprenditore di *“adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro”*. Si tratta di una norma generale⁵, aperta, ma anche di una norma di chiusura del sistema prevenzionistico, che impone l'attuazione di ogni altra misura volta a dare la massima sicurezza tecnologicamente possibile⁶.

L'art. 2087 c.c. impone al datore di lavoro di aggiornarsi, di individuare caso per caso le misure da impiegare nel caso concreto, in maniera tale che la protezione sia completa ed efficace⁷.

⁴ Sul punto si può rinviare, a mero titolo d'esempio, a T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Milano, FrancoAngeli, 1976, p. 149 ss.; C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, in *“Enciclopedia giuridica del lavoro”* diretta da G. MAZZONI, Padova, Cedam, 1980, p. 144.

⁵ Su tale carattere v. in particolare P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, in *“Il Codice civile”*, Commentario fondato da P. SCHLESINGER e diretto da F.D. BUSNELLI, Milano, Giuffrè, 2008, p. 78 ss.

⁶ Sul punto v., ad es., C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1993, p. 343.

⁷ V. GUERINI, *Osservazioni sull'obbligo di sicurezza*, in *“Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”*, 1977, IV, p. 578 ss.

È stato, altresì, aggiunto come non basti programmare le misure espressamente previste, bensì è richiesta l'adozione delle regole di comune prudenza, diligenza ed accortezza connaturate all'espletamento di ogni attività che rechi un vasto margine di pericolo, dovendosi rendere sicuro tutto l'ambiente lavorativo, ossia qualsiasi posto in cui può accedere il lavoratore; quest'obbligo di sicurezza va ad includere tutte le fasi dell'attività lavorativa e tutta l'organizzazione del lavoro ed impone un idoneo controllo da parte dell'imprenditore, dei dirigenti o dei preposti, in modo da riuscire adeguatamente a monitorare la sicurezza delle modalità di svolgimento del lavoro nonché l'impiego di adeguati mezzi di protezione.

Tuttavia, tutte le potenzialità prevenzionistiche presenti nel dettato ex art. 2087 c.c. si sono potute esprimere solamente dopo alcuni decenni dalla sua emanazione, quando, al termine di una travagliata discussione dottrinale, è preponderata l'opinione per la quale la norma attua gli obblighi del datore di lavoro e i diritti dei singoli lavoratori che perfezionano il contenuto del contratto e del rapporto individuale di lavoro.

Il recupero della norma codicistica si è mosso parallelamente con la graduale attuazione delle norme costituzionali, venendo qui in gioco specialmente la protezione della salute "*come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*" (art. 32, comma 1)⁸ e il limite posto alla libertà di iniziativa economica

⁸ Sui caratteri generali del diritto alla salute v. R. FABOZZI, Il bene "salute", cit., p. 25 ss.

per ciò che concerne il rispetto della sicurezza, libertà e dignità umana (art. 41, comma 2), ma anche a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione le potenzialità dal punto di vista prevenzionistico dell'art. 2087 c.c. non vennero adeguatamente coltivate e la costante tragicità degli infortuni ha spinto il legislatore ad optare per un percorso differente (quello dell'imposizione di svariate regole prevenzionistiche minute e particolari, la cui trasgressione era sovente sanzionata penalmente, sebbene con pene estremamente blande) al fine di ridurli. Si tratta del d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, sulla prevenzione in generale, del d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303 sul tema dell'igiene del lavoro e di molti altri decreti riguardanti la prevenzione nelle singole attività (rilevante era il d.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164 concernente la prevenzione nelle costruzioni).

Tale complesso normativo è risultato ininfluente rispetto all'obiettivo dell'effettività della prevenzione: le tecniche sanzionatorie di tipo civilistico (quali il rifiuto di eseguire la prestazione con diritto alla retribuzione, impiego dell'art. 700 c.p.c. al fine di ottenere l'esecuzione di misure fungibili in forma specifica) apparivano estremamente deboli, le norme del Codice penale difficilmente potevano trovare applicazione, quelle dei decreti prevenzionistici venivano sanzionate in modo estremamente leggero, con contravvenzioni che potevano

essere agevolmente oblabili, e con una insufficiente applicazione delle pene detentive per i casi più gravi⁹.

Scarsamente incisiva è stata anche l'attuazione dell'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, che ha attribuito a loro rappresentanze il diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e le malattie professionali e di incoraggiare la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione delle misure atte a salvaguardare la loro salute ed integrità fisica.

La norma attuava la parola d'ordine dei lavoratori della "non delega" ad altri dei problemi inerenti alla loro salute e sicurezza e voleva capovolgere la tendenza a ripiegare sulla monetizzazione dei rischi, ma le organizzazioni sindacali non sono state in grado di utilizzare al massimo tutte le opportunità che essa apriva¹⁰.

Tuttavia, tutte le misure preventive adottate non sono riuscite a ridurre la percentuale di infortuni e malattie professionali e di esse si è parlato solo dopo che gli eventi erano oramai già accaduti, ossia in sede di processi per lesioni od omicidio colposo o in sede civile, per i pregiudizi non coperti dall'assicurazione Inail.

⁹ V. C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, cit., p. 344-345 e C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit. p. 140. Sull'inefficacia di questa normativa v. pure L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit., p. 79 e A. LASSANDARI, *La sicurezza del lavoro*, cit., p. 658 ss. e la dottrina ivi citata. La possibilità dell'azione di adempimento delle misure dovute con eventuale esecuzione forzata in caso di inadempimento è stata particolarmente difesa da P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo*, cit., p. 221 ss.

¹⁰ V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit., p. 11 e C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit., p. 138. Per come il sindacato intendeva prendersi carico dei problemi della sicurezza v., ad es., il n. 28 di Quaderni di rassegna sindacale, gennaio-febbraio 1971.

E già nel 1980 si aveva ben chiaro il bisogno di riformare tutta la tecnica sanzionatoria complessiva e di considerare la salvaguardia della salute “in un contesto di globalità” e con coinvolgimento di tutte le parti sociali, inclusa la partecipazione in sede giudiziaria degli organismi che proteggono gli interessi diffusi¹¹.

1.2.1. Sicurezza sul lavoro e centralità dell’art. 2087 c.c.

Il tessuto normativo su cui si basa l’obbligo di sicurezza è reso assai articolato dal suo spezzettamento in una molteplicità di fonti concorrenti che vanno dall’art. 2087 c.c. alla legislazione speciale prevenzionistica degli anni Cinquanta, dalla legislazione di matrice comunitaria fino alle competenze del legislatore regionale in materia di «*tutela e sicurezza del lavoro*» con il pericolo di una suddivisione localistica della tutela giuslavoristica.

Si deve, pertanto, tener conto della complessità normativa nella quale va ad introdursi la disposizione codicistica. Su questa varietà delle fonti è intervenuto il D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (oggetto di diverse modificazioni ed integrazioni successive) che ha lo scopo di operare il rassetto e l’organizzazione delle norme

¹¹ V. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit., pp. 138-139.

vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro in un «unico testo» (art. 1) e che racchiude tra l'altro importanti innovazioni rispetto al quadro normativo previgente.

All'interprete viene assegnato il compito di operare un delicato lavoro di raccordo sistematico che eviti, da una parte, disastrose spinte centrifughe dall'art. 2087 c.c. e, dall'altra, l'accreditamento di un policentrismo normativo¹² votato inevitabilmente a rispecchiarsi in negativo sulla effettività della tutela.

1.2.2. La natura di norma generale dell'art. 2087 c.c.

In via preliminare deve evidenziarsi la possibilità di fare una fotografia del rapporto tra l'obbligo di sicurezza *ex art. 2087 c.c.* e quelli scaturenti dal recepimento della disciplina comunitaria e dalla legislazione precedente ancora in vigore al momento (in parte) integrata nel D. Lgs. n. 81/2008 in termini di rapporto tra norma generale e norme speciali.

La norma generale (carattere questo che si vuole riconoscere all'art. 2087 c.c.), è quella che “*designa una tecnica di conformazione della fattispecie legale opposta al metodo casistico*”. Si tratta di “*una norma completa, costituita da una fattispecie e da un comando*”, ove la fattispecie “*non descrive un singolo caso o un gruppo di*

¹² Di policentrismo normativo già negli anni Ottanta discuteva N. IRTI, [*I frantumi del mondo (sull'interpretazione sistematica delle leggi speciali)*], in “*Quadrimestre*”, 1984, p. 236; ID., *Leggi speciali (dal mono-sistema al poli-sistema)*, in “*Diritto civile*”, Milano, 1980, p. 547; ID., *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1986], convinto che le leggi speciali avessero espropriato il codice civile.

casi, bensì una generalità di casi”, che convergono in una sola categoria riassuntiva, cui il giudice riporta il caso concreto, servendosi di “*modelli di comportamento*” ed attingendo a “*valutazioni obiettivamente vigenti nell’ambiente sociale in cui opera*”.

Tuttavia, il fatto che il giudice abbia un evidente potere di discrezionalità, tale da rendere non del tutto automatica la decisione, non gli permette di produrre o integrare norme: in un certo senso la sua è una discrezionalità di fatto¹³. Per tale motivo, non sembra giusto riconoscere il ruolo di clausola generale., come invece ha fatto una parte della dottrina¹⁴, all’art. 2087 c.c.

L’affermazione è molto presente anche nella giurisprudenza che prende le mosse dall’assunto che la clausola generale racchiusa nell’art. 2087 c.c. espleterebbe «*una funzione di adeguamento permanente dell’ordinamento alla sottostante realtà socioeconomica, che ha una dinamica ben più accentuata di quella dell’ordinamento giuridico, legato a procedimenti e schemi di produzione giuridica necessariamente complessi e lenti*»¹⁵.

¹³ L. MENGONI, Spunti per una teoria delle clausole generali, in “Rivista critica di diritto privato”, 1986, pp. 9-10. Cfr. R. GUASTINI, Teoria e dogmatica delle fonti, in Trattato di diritto civile e commerciale, diretto da A. CICU-F. MESSINEO-L. MENGONI, continuato da P. SCHLESINGER, Milano, Giuffrè, 1998, p. 40 ss.

¹⁴ In tema v., riassuntivamente, O. MAZZOTTA, Diritto del lavoro, Milano, Giuffrè, 2013, p. 535 ss.

¹⁵ V., ad es., Cass., sez. lav., 6 ottobre 1988, n. 5048, in “Giustizia civile”, 1988, I, p. 2871, con nota di V. MARINO, Sul confine tra inadempimento dell’obbligazione di sicurezza e oggettivazione della responsabilità per danno ai dipendenti, in “Il Foro italiano”, 1988, I, c. 2849, con nota di D. CARUSO, Danno da rapina (al dipendente) e responsabilità della banca; Trib. Bergamo, 5 marzo 1983, in “Rivista giuridica del lavoro”, 1984, IV, p. 102.

La tesi, tuttavia, non solo non riesce a persuadere, ma è estremamente lontana dall'averne qualche vicinanza metodologica con quella che si intende prospettare. Le clausole generali, infatti, non sono né principi deduttivi né principi di argomentazione dialettica, *«impartiscono al giudice una misura, una direttiva per la ricerca della norma di decisione: esse sono una tecnica di formazione giudiziale della regola da applicare al caso concreto, senza un modello di decisione precostituito da una fattispecie normativa astratta»*¹⁶.

Anche quando il giudice si serve di standard valutativi, ossia di *«comportamenti, opinioni, aspettative sociali [...] indicatigli quali parametri di valutazione normativa proprio dalla clausola generale che ad essi rinvia, il rinvio non ha valore recettizio: non è corretto ritenere che il giudice si allontani dal metodo classico della sussunzione»*¹⁷.

Pertanto, deve cogliersi la concreta essenza e la vera funzione delle clausole generali: *«norme di direttiva che delegano al giudice la formazione della norma (concreta) di decisione»*, pur limitandolo ad una direttiva espressa mediante il riferimento ad uno standard sociale, il quale palesa una *«forma esemplare dell'esperienza sociale dei valori»*, un serbatoio cui il giudice attinge per poi tradurre, *«con un proprio giudizio valutativo, in una norma di decisione»*¹⁸.

¹⁶ L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, cit., pp. 9-10.

¹⁷ L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, cit., p. 10.

¹⁸ L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, cit., p. 10.

In conclusione, va da sé che, seppure si intendesse attribuire all'art. 2087 c.c. la funzione di clausola generale, si dovrebbe stare attenti a discernerla dagli standards in modo tale da non circoscrivere l'attività giurisdizionale ad una funzione solamente ricognitiva di norme sociali di condotta, che frenerebbe la definizione di *«regole di comportamento più avanzate rispetto alle vedute correnti»* e che, più in generale, si tradurrebbe in un'adesione totale ad una visione riduttiva del diritto cui sarebbe avulsa ogni funzione direttiva del cambiamento sociale¹⁹.

1.3. La riforma sanitaria del '78, le modifiche al sistema penale, il sistema delle prescrizioni, le direttive europee e i decreti degli anni '90

1.3.1. La riforma sanitaria del '78

I primi passi in questa direzione possono individuarsi nella riforma sanitaria attuata mediante la l. 23 dicembre 1978, n. 833, la quale, da una parte, aveva attribuito alle unità sanitarie locali i poteri di diffida e le competenze dell'Ispettorato del lavoro, mentre dall'altro, aveva delegato il Governo ad emanare entro la fine del 1979 un testo unico sulla sicurezza, individuando principi e criteri direttivi: l'unitarietà degli obiettivi della sicurezza negli ambienti di lavoro e di vita; l'obbligo di pianificare il processo produttivo in maniera tale che fosse rispondente ai bisogni della sicurezza; la garanzia di quest'ultima in tutte le fasi della attività; l'istituzione di precisi corsi

¹⁹ L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, cit., p. 14.

di formazione antinfortunistica²⁰. Il testo unico non fu emanato, ma diversi frammenti normativi risultarono interessanti a scopi preventivi.

1.3.2. Modifiche al sistema penale introdotte con la l. 689/1981

Rilevanti per la maggiore effettività delle norme prevenzionistiche sono state le modificazioni apportate al sistema penale immesse mediante la l. 24 novembre 1981, n. 689²¹. Questa aveva escluso da un'ampia depenalizzazione i reati previsti dalle leggi concernenti la prevenzione degli infortuni sul lavoro e l'igiene del lavoro (art. 34, lett. *n*), aveva accresciuto le pene pecuniarie (art. 113), aveva inserito, nel reato di lesioni personali colpose, l'aggravante del fatto compiuto trasgredendo le norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro (così disponeva l'art. 590, comma 3, c.p.) e con riguardo a questo reato aveva escluso la punibilità a querela della persona offesa nel caso di lesioni gravi o gravissime "*limitatamente ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relativi all'igiene del lavoro o che (avessero) determinato una malattia professionale*" (art. 590, comma 5).

²⁰ V. C ASSANTI, Corso di diritto del lavoro, cit., pp. 345-346.

²¹ Sull'importanza di questa legge nella materia qui in esame v., tra gli altri, C. SMURAGLIA, La legge 689/1981 e il diritto penale del lavoro, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1982, IV, p. 55 ss.

Tutte queste disposizioni appuravano la gravità del fenomeno e consolidavano il carattere punitivo della risposta legislativa.

Altre norme di questa riforma impiegavano, invece, strumenti sanzionatori maggiormente innovativi. Un primo tipo di disposizioni contrastavano l'illegalità dell'impresa, in particolar modo se gestita da una persona giuridica, coinvolgendo quest'ultima da una prospettiva sanzionatoria, pur senza scalfire il principio della personalità della responsabilità penale, in presenza di reati commessi dai suoi rappresentanti o dipendenti, ma rispetto ai quali sovente i poteri decisionali venivano esercitati dagli organismi societari²². A tal ultimo riguardo, sono state introdotte in primis *le pene accessorie dell'interdizione e sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese*, comminabili, rispettivamente, in caso di condanna alla reclusione non inferiore a sei mesi per delitti commessi con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti all'ufficio (art. 120 della legge, che introduceva l'art. 32 *bis* del c.p.) ed in caso di condanna all'arresto per contravvenzioni commesse con i suddetti abusi o violazioni (art. 123 della legge, che introduceva l'art. 35 *bis* del c.p.). Tali misure colpivano le persone fisiche responsabili del reato, ma riguardavano in maniera indiretta anche le società, che non potevano più utilizzare, almeno ufficialmente, le prestazioni di amministratori,

²² Su questa finalità della legge e le conseguenti novità sul piano sanzionatorio v. l'ampio studio di S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità dell'impresa nel sistema del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 202 ss., e la dottrina ivi citata.

dirigenti o, in ogni caso, dipendenti apicali di dimostrato valore, esercitando sugli enti collettivi una certa pressione affinché ciò non accadesse mediante il rispetto delle norme antinfortunistiche²³.

Funzione simile esprimeva anche *la pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la p.a.*, inserita dall'art. 120 della legge, la quale introduceva nel Codice penale gli artt. 32 *ter* e *quater*, e prevista in caso di condanna per svariati delitti, incluso quello di cui all'art. 437, posti in essere in danno o vantaggio di una attività imprenditoriale o comunque in rapporto alla medesima: la sanzione penale non poteva che andare a colpire una persona fisica, ma la pena accessoria poteva concernere la società o ente collettivo che la persona fisica rappresentava o per la quale lavorava²⁴.

Una terza ipotesi di consolidamento della responsabilità della società o dell'ente collettivo è rinvenibile *nella previsione che impone alle persone giuridiche* (con esclusione dello Stato, delle regioni, province e comuni) *di pagare*, nel caso in cui vi sia stata condanna penale verso chi ne abbia la rappresentanza o l'amministrazione, o di chi sia con esse in rapporto di dipendenza, e si tratti di reato che raffiguri violazione degli obblighi riguardanti la qualità ricoperta dal colpevole, ovvero sia compiuto nell'interesse della persona giuridica, *una somma pari all'ammontare della multa o dell'ammenda inflitta alla persona fisica*, in caso di

²³ V. ancora S.M. CORSO, Lavoro e responsabilità, cit.

²⁴ Ibidem.

insolvibilità del condannato (art. 197 c.p., modificato dall'art. 116 della l. n. 689/1981).

Su questa norma si è dibattuto a lungo. Soprattutto, ci si chiedeva se con essa si fosse andati oltre il principio per cui *societas delinquere non potest*, e la risposta maggiormente persuasiva era quella che riteneva che la fattispecie non riuscisse a configurare una responsabilità penale della persona giuridica la quale, tra l'altro, se non si occupava del pagamento, si liberava dalla sua obbligazione, causando la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva, da espiarsi da parte del rappresentante, amministratore o dipendente condannato (comma 2 dell'art. 197 c.p.)²⁵.

In ogni caso, si era consolidata l'idea che gli enti collettivi potevano essere colpiti con sanzioni non penali in rapporto a trasgressioni di precetti penali da parte dei loro amministratori o dipendenti rispetto alle quali il legislatore presumeva che l'effettivo responsabile fosse chi aveva le direzioni della gestione e del comando²⁶. Anche per tale via le società datrici di lavoro venivano legate al meccanismo sanzionatorio predisposto verso i loro dipendenti. Tale medesima finalità, pur mediante differenti strumenti tecnici, emergeva, tra l'altro, anche nell'art. 6 della l. n. 689/1981 che, *in tema di sanzioni amministrative*, configurava una *responsabilità solidale degli imprenditori, delle persone giuridiche o di altri enti*

²⁵ Sul punto rinvio ancora a S.M. CORSO, Lavoro e responsabilità, cit., pp. 94 ss. e 204 ss.

²⁶ Il punto è ben colto da S.M. CORSO, Lavoro e responsabilità, cit., p. 206 ss.

collettivi con i propri rappresentanti o dipendenti, nell'ipotesi questi ultimi avessero posto in essere le violazioni sanzionate nell'esercizio delle loro funzioni o impegni.

Una seconda tipologia di sanzioni di carattere innovativo puntavano a impedire infortuni e malattie professionali spingendo i datori di lavoro a adottare le misure indispensabili.

Infatti, erano disposte in primis la possibilità di condizionare la sospensione della pena alla cancellazione degli effetti pregiudizievoli del reato (art. 128 della l. n. 689/1981, che modificava l'art. 165, comma 1, c.p.), e secondariamente la possibilità, in caso di contravvenzioni per le quali la legge dispone la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, e in caso di contravvenzioni comminabili per violazione delle norme concernenti la prevenzione degli infortuni sul lavoro e l'igiene del lavoro, che il contravventore fosse ammesso a pagare una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda fissata per la contravvenzione, nel caso in cui non permanessero effetti dannosi o pericolosi del reato rimovibili dal contravventore medesimo (art. 126 della legge, che ha introdotto l'art. 162 *bis* del c.p., nonché art. 127 della legge stessa).

L'importanza ai fini prevenzionistici di quest'ultima innovazione può essere colta ricordando che, precedentemente, la maggior parte delle violazioni delle specifiche norme prevenzionistiche rappresentavano contravvenzioni punite, in misura

davvero esigua, con la sola pena dell'ammenda e con possibilità di oblazione obbligatoria *ex art. 162 c.p.*

Per tale norma, nelle contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda, il contravventore, prima che venga aperto il dibattimento o prima del decreto di condanna, poteva pagare una somma corrispondente alla terza parte del massimo della pena edittale, oltre alle spese del procedimento, ed il pagamento aveva come conseguenza l'estinzione del reato.

L'accertamento del giudice doveva limitarsi al controllo della presenza dei presupposti dell'istituto, cui seguiva un decreto di archiviazione o una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato. Tutto ciò non implicava alcun ulteriore controllo sull'attuazione delle misure la cui mancanza aveva portato all'apertura del processo penale e quindi l'oblazione raffigurava una soluzione funzionale e non costosa per i datori di lavoro e di nessuna efficacia prevenzionistica²⁷.

La l. n. 689/1981 (art. 127) ha escluso l'oblazione obbligatoria per i reati in materia di infortuni ed igiene del lavoro, andando ad estendere ad essi, anche se non puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, la disciplina dell'oblazione condizionale di cui all'art. 62 *bis* c.p. La norma aveva (nei limiti della sua

²⁷ L'inefficacia prevenzionistica di questo sistema era stata ben sottolineata da C. SMURAGLIA nella relazione svolta al Convegno di Alba del 1978, pubblicata nel volume che ne raccoglie gli atti con il titolo *Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato*, Milano, Giuffrè, 1979, spec. p. 69.

applicazione, assai ridotti dalla legislazione più sofisticata dei decenni successivi) un enorme importanza prevenzionistica, perché per ottenere l'oblazione il datore di lavoro deve dare reale applicazione alle norme sulla sicurezza, rimuovendo subito le situazioni di pericolo²⁸.

1.3.3. Il sistema delle prescrizioni

A rivestire maggiore importanza, per far sì che il datore di lavoro adotti le misure, gli accorgimenti ed un'organizzazione che mirino a far ridurre i pericoli riveste l'inserimento negli anni '90 del secolo scorso del sistema delle prescrizioni, disciplinato dalla legge delega 6 dicembre 1993, n. 499 e dal conseguente D. Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 sulla riforma del sistema sanzionatorio in materia di lavoro.

La legge aveva delegato al Governo una vasta riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro, scandendo diversi criteri direttivi per ogni settore d'intervento. Per quello inerente alla "*materia di tutela della sicurezza e dell'igiene del lavoro*", l'art. 1, lett. b, da un lato, indicava un peggioramento delle pene esistenti, ritenute eccessivamente leggere, disponendo l'alternatività della pena detentiva rispetto a quella pecuniaria; dall'altro, tratteggiava un meccanismo di estinzione delle

²⁸ In questo senso v. amplius C. SMURAGLIA, La legge 689/1891, cit., p. 65; G. ICHINO, Le modifiche, cit., p. 300; A. DE FELICE, Le sanzioni nel diritto del lavoro, Napoli, ESI, 2003, p. 92 ss.; con valutazioni più critiche L. GRILLI, Tra sanzioni vecchio, cit., p. 399.

contravvenzioni assai peculiare, fondato sull'adempimento delle prescrizioni impartite dagli organi di vigilanza al fine di rimuovere la violazione accertata, accompagnato dal pagamento in sede amministrativa di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per ogni infrazione. Si tratta di una innovazione che ancora oggi è in vigore (art. 301 del D. Lgs. n. 81/2008), valutata in maniera positiva dagli studiosi del diritto penale del lavoro²⁹. È sicuramente una valutazione condivisibile dal momento che il sistema delle prescrizioni è coerente con la finalità di incalzare per l'effettività delle misure preventive non tanto con l'aggravamento delle pene, quanto con la disposizione delle varie misure, attuata per evitare la pena³⁰. In questo caso, il contravventore evita non solo la pronuncia di condanna, ma l'esercizio della azione penale³¹. La normativa di dettaglio è data dagli artt. 19 ss. del D. Lgs. n. 758/1994. Questa disciplina coesisteva con quella di cui all'art. 62 *bis* c.p.

²⁹ V. ad es. T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro*, all'interno del manuale di G. PERA, *Diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1996, p. 614; S. DOVERE, *Sicurezza del lavoro*, cit., pp. 197-209.

³⁰ Era questa l'opinione espressa in più occasioni da Carlo Smuraglia, il quale, nella relazione di Alba del 1978 su menzionata, ricordava che la possibilità per gli ispettorati del lavoro di emanare prescrizioni, contribuendo in modo positivo alla "individuazione" dei percetti, era prevista già nell'art. 9 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, solo che la sanzione per l'inosservanza della prescrizione era molto esigua e non era chiaro quali fossero gli effetti dell'osservanza sul piano della responsabilità penale (v. pp. 77-78).

³¹ V. S. DOVERE, *Sicurezza del lavoro*, cit.

1.3.4. Le direttive europee e i decreti degli anni '90

Tuttavia, come risaputo, l'impulso ad inserire innovazioni ancor più importanti dal punto di vista della prevenzione è giunto dalla normativa euro unitaria. A seguito dell'emanazione di *Programmi d'azione e la creazione di un Comitato consultivo*, e dopo le prime direttive degli anni '70 e '80, la Comunità europea è intervenuta sul tema della salute e sicurezza del lavoro in seguito all'inserimento nel Trattato originario dell'art. 118 A, che permetteva al Consiglio di deliberare in materia a maggioranza qualificata, e non più solo all'unanimità. Su tale nuova base, pur tra tante discussioni e difficoltà, sono state emanate una direttiva "madre", la 89/391, di carattere generale, e diverse direttive "figlie", di carattere specifico, recepite nel nostro ordinamento mediante il D. Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, poi integrato e modificato.

La direttiva madre scandisce il quadro essenziale in cui sono destinati ad introdursi i futuri ulteriori interventi. Dall'espressione, che può individuarsi nel Preambolo, per la quale il raggiungimento degli scopi perseguiti dalla direttiva non può essere condizionato da considerazioni di carattere puramente economico viene ricavata la conseguenza del valore relativamente autonomo dell'obiettivo del miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute dei lavoratori rispetto al generale principio di libertà di iniziativa economica, esternato nelle specifiche regole sulla libertà di circolazione (delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali), di stabilimento e

di concorrenza. La direttiva medesima tratteggiava gli obblighi dei datori di lavoro in modo molto generale, senza esenzioni in rapporto alla dimensione dell'impresa, ed intendeva accollarli ai medesimi personalmente, con limitazione della possibilità di delega³².

La recezione in Italia delle direttive comunitarie in materia di sicurezza è stata alquanto incerta e problematica, affidata ad interventi successivi nel tempo, resa maggiormente complicata dal bisogno di dare attuazione a nuove direttive e a sentenze di condanna da parte della Corte di Giustizia³³. Tuttavia, è certo che il quadro normativo che ne è scaturito innovava considerevolmente quello precedente e si caratterizzava per diversi strumenti diretti a conferire effettività alle tutele di prevenzione. Il problema, se mai, era quello di un celere e completo loro impiego. Le novità maggiormente indicative di questa normativa raffigurate dall'obbligo imposto alle imprese di adottare un documento, che deve essere aggiornato ciclicamente, che valutasse i rischi esistenti, identificasse le consequenziali misure prevenzionistiche e pianificasse la loro attuazione (art. 4 del D. Lgs. n. 626/1994); le imprese, poi, dovevano munirsi di un servizio di prevenzione e protezione (artt. 8 e 9) e di un medico competente per la sorveglianza sanitaria (artt. 16 e 17); era stabilita la nomina da parte dei lavoratori di un rappresentante per la sicurezza, cui

³² V. ancora M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro*, cit., pp. 374-375.

³³ Anche su questo aspetto posso rinviare a P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo*, cit., p. 101 ss. ed agli studi ivi menzionati.

si conferivano vasti poteri di accesso, ispezione e controllo, nonché diverse garanzie (artt. 18 e 19); aumentavano le ipotesi di informazione e formazione dei lavoratori in materia di sicurezza (artt. 21 e 22); si individuavano le responsabilità del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori (artt. 4 ss.) e si dettavano diverse regole sui luoghi di lavoro (artt. 30 ss.), sull'utilizzo delle attrezzature di lavoro (artt. 34 ss.), sull'impiego dei dispositivi di protezione individuali (artt. 40 ss.), sulla movimentazione manuale dei carichi (artt. 47 ss.), sull'impiego di attrezzature munite di videoterminali (artt. 50 ss.), sulla protezione da agenti cancerogeni (artt. 60 ss.) e biologici (artt. 73 ss.), si riformava il sistema delle sanzioni (artt. 89 ss.).

1.4. Dal D. Lgs. n. 626/1994 alla legge delega del 2007 e al c.d. Testo Unico del 2008

La situazione normativa a cui avevano dato luogo le regole sinora riepilogate, accresciuta anche da ulteriori decreti legislativi, sempre emanati in attuazione di direttive comunitarie, in materia di segnaletica di sicurezza (n. 493/1996), di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili (n. 494/1996) e prescrizioni minime relative all'esposizione a vibrazioni meccaniche (n. 187/2005), aveva potenziato, quanto ad effettività delle misure preventive, la situazione precedente, ma palesava diverse difficoltà applicative, anche per la convivenza delle regole nuove con quelle vecchie, non abrogate.

In particolare, è stata segnalata una diffusa inottemperanza alle regole, sia da parte delle piccole imprese sia di quelle più grandi, in special modo a causa dell'esternalizzazione di parti della produzione e del ricorso agli appalti; il permanere di deficit nei controlli, sia per l'insufficiente numero degli addetti sia per il mancato coordinamento degli organi del Ministero del lavoro e le ASL; scarsità delle informazioni e della formazione dei lavoratori³⁴.

Al fine di ottimizzare tale situazione la maggioranza che sosteneva il secondo Governo Prodi ha approvato la l. n. 123/2007, che ha delegato l'esecutivo ad emanare *“uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni*

³⁴ V. M.V. BALLESTRERO-G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, cit., p. 408.

*vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro*³⁵, “*realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti*”, nel rispetto di tutta una serie di principi e criteri direttivi³⁶.

La delega è stata successivamente attuata dal Governo mediante il D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Questo decreto, sebbene venga spesso denominato Testo Unico sulla sicurezza, in realtà è un codice che racchiude la disciplina della materia in maniera organica, andando oltre quella precedente³⁷. Molteplici sono state le successive modifiche: quelle più importanti sono state effettuate con i decreti legislativi del 3 agosto 2009, n. 106 e del 14 settembre 2015, n. 151 (art. 20). Il primo decreto, emanato dal Governo Berlusconi, oltre a correzioni di carattere tecnico, ha agevolato determinati adempimenti ed alleggerito alcune sanzioni, come richiesto dagli imprenditori³⁸. Il secondo ha dato esecuzione all’art. 1, commi 5 e 6, della l. 14 dicembre 2014, n. 183, che ha delegato il Governo a semplificare e razionalizzare le procedure e gli adempimenti a carico di cittadini e imprese anche in tema di igiene e sicurezza sul lavoro. Il decreto del Governo Renzi ha inserito

³⁵ V. le prime parole del comma 1 dell’art. 1.

³⁶ V. il comma 2 dell’art. 1.

³⁷ In questo senso v., tra gli altri, P. PASCUCCI, Presentazione dell’incontro, in ID. (a cura di), Il d.lgs. n. 81/2008, cit., pp. 11-12. Per le abrogazioni v. l’art. 304 del decreto.

³⁸ Così, ad es., M. RUSCIANO, Presentazione della seconda edizione del Commentario al d.lgs. n. 81/2008, in P. PASCUCCI (a cura di), Il d.lgs. n. 81/2008, cit., p. 15. Per le specifiche modifiche v. N. NEGRI, Evoluzione normativa in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro dai principi costituzionali al d.lgs. 81/2008 e successive modifiche, in P. BELLOCCHI (a cura di), La sicurezza nei luoghi di lavoro e jobs act, Maggioli, Rimini, 2016, p. 215 ss., nonché M. SFERRAZZA, Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell’attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in G. ZILIO GRANDI e M. BIASI (a cura di), Commentario breve alla riforma “Jobs Act”, Padova, Cedam, 2016, p. 787 ss.

modificazioni che non vanno ad incidere sui caratteri generali della normativa della materia.

1.5. I caratteri generali dell'attuale disciplina e il problema dell'effettività

I criteri direttivi della legge delega sembrano essere innovativi e memori di molti bisogni evidenziati dagli studiosi e le norme di carattere generale del decreto li rispecchiano e specificano. Nel suo complesso l'attuale disciplina della materia evidenzia la volontà del legislatore di creare un complesso normativo sistematico, completo, articolato in maniera coerente e razionale nelle sue varie parti, ed infine effettivo³⁹.

Il punto basilare su cui si basa il sistema è fornito, peraltro, dalla valutazione dei rischi, dalla programmazione della prevenzione e dalla considerazione (cui viene conferita massima importanza) dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro⁴⁰. Così, il nuovo sistema ultima l'evoluzione per la quale la prevenzione effettiva degli infortuni e delle malattie deve far leva su una progettazione della prevenzione che

³⁹ Il salto di qualità costituito dal carattere sistematico che finalmente ha assunto la normativa prevenzionistica è considerato il miglior pregio della riforma del 2008 da C. SMURAGLIA, Introduzione, in P. PASCUCI (a cura di), Il d.lgs. n. 81/2008, cit., p. 19, il quale dà molta importanza al fatto che il decreto si riferisca ad un "sistema di promozione della salute e sicurezza", definito come "complesso dei soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali, alla realizzazione dei programmi di intervento..." (v. lett. p, art. 2, del d.lgs. n. 81/2008).

⁴⁰ Art. 15, comma 1, lett. a e b del d.lgs. n. 81/2008

si fondi su analisi, ricerche, percorsi procedurali, scelte organizzative, codici di condotta e di buone prassi⁴¹.

a. Completezza e articolazione coerente vengono perseguite nella delineazione del campo oggettivo di applicazione delle norme prevenzionistiche, campo di applicazione che è universale, nel senso che le medesime trovano applicazione a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio, ma che deve prendere in considerazione le peculiarità o la particolare rischiosità di tali settori⁴², con l'aggiunta che, se indispensabile, il sistema normativo antinfortunistico deve essere in grado di garantire anche il coordinamento con la normativa ambientale (art. 1, comma 2, lett. b, della legge delega e art. 3 del d.lgs. n. 81/2008). Quest'ultimo spunto allaccia la sicurezza sul lavoro alla sicurezza di tutti i cittadini, inclusi i lavoratori, evidenziando la consapevolezza della necessaria soluzione di problemi molto gravi.

b. Completezza e articolazione coerente può individuarsi anche nella definizione del campo di applicazione soggettivo delle norme in esame, che include tutti i lavoratori, autonomi o subordinati, ed i soggetti a questi equiparati (art. 1,

⁴¹ Tra i tanti che sottolineano il grande rilievo, ai fini della prevenzione, dell'organizzazione del lavoro e dell'intera attività produttiva v. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 17, il quale, peraltro, scorge nel decreto anche una programmazione dell'attività di prevenzione che porta ad individuare soggetti, procedure, compiti, attività.

⁴² Sul carattere di "universalità" della disciplina e sulla delineazione dei settori destinatari di una normativa specifica v. V. PASQUARELLA, *L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del D.Lgs. n. 81/2008*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 484 ss.

comma 2, lett. c, della legge delega), ossia ogni “*persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro, pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un’arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari*” (art. 2, lett. a, del decreto). Tuttavia, l’universalità dal punto di vista soggettivo deve accompagnarsi alla considerazione delle caratteristiche di ogni individuo, almeno nel senso che gli interventi protettivi devono tener conto dei differenti bisogni legati all’età e al genere dei lavoratori, nonché al fatto di essere immigrati (art. 1, comma 1, sia della legge delega che del decreto delegato). A tal proposito, è stata evidenziata l’esigenza di concretizzare tali diversità in tutti i modi possibili, tenendo conto, ad esempio, che le lavoratrici sovente espletano anche il lavoro domestico e di cura⁴³.

c. Il carattere della completezza emerge anche dall’indicazione e definizione dei soggetti implicati e dei loro obblighi. Nell’art. 2 del decreto possono individuarsi ulteriori definizioni. Il datore di lavoro è inteso come “*il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o comunque il soggetto che...ha la responsabilità dell’organizzazione*” nel cui ambito il lavoratore espleta la sua attività in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Tra gli altri soggetti destinatari di poteri e responsabilità, il dirigente viene definito come la “*persona*

⁴³ V. C. SMURAGLIA, Introduzione in P. PASCUCCI (a cura di), Il d.lgs n. 81/2008, cit., p. 24.

che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa". Tale definizione non è molto importante poiché troppo generica, tenuto anche conto del fatto che la qualità di dirigente dal punto di vista della prevenzione deriva dalla posizione organizzativa generale assunta nell'ambito aziendale⁴⁴. È chiaro poi che per essere dirigenti ai fini della sicurezza non occorre possedere la specifica qualifica di dirigente sul piano del rapporto di lavoro⁴⁵. Il preposto, invece, è la "*persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa*". Il preposto assume responsabilità unicamente per ciò che riguarda il controllo in merito al rispetto da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge e delle disposizioni aziendali in tema di salute e sicurezza e di utilizzo dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuali, nonché la celere segnalazione di situazioni di pericolo o di deficit degli strumenti protettivi (art. 19 del D. Lgs. n. 81/2008). In altri termini, deve monitorare l'esatta applicazione da parte dei lavoratori delle misure di prevenzione elaborate e

⁴⁴ V. G. NATULLO, Il quadro normativo, cit., p. 25.

⁴⁵ V. F. STOLFA, Soggetti attivi, cit., p. 554.

realizzate dai datori di lavoro e dai dirigenti⁴⁶. Occorre, altresì, segnalare il responsabile dei servizi di protezione e prevenzione, ossia la persona, che viene nominata dal datore di lavoro, a cui risponde, che coordina il servizio, inteso quale *“insieme delle persone, sistemi e mezzi interni od esterni all’azienda finalizzati all’attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali dei lavoratori”* (art. 2, lett. 1). Tale figura assume una responsabilità di rilievo nel caso in cui si manifestino infortuni e malattie, se dall’omesso assolvimento di un suo compito è scaturita una situazione rischiosa che avrebbe avuto l’obbligo di conoscere e segnalare a chi (datore di lavoro o dirigente) avrebbe potuto provvedere; questa responsabilità può concorrere con quella di tali soggetti, ma anche rimuoverla⁴⁷. Infine, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è la persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per tutte le problematiche concernenti la salute e la sicurezza (art. 2 del decreto delegato, lettere da b a f).

d. Alcuni obblighi sul piano della tutela che in tale sede si stanno analizzando sono tipici del datore di lavoro e non possono essere delegati: si tratta dell’obbligo basilare della valutazione di tutti i rischi correlati alla prestazione lavorativa e della stesura del relativo documento, così come puntualizzato nell’art. 28, e della designazione del responsabile del servizio di protezione e prevenzione (art. 17). Tra

⁴⁶ V. G. NATULLO, Il quadro normativo, cit., p. 26; P. GENITO, Il ruolo dei preposti, in G. NATULLO (a cura di), Salute e sicurezza sul lavoro, cit., p. 588.

⁴⁷ V. C. LAZZARI, Figure e poteri datoriali, cit., p. 759.

i numerosi obblighi del datore di lavoro e dei dirigenti racchiusi nell'art. 18 del decreto deve essere menzionato quello di *“aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione”* (lett. z). Altri obblighi, invece, possono essere delegati e tale aspetto è sempre stato molto delicato nell'ambito del problema concreto della sicurezza e delle relative responsabilità. Il decreto del 2008 regola, per la prima volta, la delega di funzioni, rivestendo di una veste legislativa un istituto noto in precedenza e regolato dai giudici⁴⁸. La delega deve risultare da atto scritto e con data certa; il delegato deve possedere i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; deve conferire poteri organizzativi, gestionali e di controllo richiesti da tali funzioni e gli indispensabili poteri di spesa; deve essere accettata per iscritto; deve ricevere adeguata e tempestiva pubblicità (art. 16, commi 1 e 2). La delega non esclude l'obbligo datoriale di vigilare sul corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite (art. 16, comma 3).

e. La nuova disciplina dà vita ad un sistema antinfortunistico che vede la partecipazione attiva dei lavoratori, che si esprime non solo per mezzo della nomina e delle ampie funzioni attribuite al loro rappresentante per la sicurezza, ma anche

⁴⁸ V. amplius A. DE VITA, La delega di funzioni, in G. NATULLO (a cura di), Salute e sicurezza sul lavoro, cit., p. 354 ss.

per mezzo di una serie di azioni e comportamenti cui i medesimi sono obbligati. Stando a quanto stabilito dall'art. 20 del decreto, i lavoratori devono *“prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro”* su cui cadono le conseguenze delle loro azioni od omissioni, in modo conforme alla loro formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro; devono contribuire, unitamente con il datore di lavoro, i dirigenti ed i preposti, ad adempiere a quanto stabilito in materia di salute e sicurezza; devono osservare le disposizioni e le istruzioni ricevute e utilizzare in maniera corretta le attrezzature di lavoro ed i dispositivi di protezione, segnalando prontamente eventuali loro deficienze; in caso di urgenza, devono adoperarsi al fine di eliminare o ridurre al minimo le situazioni di pericolo grave e incombente; non devono rimuovere o modificare i dispositivi di sicurezza né compiere operazioni o manovre che non spettano loro e che, quindi, potrebbero, danneggiare la sicurezza propria o di altri lavoratori; devono prendere parte ai programmi di formazione ed addestramento e sottoporsi ai controlli sanitari. La trasgressione di questi obblighi, tranne il primo (perché troppo generico) ha come conseguenza la possibile applicazione di sanzioni penali. In merito a questi obblighi è stato, a ragione, osservato che con gli stessi il lavoratore è passato da una posizione di mero inattivo

creditore dell'obbligo datoriale di sicurezza ad una posizione attiva di protagonista della sicurezza propria e altrui⁴⁹.

f. L'elemento della partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza si estrinseca anche mediante i compiti e poteri attribuiti al loro rappresentante il quale ha la possibilità di accedere ai luoghi di lavoro, di ricevere le informazioni e la documentazione aziendale concernente la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione, nonché quella proveniente dai servizi di vigilanza, viene consultato preventivamente in merito alla valutazione dei rischi e per ciò che concerne la programmazione ed attuazione della prevenzione, viene consultato anche sulla designazione del responsabile e dei componenti del Servizio di prevenzione e protezione, incoraggia l'elaborazione ed attuazione di misure di sicurezza presentandole al datore di lavoro, può fare ricorso alle autorità competenti nel caso in cui ritenga che le misure adottate in azienda non siano adeguate ad assicurare la salute e sicurezza dei lavoratori. Per poter espletare il suo mandato deve disporre del tempo necessario, deve poter impiegare mezzi e spazi opportuni e poter accedere ai dati informatici. Per questa sua attività non può subire alcun pregiudizio, come stabilito per i rappresentanti sindacali (art. 50).

Accanto ai rappresentanti per la sicurezza il D. Lgs. n. 81/2008 definisce gli organismi paritetici per la sicurezza e ne attribuisce alcune funzioni. Si tratta di

⁴⁹ V. M. MARTINELLI, D) I lavoratori, cit., p. 630 ss.

organismi istituiti ad iniziativa delle parti sociali “*quali sedi privilegiate per la programmazione di attività formative e l’elaborazione e raccolta di buone prassi*”, per lo sviluppo di iniziative in materia di sicurezza e per l’assistenza alle imprese.

g. Il decreto mira anche su un peculiare “sistema istituzionale”, formato da differenti organismi ed enti. Il Comitato per l’indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale dell’attività di vigilanza ha, tra gli altri, i compiti di disporre le linee comuni delle politiche nazionali e gli obiettivi e programmi dell’azione pubblica al fine di ottimizzare le condizioni di salute e sicurezza; di fornire una definizione in merito alla programmazione annuale degli interventi e di pianificare il coordinamento della vigilanza; di assicurare lo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali e di riconoscere le priorità della ricerca in materia (art. 5). Vi è poi una Commissione consultiva permanente tripartita, che ha l’importante compito di validare le buone prassi, di elaborare i criteri per la definizione del sistema di qualificazione delle imprese in materia di salute e sicurezza, di valorizzare gli accordi sindacali ed i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria, volti a migliorare i livelli di tutela definiti dalla legge e di indicare modelli di organizzazione e gestione aziendale adottabili dalle aziende anche ai fini dell’esonero dalla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ecc. (art. 6). A livello regionale sono poi stabiliti dei Comitati regionali per il coordinamento (art. 7), mentre il Sistema informativo nazionale ha il compito di fornire i dati utili per “*orientare, programmare, pianificare e valutare l’efficacia*

*delle attività di prevenzione, compresa l'attività di vigilanza*⁵⁰. Infine, ad alcuni enti sono affidate attività di consulenza, di formazione, di divulgazione della cultura della sicurezza (art. 9). Alle aziende sanitarie, all'INAIL, ai patronati ed ai diversi enti ed organismi sono attribuiti compiti di assistenza, consulenza e formazione in materia di sicurezza in particolar modo a vantaggio delle imprese artigiane, agricole, piccole e medie (art. 10).

h. Le regole del decreto sulla vigilanza rimarcano come la vigilanza debba concretizzarsi nel rispetto del coordinamento di cui agli artt. 5 e 7. Ciò sta a voler dire non solo che occorre un coordinamento tra aziende ed ispettori del lavoro, ma anche che l'attività in esame deve essere eseguita in base alla programmazione annuale della vigilanza, che tenga conto di settori prioritari di intervento e delle indicazioni provenienti dai comitati regionali di coordinamento. Interessante è pure il potere di prescrizione attribuito agli organi di vigilanza nel momento in cui appurano una non esatta adozione di misure tecniche e di buone prassi volontariamente adottate dal datore di lavoro e da questi esplicitamente richiamate in sede ispettiva: se non si configura un reato, il datore può conformarsi o proporre un ricorso gerarchico⁵¹; se si configura un reato, potrà essere emanata una prescrizione.

⁵⁰ Sull'iniziale funzionamento concreto di questi organismi v. L. FANTINI, Il sistema istituzionale, in P. PASCUCI (a cura di), Il d.lgs. n. 81/2008, cit., p. 25 ss.

⁵¹ V. l'art. 302 del d.lgs. n. 81/2008.

i. Il sistema sanzionatorio immesso dal decreto non è parso ottimale. In particolar modo, è stato negato che lo stesso sia un vero “sistema” e ciò per l’inesistenza di un coordinamento tra le norme penali generali e quelle sull’inosservanza delle regole di prevenzione⁵². Il testo originario del decreto aumentava le pene rispetto al D. Lgs. n. 626/1994, ma poi il decreto correttivo le ha ridimensionate, per poi essere di nuovo aumentate con il D. Lgs. n. 151/2015. Ciò che viene apprezzato è il perdurare di un sistema che induca all’attuazione concreta delle misure anziché puntare tutto sulla deterrenza della pena⁵³. Tale sistema, tra l’altro, era previsto per le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell’arresto o dell’ammenda, con assurda esclusione di quelle punite solamente con l’ammenda. L’art. 301 del D. Lgs. n. 81/2008 ha rimediato a questo vuoto, comprendendo anche queste ultime contravvenzioni nel suddetto meccanismo, mentre l’art. 302 ha disposto, per le contravvenzioni punite solamente con l’arresto, la possibilità di sostituire la sanzione dell’arresto con il pagamento di una somma di denaro con estinzione del reato una volta passati tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, sempre a patto che vengano rimosse “*tutte le fonti di rischio e le conseguenze dannose del reato*”.

j. La parte che può essere considerata più rilevante della nuova normativa può individuarsi nelle disposizioni che per far conseguire il fine della effettività della

⁵² V. C. SMURAGLIA, Introduzione, cit., p. 20.

⁵³ V. ancora c. SMURAGLIA, Introduzione, cit., p. 21.

prevenzione non fanno affidamento a precetti di comportamento e a sanzioni in caso di loro mancato rispetto, bensì puntano a far adottare concretamente le idonee misure di sicurezza. Il primo strumento programmato in tale direzione è raffigurato dal “*sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*” per quanto concerne la tutela della salute e sicurezza, basato sulle esperienze, competenze, conoscenze acquisite anche per mezzo di percorsi formativi mirati, nonché sull’applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell’utilizzo della manodopera, opportunamente certificati. Il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione rappresenta un elemento preferenziale per la partecipazione alle gare di appalti pubblici e per poter conseguire agevolazioni a carico della finanza pubblica se connesse a tali appalti (art. 27). Il secondo strumento, ancora più interessante, è raffigurato dall’adozione, volontaria, di un modello di organizzazione e di gestione della salute e sicurezza dei lavoratori. Per l’art. 30 del decreto del 2008, se viene adottato un modello che rispetta tutte le condizioni sul piano della sicurezza, che dispone “*un’articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello*”, e che dispone, infine, un adeguato sistema di controllo sull’attuazione del modello e sulla conservazione nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate, è possibile ottenere

l'esenzione dalla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/200⁵⁴.

1.6. Undici anni dopo l'emanazione del D. Lgs. 81/2008

Al momento non è semplice parlare del D. Lgs. n. 81/200, dopo molti anni dalla sua emanazione. E non lo è in particolar modo perché qualunque valutazione sulla disciplina della sicurezza sul lavoro presuppone uno studio scrupoloso dei contesti entro i quali essa è destinata ad operare: contesti in costante evoluzione, in special modo sotto la spinta della globalizzazione e dell'innovazione tecnologica.

D'altronde, l'idea di una nuova disciplina complessiva della sicurezza sul lavoro era nata proprio in ragione degli intensi cambiamenti di contesto emersi a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 626/1994.

Non a caso, tra i molti scopi che il disegno di riassetto e di riforma della disciplina presente nella legge delega n. 123/2007 si poneva, potevano individuarsi due specifici obiettivi. Da una parte, quello della universalizzazione della tutela in considerazione di un mercato del lavoro abitato da figure contrattuali sempre più diversificate ed in cui anche le peculiarità personali dei lavoratori – come l'etnia, il genere e l'età – rimarcavano sempre più il bisogno di molta attenzione. Dall'altra,

⁵⁴ Sui limiti di tale esenzione v. P. TULLINI, I sistemi di gestione, cit., p. 36 ss.

l'esigenza di contrastare i nuovi e sempre più ingannevoli rischi correlati alla crescente tendenza alla frammentazione ed alla disarticolazione dei processi produttivi realizzata attraverso le catene degli appalti.

Un importante punto di osservazione al fine di poter valutare, sebbene concisamente, questi lungo periodo di applicazione della disciplina del 2008⁵⁵ può essere quello di appurare se e come la decretazione delegata sia stata capace di corrispondere ai principali criteri della delega del 2007.

1.6.1. L'assetto delle fonti

Il primo punto di cui si deve tener conto concerne l'assetto delle fonti o, in altri termini, l'operazione di riordino e coordinamento della normativa.

Invero, fin dall'indomani dell'emanazione del D. Lgs. n. 81/2008 emerse palesemente come esso non raffigurasse un vero e proprio "testo unico"⁵⁶, come invece convenzionalmente e in maniera impropria si usa dire, e come peraltro non presupponeva neppure il legislatore delegante.

⁵⁵ Per una più ampia analisi dell'applicazione del d.lgs. n. 81/2008 v. P. PASCUCCI, Una carrellata, tra luci e ombre, sull'attuazione delle deleghe della l. n. 123/2007 nel Titolo I del d.lgs. n. 81/2008, in corso di pubblicazione in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2018.

⁵⁶ P. PASCUCCI, Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 73/2008, p. 23 ss.

Tuttavia, non può non dirsi che se è vero che il D. Lgs. n. 81/2008 ha assorbito la maggior parte delle disposizioni vigenti in materia, tuttavia è anche vero che non è in grado di contenerle tutte: si pensi alle disposizioni di cui al D. Lgs. n. 271/1999 (sulle attività a bordo delle navi), al D. Lgs. n. 272/1999 (sull'ambito portuale), al D. Lgs. n. 298/1999 (sulle navi da pesca), alla l. n. 191/1974 ed ai relativi decreti di attuazione (sul trasporto ferroviario): tutte norme che dovevano essere oggetto di un coordinamento con quelle del D. Lgs. n. 81/2008.

È allo stesso modo vero che nessuno può dubitare in merito all' "unicità sostanziale" della disciplina contenuta nel D. Lgs. n. 81/2008, atteso che proprio in essa possono rinvenirsi i principi generali del sistema prevenzionistico sia per ciò che riguarda l'assetto istituzionale sia relativamente alla gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro.

Ciò, rimarca il bisogno di estendere i suoi principi anche là dove ancora vigono regole pregresse. Il che vale anche per le discipline delle PP.AA. per le quali il D. Lgs. n. 81/2008 ha presagito una disciplina regolamentare di adeguamento in ragione di peculiari esigenze correlate al servizio espletato o alle peculiarità organizzative. E a tal riguardo balza agli occhi come in talune rilevanti realtà, come ad esempio l'università, la disciplina applicabile emerga ancora da decreti ministeriali risalenti alla fine degli anni Novanta adottati in ragione del D. Lgs. n.

626/1994, i quali, come tali, manifestano la propria inidoneità rispetto alle innovazioni del D. Lgs. n. 81/2008⁵⁷.

Il passare degli anni sta sempre più acuendo la distanza tra le regole speciali della fine del vecchio secolo e quelle generali apparse nel primo decennio del nuovo, non dovendosi dimenticare che il D. Lgs. n. 81/2008, pur collocandosi in continuità con il D. Lgs. n. 626/1994, ha tuttavia implicato non poche innovazioni.

Senza dilungarsi sui vari aspetti innovativi inseriti dal D. Lgs. n. 81/2008, basterà qui richiamare:

- a. la dimensione universalistica nella quale esso inquadra il lavoratore (art. 2, lett. *a*)⁵⁸;
- b. l'accentuazione del profilo di effettività nell'identificazione dei principali soggetti titolari delle posizioni di garanzia, in special modo il datore di lavoro (art. 2, lett. *b*)⁵⁹;

⁵⁷ A. TAMPIERI, La sicurezza del lavoro nell'Università tra regolamento interno e modello organizzativo, in "I Working Papers di Olympus", n. 11/2012; P. PASCUCCI, La figura complessa del datore di lavoro per la sicurezza nelle università tra "vecchio" e "nuovo" diritto, in questa "Rivista", n. 1/2016, I, p. 1 ss.

⁵⁸ P. PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act (nuova edizione aggiornata al 1° novembre 2017), Quaderni di Olympus n. 5, Fano, 2017, p. 36 ss.; M. MARTINELLI, L'individuazione e le responsabilità del lavoratore in materia di sicurezza sul lavoro, in "I Working Papers di Olympus", n. 37/2014.

⁵⁹ C. LAZZARI, Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro, Milano, 2015; F. STOLFA, L'individuazione e le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti in materia di sicurezza sul lavoro, in "I Working Papers di Olympus", n. 33/2014.

- c. il crescente rilievo della portata del principale obbligo datoriale – la valutazione dei rischi – di cui viene meglio definito non solo l’oggetto, ma anche la metodologia, connessa con l’assetto della struttura dell’organizzazione aziendale (art. 2, lett. *g*; art. 28)⁶⁰;
- d. la maggiore centralità della formazione (art. 2, lett. *aa*; art. 37)⁶¹;
- e. la speciale attenzione per tutti i rischi di “nuova generazione”, sia di tipo psichico sia di tipo sociale, le quali evidenziano la rilevanza del profilo soggettivo di chi rende una determinata prestazione (art. 28)⁶²;
- f. la crescente importanza di quello che si può essere definito il benessere organizzativo, ossia la capacità di un’organizzazione di basarsi su di un sistema di rapporti virtuosi tra le persone che vi operano, così assicurandone

⁶⁰ P. PASCUCCI, Prevenzione e organizzazione nel diritto della sicurezza sul lavoro, in “Sociologia del diritto”, 2011, n. 3, p. 175 ss.; A. STOLFA, La valutazione dei rischi, in “I Working Papers di Olympus”, n. 36/2014; EAD., Il documento di valutazione dei rischi: dimensione organizzativa e profili civilistici, in questa “Rivista”, n. 2/2016, II, p. 2 ss.

⁶¹ P. PASCUCCI, Appunti su alcune questioni in tema di formazione per la sicurezza sul lavoro, in “Studi in onore di Tiziano Treu”, Napoli, 2011, vol. II, p. 1115 ss.; P. TULLINI, La formazione per la sicurezza sul lavoro, in questa “Rivista”, n. 1/2017, I, p. 75 ss.

⁶² M. PERUZZI, La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008, in “I Working Papers di Olympus”, n. 2/2011; V. PASQUARELLA, La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità, in “I Working Papers di Olympus”, n. 6/2012; L. ANGELINI (a cura di), La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013, in “I Working Papers di Olympus”, n. 31/2014;

il più elevato livello di benessere fisico, psicologico e sociale e allo stesso tempo ottimizzando le proprie *performance* (art. 2, lett. o)⁶³;

⁶³ S. LAFORGIA, Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche, in questa “Rivista”, n. 1/2016, I, p. 126 ss.; P. PASCUCCI, Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi, in “Prisma”, 2016, 1, p. 21 ss.

1.6.2. L'ambito soggettivo

Il secondo aspetto che deve essere preso in esame, fa riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della tutela.

A questo riguardo, occorre domandarsi se la portata innovativa e previdente della definizione universalistica di "lavoratore" accolta dall'art. 2, lett. *a*, del D. Lgs. n. 81/2008 non rischi di essere, quantomeno parzialmente, ridotta dalle specifiche declinazioni regolative relative ad alcune tipologie contrattuali, come ad esempio la somministrazione, il lavoro parasubordinato o finanche il lavoro autonomo.

Tuttavia, è chiaro che non è agevole pensare che la disciplina applicabile al lavoratore subordinato *standard* sia applicabile senza alcun adeguamento ai lavoratori *non standard*.

Il fatto è che, nel caso dei contratti di lavoro flessibile, tali adattamenti non debbono concernere tanto la *quantità* di tutela applicabile, quanto invece la *qualità* della medesima, la quale deve per forza tenere conto della principale differenza tra tali contratti e quelli *standard*, consistente nella dissimile contestualizzazione, negli uni e negli altri, del lavoratore nel contesto dell'organizzazione aziendale⁶⁴.

Dunque, anziché estendere ai lavoratori flessibili le tutele dei lavoratori stabili bisognerebbe prevedere misure di protezione in ragione della saltuarietà e

⁶⁴ P. PASCUCCI, Flessibilità e sicurezza del lavoro, in "Diritto e lavoro nelle Marche", 2009, n. 3, p. 112 ss.

frammentazione dei cc.dd. nuovi lavori. D'altro canto, per questi ultimi, le norme comunitarie (come la direttiva n. 91/383/CEE) “*richiedono la garanzia non delle stesse misure di sicurezza*” stabilite per gli altri lavoratori, “*bensì del raggiungimento dello stesso livello di protezione*”, anche mediante una tutela “*differenziale*”.

E, più in generale, dovrebbe essere diffusa ovunque quella regola di prevenzione oggi valida soltanto per alcuni contratti di lavoro flessibile, la quale impedisce l'assunzione o l'impiego a qualunque titolo di un lavoratore ove chi lo assume o lo impiega non abbia eseguito la valutazione dei rischi.

Sempre con riguardo all'ambito di applicazione soggettivo, l'aspetto universalistico della salvaguardia appare al momento contestato dall'assurdo vuoto inerente al lavoro domestico che merita invece di essere riempito, seppur con adattamenti *ad hoc*, anche perché involge aspetti critici come l'etnia ed il genere⁶⁵. Una protezione minima, che si fonda su elementari principi di informazione e formazione, in merito alla rispondenza dei locali con la normativa di sicurezza sulle utenze domestiche e sulla rispondenza delle attrezzature di lavoro.

⁶⁵ P. PASCUCCI, L. ANGELINI, La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici. nuovi spunti di riflessione dopo il d. lgs. n. 81/2008, in R. SARTI (a cura di), Lavoro domestico e di cura: quali diritti?, Roma, 2010, p. 223 ss.

Qualche ulteriore adeguamento dovrebbe essere eseguito sia per ciò che concerne la disciplina del lavoro occasionale, interessato dalla discutibile vicenda normativa dei *voucher*, sia per quanto riguarda l'equiparazione al lavoratore⁶⁶.

Vi è un ulteriore aspetto su cui occorre riflettere, ossia il rilievo del *luogo di lavoro* ai fini dell'applicazione della disciplina di protezione della salute e sicurezza, di cui una chiara traccia può essere rinvenuta nella previsione dell'estensione di tale disciplina al lavoro parasubordinato solamente a condizione che la prestazione sia resa nel luogo di lavoro del committente (art. 3, comma 7)⁶⁷.

La comparsa dei nuovi lavori, sempre più svincolati dal rilievo di uno stabile luogo fisico⁶⁸, spinge invece a valutare l'opportunità di modulare la protezione tenendo in considerazione il fatto che sempre più spesso la prestazione viene eseguita in più luoghi che non per forza devono essere deputati unicamente al lavoro.

Se l'informatizzazione e le nuove tecnologie rendono fattibile tutto ciò è allora evidente che può venir meno l'equazione "*organizzazione-luogo di lavoro*" e

⁶⁶ C. LAZZARI, Prime osservazioni a proposito di revisione delle forme contrattuali e sicurezza sul lavoro, in "I Working Papers di Olympus", n. 41/2015, p. 17 ss.; V. PASQUARELLA, L'organizzazione della sicurezza in alcune tipologie di lavoro revisionate dal Jobs Act, in questa "Rivista", n. 1/2016, I, p. 113 ss.; N. PACI, Jobs Act e sicurezza del lavoro, in questa "Rivista", n. 2/2017, II, p. 1 ss.

⁶⁷ C. LAZZARI, Prime osservazioni, cit., p. 13 ss.

⁶⁸ In particolare sul lavoro agile cfr. M. PERUZZI, Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?, in questa "Rivista", n. 1/2017, I, p. 1 ss.; A. DELOGU, Obblighi di sicurezza: tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile, in Gruppo giovani giuslavoristi Sapienza (GggS) (a cura di), Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi., in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .Collective Volumes – 6/2017, p. 108 ss.

l'organizzazione nel cui ambito il lavoratore espleta la propria attività assume sempre più una dimensione/accezione che deve essere intesa in special modo come il complesso delle regole per mezzo delle quali si concretizza progetto produttivo del datore di lavoro o del committente, e non più solamente come entità fisica corrispondente ad un luogo. Ciò è quanto emerge nella c.d. *gig economy*.

Di qui il bisogno di pensare a regole di sicurezza in grado di “seguire” il lavoratore e non più modellare solamente su di un luogo fisico determinato. In poche parole, la “sicurezza dei lavoratori” più che la “sicurezza nei luoghi di lavoro”.

1.6.3. Il sistema istituzionale

Un aspetto sul quale il d. lgs. n. 81/2008 puntava molto e su cui ha molto innovato è quello del sistema istituzionale.

Tuttavia, vero è che l'eccellente idea di realizzare un assetto politico-istituzionale capace di governare e coordinare le politiche della prevenzione, prodotta in un clima di leale collaborazione tra Stato e Regioni, si è poi dovuta misurare con differenti aspetti critici, a partire dall'inaspettato cambiamento di quel clima in seguito all'emersione di una differente maggioranza politica subito dopo l'emanazione del D. Lgs. n. 81/2008, per avanzare con le difficoltà incontrate dai vari attori istituzionali nel gestire in maniera idonea i diversi organismi istituiti dal d. lgs. n. 81/2008 e con talune modificazioni legislative.

Basta pensare all'importante ritardo con cui è stato avviato il lavoro della Commissione per gli interpellanti, cui deve aggiungersi la sospensione della sua attività in seguito all'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Si pensi all'imprudente "esilio" del Comitato di cui all'art. 5 del D. Lgs. n. 81/2008⁶⁹ le cui funzioni nel 2013 sono state trasferite al "Comitato tecnico sanitario" del Ministero della salute che già espletava le funzioni di altri organismi competenti in materia di salute pubblica⁷⁰: stante l'ampio ventaglio di competenze del nuovo organismo e la sua vasta composizione, era chiaro il pericolo di oscuramento del ruolo di "cabina di regia" del sistema della prevenzione assegnata dal D. Lgs. n. 81/2008 al Comitato di cui all'art. 5. Per fortuna il D. Lgs. n. 151/2015, che ha attuato la delega di cui al Jobs Act, sembra aver voluto rivitalizzare il Comitato originario e in particolar modo restituirgli integralmente quell'autonoma individualità che si era offuscata con il suo inglobamento nel Comitato tecnico sanitario del Ministero della salute.

Basta pensare al prolungato blocco dell'attività della Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 81/2008 e all'esigenza di una sua ricostituzione in esito alle modifiche apportate dal D. Lgs. n. 151/2015 alla sua composizione, alle modalità di funzionamento ed ai compiti istituzionali.

⁶⁹ Istituito con d.m. 26 maggio 2009.

⁷⁰ Art. 2, comma 1, lett. n, del d.P.R. n. 44/2013.

Si pensi alla persistente sproporzione di funzionamento ed operatività, a seconda dei differenti territori, dei Comitati regionali di coordinamento di cui all'art. 7 del D. Lgs. n. 81/2008, sui quali ha pesato la vicenda della tardiva ed ancora solo abbozzata realizzazione del sistema istituzionale.

Si pensi anche alla lunga attesa (ben otto anni) del regolamento essenziale per la definizione delle regole tecniche per il funzionamento del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro di cui all'art. 8 del D. Lgs. n. 81/2008 (SINP)⁷¹, strumento rilevante per l'organizzazione e la circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone prassi utili a incoraggiare la promozione e la salvaguardia della salute e sicurezza sul lavoro.

Cionondimeno, alcune importanti conseguenze in merito alla presenza di un sistema istituzionale si sono in ogni caso palesate, sol che si guardi, tra l'altro, ai pronunciamenti della Commissione consultiva permanente sulle procedure standardizzate per la valutazione dei rischi⁷², sulle procedure per la valutazione dei rischi da stress lavoro correlato⁷³, sui modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro per le piccole imprese⁷⁴.

Un capitolo a parte è rappresentato dal controllo pubblico in rapporto al quale il D. Lgs. n. 81/2008 ha tenuto conto assai più del criterio di delega del "coordinamento"

⁷¹ D.i. 25 maggio 2016, n. 183.

⁷² Approvate dalla Commissione il 16 maggio 2012 e recepite con d.i. 30 novembre 2012.

⁷³ Approvate il 17 novembre 2010.

⁷⁴ Approvate il 27 novembre 2013 e recepite con d.m. 13 febbraio 2014.

che di quello della “razionalizzazione” delle attività di vigilanza⁷⁵. Ne è uscito convalidato il policromo sistema delle competenze sulla vigilanza in materia risultante dal D. Lgs. n. 626/1994, focalizzato sulla competenza principale delle ASL e su di una competenza in taluni casi (in particolare in edilizia) dell’Ispettorato del lavoro (oggi INL) che potrebbe essere allargata ad altre ipotesi per mezzo di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

⁷⁵ Cfr. già P. PASCUCI, *Appunti sui fondamenti della competenza in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro, nell’attesa del testo unico*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, p. 833 ss. e in G. NATULLO, R. SANTUCCI (a cura di), *Ambiente e sicurezza sul lavoro. Quali tutele in vista del testo Unico*, Milano, 2008, p. 56 ss.;

1.6.4. L'organizzazione

Quantunque si debba fare ancora molto, in particolar modo per ciò che attiene al perfezionamento del sistema istituzionale, importante per tratteggiare efficaci politiche della prevenzione, è certo che rispetto al quadro ordinamentale previgente il D. Lgs. n. 81/2008 abbia permesso di effettuare rilevanti passi in avanti, soprattutto perciò che riguarda l'ampliamento delle tutele che deve misurarsi con uno scenario dei rapporti e delle modalità di lavoro in costante evoluzione.

Tuttavia, non c'è alcun dubbio che questo decennio di applicazione del D. Lgs. n. 81/2008 abbia fatto affiorare l'importanza della "organizzazione" nella costruzione dei sistemi di prevenzione aziendale⁷⁶.

La parola "organizzazione" compare sovente nel decreto del 2008.

Da una parte, indica il contesto in cui si collocano o di cui sono responsabili i diversi soggetti richiamati all'interno del decreto, sottolineando l'organizzazione del lavoro come vera e propria fonte di pericoli per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Dall'altra, fa riferimento all'organizzazione del sistema di prevenzione, evidenziando che il sistema di prevenzione aziendale è parte integrante della medesima organizzazione produttiva ed aziendale.

⁷⁶ F. BACCHINI, Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale), in "I Working Papers di Olympus", n. 28/2013.

In questa direzione si colloca non solo la scienza dell'organizzazione, ma anche il sistema costituzionale italiano là dove sostiene che l'iniziativa economica privata è lecita solamente se non pregiudica la sicurezza, la libertà e la dignità umana (art. 41 Cost.).

Deve altresì ricordarsi che un'altra norma, anch'essa molto antica quanto inossidabile – l'art. 2082 c.c. –, definisce l'imprenditore come colui che *«esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi»*.

È quindi del tutto fallace cercare di comprendere a fondo la problematica della sicurezza sul lavoro o di riuscire a risolverne le articolate questioni applicative se non si parte dal fatto che, proprio perché essa ha a che fare con un'attività economica organizzata, deve per forza essere riguardata da un'angolatura organizzativa. E ciò sia per ciò che concerne la “dimensione genetica” dei problemi di sicurezza sia per quanto riguarda il “profilo metodologico” con cui rendere valida la prevenzione in azienda, che non può in alcun modo eccettuare da un approccio organizzato⁷⁷.

D'altronde, la compenetrazione tra il sistema di prevenzione aziendale e la medesima organizzazione dell'impresa emerge anche nelle previsioni concernenti

⁷⁷ È quanto si coglie a chiare lettere nell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, là dove prevede l'obbligo di indicare, nel documento di valutazione dei rischi, i ruoli dell'organizzazione aziendale responsabili dell'attuazione delle misure di sicurezza cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri.

l'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro (art. 30) e alla loro correlazione funzionale con la possibile dispensa da quella responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al D. Lgs. n. 231/2001 che sia la l. n. 123/2007 sia il medesimo D. Lgs. n. 81/2008 hanno collegato ad alcuni reati scaturenti dalla violazione delle regole prevenzionistiche⁷⁸.

Sarebbe troppo limitato non rendersi conto che gli illeciti in materia di sicurezza sul lavoro, per quanto post in essere da un soggetto singolo, si concretizzano sempre in un "contesto organizzativo" rispetto al quale la condotta trasgressiva dell'agente (sia esso il datore di lavoro, il dirigente, il preposto o lo stesso lavoratore) non è, tranne alcune pochissime eccezioni, mai estraneo o indifferente, giacché tale condotta è sempre intrinsecamente correlata ad un'azione che rappresenta un elemento di quell'attività economica organizzata delineata dall'art. 2082 c.c.

Se quindi gli illeciti in tema di sicurezza sul lavoro sono illeciti che hanno origine dall'organizzazione e nell'organizzazione si palesano, sia la loro prevenzione sia la loro repressione presuppone un punto di vista organizzativo, mostrandosi quindi puramente illusorio esigere di risolvere tutti i problemi solo mediante "l'individualizzazione" sia della prevenzione sia della repressione.

⁷⁸ G. MARRA, I modelli di organizzazione e di gestione e la responsabilità amministrativa degli enti per infortuni sul lavoro. Artt. 30 e 300, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori, cit., p. 579 ss.

Ciò, naturalmente, non vuol dire tralasciare l'indispensabile dimensione individualistica sia dei precetti sia delle sanzioni, quanto semmai rendersi conto che l'approccio individualistico non può fare molto sia per dar vita ad ambienti di lavoro sicuri sia per creare attendibili deterrenti.

Dando maggiore trasparenza alle procedure ed alle funzioni aziendali mediante i vari strumenti di controllo e di audit, i modelli di organizzazione di gestione permettono all'impresa di controllare il proprio modo di procedere, di autovalutarsi e di emendarsi, nel caso in cui ciò si riveli indispensabile. essi raffigurano uno strumento sempre più essenziale al fine di assolvere agli articolati precetti prevenzionistici e, allo stesso tempo, per ottimizzare il globale sistema aziendale. L'indicazione in tal senso del D. Lgs. n. 81/2008 è molto chiara e non deve essere in alcun modo tralasciata.

Sempre riguardo all'organizzazione, occorre ricordare come la giurisprudenza, anche non molto tempo fa⁷⁹, ha evidenziato che il datore di lavoro è sempre responsabile dell'incidente occorso al lavoratore, tranne le ipotesi in cui l'incidente sia causato unicamente ad una condotta eccessiva del lavoratore.

Tale indirizzo, da un po' di anni consolidato anche nella giurisprudenza penale, tuttavia deve intendersi alla luce dell'art. 18, comma 3-*bis*, del D. Lgs. n. 81/2008 là dove stabilisce che il datore di lavoro non risponde dell'incidente provocato dal

⁷⁹ Cass., sez. lav., 18 giugno 2018, n. 16047, in <http://olympus.uniurb.it>.

medesimo lavoratore se prova di aver convenientemente controllato sul suo operato.

Un controllo che evoca l'esercizio di tutti i poteri datoriali, i quali si manifestano essere funzionalizzati alla tutela della salute e della sicurezza del lavoratore: da quello di controllo a quello disciplinare e, prima ancora, a quello direttivo che fa riferimento all'organizzazione del lavoro e a quella del sistema di prevenzione aziendale.

Un sistema la cui validità dipende dal modo in cui esso è organizzato, qui rimarcandosi l'importanza strategica dei modelli di organizzazione e di gestione di cui all'art. 30 del D. Lgs. n. 81/2008.

Secondo capitolo – La sicurezza sul lavoro nella Pubblica Amministrazione

2.1. Salvaguardia della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e dignità

2.1.1. Breve premessa

È oramai pacifica la relazione intercorrente tra il benessere dei lavoratori e l'organizzazione del lavoro⁸⁰.

È questa una connessione assai nota dal legislatore, almeno dal D. Lgs. n. 81/2008 in poi, ed anzi, da questi valorizzata ma le cui conseguenze non sono integralmente illustrate dal momento che non sono integralmente definiti quelli che sono i termini concettuali della questione proprio a cominciare dall'assenza di una nozione giuridica di 'benessere organizzativo' che quel nesso formalizza.

⁸⁰ Questa relazione è nota alle scienze dell'organizzazione aziendale, v., tra gli altri, L.E. GOLZIO, La prevenzione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel quadro del cambiamento dell'organizzazione aziendale, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009), Milano, Giuffrè, 2009, p. 33 ed è presente anche nella riflessione dei giuristi del lavoro sin da L. MONTUSCHI, Diritto alla salute e organizzazione del lavoro, III ed., Milano, Franco Angeli, 1989; ma anche più di recente P. PASCUCCI, Il rilievo giuridico del benessere organizzativo, in corso di pubblicazione in "Prisma", 2016.

La mancanza di una nozione giuridica di benessere organizzativo, allora, obbliga l'interprete alla sua definizione che, pur dai contorni non definiti, entra prepotentemente sulla scena fattuale e giuridica che fa da panorama al D. Lgs. n. 81/2008.

Quest'attività ermeneutica se da un lato è complicata dall'altro offre anche la possibilità di 'testare' tutte le declinazioni di questa nozione che può raffigurare il medium per correlare la salute individuale e quella dell'organizzazione.

Prendendo le mosse da tale possibilità, l'ipotesi che si vuole tentare di raggiungere è, infatti, quella di delineare un percorso che vada a congiungere due punti tra loro apparentemente distanti, ossia la salvaguardia della salute e la sicurezza dei lavoratori (per il tramite del benessere organizzativo) alla 'salubrità' e 'sicurezza' di tutto il contesto lavorativo e arrivare da qui alla legalità.

È chiaro che il significato dell'endiade 'salute e sicurezza' muta sensibilmente a seconda che sia riferita al singolo lavoratore o all'insieme collettivo degli stessi. Tuttavia, la 'salute e sicurezza' degli uni sembra essere del tutto compenetrata alla 'salute e sicurezza' dell'altra in un rapporto di reciprocità.

Si tratta, quindi, di comprendere il fondamento tecnico-giuridico dell'ipotizzata correlazione e appurarne le eventuali conseguenze.

2.1.2. Il benessere organizzativo: nozione di salute e legalità nell'ambito delle PP.AA.

Il punto di inizio della riflessione è raffigurato dalla ricerca della definizione di 'benessere organizzativo' la quale, come poc'anzi detto, può rappresentare il 'medium' tra la salute dei singoli e quella collettiva.

Se è vero che il legislatore non dà alcuna definizione di 'benessere organizzativo', tale concetto, quantomeno in via parziale, ossia senza aggettivazione alcuna, fa ricorso al 'glossario' dell'art. 1 del D. Lgs. n. 81/2008 laddove viene definita la nozione di salute ed è proprio da essa che occorre partire.

Infatti, tenendo conto delle possibili nozioni di salute, esse possono ascrivarsi almeno a due macro-categorie che rispecchiano, invero, due 'visioni' (talvolta complementari e tal'altra contrapposte) della salute del lavoratore.

In primis, vi è una prima nozione che potrebbe essere definita 'classica' in ragione della quale la salute è assenza di malattia, intendendo per quest'ultima il peggioramento dello stato di salute che abbia come conseguenza un'assoluta o parziale incapacità al lavoro e che implichi l'esigenza di assistenza medica e la somministrazione di mezzi terapeutici.

Tale nozione di salute, in contrapposizione alla malattia, rileva ai fini della sinallagmaticità del contratto di lavoro; se il lavoratore non riesce più a erogare le energie psico-fisiche perché si trova in uno stato di malattia, allora viene sospesa la

prestazione lavorativa così come viene sospesa la controprestazione retributiva la quale viene sostituita da un'indennità previdenziale.

Tale nozione, che si muove completamente su di un piano privatistico a partire dall'art. 2010 c.c., va a focalizzarsi su quelli che sono gli obblighi contrattuali del lavoratore rispetto al datore di lavoro nel corso del periodo di malattia come quello della reperibilità (art. 5, comma 14, della l. n. 638/1983)⁸¹.

Difetta, pertanto, qualsivoglia implicazione con l'organizzazione nella quale il lavoratore è introdotto.

Di segno diametralmente opposto è la nozione che ci è stata consegnata, sin dal 1946, dall'OMS secondo la quale: «*La salute è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente l'assenza di malattia e di infermità*».

Tale nozione viene trasfusa quasi alla lettera nell'art. 2, comma 1, lett. o, del D. Lgs. n. 81/2008 nel quale si prevede che la salute è lo «*stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità*».

Da questa norma emerge una visione d'insieme maggiormente 'olistica' del lavoratore del quale si prendono in considerazione, al fine di garantire il pieno stato

⁸¹ Sulla malattia come causa di sospensione della prestazione di lavoro, per rimanere ai contributi sistematici più recenti, R. DEL PUNTA, La sospensione della prestazione di lavoro, in A. VALLEBONA (a cura di), I contratti di lavoro, in Trattato dei contratti, (diretto da) P. RESCIGNO, E. GABRIELLI, tomo I, Torino, Utet, 2009, p. 833 ss.; L. CALAFÀ, Congedi e rapporto di lavoro, Padova, Cedam, 2004, p. 123 ss.

di salute, tutti i rischi; oltre a quelli più 'tradizionali', ossia fisici, vengono valutati anche quelli che potrebbero, in via sommaria, essere ascritti alla categoria di rischi psico-sociali collegati all'interazione tra le peculiarità soggettive del lavoratore (genere, età, provenienza geografica), quelle oggettive (tipologia contrattuale) e l'organizzazione del lavoro⁸².

Interazione questa implicita nel rapporto di lavoro e che raffigura certamente il caposaldo medesimo del riconoscimento dei rischi psico-sociali ritenuti come *«quegli aspetti di progettazione del lavoro e di organizzazione e gestione del lavoro, nonché i rispettivi contesti ambientali e sociali che potenzialmente possono arrecare danni fisici e psicologici»*⁸³.

⁸² V. l'art. 28, comma 1 (oggetto della valutazione dei rischi) del d.lgs. n. 81 del 2008: «La valutazione di cui all' articolo 17 , comma 1, lettera a), anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché' nella sistemazione dei luoghi di lavoro, deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro e i rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi nei cantieri temporanei o mobili, come definiti dall'articolo 89, comma 1, lettera a), del presente decreto, interessati da attività di scavo». Sull'argomento v. E. GRAGNOLI (2011), Commento all'art. 28 d.lgs. 81/2008, in C. ZOLI (a cura di) Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, Bologna, Zanichelli, 2011, pp 393 ss.; M. PERUZZI, La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008, in "I Working Papers di Olympus", n. 2/2011, <http://olympus.uniurb.it>.

⁸³ Così T. COX, A.J. GRIFFIT, The assessment of psychosocial hazard at work, in M.J. SHABRACQ, J. A.M. MINNUBST, C.L. COOPER, (a cura di), Handbook of Work and Health Psychology, Chichester, Wiley & Sons, 1995.

Una simile definizione ha senza dubbio il merito di ‘oggettivizzare’ il rischio correlato all’organizzazione del lavoro.

A tale riguardo, non può non osservarsi l’acuta proposta di aggiungere materialmente o idealmente il suffisso ‘e organizzativi’ per «...*legare Rps (rischi psico-sociali, n.d.a.) all’equilibrio persona-lavoro senza sbilanciare il confronto verso le vulnerabilità personali che possono sempre esistere*»⁸⁴.

Una conferma di questa dimensione ‘collettiva’ (e neutra) della salute, può essere rinvenuta nelle Indicazioni della Commissione consultiva del 17 novembre 2010 secondo cui la metodologia che deve essere impiegata al fine di valutare i rischi coinvolge non il singolo lavoratore bensì gruppi di lavoratori che possono essere esposti ad un pericolo della medesima natura⁸⁵.

Il passaggio da un piano (privatistico-individuale) ad un altro (organizzativo-collettivo) è lapalissiano e presenta una conseguenza di un certo rilievo.

La malattia non è più, o almeno non solo, un fatto (privato) del dipendente, bensì diviene questione più generale e appartiene all’organizzazione che ne diventa responsabile.

⁸⁴ G. BALANDI, L. CALAFÀ, Il rischio da lavoro oggi, in “Lavoro e diritto”, 2012, 1, p. 181.

⁸⁵ Cfr. M. PERUZZI, La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. 81/2008, in “I Working Papers di Olympus”, n. 2/2011, p. 31, <http://olympus.uniurb.it>.

Ebbene, la salute in tal maniera definita ‘trascende’ la bilateralità che contrassegna il rapporto di lavoro (nel senso dell’asciutta sinallagmaticità del contratto prestazione vs. retribuzione) e pone un collegamento funzionale e giuridico con l’organizzazione⁸⁶.

2.1.3. Nesso tra salute e organizzazione

L’organizzazione diviene la chiave di volta del nuovo sistema di tutela della salute e sicurezza e fornisce anche la nuova nozione di lavoratore che, infatti, *ex art. 2, comma 1, lett. a, del D. Lgs. n. 81/2008 (TU)*, è *«la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato»*.

A tale definizione fa da riscontro quella *ex art. 2, comma 1, lett. b, TU*, di datore di lavoro, peraltro già impiegata dal D. Lgs. n. 626/1994, secondo la quale, è *«il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l’assetto dell’organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell’organizzazione stessa o dell’unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa»*; e, ancora,

⁸⁶ V. P. ALBI, Adempimento dell’obbligo di sicurezza e tutela della persona, Milano, Giuffrè, 2008, p. 212 ss.; G. NATULLO, Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima Sicurezza possibile alla Massima Sicurezza effettivamente applicata?, in G. Natullo (a cura di), Salute e sicurezza sul lavoro, Milano, Utet giuridica, 2015, p. 5 ss.

la definizione di dirigente *ex art. 2, comma 1, lett. d, TU: «persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa».*

Le definizioni sopra menzionate concorrono verso una sola direzione: l'organizzazione non è solamente un contesto fisico spaziale ma anche il complesso delle regole e dei processi, all'interno dei quali il lavoratore esegue la sua prestazione e costituisce la sua più istantanea fonte di rischi⁸⁷.

Quindi, se all'organizzazione in questo modo concepita viene riconosciuta un'incidenza determinante rispetto alla salute dei lavoratori, se ne richiede che essa stessa sia salutare e sicura.

Il nesso così identificato tra la salute e l'organizzazione spinge a riempire di significato il benessere organizzativo.

⁸⁷ P. PASCUCCI, Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi, cit., p. 3 ss.; F. STOLFA, Le definizioni, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori, Milano, Ipsoa, 2010, p. 67; C. LAZZARI, Figure e poteri datoriali nel dritto della sicurezza del lavoro, 2015, Milano, Franco Angeli; A. SALENTO, Concezioni di organizzazione e tutela della sicurezza sul lavoro. Osservazioni sul Decreto Legislativo 81/2008, in B. MAGGI, G. RULLI (a cura di), Decreto Legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro?, 2011, p. 41 ss., <http://amsacta.cib.unibo.it>.

Ed infatti, si può dire che il benessere organizzativo si manifesta nella capacità di un'organizzazione di incoraggiare e conservare il più alto livello di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori⁸⁸.

L'organizzazione nel suo complesso, pertanto, deve occuparsi della salute dei lavoratori.

In fin dei conti, ciò non è che l'esplicitazione del principio racchiuso nell'art. 41, comma 2, Cost., secondo il quale l'iniziativa economica «*non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*» in combinato disposto con il precetto contenuto nell'art. 2087 c.c.

2.1.4. Tutela della salute e sicurezza nella disciplina del pubblico impiego

La correlazione tra salute e sicurezza dei lavoratori sembra essere metabolizzata in termini generali dal nostro ordinamento e, quindi, viene dato per presupposto anche da norme differenti da quelle racchiuse nel D. Lgs. n. 81/2008 e ciò tanto in materia di lavoro pubblico quanto in quello privato.

⁸⁸ F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2003.

Tuttavia, nel primo caso vi è il dato positivo, quantunque si tratti di norme sovente non coordinate, frammentarie e ambivalenti a cominciare dalla quali è indispensabile dar vita ad un percorso ragionato⁸⁹.

Si tratta non soltanto di un percorso irregolare, data la multiformità (per ambito, oggetto e scopi) delle norme prese in considerazione, ma anche diretto a valorizzare il riferimento al benessere organizzativo nel caso in cui è esplicito e ad ipotizzarne l'inerenza anche nel caso in cui non vi sia espresso riferimento ad esso.

Si può partire dall'art. 7, comma 1, del D. Lgs. n. 165/2001 intitolato *Gestione delle risorse umane*: «*Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno*».

⁸⁹ L. CALAFÀ, Nuovi rischi e nuovi strumenti di prevenzione nelle Pubbliche Amministrazioni, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 185 ss.; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici dopo le riforme del 2008/2009*, ibidem, p. 125 ss.

La norma manifesta un evidente significato di principio e dispone un collegamento tra benessere organizzativo (che finanche deve contrassegnare il contesto datoriale) e la mancanza di discriminazione e violenza in ogni forma⁹⁰.

In special modo, nella seconda parte, vi è proprio l'impegno da parte delle PP.AA. ad implementare forme di contrasto alla violenza di cui, chiaramente, si ammette l'esistenza al proprio interno; a tale riguardo il rinvio al *mobbing* è sin troppo immediato.

Il riferimento al benessere organizzativo è presente anche nell'art. 57 del D. Lgs. n. 165/2001 (nella parte aggiunta dall'art. 21, comma 1, lett. c, della l. n. 183/2010) in tema di pari opportunità; in esso, al comma 1, si legge che «... *le pubbliche amministrazioni costituiscono al proprio interno, [...], il "Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali*

⁹⁰ S. BORELLI, Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche, in A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di) *Il nuovo diritto del lavoro*, vol. 1, Torino, Giappichelli, 2012, p. 505 ss.; L. CALAFÀ, Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (organizzativo) in Italia, in "Lavoro e diritto", 2012, 2, p. 257, spec. p. 284; L. CORAZZA, Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche, in L. NOGLER, M. MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alle disposizioni della legge n. 183/2010*, Torino, Utet, 2012, p. 143 ss.

assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni»⁹¹.

Dunque, con tale norma, il legislatore mostra molta attenzione nei riguardi della tematica del benessere organizzativo al punto da fondare un apposito organo, il c.d. Cug, all'interno del quale convergono le funzioni di altri commissioni e/o comitati.

Il Cug deve occuparsi in special modo della valorizzazione del benessere organizzativo e, oltre a compiti propositi e consultivi, deve espletare anche quello di verifica. Fin qui, la conferma dell'interesse del legislatore verso questi (nuovi) profili. Sennonché la disposizione prosegue e, a questo punto, inizia a cambiare il tono e anche, quantomeno parzialmente, il suo senso. Infatti, il Cug, da organo posto a tutela del benessere organizzativo individuato quest'ultimo come bene *ex se*, diviene affidatario dell'ingrato compito di cooperare ad accrescere i livelli di produttività del lavoro pubblico, tematica, peraltro, molto problematica.

L'art. 57 del D. Lgs. n. 165/2001, dunque, formalizza l'assunto in base al quale si possano ottenere risultati in termini di produttività, andando ad ottimizzare l'efficienza delle prestazioni il cui livello, a sua volta, dipende da un ambiente di lavoro "sano".

⁹¹ A. ZILLI, Il comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni: ancora sulla soglia?, in S. SERAFIN, M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum ed., 2012, p. 183 ss.; sul Cug, sulla sua diffusione e sulle sue funzioni nell'ambito dell'Università cfr. M. D'ONGHIA, *La rappresentanza di genere e gli organismi di parità nelle Università*, in "Diritti Lavori Mercati", 2015, p. 631 ss.

Il benessere organizzativo, per un'eterogenesi degli scopi almeno rispetto ai desideri iniziali, viene, pertanto, ritenuto una rilevante leva per la produttività generale della P.A.

Se ciò è condivisibile e cioè che si lavora di più e meglio se l'organizzazione all'interno della quale si è inseriti garantisce benessere a tutti coloro che ne fanno parte, si deve, tuttavia, evidenziare quantomeno l'ambivalenza di cui si colora il concetto di benessere organizzativo o meglio l'impiego che se ne fa di esso.

Infatti, il tratteggiarsi della tematica del 'benessere organizzativo' nelle norme del TU sul pubblico impiego accende i riflettori sul fatto che anche all'interno delle PP.AA. si percepisce, seppure a contrario, il problema della c.d. costruttività organizzativa⁹²; tuttavia, sembra quasi che invece di affrontare la problematica con più forza e rendere il più possibile effettive e vigenti le previsioni dirette a

⁹² L'efficace espressione è stata utilizzata nella Delibera Inail n. 71 del 2003 e fa riferimento a fattori organizzative ed ambientali in grado di incidere negativamente sullo stato di salute dei lavoratori. Nella delibera medesima vi è un elenco di ipotesi di costruttività organizzative: marginalizzazione dalla attività lavorativa; svuotamento delle mansioni; mancata assegnazione dei compiti lavorativi, con inattività forzata; mancata assegnazione degli strumenti di lavoro; ripetuti trasferimenti ingiustificati; prolungata attribuzione di compiti dequalificanti rispetto al profilo professionale posseduto; prolungata attribuzione di compiti esorbitanti o eccessivi anche in relazione a eventuali condizioni di handicap psico-fisici; Impedimento sistematico e strutturale all'accesso a notizie; inadeguatezza strutturale e sistematica delle informazioni inerenti l'ordinaria attività di lavoro; esclusione reiterata del lavoratore rispetto ad iniziative formative, di riqualificazione e aggiornamento professionale; esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo al fine del riconoscimento e tutela della relativa malattia professionale. La circolare è stata annullata dal Tar Lazio, 4 luglio 2005, n. 5454, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2005, p. 1119 ss., con nota di C. SORGI e, in appello, da Cons. Stato, 17 marzo 2009, n. 1576, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2009, 4, II, p. 1032 ss., con nota di G. LUDOVICO.

contrastare l'insorgere di situazioni patogene⁹³, il legislatore abbia inciso ad esse una prerogativa peculiare correlandole alla produttività.

Fin qui il Testo unico sul pubblico impiego.

Del medesimo segno di quelle appena descritte, possono individuarsi anche altre disposizioni come quella contenuta nell'art. 14 del D. Lgs. n. 150/2009 che istituisce l'Organismo indipendente di valutazione della performance; al comma 5 della medesima norma si dispone che detto organismo, sulla scorta di modelli *ad hoc* forniti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle PP.AA., cura ogni anno la realizzazione di indagini sul personale dipendente dirette ad individuare il grado di benessere organizzativo e quello di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale e ne riferisce alla sopraddetta Commissione.

Detto in altre parole, un organismo istituito al fine di valutare le *performances* delle amministrazioni, dei loro dirigenti e dipendenti, "incrocia" la problematica del benessere presupponendo che, anche in tal caso, il livello delle *performances* diventi migliore quanto più elevato sia il livello di benessere organizzativo.

⁹³ Nonostante il termine di 180 giorni fissato dall'art. 7 del d.lgs n. 165/2001 per le amministrazioni, tuttavia, molte di esse hanno ottemperato con molto ritardo e alcune affatto. In ogni caso, anche quando i Cug sono stati istituiti, non sempre, anzi, molto di rado, sono diventati operativi ed efficaci.

Nel contesto della più recente legge delega n. 124/2015 in materia di riorganizzazione delle PP.AA., si segnala l'art. 14 su "*Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*"⁹⁴.

All'interno di questa norma, il benessere organizzativo non viene mai menzionato e, tuttavia, non c'è alcuna perplessità sul fatto che il fine perseguito nell'ambito delle misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sia proprio quello. Dunque, anche in tal caso, l'adozione delle nuove modalità spazio-temporali di espletamento della prestazione lavorativa e la loro efficacia rappresentano oggetto di valutazione nel contesto dei percorsi di misurazione della *performance* organizzativa e individuale nelle PP.AA.

⁹⁴ L'art. 14 della l. n. 124/2015 dispone: «1. Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi di cui al presente comma costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche adeguano altresì i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative».

2.1.5. Come ottimizzare la qualità della vita sul luogo di lavoro con la comunicazione

Un'organizzazione può essere teoricamente raffigurata come un iceberg⁹⁵ dove i tratti che emergono sono rappresentati dalle variabili *hard* che ne tratteggiano l'assetto organizzativo, quindi: la struttura, i ruoli, i prodotti/servizi, la tecnologia e le procedure. Invece, gli elementi che restano, per così dire "sommersi" sono raffigurati dalle cc.dd. variabili "*soft*", ovvero: gli atteggiamenti, l'ideologia, la cultura, i sentimenti, l'immagine, il clima, i valori, le norme di gruppo.

L'efficienza, l'efficacia e l'economicità, ossia principi fondativi che devono indirizzare l'agire pubblico, sembrano dipendere da un insieme di entrambe le tipologie di variabili, *hard* e *soft*, le quali sembrano intrinsecamente legate e co-dipendenti.

In modo parallelo ai cambiamenti di contesto che stanno caratterizzando negli ultimi tempi il settore pubblico, infatti, si sta assistendo ad una contestuale spinta evolutiva delle forme organizzative: da strutture meccaniche, a strutture organiche; da strutture in principale modo fondate sulla gerarchia come primaria leva di integrazione, a strutture fondate sulla comunicazione verticale, orizzontale e trasversale come variabile basilare per la gestione delle interdipendenze reciproche tra unità organizzative, ruoli e profili professionali diversi. Ai processi di

⁹⁵ Henry Mintzberg, La progettazione dell'organizzazione aziendale, Il Mulino, Bologna, 1983.

specializzazione vanno ad affiancarsi processi di integrazione e gestione organica delle interdipendenze.

In un simile contesto, il fattore umano acquista un rilievo basilare quale leva fondamentale per il successo dell'organizzazione e il buon funzionamento dei suoi elementi strutturali, sia sulla scorta di una prospettiva sociale, sia individuale. La capacità di raggiungere l'ottimizzazione del benessere organizzativo nelle numerose componenti e sfaccettature raffigura un aspetto importante per lo sviluppo e l'efficacia organizzativa, che va a condizionare positivamente la capacità dell'organizzazione medesima di conformarsi ai cambiamenti del contesto di riferimento.

Il Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica ha perfezionato, mediante un Laboratorio e la successiva stesura di una guida metodologica, un modello di misurazione del livello di benessere organizzativo che contrassegna un'organizzazione.

Nel modello concettuale proposto, la comunicazione, nelle sue svariate forme, coopera in maniera fattiva alla determinazione di organizzazioni "in salute". A tale riguardo, le dimensioni prese a riferimento al fine di misurare il livello di benessere/malessere di un'organizzazione, tra le altre, sono:

- L'ascolto: strumento per la raccolta dei bisogni e delle proposte dell'utente interno, per incoraggiarne la partecipazione alle scelte e alle politiche dell'amministrazione;
- La comunicazione interna: strumento che va ad incidere sulla capacità di circolazione e condivisione delle informazioni nell'organizzazione, sulla capacità di divulgare valori e culture organizzative condivise;
- La comunicazione organizzativa: dimensione che agisce, da una parte, sulla qualità delle comunicazioni orizzontali tra diversi settori e, dall'altra, sulla qualità delle comunicazioni verticali, tra profili che presentano una gerarchia diversa;
- La comunicazione interpersonale: dimensione che incide sulla capacità di porre in essere rapporti interpersonali, collaborativi e appaganti;
- La gestione dei conflitti: dimensione che incide sulla capacità di impedire e gestire l'eventuale presenza di criticità nell'ambito delle situazioni relazionali⁹⁶.

⁹⁶ Benessere organizzativo. Come migliorare la qualità della vita sul luogo di lavoro attraverso la comunicazione, in www.qualitapa.gov.it

2.2. L'individuazione del datore di lavoro pubblico

2.2.1. Il sistema della sicurezza nei luoghi di lavoro della P.A.

La ricostruzione del sistema di regolamentazione della sicurezza nei luoghi di lavoro della P.A. non può esonerare l'interprete dall'impegno di coordinare le norme poste dal Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, adottato con il D. Lgs. n. 81/2008 (ed integrato dal c.d. decreto correttivo n. 106/2009) con le disposizioni racchiuse nel Testo unico sul pubblico impiego di cui al D. Lgs. n. 165/2001.

Operazione ermeneutica, questa, che deve snodarsi a cominciare dall'idea basilare (di matrice comunitaria⁹⁷), che ha influenzato il legislatore delegato del T.U. n. 81/2008, secondo la quale la salute dei lavoratori (concepita, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 lett. o) e 28 comma 1° del medesimo Testo unico, non solo come mancanza di malattia o d'infermità, ma come stato di totale benessere psicofisico del lavoratore⁹⁸) può essere garantita solamente mediante la programmazione da parte del datore di lavoro (e di quanti con lui collaborino) di una razionale ed efficiente, oltre che attendibile, organizzazione del lavoro⁹⁹; la

⁹⁷ Direttiva del Consiglio d'Europa concernente l'attuazione delle misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro 89/391/Cee del 12/6/1989.

⁹⁸ Sul punto MONEA, Salute: benessere a tre dimensioni, in *Il Sole 24 ore*, 2008, 4, che, infatti, si riferisce alla necessità di tenere in considerazione, nella valutazione dei rischi per la sicurezza e salute dei lavoratori, anche quelli collegati allo 'stress lavoro-correlato' e quelli connessi a situazioni di potenziale discriminazione.

⁹⁹ PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in *Lav. nelle p.a.*, 2009, 3-4, 553 ss., che, infatti, afferma che: "Poiché i

quale va anche ad identificarsi con il modello tratteggiato dal T.U. n. 165/2001 per il perseguimento del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa. Ne deriva che, almeno in linea di principio, per mezzo di una razionale e valida organizzazione del lavoro pubblico è possibile realizzare, al medesimo tempo, le finalità tipiche della P.A. e quelle di salvaguardia della salute e della sicurezza di quanti prestano la propria opera a beneficio della stessa. Ma vi è di più. Invero, il D. Lgs. n. 81/2008 ha inteso operare un'assimilazione, dal punto di vista della prevenzione antinfortunistica, tra il lavoro privato e quello pubblico, salva l'esigenza di specifici adeguamenti, da impiegare per mezzo di disposizioni normative regolamentari, in rapporto alle peculiarità di determinate attività della P.A.¹⁰⁰. Tale tendenziale assimilazione si coglie, infatti, nell'applicazione della

lavoratori sono inseriti nell'organizzazione del datore, sarà in e tramite quell'organizzazione che quest'ultimo dovrà tutelarli, esercitando appunto i poteri connessi a tale organizzazione.". Nello stesso senso MONEA, PA, la sicurezza sul lavoro riparte dall'organizzazione. Il modello gestionale deve recepire le indicazioni della norma, in *Il Sole 24 Ore*, 2008, 7/8.

¹⁰⁰ Ai sensi dell'art. 3 comma 2 d.lgs. n. 81/2008, infatti: "Nei riguardi delle Forze armate e di Polizia, del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dei servizi di protezione civile, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie, di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle università, degli istituti di istruzione universitaria, delle istituzioni dell'alta formazione artistica e coreutica, degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, degli uffici all'estero di cui all'art. 30 d.p.r. n. 18/1967, e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi, le disposizioni del presente decreto legislativo sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative ivi comprese quelle per la tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalla Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, nonché dalle altre Forze di polizia e dal Corpo dei vigili del fuoco, nonché dal Dipartimento della protezione civile fuori dal territorio nazionale, individuate entro e non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo con decreti emanati [...] dai Ministri competenti di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della salute e per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione [...]; analogamente si provvede per quanto riguarda gli archivi, le biblioteche e i musei solo nel caso siano sottoposti a particolari vincoli di tutela dei beni artistici storici e culturali. Con decreti [...] si provvede a dettare le disposizioni necessarie a consentire il coordinamento con la disciplina recata

disciplina del T.U. in materia di salute e sicurezza *“a tutti i settori di attività, privati e pubblici”* (art. 3 comma 1); nella definizione di *“lavoratore”* (art. 2 lett. a)) quale *“persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato...”*; nella nozione di *“datore di lavoro”*, quale *“soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore”* o, in ogni caso, quale *“soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa”* e che, nelle pubbliche amministrazioni, *s'identifica con il dirigente o il funzionario dotato di poteri di gestione, decisori e di spesa, individuato dall'organo di vertice; nella definizione di “azienda”, qualificata come “il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato”*; nella previsione per cui nelle strutture di ricovero e cura pubbliche che hanno al loro interno un numero maggiore di 50 lavoratori l'istituzione del servizio di prevenzione e protezione nell'azienda è obbligatorio (art. 31 comma 6 lett. g)); nella disposizione che stabilisce che può espletare la funzione di medico competente delle Forze Armate, della Polizia di Stato e della

dal presente decreto della normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi, di cui al d.lgs. 27 luglio 1999, n. 271, in ambito portuale, di cui al d.lgs. n. 272/1999, e per il settore delle navi da pesca, di cui al d.lgs. n. 298/1999, e l'armonizzazione delle disposizioni tecniche di cui ai titoli dal II al XII del medesimo decreto con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta nella l. n. 191/1974, e relativi decreti di attuazione.”

Guardia di Finanza unicamente il sanitario che abbia espletato per almeno quattro anni l'attività di medico del lavoro (art. 38 1° comma lett. d bis).

Equiparazione, quella descritta, già d'altronde chiaramente affermata, dall'art. 5 comma 2 D. Lgs. n. 165/2001¹⁰¹ nella parte in cui stabilisce che nelle PP.AA.: *“le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro [e tali sono, senza alcun dubbio, anche quelle relative alla protezione della salute del lavoratore, n.d.r.] sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro [...]. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti alla gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici”*¹⁰².

Quindi, il Testo Unico sul pubblico impiego ed il Testo Unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro convergono nell'assegnare agli organi

¹⁰¹ In questo senso SCIORTINO, Sicurezza sul lavoro e delega di funzioni prevenzionistiche alla luce del d.lgs. n. 626/94, in Riv. it. dir. lav., 2003, 3, 359 ss.

¹⁰² In questo senso D'ALESSIO, La disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra pubblico e privato, in Lav. nelle p.a., 2012, 1, 1 ss., il quale ha, tuttavia, osservato criticamente come la dimensione programmatica di questa norma sia stata, di fatto, ridimensionata dalla revisione del quadro delle regole sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni realizzata con la legge delega n. 15/2009 e con il decreto legislativo n. 150/2009 (c.d. 'riforma Brunetta'), che, nell'intento di ridisegnare i confini fra l'ambito regolativo riservato alle fonti pubblicistiche e quello demandato alla contrattazione collettiva, con un consistente restringimento dell'ambito di intervento della fonte negoziale, hanno accentuato le divergenze fra settore pubblico e settore privato nella disciplina del lavoro, “dando in tal modo luogo a quella che appare una palese contraddizione rispetto alla finalità di realizzare la convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, che campeggia come primo obiettivo nella legge n. 15/2009 (art. 1, comma 1, lettera a)”).

dell'Amministrazione Pubblica anteposti alla funzione di gestione i poteri (tipici del datore di lavoro privato) e le responsabilità concernenti l'adozione di un sistema globale di misure volte a garantire la salvaguardia della salute del lavoratore, che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, presta la propria attività nell'organizzazione degli enti pubblici. Funzione gestoria che, tuttavia, deve per forza congiungere le proprie competenze ed attribuzioni alla funzione di direzione politica degli enti pubblici, dalla quale ricava indirizzi programmatici ed obiettivi, cui dà attuazione in vista del raggiungimento delle finalità della P.A.

2.2.2. Funzione politica e burocratica nella P.A.

La Consulta, nelle Sentenze n. 103 e n. 104 del 2007 (nel prendere in esame la questione della legittimità costituzionale del c.d. *spoils system*, ossia della cessazione automatica degli incarichi dirigenziali stabilita da disposizioni statali e regionali) ha affrontato il tema dei rapporti tra politica ed amministrazione¹⁰³, posizionandolo organicamente nella dimensione costituzionale dell'attività della P.A.

Ha in tal modo chiarito che il criterio dell'efficienza, che deve adeguare l'attività amministrativa ai sensi dell'art. 97 Cost., si esprime nella razionale organizzazione

¹⁰³ In Giur. cost., 2007, 2, 1015 ss, con nota di SCOCA, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo 'spoils system'*.

degli uffici e nella garanzia della regolarità e continuità dell'attività stessa anche al cambiare degli assetti politici e abbisogna della indispensabile sottoposizione dei dirigenti a periodici controlli inerenti al rispetto dei principi di imparzialità, funzionalità, flessibilità, trasparenza, nonché alla valutazione delle loro prestazioni in rapporto ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati dagli organi di direzione politica.

Il Giudice delle Leggi, pertanto, ha tenuto a puntualizzare che la contrattualizzazione del pubblico impiego¹⁰⁴, ed anche della dirigenza cui spettano le funzioni gestorie, non implica che la P.A. abbia la possibilità di recedere *ad nutum* dal rapporto di lavoro, dal momento che, se così fosse, verrebbe ad instaurarsi un forte legame fiduciario tra gli organi di governo e gli uffici burocratici, che non renderebbe possibile ai dirigenti l'espletamento della propria attività in maniera conforme a quelli che sono i principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa così come disposto dall'art. 97 Cost.

¹⁰⁴ Il d.lgs. n. 29/1993 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ha provveduto alla cosiddetta 'privatizzazione' del pubblico impiego, superando, ad eccezione di taluni settori, il tradizionale regime pubblicistico e stabilendo l'applicazione della disciplina di diritto privato (art. 2, comma 2), «ritenuta – dalla Corte Costituzionale, Sent. 25/7/1996 n. 313, in Riv. it. dir. lav., 1997, II, 36 ss., con nota di GRAGNOLI, Imparzialità del dipendente pubblico e privatizzazione del rapporto – più idonea alla realizzazione delle esigenze di flessibilità nella gestione del personale sottese alla riforma». I successivi d.lgs. n.80/1998 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11 comma 4 l. 15 marzo 1997, n. 59) e n. 387/1998 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80), hanno esteso il regime della contrattualizzazione ai dirigenti generali.

Di conseguenza, ha sostenuto che il rapporto d'ufficio, sebbene solo temporaneo, dev'essere assistito da speciali garanzie, che garantiscano una netta distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione in vista della tendenziale continuità dell'azione amministrativa.

Pertanto, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa sono evocati dalla Corte Costituzionale come i valori fondanti della differenziazione funzionale dei compiti tra organi politici ed organi burocratici, ossia tra azione di governo (in genere legata alle impostazioni di una parte politica, estrinsecazione delle forze di maggioranza) ed azione dell'amministrazione, la quale, sebbene nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata ad agire al «*servizio esclusivo della Nazione*» in vista del raggiungimento degli scopi pubblici, come disposto dall'art. 98 Cost.

Il principio di distinzione delle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, affidate agli organi elettivi, dalle funzioni di gestione amministrativa, affidate alla dirigenza, fissato, per la prima volta, dall'art. 51 l. n. 142/1990, e in un secondo momento confermato, con riferimento all'ordinamento degli Enti locali, dall'art. 107 comma 1 D. Lgs. n. 267/2000, è stato ampliato alla generalità delle PP.AA a vertice politico dal D. Lgs. n. 29/1993 e dal successivo D. Lgs. n. 165/2001.

L'art. 4 d.lgs. 165/2001 (Testo Unico sul pubblico impiego) ha, in tal modo, sancito, in guisa di principio generale, che gli organi di governo espletano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, andando a definire gli obiettivi ed i programmi che devono essere attuati e adottando gli altri atti rientranti nell'espletamento di tali funzioni, e appurano la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi assegnati¹⁰⁵, mentre i dirigenti adottano gli atti ed i provvedimenti amministrativi, inclusi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, e sono investiti della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa per mezzo di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, essendo anche responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

E, in applicazione del medesimo canone, è stato, ancora, disposto dal Testo Unico che anche le PP.AA. i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente esplicitazione di rappresentanza politica (quali, ad esempio, le ASL) siano tenute a

¹⁰⁵ Agli organi di governo spettano, in particolare: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; g) gli altri atti indicati dal presente decreto.

conformare i propri ordinamenti sulla scorta del criterio della distinzione tra indirizzo e controllo, da una parte, e attuazione e gestione dall'altra¹⁰⁶.

2.2.3. Il datore di lavoro pubblico

In simile contesto ideologico e sistematico va a collocarsi la norma di cui all'art. 2 lett. b) secondo e terzo periodo D. Lgs. n. 81/2008 la quale dispone che: “Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui *quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo*”.

Il legislatore delegato del 2008, valorizzando la richiamata suddivisione tra potere di indirizzo politico degli enti pubblici e gestione amministrativa dei medesimi e

¹⁰⁶ BOSCATI, Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa, in Lav. nelle p.a., 2009, 1, 13 ss.

trasponendo in termini normativi le indicazioni ricavate da una serie di pronunce di legittimità¹⁰⁷ in ordine all'identificazione del centro d'imputazione della responsabilità penale per le trasgressioni in materia antinfortunistica riscontrate nei luoghi di lavoro della P.A., risalenti alla vigenza del combinato disposto dell'art. 2 comma 1, lettera b), D. Lgs. n. 626/1994 e dell'art. 30 D. Lgs. n. 242/1996, ha disposto che nelle PP.AA. gli organi di vertice debbano procedere all'identificazione delle persone cui conferire la qualità di “*datore di lavoro per la sicurezza*”, i quali s'identificano nei dirigenti ai quali spettano poteri di gestione, ovvero nei funzionari che vengono preposti ad uffici aventi autonomia gestionale, che siano dotati di autonomi poteri decisionali e di spesa, preposti tenendo conto della collocazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene espletata l'attività.

¹⁰⁷ Così Cass. pen., Sez. III, n. 35137 del 13/6/2007, Rv. 237379, in Resp. civ. e prev., 2008, 2, 442 ss., che aveva stabilito che, all'interno di un'amministrazione comunale, era necessario che il Sindaco procedesse all'individuazione dei soggetti cui attribuire la qualifica di datore di lavoro, conseguendone in difetto il permanere in capo all'organo di direzione politica della qualifica datoriale con attribuzione della relativa responsabilità in materia antinfortunistica. Nello stesso senso, Cass. pen., Sez. IV, n. 38840 del 22/6/2005, Rv. 232418, in Riv. it. dir. e proc. pen., 2009, 2, 974 ss., con nota di FORMICA, La condanna di un sindaco tra inadempienza formativa del datore di lavoro pubblico e colpa strutturale del vertice politico, a mente della quale, nelle amministrazioni pubbliche, gli organi di direzione politica avrebbero dovuto, ai sensi dell'art. 30 d.lgs. n. 242/1996, procedere (entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore di detto decreto) all'individuazione dei soggetti cui attribuire la qualità di “datore di lavoro” ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, comma 1, lettera b), d.lgs. 626/1994 (nelle persone del dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero del funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei solo casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale). La mancata indicazione avrebbe determinato il permanere della qualità di datore di lavoro in capo all'organo di direzione politica anche ai fini dell'eventuale responsabilità per la violazione della normativa antinfortunistica.

La mancata individuazione, ovvero l'individuazione che non si rivela federe ai criteri indicati, ha come principale effetto il perdurare in capo al soggetto titolare del potere di indirizzo e controllo politico-amministrativo della qualità di datore di lavoro anche ai fini della responsabilità per la trasgressione di quanto stabilito dalla normativa antinfortunistica.

L'attuale definizione del datore di lavoro pubblico ai fini della sicurezza delinea il passaggio da una concezione formalistica della qualifica di datore di lavoro, che si focalizzava primariamente sul profilo, di stampo civilistico, della titolarità del rapporto di lavoro, ad una concezione sostanziale, basata invece sull'effettività dei poteri decisionali e di spesa conferiti al soggetto investito della responsabilità della gestione dell'ente o di una sua autonoma unità funzionale.

Da ciò è stata ricavata la possibilità della coesistenza, in un medesimo ente pubblico, di un datore di lavoro concepito in senso civilistico (individuabile anche con l'organo di vertice) e di un datore di lavoro per la sicurezza, individuato dall'organo di direzione politica nel dirigente o nel funzionario messo a capo di un ufficio, investito della gestione dell'organizzazione funzionale dell'ente e dei rapporti di lavoro e perciò munito di autonomi poteri decisionali e di spesa¹⁰⁸.

¹⁰⁸ In tal senso POLIMENI, La nozione di datore di lavoro nella pubblica amministrazione ai fini della sicurezza e della prevenzione degli infortuni nel d.lgs. n. 626/96, nota a Cass. pen., Sez. III, n. 6804 dell'11/1/2002, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, 1, 76 ss., MONEA, PA, la sicurezza sul lavoro riparte dall'organizzazione. Il modello gestionale deve recepire le indicazioni della norma, in *Il Sole 24 Ore*, 2008, 7/8, cit. e PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in *Lav. nelle p.a.*, 2009, 3-4, 553 ss., cit..

La dottrina ha anche specificato che l'atto di individuazione del datore di lavoro per la sicurezza rientra tra gli atti di alta amministrazione impiegabili dagli organi di vertice in rapporto agli interventi strutturali sull'ente¹⁰⁹ (art. 2 comma 1 D. Lgs. n. 165/2001)¹¹⁰ e che lo stesso non può essere paragonato alla delega di funzioni ex art. 16 D. Lgs. n. 81/2008, perché, diversamente da questa, istituisce il datore di lavoro per la sicurezza garante a titolo originario¹¹¹ dei beni fondamentali della salute e della sicurezza dei lavoratori e gli trasferisce tutti i poteri ad esso assegnati, anche quelli non delegabili¹¹². E quindi, la mancata o inesatta individuazione del datore di lavoro per la sicurezza, sarebbe tale da integrare il mancato adempimento di uno specifico obbligo organizzativo incombente sull'organo di direzione politica passibile di dar origine ad una carenza strutturale dell'ente.

La sanzione predisposta dall'ordinamento per tale inadempienza organizzativa da parte dell'organo di vertice è la previsione di una sua responsabilità sussidiaria per le violazioni da omissione delle cautele antinfortunistiche (*“finalizzata a scoraggiare atteggiamenti dilatori o inappropriati da parte dello stesso organo di*

¹⁰⁹ PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in Lav. nelle p.a., 2009, 3-4, 553 ss., cit.

¹¹⁰ Art. 2 comma 1 d.lgs. 165/2001: “Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive”.

¹¹¹ FORMICA, La condanna di un sindaco tra inadempienza formativa del datore di lavoro pubblico e colpa strutturale del vertice politico, in Riv. it. dir. e proc. pen., 2009, 2, 974 ss., cit.

¹¹² PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in Lav. nelle p.a., 2009, 3-4, 553 ss., cit.

vertice”¹¹³) incardinata su una colpa di organizzazione¹¹⁴, completamente scissa dai criteri della prevedibilità ed evitabilità del fatto tipico, allacciati alla concretizzazione del rischio preso in considerazione dalle norme cautelari la cui violazione è addossata all’organo di direzione politica dell’ente¹¹⁵.

Il tratteggiato meccanismo di responsabilità dell’organo di vertice sembra rispondere, altresì, alla medesima *ratio* da cui trae la propria ispirazione la norma di chiusura rinvenibile nell'art. 299 del D. Lgs. n. 81/2009, la quale, per l’appunto, dispone che le posizioni di garanzia inerenti al datore di lavoro, al dirigente ed al preposto “*gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti*”, dal momento che, se il diritto dei lavoratori alla salute ed alla sicurezza deve essere ampiamente tutelato, occorre che il soggetto realmente munito dei poteri di gestione e di spesa essenziali per adottare le misure di prevenzione imposte dalle norme violate, risponda delle eventuali offese ad esso arrecate: e quindi, se del caso, l’organo di direzione politica dell’ente pubblico.

La giurisprudenza di legittimità, formata a seguito della ‘riscrittura’ della definizione di datore di lavoro pubblico compiuta dal legislatore delegato del 2008,

¹¹³ Così PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in *Lav. nelle p.a.*, 2009, 3-4, 553 ss., cit.

¹¹⁴ FORMICA, La condanna di un sindaco tra inadempienza formativa del datore di lavoro pubblico e colpa strutturale del vertice politico, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2009, 2, 974 ss., cit.

¹¹⁵ La responsabilità per colpa, infatti, non si estende a tutti gli eventi che, comunque, siano derivati dalla violazione della norma, ma è limitata ai risultati che la stessa norma mirava a “prevenire”.

appare divisa per ciò che concerne la latitudine applicativa dell'atto d'individuazione. Infatti, mentre in alcune pronunce viene sostenuto che, nell'ambito delle PP.AA., l'identificazione da parte dell'organo di vertice è atto essenziale al fine di attribuire la qualità di datore di lavoro per la sicurezza sia al dirigente dotato di poteri di gestione che al funzionario messo a capo di un ufficio dotato di autonomia gestionale, i quali, quindi, devono essere designati tenendo conto dell'articolazione degli uffici e devono essere muniti di autonomi poteri decisionali e di spesa, venendo in essere, differentemente, la responsabilità sussidiaria per inadempienza organizzativa dell'organo di direzione politica, in altre pronunce viene sostenuto che, nelle PP.AA., ai fini della normativa sulla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano poteri gestionali, decisionali e di spesa, indipendentemente da un puntuale atto d'individuazione da parte dell'organo di direzione politica¹¹⁶; atto, invece, considerato indispensabile, ai fini dell'esclusione della responsabilità sussidiaria di tale organo, solamente nel caso del funzionario preposto ad un ufficio dotato di autonomia gestionale.

In tal modo, si legge in alcune decisioni, che, nelle amministrazioni dei Comuni, è il Sindaco, essendo organo di vertice, a dovere individuare il dirigente, o il funzionario non dirigente, cui conferire la qualità di datore di lavoro per la

¹¹⁶ Cass. pen., Sez. IV, n. 34804 del 02/7/2010, Rv. 248349, in Cass. pen., 2011, 7-8, 2767.

sicurezza, insistendo altrimenti sul medesimo Sindaco (in caso di omessa o irregolare identificazione del dirigente incaricato ad assumere il debito di sicurezza) la qualifica di datore di lavoro¹¹⁷; e che, di conseguenza, i dirigenti comunali possono essere titolari di posizioni di garanzia nell'espletamento dei compiti di gestione amministrativa loro devoluti, restando in capo al Sindaco solamente poteri di sorveglianza e controllo collegati ai compiti di programmazione che gli appartengono quale capo dell'amministrazione comunale¹¹⁸.

Dunque, in applicazione di questa massima è stata riconosciuta la responsabilità, in capo ad un dirigente comunale, per il delitto di lesioni colpose aggravate dalla violazione delle norme antinfortunistiche del quale era stato vittima un dipendente incaricato al reparto cantonieri di un Comune, essendogli stata assegnata la posizione di datore di lavoro per la sicurezza del settore lavori pubblici per effetto di un decreto sindacale che non aveva contestato, e rispetto al quale non aveva mai opposto difficoltà o incompletezze di natura economico-finanziaria, la cui risoluzione sarebbe spettata agli organi politici, ossia al Sindaco e/o alla Giunta; pressioni, queste, che invece sarebbero servite a configurare a carico degli organi politici, ai sensi dell'art. 40 comma 2 c.p., un coinvolgimento colpevole, in forma omissiva, nel fatto attribuibile al primo.

¹¹⁷ Cass. pen., Sez. III, n. 15206 del 22/3/2012, Rv. 252383, in Cass. pen., 2013, 2, 789.

¹¹⁸ Cass. Pen., Sez. IV, n. 22341 del 21/4/2011, Rv. 250720, in Guida dir., 2011, 37, 81.

Invece, in applicazione del principio per il quale, nell'amministrazione degli enti pubblici, la qualifica di datore di lavoro ai fini della normativa sulla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro deve intendersi assegnata *ex lege* al dirigente al quale spettano poteri di gestione, inclusa la titolarità di autonomi poteri decisionali anche in materia di spesa, la Corte di legittimità ha confermato la condanna pronunciata, nei giudizi di merito, verso una dirigente di un ospedale accusata di non avere programmato le dovute cautele atte ad impedire il concretizzarsi delle lesioni personali sofferte da una lavoratrice dipendente, osservando che, sulla scorta della legislazione nazionale e regionale, l'organizzazione delle aziende ospedaliere è strutturata in maniera tale da prevedere una ripartizione di poteri nell'ambito della prevenzione infortuni tale da permettere ed imporre ai dirigenti posti a capo delle singole unità operative l'assolvimento ai relativi obblighi in forza della legge stessa, rendendo in tal modo inutile ogni ulteriore attività di individuazione o delega per il conferimento di competenze già facenti capo a quello che sarebbe il delegato. Con l'effetto che, nel caso scrutinato, anche in assenza di una formale individuazione del soggetto cui assegnare la qualità di datore di lavoro nella P.A., doveva reputarsi corretto riconoscere la qualità di datore di lavoro per la sicurezza in capo alla dirigente imputata¹¹⁹.

¹¹⁹ Cass. pen., Sez. IV, n. 34804 del 02/7/2010, Rv. 248349, in Cass. pen., 2011, 7-8, 2767, cit.

La Cassazione, inserendosi nell'ambito di tale indirizzo interpretativo, ha reputato responsabile delle violazioni di norme antinfortunistiche riscontrate nei luoghi di lavoro di pertinenza di una ASL, il direttore generale dello stesso ente pubblico, essendo questi collocato al vertice amministrativo e gestionale dell'ente pubblico e, in virtù di tale sua posizione funzionale, perciò, tenuto al rispetto delle norme di prevenzione e di sicurezza che rientrano nella più estesa nozione di gestione dell'ente.

Infatti, ha puntualizzato la Corte che: *«a tal fine per “datore di lavoro” negli enti pubblici deve intendersi chi, in concreto, abbia il potere gestionale sui luoghi di lavoro; nel caso di un'Azienda del Servizio Sanitario Nazionale questo potere gestionale, in mancanza di alcuna delega, spetta al direttore generale»* e a proseguito sostenendo che: *«Il d.lgs. n. 81/2008, art. 2, infatti, prevede espressamente che nelle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2, per “datore di lavoro” si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione. Solo nel caso in cui un funzionario non avente qualifica dirigenziale sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività,*

e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa, sullo stesso ricadono gli obblighi di prevenzione»¹²⁰.

Tale impostazione è stata oggetto di numerose critiche in dottrina¹²¹, che, richiamando l'obbligo imposto, dall'art. 4 comma 3 D. Lgs. 165/2001, agli enti pubblici il cui organo di vertice non sia politico, di conformare i propri ordinamenti al principio della "distinzione dei poteri", ha escluso che nelle Aziende Sanitarie Locali il "datore di lavoro" per la sicurezza converga con la figura del direttore generale, che è l'organo di vertice dell'ente stesso. Infatti, se pur vero che il possesso di poteri di gestione rappresenta un requisito per la ricorrenza della qualifica datoriale per la sicurezza, tuttavia, nel caso del direttore generale della ASL difetterebbe, in ogni caso, l'identificazione dell'organo di vertice dell'amministrazione¹²², non essendo, senza dubbio, ammissibile un'auto-individuazione e non potendosi nemmeno confondere l'individuazione con l'atto di nomina del medesimo direttore generale (rientrante, piuttosto, tra gli atti di competenza degli organi di governo di cui all'art. 4 comma 1 lett. c) ed e) d.lgs., 165/2001) dal momento che tale nomina è eseguita da un soggetto che non è l'organo di vertice della Asl. Dunque, nelle Asl, spetterà proprio al direttore generale l'atto di individuazione del dirigente-datore di lavoro, ferme restando le

¹²⁰ Cass. pen., Sez. III, n. 29543 del 7/5/2009, Rv. 244577, in Guida dir., 2009, 46,62.

¹²¹ PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in Lav. nelle p.a., 2009, 3-4, 553 ss, cit.

¹²² Così in Le Nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori, a cura di ZOPPOLI, PASCUCCI, NATULLO, in Leggi e Lavoro, Assago, 2010, 2^a ed., I^a parte.

conseguenze stabilite dalla legge in caso di omessa individuazione, emergendo solo in simile ipotesi la dimensione datoriale del direttore generale.

All'idea della sufficienza dell'investitura '*ex lege*' del dirigente dotato di poteri gestori quale datore di lavoro per la sicurezza fa riferimento anche la sentenza della Terza Sezione penale della Cassazione n. 28410/2012¹²³, che, quindi, ha reputato che, in un Consorzio intercomunale per la gestione del servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, la qualifica di datore di lavoro per la sicurezza fosse da riconoscere al direttore generale del consorzio medesimo (e non al Presidente del Consiglio di Amministrazione dello stesso ente), sebbene in difetto di un atto di individuazione da parte dell'organo di vertice, per essere, questi, un dirigente dotato, per esplicita disposizione statutaria, di poteri gestionali, decisionali e di spesa.

Alla fine di tale ricognizione, sembra possibile sostenere che la descritta divaricazione registrata, in seno alla giurisprudenza di legittimità, in ordine alla valenza del requisito dell'individuazione ai fini dell'attribuzione, nelle PP.AA., della qualifica di datore di lavoro per la sicurezza, a dirigenti e funzionari, sia da ricondurre a due differenti opzioni di politica criminale.

¹²³ Cass. pen. Sez. III, n. 28410 del 16 /7/ 2012, in www.dirittoegiustizia.it, 17/7/2012, non massimata.

Le pronunce che, comunque, reputano essenziale l'atto d'individuazione del dirigente o del funzionario da parte del vertice al fine di escludere la responsabilità sussidiaria dell'organo di governo, riflettono l'indirizzo esplicitato nelle sentenze n. 38840/2005 e n. 35137/2007 dalla Cassazione Penale nella vigenza del testo dell'art. 2 lett. b) D. Lgs. 626/94 e sembrano, in ogni caso, più aderenti alla struttura ed all'impostazione logica della norma di cui all'art. 2 lett. b) secondo e terzo periodo D. Lgs. 81/2008.

Infatti, la circostanza che il legislatore abbia impiegato una proposizione compiuta ed autonoma al fine di indicare gli effetti della mancata o irregolare individuazione sembra dover spingere l'interprete nel senso di riferire sia al dirigente che al funzionario preposto ad un ufficio l'esigenza dell'atto d'individuazione, dovendosi, in caso contrario, giungere all'illogico che la responsabilità sussidiaria dell'organo politico sussiste solamente nel caso di mancata attribuzione o di attribuzione irregolare della qualifica di datore per la sicurezza al funzionario preposto ad un ufficio dotato di autonomia gestionale e non anche nel caso del dirigente designato, sì, nello statuto dell'ente, ma privo dei poteri decisionali e di spesa indispensabili per adottare il sistema delle misure antinfortunistiche.

Queste decisioni, infatti, con l'implicare la responsabilità, anche penale, degli organi politici, investiti delle decisioni circa l'organizzazione dell'ente e dotati dei poteri di spesa essenziali ad adottare gli indispensabili interventi strutturali,

traggono la propria ispirazione dal principio della piena ed effettiva tutela dei beni fondamentali dei lavoratori implicati nelle attività lavorative pericolose o rischiose espletate nell'ambito della P.A. e puntano, quindi, ad evitare 'fughe' dalla responsabilità, basate sull'allegazione, da parte degli organi burocratici, dell'assenza dei fondamentali poteri decisionali e di spesa, e, da parte degli organi politici, della mancanza di poteri gestori.

Le pronunce che, invece, individuano il datore di lavoro nelle PP.AA. nel dirigente al quale spettano i poteri di gestione, in forza della legge medesima, rendendo inutile ogni ulteriore attività di individuazione per il conferimento di competenze già facenti capo a quello che sarebbe il designato, sono animate dal timore in merito a possibili ricadute negative sul criterio dell'imputazione colposa del fatto tipico, basato sulla prevedibilità ed evitabilità della situazione di fatto rientrante nella sfera di rischio abbracciata dalla norma cautelare violata, scaturenti dall'implicito accoglimento della categoria della colpa d'organizzazione¹²⁴ connotante la responsabilità penale sussidiaria del vertice politico.

¹²⁴ Cass. pen., Sez. IV, n. 7026 del 15/10/2002, Rv. 223746, in Cass. pen., 2004, 2347, con nota di BLAIOTTA, Incidenti da aviolancio, problemi causali nuovi, attività rischiose, riguardante l'affermazione di responsabilità degli organi di vertice della brigata "Folgore" per la morte, in esercitazione, di alcuni paracadutisti. La Corte ha, infatti, ritenuto configurata la colpa nell'adozione, da parte di quei vertici, senza studi preventivi e senza adeguata sperimentazione, di una tecnica di lancio incompatibile, per le sue caratteristiche, con il materiale in uso alla brigata, in relazione alla necessità di tutelare la sicurezza dei paracadutisti stessi, specie di quelli meno esperti, essendo compito del giudice non il sindacare le scelte discrezionali della p.a. nella disciplina della sua organizzazione interna, ma quello di verificare se quelle scelte, qualora vengano in rilievo ai fini dell'incidenza causale su fatti di reato, siano compatibili con una condotta che possa essere complessivamente considerata come irreprensibile sul piano della liceità penale.

Infatti, se tale fenomenologia del collegamento psichico tra il fatto ed il soggetto, è stata considerata compatibile con il principio di colpevolezza, come fatto proprio nell'art. 27 comma 1 della Costituzione, con riguardo alla responsabilità delle persone giuridiche siccome tratteggiata dall'art. 5 D. Lgs. n. 231/2001¹²⁵, è lecito, tuttavia, palesare alcune riserve circa l'effettiva conciliabilità della colpa d'organizzazione con un modello personalistico di riferibilità del fatto all'autore.

L'organo di governo dell'ente, infatti, proprio perché investito delle decisioni programmatiche e strutturali circa l'organizzazione dell'ente, non si trova nella condizione (se non altro per la 'distanza' che di solito passa tra il piano d'azione del vertice politico e quello in cui operano i lavoratori¹²⁶) di prevedere quale sia il rischio per la salute e la sicurezza del lavoratore che la specifica norma cautelare intende impedire e di adottare, quindi le idonee misure di prevenzione.

Poi, come conseguenza della disposizione generale sancita dall'art. 2087 c.c.¹²⁷, che pone l'obbligo generale del datore di lavoro di impiegare misure di tutela dell'integrità fisica e della personalità morale dei lavoratori, e di quelle specifiche stabilite dalla normativa antinfortunistica, anche il datore di lavoro pubblico è

¹²⁵ Cass. pen., Sez. VI, n. 27735 del 18/2/2010, Rv. 247666, in Cass. pen., 2011, 5, 1876 ss., con nota di AGNESE, Osservazioni a Cass. pen. Sez. 6, n. 27735 del 18/02/2010.

¹²⁶ FORMICA, La condanna di un sindaco tra inadempienza formativa del datore di lavoro pubblico e colpa strutturale del vertice politico, in Riv. it. dir. e proc. pen., 2009, 2, 974 ss., cit.

¹²⁷ La Corte cost., nella sentenza 11/12/1996 n. 399, in Riv. it. dir. lav., 1997, 2, 260 ss., ha ritenuto che, in quanto norma aperta, l'art. 2087 c.c. permetta all'ordinamento una sorta di adeguamento permanente alla sottostante realtà socio-economica, in modo da supplire ad eventuali lacune cui una normativa potrebbe dar luogo, non potendo prevedere qualsiasi fattore di rischio.

costituito garante dell'incolumità fisica e della tutela della personalità morale dei lavoratori¹²⁸, con il principale effetto che, ove egli non rispetti i previsti obblighi di tutela, l'evento lesivo determinato dalla violazione di tali obblighi gli è attribuito sulla scorta del meccanismo previsto dall'art. 40 2° comma c.p.

Il dirigente-datore di lavoro, quindi, ha, in primis, un dovere di prevenzione tecnica ed organizzativa, che gli impone di dar vita ad un sistema globale di previsione e di gestione delle misure di cautela antinfortunistica nel contesto aziendale e di fornire al lavoratore macchine e strumenti di lavoro privi di pericolo, alla luce della migliore ricerca tecnologica¹²⁹; ha, *in secundis*, un dovere di prevenzione informativa e formativa, consistente nell'obbligo di informare tutti i lavoratori dei pericoli che possono venire in essere dall'utilizzo inesatto delle macchine o degli strumenti di lavoro e di rappresentare loro che, al fine di evitare gli infortuni, non esistono accortezze alternative a quelle indicate a mano a mano, pretendendo, al medesimo tempo, che i lavoratori stessi siano ben consci del dovere, tanto nei propri riguardi quanto verso quelli della collettività, di ossequiare pienamente le norme antinfortunistiche¹³⁰; ha, infine, il dovere di vigilare costantemente che le norme

¹²⁸ Cass. pen., Sez. IV, n. 13749 del 20/1/2011, in www.dirittoegiustizia.it del 12/4/2011 non massimata e Cass. pen., Sez. IV, n. 2816 del 21/12/2010, non massimata, in Guida dir., 2011, 18, 75.

¹²⁹ Cass. pen., Sez. IV, n. 31571 dell'8/8/2011, in Il Sole 24 Ore del 23/8/2011, non massimata, con nota di MACHINA GRIFEO, Datore sempre responsabile per la pericolosità del macchinario, disponibile a questo link.

¹³⁰ GIUNTA-MICHELETTI, Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro, Milano, 2010, 91 ss., ove si sostiene che attualmente il lavoratore è chiamato in prima persona ad applicare le norme di sicurezza, non potendo definirsi solo beneficiario delle norme prevenzionistiche, ma

antifortunistiche vengano pedissequamente rispettate¹³¹, dovendo tutelare il lavoratore finanche da se stesso, ed anche contro la sua medesima volontà¹³².

Pertanto, il datore di lavoro deve, da una parte, attivarsi al fine di organizzare le attività lavorative in maniera sicura, garantendo l'adozione delle idonee misure tecniche ed organizzative per ridimensionare al minimo i pericoli correlati all'attività lavorativa, e, dall'altra, ha l'obbligo di assicurarsi del rispetto dei presidi antifortunistici, andando a controllare che le condizioni di sicurezza siano conservate per tutto il tempo in cui l'opera è prestata.

Principio, questo, puntualizzato ancor meglio dall'art. 18 comma 3 bis del D. Lgs. n. 81/2008, immesso dal D. Lgs. n. 106/2009, che ha esplicitamente disposto il dovere del datore di lavoro e del dirigente di ottemperare oltre agli obblighi propri, anche a quelli di vigilanza sull'adempimento degli obblighi propri dei preposti (art. 19), dei lavoratori (art. 20), dei progettisti (art. 22), dei fabbricanti e dei fornitori (art. 23), degli installatori (art. 24) e del medico competente (art. 25), ferma restando la responsabilità di tali soggetti (obbligati in proprio), nel caso in cui la mancata attuazione dei relativi obblighi sia loro addebitabile, non essendo individuabile un difetto di controllo da parte del datore di lavoro o del dirigente.

anche destinatario di una serie di precetti antifortunistici, complementari rispetto al debito di sicurezza dei principali garanti.

¹³¹ Cass. pen., Sez. IV, n. 16888 del 7/2/2012, Rv. 252373, in Guida dir., 2012, 24, 94.

¹³² Cass., Sez. lav., n. 8267 del 1/9/1997, Rv. 507360, in Mass. giur. lav., 1997, 6, 818 con nota di GRAGNOLI, Responsabilità datoriale per infarto del dipendente e potere organizzativo.

2.2.4. La delega di funzioni

Altresì, sembra oramai pacifico che anche il datore di lavoro pubblico, individuato sulla base dei criteri di cui all'art. 2 lett. b) secondo e terzo periodo D. Lgs. n. 81/2008, possa delegare gli obblighi su di lui gravanti ad altri (tranne per quelli non delegabili ex art. 17 D. Lgs. 81/2008, ossia la valutazione dei rischi con la correlata stesura del documento di sicurezza aziendale e la nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei rischi) con consequenziale sostituzione e subentro del delegato nella posizione di garanzia¹³³.

La delega (disciplinata esplicitamente dall'art. 16 d.lgs. 81/2008) tuttavia, per essere rilevante ai fini dell'esonero da responsabilità del delegante, deve essere precisa ed espressa, senza che siano trattenuti in capo al delegante poteri residuali di tipo discrezionale; investire un soggetto idoneo dal punto di vista tecnico e qualificato da quello professionale per l'espletamento del compito affidatogli; essere giustificata in base ai bisogni palesati dall'organizzazione dell'ente; trasferire i poteri decisionali e di spesa corrispondenti alle funzioni trasferite; essere cristallizzata in un atto giuridico con forma scritta '*ad substantiam*', munito di data certa, sottoposto a pubblicità "adeguata e tempestiva" (art. 16 comma 2 d.lgs. n.

¹³³ Cass. pen. Sez. III, n. 28410 del 16/7/ 2012, in www.dirittoegiustizia.it, 17/7/2012, non massimata, cit.

81/2008)¹³⁴, proprio al fine sia di rendere certo l'affidamento dell'incarico a persona ben identificata, che lo abbia intenzionalmente accettato nella consapevolezza dell'obbligo di cui viene a gravarsi sia al fine di evitare ingiuste esenzioni e compiacenti sostituzioni di responsabilità¹³⁵.

Il trasferimento di funzioni non esclude, altresì, l'obbligo di vigilanza del datore di lavoro in ordine all'esatto svolgimento da parte del delegato del compito affidatogli, sebbene detta vigilanza non possa avere per oggetto il controllo continuo delle modalità di espletamento delle singole attività, concernendo, invece, l'esattezza della complessiva gestione del rischio da parte del delegato¹³⁶.

La dottrina¹³⁷ ha, tuttavia, evidenziato che, nell'ambito delle PP.AA., la delega di funzioni andrebbe, forse, più esattamente inserita nella categoria degli atti amministrativi, sia perché, trasferendo essa ad altri soggetti i poteri decisionali e di spesa attribuiti al dirigente-datore di lavoro dall'organo di vertice attraverso l'atto di individuazione, di questo atto dovrebbe per forza condividere la natura, sia perché, al fine di salvaguardare la salute e la sicurezza dei lavoratori, potrebbero

¹³⁴ PADOVANI, La delega di funzioni tra vecchio e nuovo sistema di prevenzione antinfortunistica, in Cass. pen., 2011, 4, 1581 ss.

¹³⁵ Cass.pen., Sez. IV, n. 39266 del 4/10/2011, Rv. 251440, in C.E.D. Cass. pen. 2011.

¹³⁶ Cass.pen., Sez. IV, n. 10702 del 01/2/2012, Rv. 252675, in www.dirittoegiustizia.it del 20/3/2012. In applicazione di tale principio la Corte ha censurato la decisione con cui la Corte di appello aveva affermato la responsabilità, in ordine al reato di omicidio colposo, dell'imputato, quale datore di lavoro in quanto legale rappresentante di una grande impresa, pur in presenza di valida delega concernente la parte tecnica-operativa attribuita ad altro soggetto.

¹³⁷ Così PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in Lav. nelle p.a., 2009, 3-4, 553 ss., cit.

essere indispensabili interventi strutturali sproporzionati rispetto alla normale gestione delle risorse umane e finanziarie attraverso i poteri tipici del privato datore di lavoro, che presuppongono, pertanto, anche il trasferimento di poteri pubblicistici.

Terzo capitolo: Il sistema di valutazione dei rischi

3.1. La definizione di “valutazione dei rischi”

Il lavoro che oggi viene svolto all'interno delle aziende diverge molto da quello degli anni '50, anni del dopoguerra e della ricostruzione per l'Italia, anni delle catene di montaggio e delle produzioni seriali, anni in cui all'interno delle fabbriche si applicava il modello di produzione tayloristico volto a minimizzare lo sforzo del lavoratore e ad avere il massimo ritorno produttivo attraverso tre fasi: quella dell'analisi delle caratteristiche lavorative; quella della creazione di un prototipo di lavoratore adatto ad un certo tipo di mansione; quella della selezione del lavoratore ideale da formare e inserire in azienda. Il modo di lavorare dell'operaio era cambiato notevolmente rispetto agli anni addietro in quanto la sua attività si era ridotta a mansioni molto semplici, poco professionali e ripetitive. Tale strategia aziendale, se per un verso ha generato un boom economico, per altro verso ha provocato tantissimi infortuni (basti pensare che nel 1955 vi sono stati quasi 4.000 morti sul lavoro); così il legislatore, seguendo le stesse orme di altri Paesi, ha adottato una serie di decreti volti a prevenire gli infortuni e a garantire l'igiene sul lavoro, seguendo un criterio tecnico-oggettivo. Più precisamente l'imprenditore doveva adottare misure preventive e protettive altamente tecnologiche (impianti, macchine e attrezzature sicure) per garantire una sicurezza oggettiva, che prescindesse dalla presenza di persone o dalle diversità tra queste esistenti. Tale

metodo aveva il vantaggio di essere chiaro e immediato per il datore, ma allo stesso tempo troppo rigido e bisognoso di continui aggiornamenti. Da qui un'evoluzione di approccio suggerito dall'Unione Europea che creasse una cultura del lavoro "fondata sull'uomo e per l'uomo", che tenesse conto cioè anche dell'elemento soggettivo e dunque dei bisogni dei lavoratori partecipanti alla produzione, e allo stesso tempo che lasciasse al datore più spazio di manovra per risolvere i problemi circa la sicurezza e la salute dei lavoratori¹³⁸.

E così, con il D. Lgs. n. 626 del 1994 (ricettivo di una serie di direttive europee riguardanti il miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori) ha iniziato a trovare spazio l'idea di un diritto preventivo da affiancare a quello sanzionatorio, passando così da un modello di separazione tra aspetti oggettivi (tecnici) e soggettivi in cui l'infortunio veniva considerato un "tributo a cui il lavoratore non si poteva esimere" e in cui veniva data centralità all'assicurazione e al risarcimento del danno, ad un modello in cui aspetti oggettivi e soggettivi venivano analizzati in una prospettiva unitaria e in cui la prevenzione sui luoghi di lavoro diveniva prioritaria¹³⁹. Con il decreto *de quo*, pertanto, non solo è cambiato il rapporto tra la macchina e l'uomo, essendo la prima ad adeguarsi al secondo e non viceversa, ma per la prima volta si è proceduto alla trattazione della valutazione d'insieme dei

¹³⁸ RAUSEI P., ROTELLA A., *Procedure standardizzate per la valutazione dei rischi*, Edizione Wolters Kluwer, Milano, 2013, pag. 1-3.

¹³⁹ BERRA A., PRESTIPINO T., *La sicurezza del lavoro. Psicologia, prevenzione e organizzazione*, Edizione Franco Angeli, Milano, 1996, pag. 139.

rischi d'impresa, che compete al datore di lavoro senza possibilità di delega. Infatti, ai sensi dell'articolo 4 comma 1 *“il datore di lavoro, in relazione alla natura dell'attività dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, valuta tutti i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro”*¹⁴⁰.

Chiarito in via preliminare il significato di due termini costitutivi della valutazione, cioè “pericolo” (attuazione potenzialmente idonea a cagionare un danno a persone o cose) e “rischio”¹⁴¹ (probabilità che si verifichi un pericolo o che un evento abbia conseguenze pericolose)¹⁴², ai sensi della normativa di legge oggetto di disamina con l'espressione “valutazione del rischio” si intende quel complesso di operazioni di carattere conoscitivo e operativo, che vengono messe in atto per stimare il rischio di un'esposizione a fattori in grado di mettere in pericolo la salute e la sicurezza dei lavoratori. Tali operazioni sono:

¹⁴⁰ MODESTI G., *Lettura breve del decreto legislativo n. 626/1994 con riferimento all'istituto della delega di funzioni in materia di tutela delle condizioni di lavoro*, settembre 2006, in www.diritto.it

¹⁴¹ Il rischio può essere classificato su tre livelli: accettabile (così basso da essere considerato nullo) che comporta danni lievi fisici o economici; tollerabile (non nullo ma comunque tollerabile) che comporta danni fisici suscettibili di cagionare la morte; inaccettabile (così grave da dover essere eliminato prima di continuare a lavorare) che può determinare eventi plurimortali o danni ambientali.

¹⁴² ISOLA A., BISAGNO R., *Guida al cantiere sicuro*, Edizione Hoepli, Milano, 1998, pag. 25.

- L'individuazione delle fonti di rischio nei processi lavorativi suddivisi in categorie: salute, sicurezza, trasversali;
- La stima dell'entità dei rischi a cui l'impresa è esposta;
- L'individuazione dei potenziali rischi di esposizione in base ai tipi di lavorazioni.

L'esito a cui la suddetta valutazione conduce può essere:

- La mancanza di un rischio di esposizione;
- La presenza di un rischio di esposizione;
- La presenza di un rischio di esposizione "accettabile" secondo la normativa in materia di sicurezza¹⁴³.

Alla luce di quanto detto la valutazione dei rischi è la procedura di partenza attraverso la quale vengono adottate scelte e decisioni in tema di sicurezza sul lavoro. Con tale strumento il datore (protagonista della funzione prevenzionale) identifica i pericoli e stima i rischi al fine di individuare le misure preventive e protettive e pianificarne l'attuazione. Ciò si evince anche dal testo del successivo D. Lgs. n. 81 del 2008 il cui articolo 2 ne fornisce la seguente definizione: *"valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione*

¹⁴³ ISPESL, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro, *Linee guida per la "Valutazione del rischio"* D. L.vo 626/94, in [www.web/banca_dati/linee_guida/valutazione_dei_rischi/Anno 2006/026](http://www.web/banca_dati/linee_guida/valutazione_dei_rischi/Anno_2006/026).

ed elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza". Lo stesso provvedimento di legge, che tra l'altro ha ampliato l'alveo dei soggetti che devono compiere tale valutazione ricomprendendovi anche imprese ed enti (pubblici e privati), specifica, nell'articolo 28, quali sono i rischi oggetto di valutazione, ovvero tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori che comprendono quelli particolari a cui sono esposte determinate categorie di lavoratori, quelli riguardanti lo stress da lavoro correlato, quelli delle lavoratrici in gravidanza, quelli annessi alle diversità di genere, età, provenienza, tipologia di contratto, quelli derivanti dal rinvenimento di ordigni bellici non esplosi¹⁴⁴.

Ogni datore di lavoro ha, pertanto, il dovere di garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori in ogni aspetto che riguarda la loro attività, non godendo di alcuna facoltà di arbitrio circa l'applicazione o meno delle norme vigenti in tale materia. Queste, invero, devono essere tutte e comunque rispettate senza possibilità di scegliere quali siano più opportune o convenienti. Tra le misure che ogni datore deve adottare per il benessere dei suoi dipendenti vi sono: la prevenzione dei rischi occupazionali, l'informazione fornita ai lavoratori; l'addestramento e la formazione degli stessi; la messa a disposizione dei mezzi strumentali all'ottenimento delle misure necessarie. Sebbene l'obiettivo primario al quale puntare sia la prevenzione dei rischi, sul piano

¹⁴⁴ PELLEGRINO C., *La sicurezza sul lavoro tra figure sintomatiche e valutazione dei rischi*, Edizione Pellegrini Luigi, Cosenza, 2014, pag. 28.

pratico non sempre esso risulta perseguibile. In tal caso occorre ridurre il più possibile il grado di pericolo e tenere sotto controllo i rischi residui. La valutazione dei rischi, necessaria per l'analisi, la pianificazione, la verifica e l'ottimizzazione del lavoro d'azienda, richiede un'organizzazione tale da consentire al datore:

- L'individuazione dei pericoli e l'ottimale valutazione dei rischi;
- La valutazione dei rischi in funzione della scelta delle attrezzature, delle sostanze o dei composti chimici, e dell'organizzazione aziendale;
- Il controllo circa l'adeguatezza delle misure;
- La dimostrazione a tutti i soggetti parte dell'azienda della presa in considerazione dei fattori inerenti l'attività;
- L'assicurazione di un miglioramento del livello di protezione dei lavoratori per effetto dei metodi di lavoro e delle misure preventive applicate¹⁴⁵.

¹⁴⁵ www.oiraproject.eu

3.2 I rischi lavorativi

I rischi lavorativi, come suggerisce la definizione stessa, sono i rischi che si presentano nei luoghi di lavoro, e quindi quelli ai quali i lavoratori possono andare incontro durante l'espletamento della propria attività o durante l'utilizzo di apparecchiature, impianti e attrezzature. Con riguardo ai suddetti rischi la giurisprudenza europea ha previsto che questi non vengono stabiliti una volta per tutte ma sono esposti ad una costante evoluzione in ragione del modo in cui si sviluppano le condizioni di lavoro e le ricerche scientifiche. Ne consegue la dinamicità dell'obbligo posto a carico del datore, che muta costantemente al variare del rischio¹⁴⁶. I rischi lavorativi possono articolarsi in varie tipologie:

- RISCHI DI TIPO FISICO: derivano dal rumore, dalle vibrazioni o dalle radiazioni emesse dai macchinari con cui si sta a contatto;
- RISCHI DI TIPO CHIMICO: derivano dall'utilizzo di sostanze organiche e inorganiche, e quindi o dal contatto con solidi e liquidi, o dall'inalazione di gas, vapori, fumi o polveri che hanno sull'organismo effetti irritanti, tossici, allergizzanti o cancerogeni;

¹⁴⁶ Corte Giust. CE, 15 novembre 2001, C-49/00, PASQUARELLA V., *Sicurezza nel lavoro: una dura condanna per l'Italia*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2002, pag. 1041.

- RISCHI DI TIPO BIOLOGICO: comprendono virus, parassiti e batteri, e derivano dal contatto con materiale biologico, quindi dal rapporto con persone infette o dalla contaminazione di ambienti e strumenti di lavoro;
- RISCHI LEGATI ALLA FATICA FISICA: a loro volta articolati in “rischi di fatica dinamica” derivanti per esempio dallo spostamento manuale di carichi o da movimenti anomali, e “rischi di fatica statica” derivanti dall’obbligo di tenere a lungo posture inadeguate;
- RISCHI LEGATI ALL’ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO: derivano dalla gestione del lavoro, ad esempio da carichi di lavoro eccessivi, o da turni troppo lunghi o notturni, da responsabilità importanti¹⁴⁷.

Ai fattori di rischio tradizionali si affiancano fattori di rischio nuovi. I primi sono i fattori fisici, chimici e biologici, cioè quelli connessi ad un’organizzazione tradizionale del lavoro dove assume rilevanza centrale il rapporto che il lavoratore ha con le macchine e con l’ambiente fisico circostante. A partire dagli anni ’80, con l’affermarsi di un nuovo assetto organizzativo del lavoro, sono emersi “fattori di rischio nuovi” riguardanti la salute, complice anche la definizione che di tale concetto è stata fornita nel 1986 dall’ OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) secondo cui si tratta di uno “*stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e*

¹⁴⁷ REALE E., CARBONE U., *Il genere nel lavoro*, Edizione Franco Angeli, Milano, 2009, pag. 36-37.

non solo come l'assenza di malattia e infermità"¹⁴⁸. Su questo nuovo concetto di "salute" si è sviluppato anche un nuovo concetto di "sicurezza" che non prende in considerazione solo la salute fisica ma anche quella psicologica del lavoratore; da qui l'emersione di rischi psico-sociali come l'ansia, lo stress, la depressione o comportamenti come la violenza e la molestia sul luogo di lavoro, frutto di una gestione più individuale delle risorse umane maggiormente proiettata al risultato. È evidente che rischi di questo tipo vanno ad incidere sulla salute della forza lavoro e sul benessere nei luoghi di lavoro¹⁴⁹.

3.2.1. I rischi per la sicurezza

I rischi per la sicurezza sono tutti quei rischi causati, nella maggior parte dei casi, dalla inidoneità delle caratteristiche di sicurezza dell'ambiente lavorativo, e quindi dalla obsolescenza delle macchine, dalla precarietà delle attrezzature, dalla scarsa organizzazione del lavoro. Essi hanno natura infortunistica e provocano il potenziale avveramento di incidenti, infortuni e danni fisici più o meno seri dovuti a traumi di differente natura (elettrica, termica, chimica, etc.). Al fine di ovviare alla verificabilità di tali rischi occorre mettere in atto interventi di prevenzione e

¹⁴⁸ SPINIELLO M., *Dizionario commentato del Testo Unico sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81)*, Edizione Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2010, pag. 299.

¹⁴⁹ TULLINI P., *Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro*, Edizione Giappichelli, Torino, 2018, pag. 17-18.

protezione che consentano di realizzare un appropriato bilanciamento tra uomo-macchina-impianto. I rischi in questione possono suddividersi nel modo seguente:

- *Rischi derivanti da carenze strutturali dell'ambiente di lavoro*, riguardanti in particolare l'altezza, la superficie e il volume dell'ambiente, i pavimenti, l'illuminazione, le pareti, la stabilità dei solai, la praticabilità dei soppalchi, la viabilità interna ed esterna, la mobilità dei carichi, le dimensioni dei locali sotterranei;
- *Rischi derivanti da carenze di sicurezza su macchine e apparecchiature*, riguardanti la protezione dei sistemi di comando, di avviamento, di trasmissione, di lavoro, e la protezione dei dispositivi di sollevamento, degli ascensori e dei montacarichi;
- *Rischi derivanti dall'uso di sostanze pericolose*, ovvero sostanze tossiche, infiammabili ed esplosive;
- *Rischi da carenza di sicurezza elettrica*, riguardanti l'idoneità d'uso dell'impianto elettrico e la manutenzione dell'impianto di messa a terra;
- *Rischi da incendio o esplosione*, riguardanti la presenza di materiali infiammabili e le loro modalità di conservazione, nonché la mancanza di dispositivi antincendio e di segnaletica di sicurezza¹⁵⁰.

¹⁵⁰ FANTINI L., GIULIANI A., *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Le norme, l'interpretazione e la prassi*, Edizione Giuffrè, Milano, 2015, pag. 117 ss.

3.2.2. I rischi per la salute

I rischi per la salute hanno natura igienico-ambientale in quanto sono provocati dalle non adatte condizioni dell'ambiente di lavoro dovute alla presenza di fattori di rischio generati dagli impianti, dai macchinari, dalle apparecchiature usate e dalla presenza di sostanze non più conformi alle normative vigenti (emblematica è la presenza dell'amianto). Tali rischi, che vanno naturalmente a pregiudicare l'equilibrio fisico del personale addetto a determinate operazioni o lavorazioni, possono distinguersi in:

- *Rischi da agenti chimici*, collegati all'utilizzo, all'inalazione o all'ingestione di sostanze chimiche (tossiche o comunque nocive);
- *Rischi da agenti fisici*, collegati all'interazione del lavoratore con rumori molto forti, vibrazioni, radiazioni, ultrasuoni, scarsa illuminazione, cattiva climatizzazione ambientale, e all'inosservanza di indicazioni tecniche circa i videotermini presenti nel luogo di lavoro;
- *Rischi da agenti biologici*, collegati al contatto volontario, involontario o incontrollato con organismi patogeni o meno, colture cellulari, endoparassiti umani esistenti nell'ambiente circostante¹⁵¹.

¹⁵¹ MASCIOCCHI P., *Valutazione dei rischi e nuove procedure standardizzate*, Edizione Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pag. 49-51.

3.2.3. I rischi trasversali

I rischi trasversali sono tutti quei rischi che si individuano all'interno delle "dinamiche aziendali" e quindi nei rapporti lavorativi, organizzativi e interpersonali che si creano sul luogo di lavoro. Essi derivano, in particolare, dall'organizzazione del lavoro (lavoro fisico e mentale usurante), dalla inadeguata formazione professionale del personale, dalla scarsa informazione, dalla carente organizzazione sanitaria, dalle difficili condizioni lavorative (lavoro in acqua, lavoro con animali, lavoro in condizioni climatiche intollerabili), dalla presenza di personale esterno. A tale categoria di rischi, negli ultimi anni, si aggiunto il "rischio di stress da lavoro correlato", considerato tra quelli di più difficile identificazione a causa della mancanza di un danno immediatamente riscontrabile; esso è legato a fattori emotivi del lavoratore come la solitudine, la monotonia, la mancanza di gratificazione, le difficoltà d'inserimento nel gruppo, l'eccessivo peso delle responsabilità¹⁵².

¹⁵² ISPESL, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro, *Linee guida per la "Valutazione del rischio" D. L.vo 626/94*, cit.

3.3. Il documento di valutazione dei rischi (DVR)

Il DVR costituisce un elemento fondamentale ai fini della garanzia (per i lavoratori) della sicurezza e della tutela della salute all'interno dei luoghi di lavoro. Esso si articola in tre sezioni: la prima contiene una relazione esplicativa dei pericoli presenti nei luoghi di lavoro e dei rischi ad essi connessi per la sicurezza dei lavoratori; la seconda sezione presenta un piano di azioni e attività avente come scopo ultimo il controllo, la riduzione o l'eliminazione dei pericoli e dei rischi individuati; la terza sezione indica le misure da adottare per garantire il miglioramento delle condizioni di sicurezza¹⁵³.

Il documento oggetto di disamina non fornisce soltanto una rappresentazione dell'azienda sul piano della sicurezza, ma è anche una guida indicativa, per tutti coloro che operano al suo interno, degli interventi da attuare per potenziare e accrescere la tutela della salute dei lavoratori. Come è stato opportunamente sottolineato, con la sua redazione la legge viene adattata alle caratteristiche specifiche di ogni singola azienda in quanto deve costituire il frutto di una precedente attività valutativa svolta in modo critico e meditato¹⁵⁴.

¹⁵³ PERSIANI M., *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Edizione Wolters Kluwer, Milano, 2012, pag. 273 ss.

¹⁵⁴ CEGLIE D., *La valutazione dei rischi*, in NATULLO G., RUSCIANO M. (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Edizione Utet, Milano, 2008, pag. 202.

Se redatto in modo corretto, il Documento di Valutazione dei Rischi può avere rilevanti effetti positivi non soltanto in termini di riduzione degli infortuni ma anche in termini di maggiore efficienza aziendale, con conseguente aumento della produzione e miglioramento della qualità del prodotto finale. Sebbene il decreto di correzione n. 106 del 2009 riconosca al datore la libertà di scegliere in piena autonomia le modalità di redazione dello stesso (senza alcun obbligo di seguire standard predefiniti), vi sono determinati criteri ai quali costui deve attenersi ai fini di una ottimale e completa pianificazione degli interventi in materia di sicurezza: il criterio della maneggevolezza, il più importante, in forza del quale il DVR deve essere “maneggevole e leggero” così da renderne più pratica l’effettuazione di eventuali modifiche, nonché più semplice e comoda la consultazione a chi non abbia una cultura particolarmente vasta in tema di sicurezza e all’organo di vigilanza nella sua attività d’esame; il criterio della semplicità, secondo cui si deve trattare di un documento non troppo complesso e dettagliato, contenente le informazioni utili e necessarie per la sicurezza aziendale, suscettibile di essere consultato agevolmente da parte di tutti i soggetti che partecipano al lavoro d’impresa; il criterio della sensibilità inteso come capacità del documento (in cui convogliano denaro, sacrifici, sforzi del datore) di trasmettere fiducia a chi ne prende visione¹⁵⁵.

¹⁵⁵ DESTITO I., FERRUA S., *Il documento sulla valutazione dei rischi*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Le nuove leggi civili. Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo*

Una volta redatto nel rispetto dei requisiti contenutistici previsti dalla legge (vedi *infra*), il DVR non va considerato statico, definitivo e invariabile, ma al contrario passibile di modifiche e aggiornamenti da apportare in ragione dei mutamenti dell'organizzazione aziendale, al fine di assicurare sempre il perfezionamento dei livelli di sicurezza contestualmente all'avanzare del progresso tecnologico¹⁵⁶.

Quanto detto è applicazione del principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile” (perno del modello di prevenzione antinfortunistica del nostro Paese) secondo il quale il datore deve conformare la propria produzione e organizzazione ai livelli di prevenzione sui quali si conferma il progresso della scienza, sia sul piano tecnico, sia su quello organizzativo e procedurale, così da prevenire anche i rischi psico-sociali¹⁵⁷. In osservanza di codesto principio, secondo dottrina e giurisprudenza, il datore non ha l'obbligo di ricercare le tecnologie più avanzate ma, piuttosto, quello di applicare tra le varie tecnologie disponibili sul mercato in un certo momento storico quella “migliore”, quella con il più alto margine di solidità¹⁵⁸. In materia, la stessa Corte di Giustizia Europea, con la sentenza del 15 novembre 2001, ha stabilito che “*i rischi professionali che devono essere oggetto di valutazione da parte dei datori di lavoro non sono stabiliti una*

(d. lgs. 106/2009). Commentario al d. lgs. n. 81/2008 come modificato e integrato dal d. lgs. n. 106/2009, Edizione Giuffrè, Milano, 2009, pag. 554.

¹⁵⁶ Cass. Pen., Sez. III, 21 giugno 2011, n. 24820, in *Il Foro Italiano*, n. 10, 2011, pag. 516.

¹⁵⁷ LAI M., *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Edizione Giappichelli, Torino, 2010, pag. 17.

¹⁵⁸ STOLFA A., *La valutazione dei rischi*, in *I working papers di Olympus*, n.36, 2014, pag. 13.

volta per tutte ma si evolvono costantemente in funzione, in particolare, del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro e delle ricerche scientifiche, in materia di rischi professionali”¹⁵⁹.

3.3.1. I soggetti coinvolti nella redazione del DVR

Secondo quanto dispone l’articolo 17 del Testo Unico della Sicurezza sul Lavoro (d. lgs. 81/2008 modificato dal decreto correttivo 106/2009) la valutazione dei rischi e l’elaborazione del rispettivo documento rappresenta uno dei due obblighi, insieme alla designazione del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione dai rischi, che grava sul datore di lavoro senza poter costituire oggetto di delega, pena l’invalidità della stessa (il datore può invece rivolgersi, per una consulenza mirata, ad un tecnico specializzato nel settore della sicurezza)¹⁶⁰.

Il documento va redatto entro 90 giorni dall’inizio dell’attività d’impresa, con la collaborazione del Responsabile del Servizio di Protezione e Protezione (RSPP) e del medico competente (MC), successivamente alla previa consultazione del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS). Pertanto, i soggetti coinvolti in tale processo sono diversi, ciascuno con specifici ruoli e responsabilità:

¹⁵⁹ SMURAGLIA G., *Sicurezza del lavoro e obblighi comunitari. I ritardi dell’Italia nell’adempimento e le vie per uscirne*, in *Rivista Italiana di diritto del lavoro*, n. 1, 2002, pag. 190

¹⁶⁰ D’ANGELO N., *Testo Unico della Sicurezza sul lavoro con Commento e Giurisprudenza*, Edizione Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009, pag. 113.

- a) *Il datore di lavoro* si occupa della direzione, dell'organizzazione e della gestione dell'impresa fissando le disposizioni da assegnare ai lavoratori e verificandone l'attuazione. I suoi obblighi consistono, più precisamente, nel valutare i rischi ed elaborare (e aggiornare) il relativo documento, nel nominare il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione e il medico competente, nel designare i lavoratori competenti in tema di primo soccorso e antincendio, nel consegnare a ciascun lavoratore i dispositivi individuali di protezione, nell'adempiere gli obblighi di informazione, formazione e addestramento. Si rimanda alle pagine successive la trattazione della responsabilità a cui il datore va incontro per la violazione dei doveri inerenti alla valutazione dei rischi¹⁶¹.
- b) *Il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP)* fornisce la propria collaborazione nell'identificare e valutare i fattori di rischio, nell'elaborare il DVR e nell'individuare le misure atte a garantire l'integrità psicofisica dei dipendenti. Inoltre, tale soggetto coordina l'attività posta in essere dalle persone facenti parte del servizio di cui ha la responsabilità, e organizza i corsi di formazione per i lavoratori costituendo per gli stessi un punto di riferimento. Figura istituita nel 1994, la sua obbligatorietà si è avuta solo con la riforma del 2008, fatta eccezione per quelle ipotesi in cui le sue funzioni sono direttamente svolte dal datore, cioè nelle aziende agricole fino a 10 dipendenti,

¹⁶¹ MASSERA S., *La redazione del Documento di Valutazione dei Rischi*, Edizione EPC, Roma, 2012, pag. 144 ss.

nelle aziende artigiane fino a 30 dipendenti, nelle aziende ittiche fino a 20 dipendenti e in altri settori fino a 200 dipendenti. Al di fuori di questi il datore sceglie il RSPP tra i dipendenti dotati di maggiore professionalità e conoscenza in materia di sicurezza, oppure (se lo reputa più consono) lo sceglie all'esterno della realtà aziendale¹⁶². Con riguardo al suo ruolo e alle sue funzioni, di recente la Suprema Corte ha evidenziato che *“Il RSPP è una sorta di “consulente” del datore di lavoro ed i risultati dei suoi studi e delle sue elaborazioni, come pacificamente avviene in qualsiasi altro settore dell'amministrazione dell'azienda, vengono fatti propri dal datore di lavoro che lo ha scelto, con la conseguenza che quest'ultimo delle eventuali negligenze del consulente è chiamato comunque a rispondere”*¹⁶³.

Il RSPP deve svolgere la propria attività in modo assolutamente neutro e imparziale, e pur essendo considerato un semplice consulente ausiliario del datore (scevro di poteri decisionali e di spesa), secondo le più recenti pronunce giurisprudenziali può essere chiamato a rispondere, anche penalmente, per gli incidenti e gli infortuni avvenuti in azienda quando, per imprudenza, imperizia, negligenza o inosservanza delle leggi non ha segnalato al datore fenomeni di

¹⁶² RUSCIANO M., NATULLO G. (a cura di), *Diritto del lavoro: Ambiente e Sicurezza del lavoro*, Edizione Wolters Kluwer, Milano, 2007, pag. 316-317.

¹⁶³ Cass. Pen., Sez. IV, 6 dicembre, 2007, n. 6277, in *Foro Italiano*, 2008, n. 3, pag. 414.

rischio impedendogli, in tal modo, di intervenire per neutralizzare le suddette situazioni di pericolo¹⁶⁴.

c) *Il medico competente* è un sanitario che viene nominato dal datore di lavoro purché possieda i requisiti previsti dall'articolo 38 del d. lgs. n. 81 del 2008, ovvero: la specializzazione in medicina del lavoro, o la docenza in medicina del lavoro o medicina preventiva dei lavoratori, o la specializzazione in igiene e medicina preventiva o in medicina legale¹⁶⁵. Si tratta di uno degli attori principali in materia di sicurezza sul lavoro in quanto è coinvolto sia nella fase preventiva di valutazione dei rischi e redazione del DVR (nella quale collabora con il datore e con il servizio di prevenzione e protezione), di formazione e informazione e di organizzazione di primo soccorso, sia in quella successiva della sorveglianza sanitaria che si concreta in visite preventive e periodiche strumentali alla verifica circa l'idoneità del lavoratore a svolgere una specifica mansione che lo espone al rischio¹⁶⁶. Tra gli altri doveri che gravano sul medico competente vanno ricordati: quello di comunicare (in riunione) sia al datore sia ai responsabili della sicurezza l'esito delle proprie valutazioni in merito ai rischi e pericoli presenti negli ambienti di lavoro; quello di visitare i luoghi dell'attività

¹⁶⁴ D'AVIRRO A., LUCIBELLO P. M., *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell'impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, Edizione Giuffrè, Milano, 2010, pag. 53-55.

¹⁶⁵ www.codiceappalti.it

¹⁶⁶ MONDA P., *La sorveglianza sanitaria*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D. Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Edizione Ipsoa, Milano, 2010, pag. 340.

lavorativa almeno una volta l'anno o a cadenza diversa in base a quanto stabilito dalla valutazione dei rischi; quello di creare, custodire e aggiornare, per ogni lavoratore, una cartella sanitaria rispettando il segreto professionale¹⁶⁷. Se dinanzi alla sollecitazione del datore di partecipare alla valutazione dei rischi il medico competente rifiuta di collaborare, si configurano gli estremi del reato ex articolo 25 lettera a, e quindi verrà punito con l'arresto fino a 3 mesi o con un'ammenda di importo compreso tra i 400 e i 1600 euro¹⁶⁸.

d) *Il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS)* è titolare di una molteplicità di funzioni che gli vengono riconosciute dall'articolo 50 del Testo Unico, ovvero: fa ingresso nei luoghi di lavoro; va consultato dal datore, in via preventiva, circa la valutazione dei rischi e la programmazione della prevenzione in azienda; va consultato sulla designazione del RSPP; deve ricevere tutte le informazioni riguardanti la valutazione dei rischi con consegna del relativo documento completo delle misure preventive relative alle sostanze pericolose, alle macchine, agli impianti, agli infortuni e alle malattie professionali; riceve un'adeguata formazione; partecipa alle riunioni periodiche; può presentare ricorso alle autorità competenti se ritiene che le misure preventive adottate dal datore siano inadeguate per la sicurezza e la salute dei lavoratori¹⁶⁹.

¹⁶⁷ CONFALONE C., *Il medico competente*, giugno 2017, in www.salute.gov.it

¹⁶⁸ DEIDDA B., MONNI L., *La responsabilità penale del medico del lavoro*, Edizione Giappichelli, Torino, 2015, pag. 91.

¹⁶⁹ BASSO . D., VIGLIONE A., *Soggetti responsabili e sanzioni in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro*, Edizione Giappichelli, Torino, 2016, pag. 45 ss.

3.3.2. La procedura standard di valutazione dei rischi

Come si è avuto modo di analizzare, la valutazione dei rischi rappresenta un passo di cruciale importanza per una corretta prevenzione in azienda. Affinché tale obbligo venga opportunamente adempiuto dalle imprese, occorre che queste godano di efficaci metodologie identificative, valutative e gestionali dei rischi. La procedura standard oggetto di disamina vuole essere un modello di riferimento per il datore nel suo percorso di valutazione dei rischi; semplice ma allo stesso tempo tecnicamente rigorosa, essa ha il fine ultimo di favorire e incoraggiare delle buone prassi di prevenzione, così da limitare il più possibile il rischio di incidenti, infortuni e malattie professionali.

Naturalmente il perseguimento di un simile risultato presuppone una corretta informazione e comunicazione nei confronti dei lavoratori e del loro rappresentante, cosicché essi possano (in modo consapevole) contribuire al funzionamento del sistema di precauzione e salvaguardia aziendale¹⁷⁰. La procedura standard di valutazione dei rischi si snoda in quattro fasi:

- 1) *Identificazione dell'azienda e dei ruoli degli operatori*. Si fornisce una descrizione generale dell'impresa specificando: la ragione sociale; l'attività economica; la sede legale; l'indirizzo dei siti produttivi (fatta eccezione per i

¹⁷⁰ CIPOLLA C., MAZZETTI M., VENERI L. (a cura di), *Sicurezza e salute sul lavoro. Quale cultura e quale prassi?*, Edizione Franco Angeli, Milano, 2015, pag. 227.

cantieri mobili e temporanei); il nome del datore, del RSPP, del medico competente, degli addetti al Pronto Soccorso e al Servizio Antincendio ed Evacuazione. Occorre, inoltre, allegare un organigramma aziendale in cui indicare in modo specifico ruoli e mansioni dei lavoratori, nonché la descrizione delle lavorazioni aziendali (tutte le fasi del ciclo di lavoro, le attrezzature impiegate, le materie prime e le sostanze utilizzate).

- 2) *Individuazione delle potenziali fonti di pericolo che possono generare rischi in azienda.* L'individuazione dei pericoli è connessa all'ambiente di lavoro, alle attrezzature e ai materiali, agli agenti fisici, biologici e chimici, a tutte le attività di ordinaria e straordinaria manutenzione, riparazione e pulizia, all'organizzazione del lavoro, alla formazione professionale e a qualsiasi altro fattore che, in qualche misura, possa incidere negativamente sulla sicurezza e salute della forza lavoro. Il datore, tra l'altro, è tenuto a convogliare le lavorazioni particolarmente pericolose in appositi luoghi lontani dai lavoratori che sono addetti ad altre lavorazioni, al fine di tenere questi ultimi lontani dalla esposizione ai relativi rischi.
- 3) *Valutazione dei rischi associati ai pericoli identificati e individuazione delle misure di prevenzione e protezione.* Per ogni pericolo riscontrato è necessario l'accertamento circa la soddisfazione dei requisiti legislativamente previsti e la verifica dell'attuazione di tutte le misure tecniche, organizzative e procedurali strumentali alla garanzia della sicurezza e della salute dei dipendenti. La mancata

attuazione delle misure in questione in presenza di alcuni pericoli rende obbligatorio un intervento tempestivo in materia.

4) *Valutazione dei rischi in senso stretto e definizione del programma di miglioramento.* Ad ogni rischio evidenziato va attribuito un determinato livello di gravità, e quindi di conformità alla situazione esistente rispetto alle esigenze di sicurezza. Va inoltre definito un “programma di miglioramento”, intendendo con tale espressione un complesso di interventi atti a potenziare nel tempo i livelli di prevenzione per la salute dei lavoratori e le procedure per la loro attuazione¹⁷¹.

3.3.3. Il contenuto del Documento di Valutazione

Ad occuparsi in modo esplicito del Documento di Valutazione dei Rischi è l’articolo 28 comma 2 del D. Lgs. n. 81 del 2008 che impone al datore di lavoro, una volta conclusa la valutazione di tutti i rischi aziendali, la redazione di un documento che oltre ad avere una data certa deve contenere necessariamente determinati elementi quali: una relazione circa la valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori corredata dai criteri adottati per provvedervi; la segnalazione delle misure preventive e protettive (anche individuali) adottate; la pianificazione delle misure atte ad assicurare nel tempo il perfezionamento dei

¹⁷¹ MASCIOCCHI P., *Valutazione dei rischi e nuove procedure standardizzate*, cit., pag. 150-156.

livelli di sicurezza; i criteri attuativi delle misure e i soggetti adeguatamente competenti a procedervi; il nominativo del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e del medico competente che ha partecipato alla valutazione; l'individuazione delle mansioni che espongono a rischi specifici e che quindi richiedono una certa professionalità e competenza¹⁷².

Ai sensi dell'articolo 53 del Testo Unico il documento *de quo* può essere redatto anche su supporto informatico attraverso l'utilizzo di sistemi elaborativi automatici dei dati. Inoltre, come già accennato, per effetto delle modifiche apportate dal più volte citato decreto correttivo n. 106, esso deve presentare una data certa così da evitarne la retrodatazione. Nell'articolo 28 di cui sopra il legislatore, in modo molto asciutto e quasi "telegrafico", si era limitato a stabilire che il Documento di Valutazione dei Rischi dovesse "avere data certa" senza precisare in che modo ciò dovesse avvenire e quali fossero le sanzioni conseguenti al mancato adempimento. L'incertezza precettiva della norma ha così generato due orientamenti dottrinali differenti: quello "formalistico" che ancorava il requisito della data certa ad un "fatto oggettivo", come per esempio l'autopresentazione con apposizione del timbro direttamente sul contenuto del documento, o l'apposizione della c.d. "marca temporale" sui documenti informatici, o l'apposizione di autentica nel rispetto della

¹⁷² LAI M., *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Edizione Giappichelli, Torino, 2017, pag. 53 ss.

legge notarile, o la registrazione del documento presso un pubblico ufficio, o l'invio del documento tramite PEC; quello "funzionalista" secondo cui, in forza dei principi di effettività e buon senso, fosse sufficiente (per garantire data certa al documento) la sola sottoscrizione del datore e degli altri soggetti partecipanti alla valutazione¹⁷³.

Proprio a questa seconda interpretazione si è conformato di decreto correttivo n. 106/2009 in ragione del quale, al fine di dare data certa al DVR, basta la semplice sottoscrizione del datore e, ai soli fini della prova della data, la sottoscrizione del medico competente, del RSPP e del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Da qui, dunque, l'intervento semplificativo da parte del legislatore del 2009 nell'introdurre procedure di certezza della data più semplici e agevoli rispetto a quelle contemplate dal codice civile¹⁷⁴.

¹⁷³ LAGEARD G., GEBBIA M., *Tra delega e data certa: alcune importanti riflessioni sulla valutazione del rumore*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2008, pag. 26 ss.

¹⁷⁴ GIULIANI A., *La "data certa" del documento di valutazione dei rischi*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Le nuove leggi civili. Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d. lgs. 106/2009). Commentario al d. lgs. n. 81/2008 come modificato e integrato dal d. lgs. n. 106/2009*, cit., pag. 561 ss.

3.4. La responsabilità del datore di lavoro e le relative sanzioni per l'inosservanza degli adempimenti riguardanti il DVR e la sicurezza dei lavoratori

Dal 1 giugno 2013 il DVR è stato reso obbligatorio per tutte le imprese con almeno un dipendente, a prescindere dal settore economico di appartenenza. Soltanto le imprese familiari e i lavoratori autonomi sono esclusi dall'obbligo della sua redazione sottostando, invece, alla disciplina dettata dall'articolo 2222 del codice civile¹⁷⁵.

Qualunque responsabilità riguardante la valutazione dei rischi e la redazione del relativo documento ricade sul datore di lavoro il quale deve assolvere tre compiti specifici che il Decreto Interministeriale 30 novembre 2012 (sintetizzando gli obblighi di cui al D. Lgs. n. 81/2008) ha così suddiviso: il compito di effettuare la valutazione dei rischi standardizzata con indicazione delle misure preventive e protettive, programmazione della loro attuazione, miglioramento dei livelli di salute e sicurezza, aggiornamento del DVR; il compito di attuare e gestire il programma di miglioramento sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori; il compito di esaminare e controllare l'attuazione del programma di miglioramento.

¹⁷⁵ BARBATO A., *Dal 1 giugno è obbligatorio redigere il DVR, il documento di valutazione dei rischi*, maggio 2013, in www.job.fanpage.it

La violazione di tali compiti genera delle contravvenzioni la cui gravità varia al variare della condotta: molto grave è la mancata redazione del DVR; meno grave è l'omessa indicazione nello stesso delle misure di prevenzione e protezione o la mancata individuazione delle procedure attuative e delle persone che vi provvedono; meno grave ancora è la non programmazione delle misure di miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, o l'omessa rivisitazione e aggiornamento del DVR in presenza di considerevoli variazioni del processo produttivo, dell'organizzazione del lavoro, dei macchinari o delle mansioni¹⁷⁶.

Entrando più nel dettaglio, l'articolo 55 del Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro rubricato "*Sanzioni per il datore di lavoro e il dirigente*" (modificato ad opera dell'articolo 32 del d. lgs. 106/2009 e dell'articolo 20 del d. lgs. 151/2015) fornisce un elenco piuttosto dettagliato di violazioni riguardanti l'elaborazione del DVR, a ciascuna delle quali corrisponde una specifica sanzione. Tra le più significative vanno ricordate:

- *L'arresto da 3 a 6 mesi o l'ammenda da 2500 a 6400 euro* nei casi di mancata effettuazione della valutazione dei rischi e omessa redazione del DVR (la reiterazione di tale condotta può determinare la sospensione dell'attività imprenditoriale), di mancata nomina del RSPP e mancata frequentazione di corsi formativi per il primo soccorso, per la prevenzione di incendi e per

¹⁷⁶ RAUSEI P., ROTELLA A., *Procedure standardizzate per la valutazione dei rischi*, cit., pag. 65-66

l'evacuazione. La detenzione può estendersi da 4 a 8 mesi quando la violazione dell'obbligo redazionale viene commessa da aziende in cui si svolgono attività particolarmente rischiose: centrali termoelettriche; industrie estrattive che impiegano più di 50 lavoratori; aziende con oltre 200 lavoratori; strutture di ricovero e cura (pubbliche e private) con più di 50 lavoratori; aziende di fabbricazione e deposito di esplosivi, munizioni e polveri; aziende le cui attività espongono i lavoratori a rischi biologici derivanti da atmosfere esplosive, sostanze cancerogene o da attività di manutenzione, rimozione, smaltimento e bonifica di amianto.

- *L'ammenda da 1000 a 2000 euro* nei confronti del datore che adotta il Documento di valutazione dei rischi senza indicare nello stesso la relazione circa la valutazione di tutti i rischi aziendali e i criteri utilizzati per effettuarla, nonché le mansioni che espongono i lavoratori a specifici rischi richiedenti una determinata esperienza, formazione e addestramento.
- *L'ammenda da 2000 a 4000 euro* nei confronti del datore che adotta il DVR senza l'indicazione delle opportune misure di prevenzione e protezione, delle misure di garanzia del miglioramento dei livelli di sicurezza, delle procedure di attuazione delle misure e dei soggetti competenti a provvedervi¹⁷⁷.

¹⁷⁷ CAPARELLO A., *Sicurezza sul lavoro e DVR: adempimenti e sanzioni*, novembre 2014, in www.pmi.it

- *L'arresto da 2 a 4 mesi o l'ammenda da 750 a 4000 euro* nel caso di mancata consegna tempestiva al RLS di una copia del DVR, o mancata comunicazione all'impresa appaltatrice o ai lavoratori autonomi all'interno dell'azienda delle informazioni sui rischi specifici presenti nell'ambiente in cui devono operare, o mancanza di informazioni circa la cessazione dell'attività e l'abbandono del luogo di lavoro in presenza di pericoli gravi, o non adozione dei provvedimenti necessari in materia di primo soccorso e assistenza d'emergenza.
- *L'arresto da 2 a 4 mesi o l'ammenda da 1000 a 4800 euro* nel caso di mancata verifica circa l'idoneità tecnica e professionale dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori a cui sono stati affidati lavori, servizi e forniture.
- *L'arresto da 2 a 4 mesi o l'ammenda da 1200 a 5200 euro* nei confronti del datore che nell'affidare i compiti ai lavoratori non abbia tenuto conto delle loro capacità in relazione alla salute, o che non abbia adottato misure appropriate per far sì che solo i lavoratori ben addestrati accedano alle zone più pericolose, o che non abbia fornito adeguate informazioni sui rischi per la salute e la sicurezza nell'attività d'impresa, sulle procedure di primo soccorso, antincendio ed evacuazione, sui nomi del RSPP e del medico competente, sulle attività di prevenzione e protezione adottate¹⁷⁸.

¹⁷⁸ www.obiettivoambiente.com

- *L'arresto da 2 a 4 mesi o l'ammenda da 1500 a 6000 euro* nel caso di mancata nomina del medico competente e mancata fornitura ai lavoratori di idonei dispositivi di protezione individuale.
- *L'ammenda da 2000 a 4000 euro* nei confronti del datore che non richiede al medico competente di osservare gli obblighi su di esso gravanti o che non consente ai lavoratori di verificare l'applicazione delle misure di sicurezza e protezione della salute, che non consulta il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nei casi *ex* articolo 50 T.U., o che non convoca la riunione periodica nelle unità produttive con più di 15 dipendenti nel caso di mutamento della programmazione o di nuove tecnologie che incidono sulla salute dei lavoratori.
- *La sanzione pecuniaria da 2000 a 6600 euro* nel caso di mancata custodia del DVR presso l'unità produttiva a cui fa riferimento la valutazione dei rischi, mancata sottoposizione del DVR all'esame dei lavoratori, dell'andamento degli infortuni, dei criteri di scelta dei dispositivi di protezione, effettuazione di visite mediche nei casi vietati dalla legge¹⁷⁹.
- *La sanzione pecuniaria da 1000 a 4500 euro* per la mancata comunicazione all'INAIL dei dati riguardanti gli infortuni sul lavoro superiori a tre giorni, per la mancanza di idoneità dei lavoratori adibiti a mansioni specifiche, per omessa informazione al medico competente e al RSPP circa la natura dei rischi, la

¹⁷⁹ PORRECA G. (a cura di), *I quesiti sul decreto 81/08: quali sanzioni per il DRV incompleto?*, 3 giugno 2009, in www.puntosicuro.it

programmazione delle misure preventive, la descrizione dei processi produttivi, i dati delle malattie professionali.

- *La sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 1800 euro per mancata comunicazione al medico competente della cessazione del rapporto di lavoro nei casi di sorveglianza sanitaria, per omessa segnalazione degli infortuni che comportino l'assenza anche di un solo giorno, per mancata sottoscrizione della documentazione sanitaria rilasciata dal medico competente a seguito della cessazione dell'incarico.*
- *La sanzione pecuniaria da 50 a 300 euro per mancata trasmissione all'INAIL del nominativo del RLS¹⁸⁰.*

¹⁸⁰ RAUSEI P., *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Edizione Wolters Kluwer, Milano, 2016, pag. 460-468

Bigliografia

- A. DE FELICE, *Le sanzioni nel diritto del lavoro*, Napoli, ESI, 2003, p. 92 ss.;
- A. DELOGU, *Obblighi di sicurezza: tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile*, in *Gruppo giovani giuslavoristi Sapienza (GggS)* (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi.*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". Collective Volumes – 6/2017, p. 108 ss.
- A. LASSANDARI, *La sicurezza del lavoro*, Milano, Utet 2015, cit., p. 658 ss.
- A. SALENTO, *Concezioni di organizzazione e tutela della sicurezza sul lavoro. Osservazioni sul Decreto Legislativo 81/2008*, in
- A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, Urbino, I Working Papers di Olympus, 2011.
- A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell'Università tra regolamento interno e modello organizzativo*, I Working Papers di Olympus, n. 11/2012;
- A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro, il Trattato dei contratti*, (diretto da) P. RESCIGNO, E. GABRIELLI, tomo I, Torino, Utet, 2009, p. 833 ss.
- A. ZILLI, *Il comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni: ancora sulla soglia?*,
- B. MAGGI, G. RULLI (a cura di), *Decreto Legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro*, 2011, p. 41 ss.,
- BASSO . D., VIGLIONE A., *Soggetti responsabili e sanzioni in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro*, Edizione Giappichelli, Torino, 2016, pag. 45 ss.

Benessere organizzativo. Come migliorare la qualità della vita sul luogo di lavoro attraverso la comunicazione, in www.qualitapa.gov.it

BERRA A., PRESTIPINO T., *La sicurezza del lavoro. Psicologia, prevenzione e organizzazione*, Edizione Franco Angeli, Milano, 1996, pag. 139.

BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Lav. nelle p.a.*, 2009, 1, 13 ss.

C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1993, p. 343.

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

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

C. LAZZARI, *Prime osservazioni a proposito di revisione delle forme contrattuali e sicurezza sul lavoro*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 41/2015, p. 17 ss.;

C. LAZZARI, *Prime osservazioni*, Milano, McGraw-Hill Edition, cit., p. 13 ss.

C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit. p. 140.

C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit., p. 138.

C. SMURAGLIA, *La legge 689/1891*, cit., p. 65;

C. SMURAGLIA, *La legge 689/1981 e il diritto penale del lavoro*, in “*Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*”, 1982, IV, p. 55 ss.

C. SMURAGLIA, *Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato*, Milano, Giuffrè, 1979, spec. p. 69.

CAPARELLO A., *Sicurezza sul lavoro e DVR: adempimenti e sanzioni*, novembre 2014, in www.pmi.it

CEGLIE D., *La valutazione dei rischi*, in NATULLO G., RUSCIANO M. (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Edizione Utet, Milano, 2008, pag. 202.

CIPOLLA C., MAZZETTI M., VENERI L. (a cura di), *Sicurezza e salute sul lavoro. Quale cultura e quale prassi?*, Edizione Franco Angeli, Milano, 2015, pag. 227.

CONFALONE C., *Il medico competente*, giugno 2017, in www.salute.gov.it

Corte Giust. CE, 15 novembre 2001, C-49/00, PASQUARELLA V., *Sicurezza nel lavoro: una dura condanna per l'Italia*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2002, pag. 1041.

D'ALESSIO, *La disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra pubblico e privato*, in *Lav. nelle p.a.*, 2012, 1, 1 ss., *Giur. cost.*, 2007, 2, 1015 ss

D'ANGELO N., *Testo Unico della Sicurezza sul lavoro con Commento e Giurisprudenza*, Edizione Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009, pag. 113.

D'AVIRRO A., LUCIBELLO P. M., *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell'impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, Edizione Giuffrè, Milano, 2010, pag. 53-55.

DEIDDA B., MONNI L., *La responsabilità penale del medico del lavoro*, Edizione Giappichelli, Torino, 2015, pag. 91.

E. GRAGNOLI (2011), Commento all'art. 28 d.lgs. 81/2008, in C. ZOLI (a cura di) Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, Bologna, Zanichelli, 2011, pp 393 ss.;

EAD., Il documento di valutazione dei rischi: dimensione organizzativa e profili civilistici, in questa "Rivista", n. 2/2016, II, p. 2 ss.

ESTITO I., FERRUA S., Il documento sulla valutazione dei rischi, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Le nuove leggi civili. Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro*

F. AVALLONE, M. BONARETTI, Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, *Soveria Mannelli*, Rubettino Editore, 2003.

F. BACCHINI, Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale), in "I Working Papers di Olympus", n. 28/2013.

F. STOLFA, L'individuazione e le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti in materia di sicurezza sul lavoro, in "I Working Papers di Olympus", n. 33/2014.

F. STOLFA, Le definizioni, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori, Milano, Ipsoa, 2010, p. 67;

FANTINI L., GIULIANI A., Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Le norme. L'interpretazione e la prassi, Edizione Giuffrè, Milano, 2015, pag. 117 ss.

FORMICA, La condanna di un sindaco tra inadempienza formativa del datore di lavoro pubblico e colpa strutturale del vertice politico, in Riv. it. dir. e proc. pen., 2009, 2, 974 ss., cit.

G. BALANDI, L. CALAFÀ, Il rischio da lavoro oggi, in "Lavoro e diritto", 2012, 1, p. 181.

G. MARRA, I modelli di organizzazione e di gestione e la responsabilità amministrativa degli enti per infortuni sul lavoro. Artt. 30 e 300, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori, cit., p. 579 ss.

G. NATULLO (a cura di), Salute e sicurezza sul lavoro, Milano, Utet, 2014 cit., p. 588.

G. NATULLO, Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima Sicurezza possibile alla Massima Sicurezza effettivamente applicata, in G. Natullo (a cura di), Salute e sicurezza sul lavoro, Milano, Utet giuridica, 2015, p. 5 ss.

G. NATULLO, Il quadro normativo, Milano, Utet, 2014 cit., p. 17

G. NATULLO, R. SANTUCCI (a cura di), Ambiente e sicurezza sul lavoro. Quali tutele in vista del testo Unico, Milano, 2008, p. 56 ss.;

GIULIANI A., La "data certa" del documento di valutazione dei rischi, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), Le nuove leggi civili. Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d. lgs. 106/2009).

Commentario al d. lgs. n. 81/2008 come modificato e integrato dal d. lgs. n. 106/2009, cit., pag. 561 ss.

Henry Mintzberg, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1983.

ISOLA A., BISAGNO R., *Guida al cantiere sicuro*, Edizione Hoepli, Milano, 1998, pag. 25.

ISPESL, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro, *Linee guida per la "Valutazione del rischio" D. L.vo 626/94*

ISPESL, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro, *Linee guida per la "Valutazione del rischio" D. L.vo 626/94*, cit.

L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013, in "I Working Papers di Olympus", n. 31/2014;

L. CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2004, p. 123 ss.

L. CALAFÀ, Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (organizzativo) in Italia, in "Lavoro e diritto", 2012, 2, p. 257, spec. p. 284;

L. CALAFÀ, Nuovi rischi e nuovi strumenti di prevenzione nelle Pubbliche Amministrazioni, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Torino, Giappichelli, 2009, pp.

L. CORAZZA, Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche, in L. NOGLER, M.

MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alle disposizioni della legge n. 183/2010*, Torino, Utet, 2012, p. 143 ss.

L. FANTINI, *Il sistema istituzionale*, in P. PASCUCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 25 ss.

L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, Milano, Giuffrè Editore, cit., pp. 9-10.

L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, III ed., Milano, Franco Angeli, 1989;

L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit., p. 79

L.E. GOLZIO, *La prevenzione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel quadro del cambiamento dell'organizzazione aziendale*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e*

LAGEARD G., GEBBIA M., *Tra delega e data certa: alcune importanti riflessioni sulla valutazione del rumore*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2008, pag. 26 ss.

LAI M., *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Edizione Giappichelli, Torino, 2010, pag. 17.

LAI M., *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Edizione Giappichelli, Torino, 2017, pag. 53 ss.

lessibilità e sicurezza del lavoro, in “Diritto e lavoro nelle Marche”, 2009, n. 3, p. 112 ss.

M. CINELLI, Diritto della previdenza sociale, Giappichelli, Torino, 2016, p. 26 ss..

M. D'ONGHIA, La rappresentanza di genere e gli organismi di parità nelle Università, in "Diritti Lavori Mercati", 2015, p. 631 ss.

M. MARTINELLI, L'individuazione e le responsabilità del lavoratore in materia di sicurezza sul lavoro, in "I Working Papers di Olympus", n. 37/2014.

M. PERSIANI, Diritto della previdenza sociale, Padova, Cedam, 2014, p. 4 ss.

M. PERUZZI, La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008, in "I Working Papers di Olympus", n. 2/2011.

M. PERUZZI, La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008, in "I Working Papers di Olympus", n. 2/2011, <http://olympus.uniurb.it>.

M. PERUZZI, La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008, in "I Working Papers di Olympus", n. 2/2011, p. 31, <http://olympus.uniurb.it>.

M. PERUZZI, Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?, in questa "Rivista", n. 1/2017, I, p. 1 ss.

M. RUSCIANO, Presentazione della seconda edizione del Commentario al d.lgs. n. 81/2008, in P. PASCUCCI (a cura di), Il d.lgs. n. 81/2008, cit, p. 15.

M. SFERRAZZA, Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in G. ZILIO

GRANDI e M. BIASI (a cura di), Commentario breve alla riforma “Jobs Act”, Padova, Cedam, 2016, p. 787 ss.

MASCIOCCHI P., Valutazione dei rischi e nuove procedure standardizzate, Edizione Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pag. 49-51.

MASSERA S., La redazione del Documento di Valutazione dei Rischi, Edizione EPC, Roma, 2012, pag. 144 ss.

MODESTI G., Lettura breve del decreto legislativo n. 626/1994 con riferimento all’istituto della delega di funzioni in materia di tutela delle condizioni di lavoro, settembre 2006

MONDA P., La sorveglianza sanitaria, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D. Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Edizione Ipsoa, Milano, 2010, pag. 340.

MONEA, PA, la sicurezza sul lavoro riparte dall’organizzazione. Il modello gestionale deve recepire le indicazioni della norma, in *Il Sole 24 Ore*, 2008, 7/8.

MONEA, PA, la sicurezza sul lavoro riparte dall’organizzazione. Il modello gestionale deve recepire le indicazioni della norma, in *Il Sole 24 Ore*, 2008, 7/8, cit.

MONEA, Salute: benessere a tre dimensioni, in *Il Sole 24 ore*, 2008, 4, che, infatti, si riferisce alla necessità di tenere in considerazione, nella valutazione dei rischi per

la sicurezza e salute dei lavoratori, anche quelli collegati allo ‘stress lavoro-correlato’ e quelli connessi a situazioni di potenziale discriminazione.

N. NEGRI, Evoluzione normativa in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro dai principi costituzionali al d.lgs. 81/2008 e successive modifiche, in P. BELLOCCHI (a cura di), *La sicurezza nei luoghi di lavoro e jobs act*, Maggioli, Rimini, 2016, p. 215 ss.,

N. PACI, Jobs Act e sicurezza del lavoro, in questa “Rivista”, n. 2/2017, II, p. 1 ss. nota di D. CARUSO, *Danno da rapina (al dipendente) e responsabilità della banca*; Trib. Bergamo, 5 marzo 1983, in “Rivista giuridica del lavoro”, 1984, IV, p. 102.

O. MAZZOTTA, Diritto del lavoro, Milano, Giuffrè, 2013, p. 535 ss.

P. ALBI, Adempimento dell’obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087, in “Il Codice civile”, Commentario fondato da P. SCHLESINGER e diretto da F.D. BUSNELLI, Milano, Giuffrè, 2008, p. 78 ss.

P. ALBI, Adempimento dell’obbligo, cit., p. 101 ss. ed agli studi ivi menzionati.

P. ALBI, Adempimento dell’obbligo, cit., p. 221 ss.

P. PASCUCCHI, *Appunti su alcune questioni in tema di formazione per la sicurezza sul lavoro*, in “Studi in onore di Tiziano Treu”, Napoli, 2011, vol. II, p. 1115 ss.; P. TULLINI, *La formazione per la sicurezza sul lavoro*, in questa “Rivista”, n. 1/2017, I, p. 75 ss.

P. PASCUCCI, Appunti sui fondamenti della competenza in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro, nell'attesa del testo unico, in Studi in onore di Edoardo Ghera, Bari, 2008, p. 833 ss.

P. PASCUCCI, Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 73/2008, p. 23 ss.

P. PASCUCCI, Flessibilità e sicurezza del lavoro, in "Diritto e lavoro nelle Marche", 2009, n. 3, p. 112 ss.

P. PASCUCCI, Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi, in "Prisma", 2016, 1, p. 21 ss.

P. PASCUCCI, Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi, cit., p. 3 ss.;

P. PASCUCCI, Il rilievo giuridico del benessere organizzativo, in corso di pubblicazione in "Prisma", 2016.

P. PASCUCCI, L. ANGELINI, La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici. nuovi spunti di riflessione dopo il d. lgs. n. 81/2008, in R. SARTI (a cura di), Lavoro domestico e di cura: quali diritti?, Roma, 2010, p. 223 ss.

P. PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici dopo le riforme del 2008/2009, ibidem, p. 125 ss.

- P. PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act (nuova edizione aggiornata al 1° novembre 2017), Quaderni di Olympus n. 5, Fano, 2017, p. 36 ss.;
- P. PASCUCCI, Presentazione dell'incontro, in ID. (a cura di), Il d.lgs. n. 81/2008, cit., pp. 11-12. Per le abrogazioni v. l'art. 304 del decreto.
- P. PASCUCCI, Prevenzione e organizzazione nel diritto della sicurezza sul lavoro, in "Sociologia del diritto", 2011, n. 3, p. 175 ss.;
- P. PASCUCCI, Una carrellata, tra luci e ombre, sull'attuazione delle deleghe della l. n. 123/2007 nel Titolo I del d.lgs. n. 81/2008, in corso di pubblicazione in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2018.
- P. TULLINI, I sistemi di gestione, cit., p. 36 ss.
- PADOVANI, La delega di funzioni tra vecchio e nuovo sistema di prevenzione antinfortunistica, in Cass. pen., 2011, 4, 1581 ss.
- PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in Lav. nelle p.a., 2009, 3-4, 553 ss.,
- PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in Lav. nelle p.a., 2009, 3-4, 553 ss., cit.
- PASCUCCI, La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?, in Lav. nelle p.a., 2009, 3-4, 553 ss., cit.
- PELLEGRINO C., La sicurezza sul lavoro tra figure sintomatiche e valutazione dei rischi, Edizione Pellegrini Luigi, Cosenza, 2014, pag. 28.

PERSIANI M., Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro, Edizione Wolters Kluwer, Milano, 2012, pag. 273 ss.

POLIMENI, La nozione di datore di lavoro nella pubblica amministrazione ai fini della sicurezza e della prevenzione degli infortuni nel d.lgs. n. 626/96, nota a Cass. pen., Sez. III, n. 6804 dell'11/1/2002, in Lav. nelle p.a., 2003, 1, 76 ss.,

PORRECA G. (a cura di), I quesiti sul decreto 81/08: quali sanzioni per il DRV incompleto, 3 giugno 2009, in www.puntosicuro.it

R. FABOZZI, Il bene "salute", Roma, Cacucci, cit., p. 25 ss.

R. PESSI, Lezioni di diritto della previdenza sociale, Padova, Cedam, 2016, p. 35 ss.

RAUSEI P., Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro, Edizione Wolters Kluwer, Milano, 2016, pag. 460-468

RAUSEI P., ROTELLA A., Procedure standardizzate per la valutazione dei rischi, cit., pag. 65-66

RAUSEI P., ROTELLA A., Procedure standardizzate per la valutazione dei rischi, Edizione Wolters Kluwer, Milano, 2013, pag. 1-3.

REALE E., CARBONE U., Il genere nel lavoro, Edizione Franco Angeli, Milano, 2009, pag. 36-37.

Rivista italiana di diritto del lavoro", 2009, 4, II, p. 1032 ss., con nota di G. LUDOVICO.

RUSCIANO M., NATULLO G. (a cura di), Diritto del lavoro: Ambiente e Sicurezza del lavoro, Edizione Wolters Kluwer, Milano, 2007, pag. 316-317.

S. BORELLI, Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche, in A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di) *Il nuovo diritto del lavoro*, vol. 1, Torino, Giappichelli, 2012, p. 505 ss.;

S. LAFORGIA, Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche, in questa "Rivista", n. 1/2016, I, p. 126 ss.;

S. SERAFIN, M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum ed., 2012, p. 183 ss.;

S.M. CORSO, Lavoro e responsabilità dell'impresa nel sistema del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, Giappichelli, Torino, 2015, p. 202 ss., e la dottrina ivi citata.

SCIORTINO, Sicurezza sul lavoro e delega di funzioni prevenzionistiche alla luce del d.lgs. n. 626/94, in Riv. it. dir. lav., 2003, 3, 359 ss.

SCIORTINO, Sicurezza sul lavoro e delega di funzioni prevenzionistiche alla luce del d.lgs. n. 626/94, in Riv. it. dir. lav., 2003, 3, 359 ss.

sentenze:

sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009), Milano, Giuffrè, 2009, p. 33

SMURAGLIA G., Sicurezza del lavoro e obblighi comunitari. I ritardi dell'Italia nell'adempimento e le vie per uscirne, in *Rivista Italiana di diritto del lavoro*, n. 1, 2002, pag. 190

SPINIELLO M., Dizionario commentato del Testo Unico sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81), Edizione Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2010, pag. 299.

STOLFA A., La valutazione dei rischi, in *I working papers di Olympus*, n.36, 2014, pag. 13.

T. PADOVANI, Diritto penale del lavoro. Profili generali, Milano, FrancoAngeli, 1976, p. 149 ss.; C. SMURAGLIA, Diritto penale del lavoro, in "Enciclopedia giuridica del lavoro" diretta da G. MAZZONI, Padova, Cedam, 1980, p. 144.

TULLINI P., Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro, Edizione Giappichelli, Torino, 2018, pag. 17-18.

U. ROMAGNOLI, Il lavoro in Italia. Un giurista racconta, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 67 ss.

V. ad es. T. PADOVANI, Diritto penale del lavoro, all'interno del manuale di G. PERA, Diritto del lavoro, Padova, Cedam, 1996, p. 614; S. DOVERE, Sicurezza del lavoro, cit., pp. 197-209.

V. AMPLIUS, A. DE VITA, La delega di funzioni, in G. NATULLO (a cura di), Salute e sicurezza sul lavoro, cit., p. 354 ss.

- V. ancora M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro*, Utet, Milano, 2017 cit., pp. 374-375.
- V. C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, Giappichelli, Milano 2018 cit., p. 344-345
- V. C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali*, utet, Milano 2017, cit., p. 759.
- V. F. STOLFA, *Soggetti attivi*, Giappichelli. Milano, 2018cit., p. 554.
- V. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, Utet, Roma, 2018, cit., p. 26;
- V. GUERINI, *Osservazioni sull'obbligo di sicurezza*, in *“Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”*, 1977, IV, p. 578 ss.
- V. il comma 2 dell'art. 1.
- V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit., p. 11
- V. M.V. BALLESTRERO-G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, cit., p. 408.
- V. M.V. BALLESTRERO-G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 402.
- V. P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 212 ss.;
- V. PASQUARELLA, *L'organizzazione della sicurezza in alcune tipologie di lavoro revisionate dal Jobs Act*, in questa “Rivista”, n. 1/2016, I, p. 113 ss.;
- V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 6/2012;

V. S. DOVERE, *Sicurezza del lavoro e sistema penale*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 229.

V. S. DOVERE, *Sicurezza del lavoro*, Giappichelli, Roma, 2018.

V. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, Utet, Torino, 2016, cit., pp. 138-139.

Sitografia:

www.codiceappalti.it

www.diritto.it

www.eius.it

www.giurisprudenza.it

www.lexitalia.it/a/

www.miolegale.it

www.obiettivoambiente.com

www.pmi.it

[www.web/banca_dati/linee_guida/valutazione_dei_rischi/Anno 2006/026](http://www.web/banca_dati/linee_guida/valutazione_dei_rischi/Anno_2006/026).

