

I^a SESSIONE

**LA GIURISPRUDENZA E LA NORMATIVA
IN MATERIA DI SICUREZZA SUL LAVORO
ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE LEGISLAZIONE**

LA RESPONSABILITÀ IN TEMA DI SICUREZZA SUL LAVORO

Giovanni Tartaglia Polcini

Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Benevento

Premessa

E' ormai trascorso un decennio dall'entrata in vigore dei principali decreti legislativi di recepimento delle direttive comunitarie in materia di prevenzione della sicurezza e dell'igiene nei luoghi di lavoro (¹).

¹ Con il recepimento delle direttive sociali, e cioè delle tredici direttive comunitarie che fanno riferimento all'articolo 118A del Trattato istitutivo delle Comunità Europee, l'Italia ha difatti aggiornato il quadro normativo interno in tema di sicurezza e di igiene sui luoghi di lavoro.

Il recepimento delle direttive comunitarie rappresenta un onere particolarmente impegnativo in quanto comporta che, accanto all'applicazione dei provvedimenti comunitari, venga effettuato anche il loro coordinamento con la legislazione interna preesistente, con la conseguente modificazione ed abrogazione delle norme contrastanti.

A tale scopo lo strumento normativo fondamentale è costituito dalla legge 9 marzo 1986 (c.d. legge La Pergola). Questa legge prevede che entro il 31 gennaio di ogni anno il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie verifichi lo stato di conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario e proponga la presentazione di un disegno di legge avente ad oggetto "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee" (c.d. legge comunitaria). Tale legge consente la modificazione o la abrogazione di norme contrastanti con provvedimenti delle Comunità europee alla cui attuazione lo Stato è tenuto, l'emanazione delle disposizioni (compresa la delega legislativa al Governo) occorrenti per dare esecuzione agli atti del Consiglio o della Commissione delle Comunità e l'autorizzazione al Governo ad attuare direttive o raccomandazioni in via regolamentare.

Ai nostri fini rileva in particolare l'attuazione delle direttive 89\391\CEE, 89\654\CEE, 89\655\CEE, 89\656\CEE, 90\269\CEE, 90\270\CEE, 90\394\CEE, 90\679\CEE, 93\88\CEE, 97\42\CE e 1999\38\CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. (Il D. lgs 626 del 1994 è stato pubblicato in G.U. 12.11.1994, n. 265, s.o., n. 141). In ottica sistematica e per completezza, occorrerà rammentare che, in precedenza, in esecuzione rispettivamente della legge-delega 30 luglio 1990, n. 212 e della legge 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990), sono stati emanati il D. Lgs. 15 agosto 1991, n. 277 ed il D. lgs.

Nondimeno, la pratica quotidiana degli operatori di settore induce ancora oggi ad affermare che è mancata una vera e propria svolta culturale in detta materia.

25 gennaio 1992, n. 77, entrambi sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, in attuazione di parte delle direttive comunitarie in materia.

Soltanto in seguito, le leggi 19.2.92, n. 142 e 22.2.94, n. 146 hanno previsto il recepimento della direttiva-quadro 89/931 e di quelle emanate in sua attuazione, conferendo nel contempo delega al Governo di procedere, oltre che alla loro applicazione, anche ai necessari coordinamenti con la disciplina previgente. Proprio in esecuzione di tale delega è stato emanato il d. lgs. 19/9/94 n. 626. La direttiva 92/57 CEE è stata poi recepita con il decreto legislativo 494/96, più comunemente conosciuto come “*decreto cantieri*”. La direttiva 89/392 (c.d. *direttiva macchine*) e le successive modifiche sono poi state attuate con il D.P.R. 24.7.96, n. 459, sotto forma di regolamento, emanato ai sensi dell’art. 4 della l. 22.2.94, n. 146. Suddetto decreto è indirizzato ai costruttori di macchine ed individua tutti i requisiti di sicurezza che debbono essere posseduti dalle stesse ai fini della commercializzazione negli Stati membri della Comunità. Con il recepimento della direttiva 89/392/CEE, modificata successivamente dalla 91/368/CEE, dalla 93/44/CEE e dalla 93/68/CEE, avvenuto con il DPR 459/96, si è quindi inserita nel nostro ordinamento giuridico una serie di dati giuridici che consentono una più appropriata e definita valutazione del quadro normativo in tema di tecnologia applicabile ai luoghi di lavoro. Ancora, successivamente, la direttiva 96/82 CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose è stata attuata nel nostro ordinamento con il d. lgs. 334 del 1999.

La produzione normativa comunitaria in materia di igiene e sicurezza del lavoro può ricondursi a due diverse parti del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

Sul piano generale, difatti, si allude al capo terzo del titolo primo concernente le modalità di avvicinamento delle legislazioni nazionali, per la parte che produca “un’incidenza sull’instaurazione o sul funzionamento del mercato comune” (art. 100, come successivamente modificato ed aggiornato).

Sul piano specifico, invece, si richiama quanto previsto in sede di politiche sociali perseguite dalla Comunità, la quale tra i suoi scopi ha quello di “promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consenta la loro parificazione nel progresso” (art. 117, primo comma, Trattato).

In esecuzione di tale principio, la Commissione esecutiva << ha il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale, in particolare per le materie riguardanti: ... il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro, ... la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l’igiene del lavoro >> (art. 118, primo comma del Trattato).

L’ intensità di tale politica è stata indubbiamente rafforzata con l’Atto unico europeo. E con l’inserimento nel Trattato dell’articolo 118 A secondo cui << gli Stati si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell’ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori >>.

PADOVANI, Il nuovo volto del diritto penale del lavoro, in Riv. Trim. dir. pen. dell’economia, 1996. Sul punto v. anche BIAGI, L’ambiente di lavoro e la politica sociale comunitaria: il caso italiano, in Lav. dir., 1992, n. 2, pag. 242 e segg.; CERRETA-ORAZI, Profili evolutivi della tutela prevenzionistica, in Dir. lav., 1990, II, pag. 430; CULOTTA, Il sistema prevenzionale italiano dopo il recepimento in legge delle direttive comunitarie sui rischi lavorativi da piombo amianto e rumore, in Riv. crit. dir. lav., 1992, pag. 348,

GHERA, Appunti di diritto del lavoro, Bari, 1977, pag. 75. LAURIA, Manuale di diritto delle comunità europee, Torino, 1992, pag. 211, SARESELLA, Alcune riflessioni in tema di d. lgs. 626/94, di direttiva macchine e di fattibilità tecnologica, in Riv. crit. dir. lav, 1997, 9; SCIARRA, Diritti dei lavoratori e mobilità aziendale: la normativa europea, in AA. VV., Verso un diritto del lavoro europeo, Milano, 1993, 29.

In altri termini, la tanto pubblicizzata rivoluzione copernicana della prevenzione antinfortunistica, con la creazione di un nuovo diritto penale del lavoro, non ha pienamente sviluppato le proprie potenzialità ⁽²⁾.

Le cause di siffatta parziale sconfitta sono molteplici. Esse risiedono soprattutto nella mancanza di cultura della prevenzione, più che in limiti di carattere tecnico degli strumenti normativi messi a disposizione dal sistema ⁽³⁾.

In buona sostanza, l'impianto normativo è potenzialmente efficiente ⁽⁴⁾: esso tuttavia rimane ancora frenato da alcune vischiosità e resistenze più culturali che burocratiche.

Non è revocabile in dubbio, di contro, che numerosi e consistenti successi siano stati raggiunti.

Le analisi dei dati statistici depongono in tal senso.

Orbene, proprio le resistenze di tipo informativo e culturale da un lato, così come i consistenti successi raggiunti dall'altro, inducono gli operatori di settore a approfondire ogni sforzo al fine di contribuire alla diffusione della cultura della prevenzione come valore in sé, come forma di manifestazione di diritto e di civiltà, che deve essere avvertita dai destinatari delle norme, più che come un inutile orpello, appesantimento ed ostacolo al raggiungimento degli utili di impresa, come un valore oggettivo ampiamente condiviso.

La divulgazione delle problematiche inerenti alla sicurezza ed alla tutela della salute sui luoghi di lavoro costituisce e deve integrare, quindi, ancora oggi, obiettivo primario in tutti e ciascuno i settori lavorativi, sia pubblici sia privati ⁽⁵⁾.

Non è un caso, quindi, che il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri abbia disposto con circolare del 10 settembre, n. 4 l'organizzazione di una settimana europea per la sicurezza e la salute sul lavoro per i giorni 21-25 ottobre 2002.

² L'esposizione ai rischi e il livello di infortuni sul lavoro testimoniano che le norme emanate non hanno modificato concretamente le abitudini organizzative nelle aziende. In questi ultimi dieci anni il quadro riguardante salute e sicurezza sul lavoro è stato notevolmente migliorato, ma contemporaneamente sono ancora diffusi infortuni e malattie derivanti soprattutto nel settore delle costruzioni, seguito da quello chimico e metalmeccanico. La legge 626 tutela il lavoratore dai pericoli che incontrerebbe in azienda, imponendo una serie di norme e regole da rispettare. Nonostante ciò, tali norme non vengono ancora applicate in molte realtà aziendali.

³ Anzi, molti discorrono addirittura di esportabilità del modulo accertativo ed amministrativo soprattutto con riguardo al meccanismo sanzionatorio di cui al d. lgs. 758 del 1994.

⁴ Anche se non mancano voci dissonanti, che discorrono della legge 626 come di uno strumento applicato più nel senso della repressione che della prevenzione. Cfr. De Albertis Claudio, in "Il", bimestrale di informazione Inail, 2/2002.

⁵ Cultura ed informazione devono dunque rappresentare valori cui tendere e dai quali dipende, in concreto, il raggiungimento del vero fine dell'impianto normativo di riferimento, e cioè la prevenzione in senso sostanziale. La prevenzione, difatti, deve essere inquadrata come limite promozionale all'attività di impresa ed alla libertà ad essa sottesa.

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1. L'evoluzione storica ed il vigente codice penale.

Prima di affrontare le problematiche attuali della prevenzione, con particolare riguardo alla fondamentale questione della attribuzione delle responsabilità penali nelle strutture complesse, tra le quali figurano le realtà ospedaliere, appare opportuno tentare una sintetica ricostruzione delle fonti normative di riferimento, sia sotto il profilo storico sia sotto l'aspetto sistematico.

La storia del diritto penale del lavoro e l'attuale complesso sistema normativo di riferimento, difatti, contribuiscono in modo significativo alla lettura della prevenzione come valore in sé e come limite promozionale all'attività di impresa⁽⁶⁾.

E' noto, invece, che la prima dottrina giuslavorista riconduceva la questione della prevenzione antinfortunistica all'esigenza di garantire in qualche modo l'integrità fisica del lavoratore durante l'espletamento della prestazione, in ottica contrattualistica.

Suddetta ricostruzione empirica ed economica, prima che sociale, originò sul piano normativo i primi interventi in materia di assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e di tutela della sicurezza dei lavoratori⁽⁷⁾.

L'esonero dalla responsabilità del datore di lavoro sotteso, quale scopo ultimo, all'intero primordiale assetto normativo, incontrava nondimeno un limite nell'art. 3 del R. D. 91 del 1904, che prevedeva esplicitamente che questo adottasse tutte le misure prescritte da leggi e regolamenti che fossero utili a prevenire gli infortuni ed a proteggere l'integrità fisica dei lavoratori.

⁶ Tutte le disposizioni di settore, inquadrate sistematicamente, tendono ad evitare il verificarsi di infortuni sul lavoro ovvero l'insorgere di malattie professionali. Come avremo modo di vedere, la tecnica di normazione, ancor prima di qualsivoglia approccio interpretativo, persegue l'obiettivo di anticipare la soglia di punibilità e di tutela dei valori in gioco. Il sistema, difatti, consente l'estinzione in sede amministrativa di contravvenzioni antinfortunistiche sempre in vista del principale fine di tutela della salute del lavoratore. E' la stessa legislazione, in sintesi, a promuovere la prevenzione come valore in sé (cfr., di seguito, il breve commento del decreto legislativo 758 del 1994).

In argomento cfr. MAMMONE, Il diritto alla salute negli ambienti di lavoro: storia ed evoluzione del quadro legislativo, in *Dir. lav.*, 1985, I, pag. 113; in tema vedi anche PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Milano, 1983, pag.156 e SMURAGLIA, *Igiene (Igiene e sicurezza del lavoro)*, voce in *Enc. giur.*, Roma.1989, XV, pag. 2.

⁷ Si allude alle leggi 12 marzo 1898, n. 30 e 29 giugno 1903, n. 243 sull'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro, nonché al R. D. 18 giugno 1899, n. 230 contenente il regolamento generale sulla prevenzione degli infortuni, al R. D. 31 gennaio 1904, n. 51, contenente il T. U. sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Suddetto impalcato normativo si completava con il regolamento n. 230 del 1899, che sanzionava le più gravi violazioni richiamando le pene dell'art. 434 del codice penale all'epoca vigente. Con il R.D. 23 agosto 1927, n. 1450 fu poi esteso un regime assicurativo al settore dell'agricoltura.

In questa prima fase, in ogni caso, si pensò più alla riparazione delle conseguenze degli infortuni che alla prevenzione degli stessi.

Nel 1927, il R. D. 14 aprile n. 530 introdusse, per la prima volta, una legislazione organica in materia di igiene sul lavoro formando, così, il primo vero e proprio nucleo di diritto prevenzionistico ⁽⁸⁾.

Nel primo dopoguerra, anche in sede di diritto internazionale, si diffusero testi e disposizioni a tutela della salute e dell'igiene dei lavoratori sui luoghi di lavoro ⁽⁹⁾.

Nel codice penale del 1930, dal punto di vista strettamente storico, furono introdotte una serie di norme specificamente volte alla tutela del lavoratore ovvero applicabili, in sede interpretativa, anche in materia prevenzionistica ⁽¹⁰⁾.

Accanto a queste, nel codice sostanziale, campeggiano alcune disposizioni cardine con specifiche previsioni in tema di violazione della normativa per gli infortuni sul lavoro, quali l'art. 590, secondo cpv. seconda ipotesi e l'art. 589 cpv., seconda ipotesi.

Le fattispecie incriminatrici delle lesioni colpose e dell'omicidio colposo integrano norme di sistema unitamente alla disciplina di cui agli artt. 40 cpv. e 113 della parte generale del codice penale.

L'inasprimento di pena derivante dal meccanismo della circostanza aggravante denota chiaramente l'intenzione legislativa di ricollegare un maggiore disvalore alla lesione dei beni giuridici protetti, allorquando la stessa derivi da violazione di norme antinfortunistiche.

Le clausole estensive di cui agli artt. 40 cpv. c.p. e 113 c.p. completano il sistema, mediante l'effetto moltiplicatore delle fattispecie sotteso alle fattispecie di reato omissivo improprio e con la previsione di una speciale figura di concorso in materia di reato colposo.

⁸ E cioè di quel complesso di norme di carattere pubblico-amministrativo avente ad oggetto la tutela dell'integrità fisica del lavoratore che traduce in precetto normativo i principi di comune esperienza e prudenza ricavabili dalla tecnica e direttamente rivolti a limitare i rischi corsi dalla persona del lavoratore nell'ambito della prestazione di lavoro. Cfr. LEGA, *Introduzione al diritto prevenzionistico*, Milano, 1965.

⁹ Quali la Carta internazionale del lavoro, le raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 21 giugno 1929, n. 31, per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, e n. 32, per la sicurezza delle macchine industriali mosse da forza meccanica.

¹⁰ Si tratta, invero, di due fattispecie di reato chiaramente previste dagli artt. 437 (che punisce la rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro) e 451 (che sanziona l'omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro). Nell'ambito del diritto sanzionatorio in sede penale, con riferimento alla prevenzione antinfortunistica, si era soliti ricondurre anche l'art. 650 dello stesso codice il quale, riproducendo sostanzialmente la norma incriminatrice dell'art. 434 del codice Zanardelli, poteva trovare applicazione anche per l'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità, concernenti disposizioni emanate dagli organi di soggetti pubblici o dello Stato in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Eppure, discorrere diffusamente di lesioni e di omicidio, in un settore come quello che ci occupa, equivarrebbe ad accettare come evenienza normale il mancato funzionamento della legislazione antinfortunistica.

Nel sistema penale disegnato anche grazie all'entrata in vigore dei fondamentali decreti 626 e 758 del 1994, invece, come buon senso impone, le lesioni e gli omicidi dovuti a colpa per violazione delle disposizioni antinfortunistiche devono costituire eventi eccezionali.

Il diritto penale della prevenzione è disegnato proprio per ottenere un simile scopo.

Il verificarsi, ovvero il perpetuarsi, di fatti gravi come le ricorrenti morti bianche costituirà e continuerà ad integrare un vero e proprio fallimento del sistema nel suo complesso.

Riprendendo le fila del nostro discorso sulle fonti occorre ora occuparsi della Costituzione Repubblicana.

2. La Costituzione

La ricostruzione della prevenzione come valore in sé, cioè quale principio cardine della società immaginata dai Costituenti, si evince in modo chiaro e lampante da numerose disposizioni della nostra Carta fondamentale.

Difatti la scelta di sanzionare penalmente le violazioni antinfortunistiche anticipando la soglia di tutela di beni di rango costituzionale con tecnica normativa potenzialmente efficiente deve la sua origine immediata proprio alla Carta fondamentale ⁽¹⁾.

Il fondamento del diritto penale del lavoro, quindi, risiede nella rilevanza degli interessi che si riconnettono al rapporto di lavoro e dunque nella necessità di rafforzare la tutela di tali interessi mediante la configurazione di un apparato di norme penali che valga a fungere da deterrente rispetto all'eventuale violazione delle disposizioni precettive attraverso le quali trovano esplicazione gli interessi stessi.

¹¹ L'avvento della Costituzione repubblicana ha indubbiamente comportato un ampliamento di prospettiva della problematica della tutela della salute nell'ambiente di lavoro. Ed invero, già gli articoli 1-3 identificano il contenuto dell'azione della Repubblica nell'ambito dei rapporti sociali con la ricerca dell'effettivo raggiungimento da parte di tutti i cittadini di una eguale libertà e dignità, per mezzo di tutti gli strumenti idonei ad eliminare gli ostacoli che ad esso si frappongono.

Il principio di tutela del lavoro, in tutte le sue forme e manifestazioni, confrontato con il generale compito di tutela della salute dell'individuo e con il principio di contemperamento dell'iniziativa privata con le esigenze della libertà, sicurezza e dignità dell'individuo, rappresenta il punto di partenza di un sistema in cui la tutela della salute del lavoratore, intesa come tutela della personalità fisica, morale e psichica, costituisce un onere della collettività stessa nella dimensione più ampia, quale si esprime nella Repubblica. Il problema della sicurezza delle condizioni di lavoro travalica, dunque, i limiti del particolare e dell'individuale e viene trasferito nel campo dei rapporti sociali, ove l'aspirazione alla tutela della salute è propria di tutta la collettività.

Invero, la regolamentazione alla cui tutela presiede il diritto penale del lavoro rinviene il proprio fondamento in principi di ordine generale fissati dalle norme costituzionali. Le norme di rango costituzionale in proposito rilevanti sono tradizionalmente individuate negli articoli 2, 32, 35 e 41, alla cui lettura si rinvia.

Un diritto penale del lavoro di ispirazione costituzionale non può che inquadrare la prevenzione come limite promozionale all'attività di impresa e presidio di beni giuridici primari ed essenziali. I valori in gioco giustificano le scelte di politica criminale adottate successivamente nel nostro ordinamento.

Avremo in seguito modo di soffermarci diffusamente sulla portata che ha in concreto, nel diritto penale della prevenzione, il fondamentale principio di cui all'art. 27 Cost., sulla personalità della responsabilità penale, norma cardine del nostro ordinamento.

3. Il diritto prevenzionistico degli anni '50.

Le sopra accennate linee di sviluppo dell'ordinamento portarono nel campo specifico della igiene e sicurezza del lavoro, alla legge delega 12 febbraio 1955 n. 51, con cui il Governo fu delegato ad emanare una normativa generale sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro e sull'igiene del lavoro, che si concretizzò con l'emanazione del D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547 e dei D.P.R. 19 marzo 1956, n. 302 e 303, contenenti, rispettivamente, i primi due, norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e, il terzo, norme generali per l'igiene del lavoro.

Oltre questa normativa generale, in esecuzione della delega, furono emanati anche il D.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164, per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni, il D.P.R. 20 marzo 1956, n. 320, per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nel sottosuolo, il D.P.R. 20 marzo 1956, n. 321, per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nei cassoni ad aria compressa, il D.P.R. 20 marzo 1956, n. 322 per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nell'industria della cinematografia e della televisione, il D.P.R. 20 marzo 1956 n. 323, per la prevenzione degli infortuni sul lavoro negli impianti telefonici.

Elemento essenziale di tale sistema era la predisposizione di un vasto settore di norme sanzionatorie volte ad approntare la reazione dell'ordinamento rispetto alla violazione degli interessi di rilevanza costituzionale sottesi alla materia.

Con l'emanazione di questo organico corpo legislativo, che formò il nucleo principale del già menzionato diritto prevenzionistico, fu creato un sistema di norme diretto alla salvaguardia delle condizioni di sicurezza nello svolgimento dell'attività lavorativa in generale, con la cui nascita può ritenersi chiusa una fase dello sviluppo del tema della sicurezza del lavoro nel nostro ordinamento.

La scelta del legislatore, come accennato, è stata nel senso di qualificare la

suddetta reazione in senso penalistico, cosicché le diverse leggi speciali nella materia in questione configurano al loro interno, di solito tra gli ultimi articoli, numerosissime fattispecie incriminatrici contravvenzionali.

Il sistema complessivo che ne deriva appare quanto mai variegato, tanto da evidenziare chiaramente l'esigenza di ricondurre lo stesso ad una migliore coerenza interna e razionalità.

Alla tassatività delle previsioni non poteva che conseguire una vasta congerie di problematiche interpretative risolta dalla giurisprudenza ⁽¹²⁾.

E' bene sottolineare che, con il recepimento delle direttive europee sopra menzionate, il legislatore italiano ha fatto, però, una scelta facoltativa e non necessaria, sancendo che «restano in vigore, in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni ed igiene del lavoro» ⁽¹³⁾.

Vengono, dunque, mantenuti in vigore, tra gli altri, il D.P.R. 547/55 in tema di sicurezza sul lavoro e il DPR 303/56 in tema di igiene sul lavoro.

Tali D.P.R. contengono già un modello organizzativo basato sulla individuazione delle funzioni del datore di lavoro, del dirigente e del preposto e sulle responsabilità previste a carico dei lavoratori.

Si tratta dunque di verificare se il precedente modello normativo risulti modificato alla luce del D.Lgs. 626/94.

I DECRETI LEGISLATIVI 626 E 758 DEL 1994: IL NUOVO SISTEMA DI DIRITTO PENALE DEL LAVORO.

1. La ripartizione degli obblighi di sicurezza e i nuovi soggetti del sistema sicurezza; il meccanismo delle deleghe. Il rapporto tra poteri e responsabilità.

Il decreto legislativo 626 del 1994 ha certamente portata più vasta di altre fonti delegate pur emanate in attuazione di direttive comunitarie ed aventi ad oggetto la salute nell'ambiente di lavoro ⁽¹⁴⁾.

¹² In questo come in altri settori la legislazione successiva finirà per recepire, sia a livello nazionale sia in ambito comunitario, gli orientamenti giurisprudenziali maggiormente accreditati.

¹³ Lo stesso legislatore, sul piano più generale, ha fissato criteri di coordinamento tra la vecchia e la nuova disciplina: cfr. art. 98. E' bene, comunque, accennare che la scelta del legislatore italiano - cioè quella di mantenere nella normativa pregressa le previste sanzioni penali, tra l'altro aggiornate dal D.Lgs. 758/94, contestualmente con quelle nuove contenute nel d. lgs. 626/94, - ha creato una serie di problemi giuridici degni di analisi.

¹⁴ Cfr. nota n.1 in calce alla Premessa.

Esso, infatti, mira non solo alla protezione dei lavoratori da una serie di specifici agenti fisici, chimici o biologici potenzialmente dannosi per la salute, ma anche alla generale prescrizione di misure minime di sicurezza, a tale scopo prevedendo la creazione di una struttura di sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro, articolata in risorse materiali, umane e di conoscenza tecnica, destinata al perseguimento del raggiungimento di livelli di tutela della salute ritenuti ottimali.

Il decreto, quindi, oltre a prevedere la tutela da specifici rischi ed agenti (movimentazione manuale dei carichi, tit. V, uso di attrezzature munite di video-terminali, tit. VI, agenti cancerogeni, tit. VII, agenti biologici, tit. VIII), prevede più generali disposizioni circa la metodologia di raggiungimento della sicurezza aziendale (disposizioni generali, tit. I) e le misure concretamente attinenti alla sicurezza del luogo di lavoro (tit. II), l'uso delle attrezzature di lavoro (tit. III) e l'uso dei dispositivi di protezione individuale (tit. IV).

Del decreto esamineremo le norme maggiormente significative per il sistema di prevenzione degli infortuni sul lavoro inteso nella sua interezza

* * * * *

Proporre nuovi modelli di sistema, auspicando svolte culturali, significa forgiare disposizioni confacenti al sentire comune, facilmente comprensibili o interpretabili anche dai non addetti ai lavori, suscettibili, quindi, di applicazione anche per essere frutto di valori condivisi.

In questi termini si pone forse la questione più significativa del moderno diritto penale del lavoro e cioè quella dell'individuazione delle responsabilità soggettive, soprattutto all'interno delle strutture complesse.

Con il passare del tempo, il completamento della rivoluzione industriale e l'affermarsi dell'economia di mercato, le aziende hanno visto progressivamente mutare le proprie forme soggettive.

Anche le diverse figure che compongono il complesso organizzatorio della Pubblica amministrazione hanno subito profonde modificazioni.

Ed invero, accanto ad aziende piccole o medie, vi sono grandi industrie con diversi stabilimenti e settori produttivi.

La Pubblica amministrazione, in particolare, presenta organizzazioni burocratizzate di notevole complessità.

A questo riguardo è necessario sottolineare come possano porsi, in concreto, all'organo accertatore delle violazioni, rilevanti problemi in ordine alla precisa individuazione del soggetto responsabile della violazione riscontrata; e ciò soprattutto allorché, trattandosi di violazione di obblighi imposti dalle norme al datore di lavoro, non sia agevole accertare a quale soggetto tale qualifica compete, sulla base della concreta organizzazione e ripartizione delle attribuzioni nell'ambito della singola impresa o del singolo ente.

Del resto, una volta accertata la contravvenzione, e soprattutto quando dalla stessa derivi una situazione di pericolo, l'emanazione delle prescrizioni deve essere immediata e non può essere subordinata all'esito di un complesso accertamento in ordine a più specifiche responsabilità soggettive.

Prima del decreto legislativo 626 gli attori in campo erano solo due: il datore di lavoro (con i suoi collaboratori dirigenti e preposti) e i lavoratori.

Lo spazio intermedio tra queste due figure era vuoto, mentre oggi è riempito da altre tre entità: due completamente nuove (il servizio di prevenzione e protezione ambientale e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza) e una non nuova in assoluto (il medico competente), ma profondamente ridefinita nelle sue funzioni e responsabilità.

Permane indubbiamente la centralità del datore di lavoro ⁽¹⁵⁾; la novità consiste, peraltro, nel fatto che il datore di lavoro è tenuto ed obbligato a dotarsi di una rete organizzativa e gestionale che prescinde dai livelli di sicurezza esistenti in azienda ⁽¹⁶⁾.

E' chiaro, dunque, che la legislazione antinfortunistica si pone quale limite all'attività di impresa: il datore di lavoro, difatti, non ha la piena discrezionalità di adottare i moduli gestionali che ritenga più opportuni.

L'art. 4 del Decreto 626 gli impone, al contrario, di procedere preventivamente alla valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute in relazione alla natu-

¹⁵ Anche nelle norme precedenti il Decreto 626, nella gerarchia dei soggetti tenuti per legge ad attuare le norme di prevenzione, il datore di lavoro occupava sicuramente il primo posto.

¹⁶ Suddetta rete organizzativa della sicurezza deve esistere, anche se l'azienda è perfettamente in regola con le norme di prevenzione. Altrettanto deve dirsi per quanto riguarda le modalità di gestione della sicurezza.

Tutto ciò dimostra che la libertà d'impresa, che certamente caratterizza il nostro ordinamento, non si estende fino alla adozione di un modello di organizzazione del lavoro che subordini la tutela della salute ad altri interessi. Queste numerose ragioni stanno a fondamento della nuova centralità del datore di lavoro; il legislatore vuole che il datore di lavoro sia il regista del sistema di sicurezza, il promotore e il controllore dei processi di attuazione della sicurezza in una concezione dinamica e attenta ai mutamenti delle condizioni aziendali.

In tema di svolta culturale ed in materia di responsabilità si deve sottolineare un'altra importante novità contenuta nel Decreto 626 che incide fortemente anche sulle responsabilità di un altro dei soggetti obbligati: il lavoratore. Questo risultava tradizionalmente inquadrato più come creditore della sicurezza che come soggetto obbligato a collaborare alla sicurezza medesima.

L'art. 5 del decreto propone un quadro diverso ed esordisce sancendo un obbligo a carico dei lavoratori che, per quanto privo di sanzione, costituisce un vero e proprio principio generale interpretativo; <<Ciascun lavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute conformemente alla sua formazione ed alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro>>. La norma indica i binari sui quali corre il rapporto tra lavoratori e datori di lavoro in ordine alla sicurezza: da un lato dovere di partecipazione e di collaborazione, dall'altro diritto ad essere formati ed informati. Se si opera il confronto con gli artt. 4 dei D.P.R. 547 e 303, il mutamento di indirizzamento appare ancor più evidente.

ra dell'attività dell'azienda, nella scelta delle attrezzature di lavoro, delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro (¹⁷).

Trovano, quindi, conferma le precedenti considerazioni sulla natura complessiva dell'impalcatura normativa che postula in capo ai datori di lavoro una svolta culturale informandone l'attività anche sotto il profilo organizzativo.

Completano, poi, il sistema degli obblighi principali imposti dal decreto legislativo gli art. 21 e 22 del Decreto 626, che pongono a carico del datore di lavoro altre importanti modalità di gestione della sicurezza (¹⁸).

¹⁷ E a questo fondamentale obbligo gestionale, sanzionato penalmente, non può sottrarsi nessuna azienda, neppure quelle che hanno un numero di addetti inferiore a dieci, che sono invece esonerate dal redigere il cosiddetto "documento di valutazione" e possono sostituirlo con l'autocertificazione di aver proceduto, comunque, alla valutazione dei rischi.

Il perno attorno al quale ruota il sistema di prevenzione è dunque la valutazione dei rischi. Infatti, l'art. 4 del D.Lgs. 626/94, così come aggiornato dal D.Lgs. 242/96, sancisce: il datore di lavoro, in relazione alla natura dell'attività dell'azienda ovvero dell'unità produttiva valutata, nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari. Il secondo comma distingue fra valutazione e documento, evidenziando che trattasi di due concetti diversi, e così recita: «all'esito della valutazione di cui al comma 1, il datore di lavoro elabora un documento contenente». Non deve, dunque, essere concettualmente confusa la sostanza con la forma: il documento è, infatti, il «contenitore» di una valutazione che deve sussistere come presupposto. Siffatto dato si rende evidente soprattutto nelle piccole aziende, che possono ricorrere all'autocertificazione: possono, cioè, evitare la redazione del documento, ma non possono giammai esimersi dall'obbligo di effettuare la valutazione del rischio. L'atto documentale deve contenere una relazione sulla valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, nella quale siano specificati i criteri in base ai quali è stata effettuata la valutazione. Si richiede, poi, l'individuazione delle misure di prevenzione e protezione.

Ma ciò che è estremamente importante precisare è che l'art. 4, secondo comma, lettera c, del D.Lgs. 626/94 richiede il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, contribuendo in modo significativo ad inquadrare il problema della sicurezza in azienda come questione dinamica. Lo stesso art. 4, poi, indicando il datore di lavoro, ne parla come dell'unico destinatario dell'obbligo della valutazione del rischio, tenuto conto che tale incombenza non può essere delegata a nessun altro soggetto, come recita espressamente l'articolo 1, comma quattro *ter* («nell'ambito degli adempimenti previsti dal presente decreto, il datore di lavoro non può delegare quelli previsti dall'art. 4, commi 1, 2, 4, lettera a, e 11, primo periodo»).

¹⁸ Il datore di lavoro deve infatti assicurare che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente in materia di sicurezza e salute e un'adeguata informazione sui rischi e pericoli esistenti all'interno del luogo di lavoro.

Abbiamo avuto modo di discorrere del problema della prevenzione come problema culturale. Accanto a tale considerazione deve porsi proprio la tematica dell'informazione. Il datore di lavoro, come accennato, deve infatti fornire a ciascun lavoratore un'adeguata informazione sui rischi per la sicurezza e la salute e sui pericoli connessi all'uso di particolari sostanze o preparati; egli deve quindi assicurare a ciascun lavoratore una formazione sufficiente in materia di sicurezza e salute, con particolare riferimento al proprio posto di lavoro e alle proprie mansioni.

Come per altre disposizioni, non si tratta di un obbligo nuovo in assoluto. Invero, nel vecchio art.

Il decreto legislativo 626 prospetta anche un'altra importante novità: si allude all'istituzione del servizio di protezione aziendale, interno od esterno all'azienda.

Accanto alla rete gestionale ed organizzativa, che comprende le tradizionali figure del datore di lavoro, del dirigente e del preposto, chiamate ad attuare gli obblighi di sicurezza attraverso l'adozione di misure, cautele ecc., infatti, si pone oggi una linea consultiva che si realizza attraverso l'istituzione del servizio di protezione aziendale, interno o esterno all'azienda⁽¹⁹⁾.

E' evidente, tuttavia, che la irresponsabilità del servizio in ordine all'applicazione delle norme all'interno dell'azienda, non esonera i componenti dall'obbligo di diligenza professionale⁽²⁰⁾.

Resta quindi centrale la figura del datore di lavoro.

E' lecito, pertanto, interrogarsi sulla natura di tale soggetto e sulla sua identità⁽²¹⁾.

4 del D.P.R. 547/55 già si prevedeva che il datore di lavoro dovesse rendere edotti i lavoratori sui rischi specifici esistenti nel luogo di lavoro.

Eppure il legislatore della 626, avvertendo una carenza diffusa nelle aziende italiane per la scarsissima preparazione soggettiva dei lavoratori in materia di sicurezza e igiene del lavoro, ha inteso rimarcare i doveri di informazione trasformandoli in obblighi espliciti e specifici, rafforzando l'aspetto della protezione soggettiva, nella quale il lavoratore non è più concepito come mero creditore della sicurezza, ma come soggetto responsabile che si prende cura della propria salute e collabora nella strutturazione di un ambiente di lavoro sicuro.

¹⁹ Il servizio di prevenzione e protezione, in virtù della sua natura di consulente, non ha obblighi penalmente sanzionati, come può agevolmente ricavarsi dal fatto che nel titolo IX, dedicato alle sanzioni, nessuna norma prevede la responsabilità degli appartenenti al servizio. A riprova della particolare collocazione che il legislatore ha riservato a questo servizio vi è il contenuto dell'art. 9 che già dal titolo esclude che in capo ai membri del servizio di protezione si configurino obblighi penalmente sanzionati. Il titolo infatti discorre di "compiti (e non obblighi) del servizio di prevenzione e protezione". Caratteristica comune di questi compiti è che essi sono svolti a beneficio del datore di lavoro, per consentirgli di affrontare al meglio gli obblighi di sicurezza. Sono compiti di studio, di valutazione, di elaborazione, di proposta e simili, ma non sono mai compiti operativi di attuazione degli strumenti o dei sistemi di tutela dei lavoratori.

²⁰ Si allude alla possibile responsabilità a titolo di colpa professionale.

²¹ Si tratta di un soggetto apparentemente ben definito; anzi, già nel testo originario del D.Lgs. 626/94, ne veniva data una definizione dettagliata: «qualsiasi persona fisica o giuridica o soggetto pubblico titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore, che fosse responsabile dell'impresa ovvero dello stabilimento». Tale definizione, superata dal nuovo testo del D.Lgs. 626/94, contiene la descrizione di situazioni giuridiche che riguardano tutta l'attività d'impresa. Come persona fisica, difatti, si intende l'imprenditore individuale, oppure il socio amministratore di una società di persone (che non ha personalità giuridica). Quando si fa riferimento alla persona giuridica, ci si riferisce sostanzialmente ad una «fictio» riconducibile o ad una società di capitali iscritta, oppure ad una associazione o ad una fondazione che abbiano avuto il riconoscimento della personalità giuridica. Quando, poi, si parla di ente pubblico si ritiene sostanzialmente una persona giuridica pubblica, che è regolata dalle norme ad essa riferite. Queste definizioni sarebbero però esaurienti in relazione ad ipotesi di responsabilità civile, ma siccome questa normativa ha un'impronta di carattere penale e poiché la responsabilità penale è personale, il problema vero è che anche nella persona giuridica si rende necessario individuare quella o quelle persone fisiche che hanno la funzione di datore di lavoro ai sensi del D. lgs. 626/94.

Senza addentrarci in complesse analisi di diritto civile ed amministrativo, sarà sufficiente, ai nostri fini, affermare che datore di lavoro non può essere altri che colui che anche sul piano economico abbia il potere di perseguire al meglio gli obiettivi della sicurezza.

Il legislatore italiano con il D.Lgs. 242/96, in sostanza, dà la possibilità di determinare chi svolge la funzione di datore di lavoro senza collocarlo necessariamente in determinate figure formali all'interno di una società: lo indica, però, nel soggetto che abbia, se non altro, l'obbligo di effettuare la valutazione del rischio nei tempi e nei modi previsti dall'art. 4, compreso il potere di darsi un programma di misure per migliorare il livello della sicurezza all'interno dell'azienda. Non può, quindi, essere allocato troppo in basso in un organigramma aziendale, pubblico o privato, ma deve avere il potere di incidere sul ciclo produttivo per destinare a quest'ultimo determinate risorse. Deve, quindi, disporre di poteri gestionali ed economici al punto tale da rispettare quel parametro di miglioramento tecnologico del ciclo produttivo, che, investendo il problema della destinazione delle risorse per la sicurezza, è il riscontro di molte delle questioni relative alla responsabilità all'interno della azienda, soprattutto in sede penale.

Nella materia in esame, l'unico criterio di giudizio che può reggere è quello del rapporto fra poteri e responsabilità. Ne consegue che si può affermare che responsabile è unicamente colui il quale, potendo o dovendo agire, agisce male o non agisce.

Non c'è dunque nessuna responsabilità se non vi è potere e la responsabilità risiede solo in capo ai titolari di funzioni effettive; essa segue e tiene conto del limite dei poteri.

Sulla scorta di questi principi si può dunque ricostruire la teoria delle responsabilità dei soggetti impegnati nell'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro con specifico riferimento al meccanismo delle deleghe.

Nel nostro sistema si è sempre riconosciuto che, per una più efficace opera di prevenzione, il datore di lavoro potesse delegare ai suoi collaboratori alcuni compiti, anche rilevanti, in materia di sicurezza.

Unica condizione è sempre stata considerata quella della validità della delega nel rispetto dei principi e dei requisiti a lungo elaborati dalla giurisprudenza ⁽²²⁾.

²² A partire dai D.P.R. degli anni '50 (cfr. DPR 547/55, DPR 164/56, DPR 303/56 ecc.), il legislatore ha individuato il datore di lavoro, il dirigente ed il preposto, come i soggetti forniti di determinati poteri all'interno dell'azienda. Il datore di lavoro (prima del D.Lgs. 626/94, come modificato dal D.Lgs. 242/96) veniva allocato, in modo molto scontato dalla giurisprudenza della Suprema Corte, al vertice dell'azienda, come *alter ego* del datore di lavoro. Il preposto è stato considerato, poi, il soggetto con il potere ed il dovere di dare attuazione alle norme di legge ed a quelle elaborate dal vertice aziendale, nonché di controllarne il rispetto. Da questo modello normativo dobbiamo trarre una conseguenza: il soggetto responsabile all'interno di un'azienda non è solo il datore di lavoro, ma ci sono anche altri responsabili.

Ci si deve chiedere, allora, quale sia il meccanismo che governa la distribuzione delle responsabilità fra questi soggetti.

La Suprema Corte di Cassazione ha sempre affermato che una delega, per essere valida, deve essere giustificata. Ciò avviene quando ricorrano almeno quattro condizioni.

La prima è la dimensione aziendale: la delega difatti non è un beneficio, ma uno strumento di organizzazione del lavoro nell'azienda.

In secondo luogo, la delega non deve essere un mezzo per deresponsabilizzarsi; in tal senso il delegato deve essere soggetto tecnicamente e professionalmente adeguato alle incombenze affidategli.

Il datore di lavoro può rispondere di *culpa in eligendo*.

La terza condizione, poi, chiude il quadro relativo agli obblighi connessi con l'organizzazione aziendale: il datore di lavoro deve creare anche un sistema di controllo sul delegato, pena la responsabilità per *culpa in vigilando*.

Il quarto requisito, perché una delega sia ritenuta valida, è che i poteri delegati siano effettivi, anche sotto il profilo economico, quando se ne ponga la necessità.

La Suprema Corte di Cassazione ha elaborato una giurisprudenza costante.

In forma schematica, ma efficace, è stato elaborato un cosiddetto decalogo della delega, elencando in dieci punti sintetici la giurisprudenza elaborata dal Supremo Collegio.

- 1) La delega deve essere esplicita e inequivoca.
- 2) La delega deve essere formalmente accettata dal delegato.
- 3) La delega vale per gli specifici compiti indicati.
- 4) Il delegato deve essere una persona qualificata e tecnicamente capace.
- 5) Il delegato deve avere poteri di iniziativa e di organizzazione autonomi.
- 6) Il delegato deve essere impiegato per i compiti esclusivi della delega.
- 7) Il delegante non deve ingerirsi negli affari oggetto di delega, limitando si alla sorveglianza dei medesimi.
- 8) Il delegante non deve conoscere le carenze occasionali della sicurezza.
- 9) Il datore di lavoro deve organizzare un sistema di controlli sul delegato.
- 10) La delega deve essere effettiva ed effettivi i poteri delegati anche sotto il profilo economico.

Il decalogo, sostanzialmente recepito nei principi del decreto 626, conferma che la responsabilità sussiste là dove sono i poteri, anche a seguito della loro distribuzione fra i protagonisti aziendali mediante deleghe.

Questo sistema organizzativo, codificato dalla giurisprudenza, regge ancora alla luce della normativa di recepimento delle direttive comunitarie, pur con la precisazione che sono previsti atti non delegabili per legge.

2. Il nuovo sistema sanzionatorio in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro

Tutte le disposizioni antinfortunistiche in ambito penale ruotano, poi, nella pratica quotidiana, intorno ad un nuovo sistema sanzionatorio ed accertativo ⁽²³⁾.

Si allude, in particolare, al meccanismo per l'eliminazione delle violazioni e l'estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro.

Proprio con riferimento a queste ultime, il legislatore ⁽²⁴⁾ è intervenuto a tracciare un sistema operativo nuovo e razionale, inteso a compulsare il contravventore all'applicazione esatta e corretta della disposizione violata, nella prospettiva di conseguire l'estinzione del reato.

Si tratta di un vero e proprio autonomo modulo procedimentale imperniato sull'emanazione delle prescrizioni cui fa da contraltare un ulteriore modulo organizzativo che riconosce soltanto in capo ad alcuni soggetti, professionalmente preparati, le funzioni di operatori di Polizia di vigilanza, titolari del potere di prescrizione.

Il sistema si può agevolmente sintetizzare richiamando i momenti maggiormente significativi della procedura

L'organo di vigilanza che ha accertato la violazione impartisce la prescrizione e ne verifica l'adempimento.

Al successivo pagamento, in via amministrativa, di una somma ridotta da parte del contravventore consegue l'estinzione del reato.

Tale meccanismo, oltre ad un'evidente portata deflattiva sul carico dei procedimenti penali, raggiunge altresì il pregevole risultato di sollecitare la regolizzazione delle situazioni che si pongono in contrasto con i dettami normativi e quindi l'attuazione, seppure coartata, delle disposizioni di prevenzione.

Dall'irrogazione di una sanzione di per sé non esaustiva per la tutela degli

²³ CULOTTA, Il nuovo sistema sanzionatorio in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e le responsabilità penali in caso di attività date in appalto, in Riv. It. Dir. proc. pen., 1996, 970; DANTONI, La legge delega e la prospettiva di un assetto definitivo della riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro, in Mass. Giur. Lav., 1994, p. 275; GRILLO, Unità sanitaria locale e tutela della salute nei luoghi di lavoro: i "superpoteri" dell'ufficiale di polizia giudiziaria in Giust Pen, 1991, III, 654; LEACI, La sistematica attuativa per l'eliminazione delle contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro, in Mass. Giur. Lav. 1995, p. 307; LORUSSO, La riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro: dalla legge n. 689 del 1981 al decreto legislativo n. 758 del 1994, in Mass. Giur. Lav., 1995, 508; MORANDI, Interventi di modifica della disciplina sanzionatoria in materia di lavoro, in Riv.trim. dir. pen. dell'economia, 1996, con ampi richiami di ulteriore bibliografia; ORIGLIO, La nuova disciplina in materia di sicurezza ed igiene del lavoro. Il D.Lgs. n. 758/94. Aspetti processuali e sanzionatori, relazione presentata all'incontro di studio "Paolo Borsellino" per l'aggiornamento professionale dei magistrati promosso dal CSM e tenutosi il 5.12.95; PADOVANI, Nuovo apparato sanzionatorio in materia di lavoro, in Diritto penale e processo, n.4/95, p. 506; PULITANO, Quale riforma del diritto penale del lavoro?, in Riv. It. Dir. lav., 1994, p. 205.

²⁴ Dapprima quello delegante e poi quello delegato, con il D.Lgs. n.758 del 1994

interessi sottesi alla sicurezza del lavoro, si cerca di pervenire all'eliminazione delle situazioni di pericolo, sia esso presunto dalla legge o concreto, e quindi al raggiungimento dell'obiettivo di una sicurezza effettiva.

Da questa sintesi di massima appare chiaro il valore posto a base del meccanismo accertativo e sanzionatorio. Si tende alla prevenzione più che alla sanzione e alla repressione.

Ad una tale conclusione, poi, è lecito pervenire anche alla luce di alcune semplici considerazioni sul medesimo dettato normativo. Si discorre infatti di oblazione, ma si consente l'estinzione del reato addirittura con il pagamento di una somma corrispondente ad un quarto del massimo dell'ammenda prevista per la violazione riscontrata.

Anche quando il pagamento è tardivo, rispetto al generale sistema del procedimento di oblazione, si assiste all'applicazione di un criterio di favore con il riconoscimento della possibilità di obolare penalmente pagando sempre ? del massimo dell'ammenda.

I vantaggi che conseguono al modulo procedimentale in questione appaiono indubbi e tali da lasciarne ipotizzare l'impiego, in futuro, anche in altri settori normativi (si pensi, esemplificativamente, al settore dell'urbanistica e a quello dell'ambiente) caratterizzati da analoghe esigenze di tutela.

Nonostante numerose discussioni sul punto, legate all'infelice lettera delle disposizioni normative successive al D. lgs. 758 del 1994, si tende ad interpretare l'intento legislativo in modo da ritenere sempre applicabile, sia pure in assenza di un esplicito richiamo, la disciplina di cui al capo secondo del decreto alle fattispecie contravvenzionali che concernono la sicurezza e la salute dei lavoratori. Tale conclusione appare, d'altronde, coerente con l'esigenza di disegnare un unico meccanismo procedurale per tutte le violazioni riconducibili al medesimo settore normativo e poste a tutela di interessi della medesima natura.

In conclusione è possibile affermare, ancora una volta, che anche il sistema procedimentale speciale conferma l'intento legislativo di promuovere, mediante un peculiare meccanismo, più che la repressione di condotte anti-giuridiche, la tutela sostanziale e concreta della salute dei lavoratori.

Bibliografia

Si vedano in particolare

- DE FALCO G., "Il nuovo sistema sanzionatorio in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro e le responsabilità penali in caso di attività data in appalto ed in subappalto", Incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura Frascati 1999;
- DEIDDA B., La ripartizione degli obblighi di sicurezza... Incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura Frascati 1999;

- MAMMONE G., Diritto alla salute ed ambiente di lavoro, Incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura Frascati 1999;
- SARESELLA W., “I nuovi soggetti del sistema sicurezza: il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, il medico competente”, Incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura Frascati 1999;

nonché, in generale

- BIAGI, L'ambiente di lavoro e la politica sociale comunitaria: il caso italiano, in *Lav. dir.*, 1992, n. 2.
- CERRETA-ORAZI, Profili evolutivi della tutela prevenzionistica, in *Dir. lav.*, 1990, II.
- CULLOTTA, Il sistema prevenzionale italiano dopo il recepimento in legge delle direttive comunitarie sui rischi lavorativi da piombo amianto e rumore, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1992.
- Id., Il nuovo sistema sanzionatorio in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e le responsabilità penali in caso di attività date in appalto, in *Riv. It. Dir. proc. pen.*, 1996.
- DANTONI, La legge delega e la prospettiva di un assetto definitivo della riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro, in *Mass. Giur. Lav.*, 1994.
- DE ALBERTIS, in “Il”, bimestrale di informazione Inail, 2/2002.
- GHERA, *Appunti di diritto del lavoro*, Bari, 1977.
- GRILLO, Unità sanitaria locale e tutela della salute nei luoghi di lavoro: i “superpoteri” dell'ufficiale di polizia giudiziaria, in *Giust. Pen.*, 1991, III.
- LAURIA, *Manuale di diritto delle comunità europee*, Torino, 1992, pag. 211.
- LEACI, La sistematica attuativa per l'eliminazione delle contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro, in *Mass. Giur. Lav.*, 1995.
- LEGA, *Introduzione al diritto prevenzionistico*, Milano, 1965.
- LORUSSO, La riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro: dalla legge n. 689 del 1981 al decreto legislativo n. 758 del 1994, in *Mass. Giur. Lav.*, 1995.
- MAMMONE, Il diritto alla salute negli ambienti di lavoro: storia ed evoluzione del quadro legislativo, in *Dir. lav.*, 1985, I.
- MORANDI, Interventi di modifica della disciplina sanzionatoria in materia di lavoro, in *Riv. trim. dir. pen. dell'economia*.
- ORIGLIO, La nuova disciplina in materia di sicurezza ed igiene del lavoro. Il D.Lgs. n. 758/94. Aspetti processuali e sanzionatori, relazione presentata all'incontro di-studio “Paolo Borsellino” per l'aggiornamento professionale dei magistrati promosso dal CSM e tenutosi il 5.12.95.
- PADOVANI, Il nuovo volto del diritto penale del lavoro, in *Riv. Trim. dir. pen. dell'economia*, 1996.
- Id. Nuovo apparato sanzionatorio in materia di lavoro, in *Diritto penale e processo*, n.4/95, p. 506.

- PULITANO', Quale riforma del diritto penale del lavoro?, in Riv. It. Dir. lav., 1994, p. 205.
- SARESELLA, Alcune riflessioni in tema di D.Lgs. 626/94, di direttiva macchine e di fattibilità tecnologica, in Riv. crit. dir. lav, 1997, 9.
- SCIARRA, Diritti dei lavoratori e mobilità aziendale: la normativa europea, in AA. VV., Verso un diritto del lavoro europeo, Milano, 1993, 29.
- SMURAGLIA, Igiene (Igiene e sicurezza del lavoro), voce in Enciclopedia giuridica Treccani, XV, Roma.1989, pag. 2.