PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 14 - numero 2928 di venerdì 14 settembre 2012

Gli obblighi generali della legislazione comunitaria di tutela

La legislazione comunitaria di tutela della sicurezza sul lavoro: una nuova cultura gestionale ed organizzativa. I principi inderogabili che le legislazioni di attuazione delle direttive negli ordinamenti nazionali debbono rispettare. Di Rolando Dubini.

Milano, 14 Set - Per comprendere la filosofia prevenzionistica del **Decreto Legislativo "Unico Testo Normativo" 9 aprile 2008 n. 81**, si deve considerare che esso rappresenta anche il recepimento di numerose direttive già recepite con il Decreto Legislativo 19 settembre 1994 n. 626 recante "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, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE e 2003/18/CE riguardanti **il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro".**

È perciò qui necessario affrontare preliminarmente il diritto comunitario, del quale costituisce la diretta trasposizione nell'ordinamento nazionale.

Il quadro comunitario della legislazione di tutela della sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro **si fonda su alcuni obblighi generali che costituiscono altrettanti principi fondamentali**, i quali svolgono una duplice funzione:

1) forniscono gli indirizzi di fondo alla legislazione comunitaria tecnica o di dettaglio (le direttive particolari di cui all'art. 16 e allegato della direttiva 89/391);

2) **individuano i principi inderogabili che le legislazioni di attuazione delle direttive negli ordinamenti nazionali debbono rispettare in ogni caso**.

Tali principi sono stati espressi con la formula riassuntiva della cosiddetta nuova cultura della prevenzione, formula parziale e fuorviante (la cultura della prevenzione infatti è una sola, e si snoda, senza soluzione di continuità, dagli anni '50 ad oggi, attraverso la preziosa guida interpretativa fornita dalla giurisprudenza di legittimità), perché più che di nuova cultura della prevenzione, si tratta di **nuova cultura gestionale ed organizzativa, il cui oggetto, nei suoi tratti fondamentali, non è cambiato: i principi generali della prevenzione delineati dal diritto comunitario coincidono con quelli desumibili dall'art. 32 della Costituzione, dall'articolo 2087 del Codice civile, dall'articolo 4 del D.p.r. n. 547/55**.

La novità non è nella cultura della prevenzione, ma nell'imposizione di un nuovo modello di impresa, l'impresa sicura, che è tale nella misura in cui fa propri gli obblighi prevenzionistici di tutte le norme di legge vigenti, incluse quelle più remote, attraverso l'adozione di un sistema minimo di gestione organizzata della sicurezza.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[SW0020.2] ?#>

La Direttiva europea 89/391/CEE [COUNCIL DIRECTIVE of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (89/391/EEC)] individua l'oggetto dell'approccio legislativo comunitario alla sicurezza e igiene del lavoro (si riportano anche i testi originali degli articoli della Direttiva Quadro perché la traduzione italiana ufficiale non è del tutto soddisfacente):

Article 1 Object
1. ***The object of this Directive is to introduce measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work****.*
2. ***To that end it contains general principles*** *concerning the prevention of occupational risks, the protection of safety and health, the elimination of risk and accident factors, the informing, consultation, balanced participation in accordance with national laws and/or practices and training of workers and their representatives, as well as general guidelines for the implementation of the said principles.*
3. This Directive shall be without prejudice to existing or future national and Community provisions which are more favourable to protection of the safety and health of workers at work.

Articolo 1 - Oggetto
1. La presente direttiva ha lo scopo di attuare misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.
2. A tal fine, essa comprende principi generali relativi alla prevenzione dei rischi professionali e alla protezione della sicurezza e della salute, all'eliminazione dei fattori di rischio e di incidente, all'informazione, alla consultazione, alla partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, alla formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, nonché direttive generali per l'attuazione dei principi generali precitati.
3. La presente direttiva non pregiudica le disposizioni nazionali e comunitarie, vigenti o future, che sono più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

I **principi generali comunitari in materia di salute e sicurezza dei lavoratori** vengono individuati dall'art. 5 della **Direttiva del Consiglio n. 89/391/CEE del 12 giugno 1989** concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (pubblicata nella G.U.C.E. 29 giugno 1989, n. L 183, entrata in vigore il 19 giugno 1989.) [direttiva "quadro"], e riassumono quella che può definirsi **l'obbligazione generale di sicurezza** (da cui deriva il nucleo di principi fondamentali prima del D. Lgs. n. 626/94, espressi dalle misure generali di tutela di cui all'art. 3 dello stesso decreto e poi del Decreto Legislativo "Unico Testo Normativo" 9 aprile 2008 n. 81 all'art. 15):

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
DIRECTIVE of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (89/391/EEC)

Article 5 General provision
1. The employer shall have a duty to ensure the safety and health of workers in every aspect related to the work.
2. Where, pursuant to Article 7 (3), an employer enlists competent external services or persons, this shall not discharge him from his responsibilities in this area*.*
3. The workers' obligations in the field of safety and health at work shall not affect the principle of the responsibility of the employer.
4. This Directive shall not restrict the option of Member States to provide for the exclusion or the limitation of employers' responsibility where occurrences are due to unusual and unforeseeable circumstances, beyond the employers' control, or to exceptional events, the consequences of which could not have been avoided despite the exercise of all due care.
Member States need not exercise the option referred to in the first subparagraph.

Direttiva del Consiglio n. 89/391/CEE del 12 giugno 1989 -

Articolo 5 - Disposizioni generali
1. ***Il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro.***
2. Qualora un datore di lavoro ricorra, in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, a competenze (persone o servizi) esterne all'impresa e/o allo stabilimento, egli non è per questo liberato dalle proprie responsabilità in materia.
3. Gli obblighi dei lavoratori nel settore della sicurezza e della salute durante il lavoro non intaccano il principio della responsabilità del datore di lavoro.
4. La presente direttiva non esclude la facoltà degli Stati membri di prevedere l'esclusione o la diminuzione della responsabilità dei datori di lavoro per fatti dovuti a circostanze a loro estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le conseguenze dei quali sarebbero state comunque inevitabili, malgrado la diligenza osservata.
Gli Stati membri non sono tenuti ad esercitare la facoltà di cui al primo subparagrafo.

L'art. 6 della direttiva CE quadro (dapprima recepito con l'articolo 3 del D.Lgs. 19 settembre 1994 n. 626 e poi con gli articoli

15, 17 e 18 del D.Lgs. n. 81/2008) prevede poi più dettagliate misure o indicazioni generali, le quali, coordinate con le rimanenti disposizioni dell'insieme del contesto normativo risultano di particolare pregnanza prescrittiva:

Article 6 General obligations on employers
1. Within the context of his responsibilities, ***the employer shall take the measures necessary for the safety and health protection of workers,*** *including prevention of occupational risks and provision of information and training, as well as provision of the necessary organization and means.*
The employer shall be alert to the need to adjust these measures to take account of changing circumstances and aim to improve existing situations.
2. The employer shall implement the measures referred to in the first subparagraph of paragraph 1 on the basis of the following general principles of prevention:
(a) avoiding risks;
(b) evaluating the risks which cannot be avoided:
(c) combating the risks at source;
(d) adapting the work to the individual, especially as regards the design of work places, the choice of work equipment and the choice of working and production methods, with a view, in particular, to alleviating monotonous work and work at a predetermined work-rate and to reducing their effect on health.
(e) adapting to technical progress;
(f) replacing the dangerous by the non-dangerous or the less dangerous;
(g)developing a coherent overall prevention policy which covers technology, organization of work, working conditions, social relationships and the influence of factors related to the working environment;
(h) giving collective protective measures priority over individual protective measures;
(i) giving appropriate instructions to the workers.
3. Without prejudice to the other provisions of this Directive, the employer shall, taking into account the nature of the activities of the enterprise and/or establishment:
(a) evaluate the risks to the safety and health of workers, inter alia in the choice of work equipment, the chemical substances or preparations used, and the fitting-out of work places.
Subsequent to this evaluation and as necessary, the preventive measures and the working and production methods implemented by the employer must:
- assure an improvement in the level of protection afforded to workers with regard to safety and health,
- be integrated into all the activities of the undertaking and/or establishment and at all hierarchical levels;
(b) where he entrusts tasks to a worker, take into consideration the worker's capabilities as regards health and safety;
(c) ensure that the planning and introduction of new technologies are the subject of consultation with the workers and/or their representatives, as regards the consequences of the choice of equipment, the working conditions and the working environment for the safety and health of workers;
(d) take appropriate steps to ensure that only workers who have received adequate instructions may have access to areas where there is serious and specific danger.
4. Without prejudice to the other provisions of this Directive, where several undertakings share a work place, the employers shall cooperate in implementing the safety, health and occupational hygiene provisions and, taking into account the nature of the activities, shall coordinate their actions in matters of the protection and prevention of occupational risks, and shall inform one another and their respective workers and/or workers' representatives of these risks.
5. Measures related to safety, hygiene and health at work may in no circumstances involve the workers in financial cost.

Articolo 6 - Obblighi generali dei datori di lavoro
1. ***Nel quadro delle proprie responsabilità il datore di lavoro prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, d'informazione e di formazione, nonché l'approntamento di un'organizzazione e dei mezzi necessari.***
Il datore di lavoro deve provvedere costantemente all'aggiornamento di queste misure, per tener conto dei mutamenti di circostanze e mirare al miglioramento delle situazioni esistenti*.*
2. Il datore di lavoro mette in atto le misure previste al paragrafo 1, primo comma, basandosi sui seguenti principi generali di prevenzione:
a) evitare i rischi;
b) valutare i rischi che non possono essere evitati;
c) combattere i rischi alla fonte;
d) adeguare il lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne la concezione dei posti di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro e dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare per attenuare il lavoro monotono e il lavoro

ripetitivo e per ridurre gli effetti di questi lavori sulla salute.
e) tener conto del grado di evoluzione della tecnica;
f) sostituire ciò che è pericoloso con ciò che non è pericoloso o che è meno pericoloso;
g) programmare la prevenzione, mirando ad un complesso coerente che integri nella medesima la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro;
h) dare la priorità alle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;
i) impartire adeguate istruzioni ai lavoratori.
3. Fatte salve le altre disposizioni della presente direttiva, il datore di lavoro, tenendo conto della natura delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento, deve:
a) valutare i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici e nella sistemazione dei luoghi di lavoro.
A seguito di questa valutazione, e se necessario, le attività di prevenzione, i metodi di lavoro e di produzione adottati dal datore di lavoro devono:
- garantire un miglior livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori;
- essere integrate nel complesso delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento e a tutti i livelli gerarchici;
b) quando affida dei compiti ad un lavoratore, tener conto delle capacità dello stesso in materia di sicurezza e salute;
c) far sì che la programmazione e l'introduzione di nuove tecnologie formino oggetto di consultazioni con i lavoratori e/o i loro rappresentanti, per quanto riguarda le conseguenze sulla sicurezza e la salute dei lavoratori, connesse con la scelta delle attrezzature, la riorganizzazione delle condizioni di lavoro e l'impatto dei fattori dell'ambiente di lavoro;
d) prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni possano accedere alle zone che presentano un rischio grave e specifico.
4. Fatte salve le altre disposizioni della presente direttiva, quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese, i datori di lavoro devono cooperare all'attuazione delle disposizioni relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute, e, tenuto conto della natura delle attività, coordinare i metodi di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, informarsi reciprocamente circa questi rischi e informarne i propri lavoratori e/o i loro rappresentanti.
5. Le misure relative alla sicurezza, all'igiene e alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori.

Tale contesto legislativo comunitario trae origine dall'articolo 137 del Trattato CE che definisce obiettivi e filosofia della legislazione comunitaria, cui deve conformarsi ogni singola legislazione nazionale di recepimento (la finalità del miglioramento):

Articolo 137 Trattato CE (articolo modificato dal Trattato di Nizza 2001)
1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136, ***la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:***
a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori;
b) condizioni di lavoro;
c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori;[...]
e) informazione e consultazione dei lavoratori;
f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il 5;[...]
i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro [...];
2. A tal fine il Consiglio: [...]
b) ***può adottare nei settori di cui al 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro****. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.[...]*
4. Le disposizioni adottate a norma del presente articolo:
[...] ***? non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con il presente trattato, che prevedano una maggiore protezione. [...].***

La Suprema Corte (Cassazione penale, Sez. IlI - Sentenza n. 36981 del 12 ottobre 2005 (u.p. 24 giugno 2005) - Pres. Savignano - Est. Fiale - P.M. (Conf.) Meloni - Ric. Torchio) **ha, con sintesi efficace, sottolineato che «il legislatore, con il D.Lgs. 19 settembre 1994 n. 626** [cui succede il Decreto Legislativo "Unico Testo Normativo" 9 aprile 2008 n. 81], **ha recepito compiutamente il modello di "impresa sicura" di derivazione comunitaria** (art. 118 del Trattato istitutivo della C.E.E. e direttiva quadro 391/89), **introducendo una normativa omogenea in tema di sicurezza e di salute del lavoro,** estesa

a tutti i settori di attività, compresi quelli aventi natura pubblica» (in linea, peraltro, con il principio - già affermato in precedenza - «della generale applicabilità della normativa della prevenzione degli infortuni e dell'igiene del lavoro anche al settore pubblico, compreso lo Stato e gli altri enti territoriali, a prescindere dall'esercizio, da parte loro, di un'attività di impresa»), ed ha, in particolare, **«messo sullo stesso piano i datori di lavoro del settore pubblico e quelli del settore privato, accomunandoli nell'obbligo, in via generale indifferenziato, dell'attuazione degli obblighi di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro».**

Rolando Dubini
avvocato in Milano

 Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.
