

La tutela della salute del lavoratore e la percezione del rischio

Raffaele Mancuso

**LA TUTELA DELLA SALUTE
DEL LAVORATORE
E LA PERCEZIONE DEL RISCHIO**

Saggio

BOOK
SPRINT
E D I Z I O N I

www.booksprintedizioni.it

Copyright © 2017
Raffaele Mancuso
Tutti i diritti riservati

*“Qualunque sia il suo posto gerarchico,
il lavoro, sia esso degli imprenditori o dei dirigenti,
sia degli impiegati o degli operai, ha diritto a pari dignità.”*

Dalla Relazione al disegno di legge
sul “Valore giuridico della Carta del lavoro.”
(Gazz. Uff., Ed. *straord.*, 4 aprile 1942, n. 79 *bis*, parte I)

Indice

La tutela della salute del lavoratore e la percezione del rischio

Introduzione	11
--------------------	----

Capitolo 1

La rivoluzione industriale, le fonti ed il concetto di sicurezza nei luoghi di lavoro

1.1 – La crisi agraria e la nascita dell’industria	23
1.2 – La rivoluzione industriale	25
1.2.1 – L’evoluzione tecnologica. Brevi cenni	27
1.2.2 – La condizione operaia	27
1.3 – La nascita e le condizioni delle associazioni operaie	29
1.3.1 – I primi moderni Sindacati	33
1.3.2 – Il concetto di “sicurezza nei luoghi di lavoro”	34
1.3.3 – La prevenzione e le sue finalità	37
1.4 – Le fonti primarie del sistema di sicurezza	41
1.5 – Il titolo V della Costituzione e il riparto di competenze	45
1.5.1 – La potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni	46
1.5.2 – L’art. 2087 norma di chiusura del sistema prevenzionale	47

Capitolo 2

Dal d.lgs n.626/1994 al Testo Unico: la legge delega n.123/2007

2.1 – Il complesso sistema prevenzionistico italiano	50
2.2 – L’impianto normativo previgente: il d.lgs. n. 626 del 1994	51
2.2.1 – Dal Decreto Bersani alla Finanziaria 2007	56
2.3 – La ratio, le origini dell’intervento legislativo sul d.lg. 81/2008 s.m.i.	57

2.4 – I principi e i criteri direttivi contenuti nella delega (art. 1)	65
2.5 – La delega per il Testo Unico	74
2.6 – Le misure di immediata applicazione	75
2.7 – Le disposizioni concernenti il RLS e gli organismi paritetici	81
2.8 – Dalla legge delega al d.lgs. 81/2008	85
2.8.1 – Le problematiche legate al Documento unico di valutazione dei rischi	90

Capitolo 3

Il d.lgs. 09/04/2008 n. 81: aspetti generali

3.1 – Finalità e limiti	94
3.2 – I vari titoli	97
3.2.1 – La tutela della salute dopo il decreto correttivo n. 106/2009	99
3.3 – Particolarità ed elementi di novità	101
3.4 – Diritto transitorio, abrogazioni e messa a regime	104
3.5 – Il Campo di applicazione oggettivo e soggettivo	107
3.5.1 – Protagonisti ed obblighi in materia di salute e sicurezza	110
3.6 – La tutela della personalità morale del lavoratore: il mobbing. Brevi cenni	118

Capitolo 4

Il contenuto dell'obbligo di sicurezza

4.1 – La sicurezza del lavoro nelle nuove tipologie contrattuali introdotte dalla riforma Biagi	122
4.2 – Sicurezza e somministrazione di lavoro	123
4.2.1 – L'art. 15 del d.lg. n. 81/2008	126
4.2.2 – La tutela del lavoro negli appalti	130
4.2.3 – Confronto tra vecchia e nuova normativa	131
4.3 – L'obbligo di valutazione dei rischi	132
4.3.1 – La valutazione dei rischi e l'elaborazione del relativo documento	133
4.3.2 – Iter di effettuazione della valutazione dei rischi	137
4.3.3 – Il documento di valutazione dei rischi	138

4.4 – Tra massima sicurezza tecnologicamente possibile e quella concretamente attuabile	140
4.4.1 – Gli obblighi non delegabili.....	142
4.4.2 – Cessione dell'azienda e responsabilità del cedente	143

Capitolo 5

La colpa del datore di lavoro in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

5.1 – La nozione di colpa	145
5.2 – La causalità nei delitti colposi.....	150
5.3 – Le peculiarità soggettive dell'illecito colposo	151
5.4 – La colpa del datore di lavoro in materia infortunistica	155

Capitolo 6

I soggetti coinvolti nella prevenzione nel d.lgs n. 81 del 2008

6.1 – I lavoratori	161
6.1.1 – Informazione e formazione dei lavoratori, percezione del rischio.....	163
6.2 – Il datore di lavoro	168
6.3 – Committenti e appaltatori	170
6.4 – Il dirigente.....	171
6.5 – Il preposto	173
6.6 – Il servizio di prevenzione e protezione	174

Capitolo 7

Sistema istituzionale e attività di vigilanza

7.1 – La ripartizione tra Stato e Regioni.....	178
7.2 – Gli organismi di primo livello.....	179
7.2.1 – La Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro	180
7.2.2 – La Commissione per gli interpellati	180
7.2.3 – I Comitati regionali di coordinamento	181
7.3 – Gli enti pubblici. Compiti sulla salute e sicurezza.....	182
7.3.1 – Le attribuzioni proprie dell'INAIL e le nuove funzioni già svolte da ISPESL E IPSEMA.....	182

7.4 – Il sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro.....	183
7.5 – L’interpello.....	184
7.6 – L’attività di vigilanza.....	184
7.7 – La sospensione dell’attività imprenditoriale.....	185

Capitolo 8
Tutela della salute dei lavoratori
nell’Unione Europea

8.1 – I diritti dei lavoratori tra ordinamento nazionale e comunitario	186
8.1.1 – La tutela della salute dei lavoratori nell’U.E.....	192
8.1.2 – La disciplina europea della sicurezza sul lavoro in rapporto alla disciplina italiana	200
8.1.3 – Dalle origini all’Atto unico europeo	201
8.1.4 – La direttiva quadro n. 89/391.....	202
8.1.5 – Il contributo della giurisprudenza della Corte di giustizia	203
Riflessioni conclusive.....	205
Bibliografia	207
Siti web	221
Elenco delle abbreviazioni.....	223

Introduzione

Un'organica tutela dei diritti fondamentali dell'individuo trova la sua origine già nel 1800 quando, con l'affermarsi dei moderni principi dello Stato di diritto, si ridisegna la posizione dell'individuo all'interno dell'ordinamento giuridico statale nel rispetto della libertà e della dignità umana.

Nasceva così la moderna concezione dello Stato di diritto, in base alla quale il cittadino deve trovare tutela giuridica anche contro eventuali abusi dell'Autorità pubblica.

Lo Stato iniziava ad essere inteso come la collettività dei singoli cittadini e non come un'entità da essi distinta.

Con l'affermarsi della categoria giuridica dei diritti umani l'individuo da semplice mezzo per la realizzazione delle finalità statali diviene titolare di diritti che gli Stati non possono più sopprimere né limitare. In tale contesto evolutivo dei diritti dell'individuo, il tema della sicurezza nel mondo del lavoro è di indiscutibile importanza.

Già circa cento anni fa, nel Contratto di lavoro nel diritto positivo italiano, Lodovico Barassi¹ esprimeva che il datore di lavoro ha l'obbligo di *“fornire un ambiente sano di lavoro e buoni strumenti di lavoro”*.² Ancora oggi, gli studi e le applicazioni legislative in merito alla salubrità negli ambienti di lavoro si vanno sviluppando. Maggior impulso si ebbe con la rivoluzione industriale, anche se in Italia si videro i primi segnali solo tra fine Ottocento³ e primi del Novecento⁴. L'evoluzione di tali tematiche, dal-

¹ Napoli, *Questioni di Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino 1996.

² Barassi, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Società editrice libraria, Milano 1901, p. 556. L'Autore perveniva a questa affermazione sulla base di una interpretazione estensiva dell'art. 1124 del Codice Civile del 1865.

³ Già alla fine dell'Ottocento vedevano la luce la legge 12 marzo 1898, n. 30, sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e il r. d. 18 giugno 1899, n. 230, contenente il regolamento generale sulla prevenzione degli infortuni.

la rivoluzione industriale, è segnata da un lento, ma tuttora presente, progresso di idee e nuove letture in chiave evolutiva dei concetti di salute e sicurezza nei posti di lavoro. Progresso al quale hanno certamente contribuito e continuano a contribuire in maniera significativa le Istituzioni Europee. Per questi motivi ancora oggi tali temi sono di grande attualità⁵, evidenza ne è che negli ultimi anni i media, i sindacati e l'opinione pubblica hanno mostrato interesse e hanno certamente contribuito a fare conoscere tale tematica, rendendo la collettività più edotta su tale fenomeno. In Italia, quindi, grazie anche a questo progresso di idee, dopo tanti anni dall'emanazione del fondamentale decreto legislativo n. 626 del 19/09/94, attuazione della Direttiva 89/381 CEE⁶, e successive modifiche e integrazioni in materia di sicurezza e salute sul lavoro⁷, sostituito dal recente d.lgs. n. 81 del 09/04/2008 e s.m.i., continuano a verificarsi rilevanti, seppur in minor entità⁸, casi di infortuni e morti sui luoghi di lavoro.⁹

⁴ Natullo, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Utet, Torino 1995; Bianchi, D'Urso, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli 1980; Barassi, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano 1915; Riva, Sanseverino, *Diritto del lavoro*, Cedam, Padova 1971.

⁵ Proia, *Il diritto all'integrità psicofisica*, in *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, Ipsoa, 2009, p. 847. Tosi, il mobbing: *una fattispecie in cerca di autore*, in *Arg. dir. lav.*, 2003, p. 651.

⁶ Bertocco, S., *La sicurezza del lavoratore nelle fonti internazionali del lavoro*, p. 90 nota n. 35.

⁷ Si vedano anche le direttive 89/654/CEE; 89/656/CEE; 90/269/CEE; 90/270/CEE; 90/394/CEE; 90/679/CEE; 93/88/CEE; 95/63/CE; 97/42/CE; 98/24/CE; 99/38/CE; 99/92/CE e 2001/45/CE riguardante il miglioramento degli standard di sicurezza e di salute dei lavoratori durante il lavoro. Si consideri che le fonti internazionali e, soprattutto, comunitarie, hanno consentito l'estensione della tutela antidiscriminatoria, ampliando l'ambito dei motivi considerati illeciti (cfr. d. lgs. 9 luglio 2003 n. 215, sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, e d. lgs. 9 luglio 2003 n. 216, sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento sessuale per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro, con i quali sono state recepite le direttive n. 2000/42 e n. 2000/78).

⁸ V. Prefazione a firma Maurizio Sacconi in *Il Testo Unico della Sicurezza sul Lavoro dopo il correttivo* (D. Lgs. n. 106/2009), Tiraboschi, M., Fantini, L., (a cura di), *“Per la prima volta dal dopoguerra il tragico bilancio delle morti bianche è sceso, nel nostro Paese, sotto la soglia dei 1. 200 casi l'anno. È un segnale incoraggiante.*

⁹ Per lo studio del fenomeno, il nostro Parlamento ha istituito, nel 2008, una Commissione Parlamentare d'inchieste per lo studio del fenomeno. Già in