

Introduzione

Il tema della sicurezza sul lavoro è oggi argomento di articoli e servizi di tutti i mass media: le "morti bianche" sono purtroppo sempre di attualità, la loro frequenza, se pur si riduce leggermente, resta comunque inaccettabile. Ma al crescere della sensibilità sociale sull'argomento corrisponde una reale evoluzione della normativa, in relazione alla prevenzione degli infortuni ?

In questo lavoro, basato in gran parte sull'attività e quindi sull'esperienza di P.G. acquisita presso organi di vigilanza, si cercherà di tracciare un quadro storico delle disposizioni in materia di sicurezza e ci si soffermerà in particolare sugli organi controllo e sulle più recenti leggi e decreti che se ne occupano.

Il carico di lavoro degli uffici giudiziari italiani nel corso dei decenni post-bellici si è andato aggravando per effetto di una produzione legislativa sanzionatoria che si estrinseca attraverso sanzioni civili (nullità), amministrative (pene pecuniarie) e penali (arresto, ammenda, etc.). In particolare, ai fatti sanzionati con il codice "Rocco"¹, si sono assommate nel tempo ulteriori previsioni di fatti-specie perlopiù sanzionate con contravvenzioni.

Saranno pertanto messi a fuoco gli aspetti giuridici ed effettuali di una normativa specifica - e sotto alcuni aspetti innovativa - essa volta anche a concorrere alla deflazione dei carichi giudiziari, tanto auspicata anche in altri settori del mondo giudiziario.

Nello specifico, il riconoscimento della rilevanza di taluni interessi e la conseguente loro tutela, trova una sua espressione nel campo della salvaguardia del "bene salute".

Muovendo dal principio costituzionale che tutela la salute quale diritto intrinseco della persona (art. 32 Cost.)², l'ordinamento procede attraverso la previsione di forme di tutela, che ne attualizzano il concetto e tendono alla realizzazione del principio che può anche ritenersi attuato nella stessa costituzione del Servizio Sanitario Nazionale, essa avvenuta con la I riforma sanitaria di cui alla

¹ R.D. 19/10/1930, n. 1398, Codice penale (*G.U. 26/11/1930, n. 251*) elaborato dal Guardasigilli on. Alfredo Rocco e per questo poi usualmente denominato "codice Rocco" e in epoca post-fascista "Rocco-Mussolini" che sostituì il precedente codice "Zanardelli" del 1889

² Art. 32 Cost.: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana."

Legge 833/78³ (che prevede erogazioni a tutti i cittadini e non già ad alcuni in quanto facenti parte di categorie).

Di contro, nel passato, si era assistito alla emanazione di forme di tutela ristretta in ambiti corporativi e quindi, erogata solo a determinate categorie (E.N.P.A.F., E.N.P.A.M., E.N.P.A.L.S., E.N.P.A.S., E.N.P.D.E.P., I.N.A.M., I.N.P.D.A.I., I.N.P.G.I., I.N.A.D.E.L., Casse mutue artigiani, commercianti, etc.).

Più in particolare, la riforma sanitaria mira *“alla prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambito di vita e di lavoro”*. Tale prevenzione deve essere attuata in tutte le sue forme, attraverso le più puntuali conoscenze scientifiche del tempo e quindi diventa un’attività dinamica e non statica che coinvolge tutti, e non soltanto i datori di lavoro o i lavoratori. Per quanto riguarda la tutela dei lavoratori, una posizione forte e coerente si ha nell’art. 2087 C.C. che così recita: *“L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro”*.

Attualmente, con l’art. 4 della Riforma⁴ del 1978, si prevede che sia garantita, in ambito nazionale, l’uniformità di regole in presenza di violazioni accertate nelle diverse materie, tra le quali, una, fra le più importanti, è stata individuata *“l’igiene e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro”* (cfr. art.4 c.1° n. 2).

L’uniformità delle regole permette così di definire le rubriche dei fatti che costituiscono reato.

L’illecito penale, anche se previsto come contravvenzione, rientra per sua natura nelle competenze della A.G.O. ma ciò comporta un non indifferente carico di lavoro della stessa, in quanto sono numerosissimi i fatti costituenti violazioni a norme progressivamente emanate a tutela della sicurezza, della salute e dell’igiene del lavoro.

I tempi di indagine ed istruzione per il Magistrato requirente quasi sempre impegnano oltre un anno, specialmente nel caso di infortunio e ove le dinamiche non siano chiare ed i primi accertamenti sono compiuti da organi che non abbia-

³ Legge 23 dicembre 1978, n. 833 - Istituzione del servizio sanitario nazionale (suppl. ord. G.U. 28/12/1978, n. 360).

⁴ Legge 833/78 art. 4: Uniformità delle condizioni di salute sul territorio nazionale.

Con legge dello Stato sono dettate norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale e stabilite le relative sanzioni penali, particolarmente in materia di:

- 1) OMISSIS
- 2) igiene e sicurezza in ambienti di vita e di lavoro;

mo specifica competenza tecnica nella materia.

In tale ottica chi scrive ha sempre perorato la causa di formazioni aggregate alla P.G. del P.M. in ogni Tribunale o, come è d'uso in molte province italiane, ma a macchia di leopardo, la costituzione di gruppi operativi in reperibilità che al determinarsi di un allerta verso il S.U.E.S. attraverso il numero telefonico di emergenza sanitaria "118" vengano da questo attivati con intervento sui luoghi del sinistro in tempi rapidissimi.

Può accadere che in tale conformazione strategica il funzionario ASL reperibile, competente per territorio, giunga sul luogo dell'infortunio insieme ai servizi di soccorso e, pertanto, può operare tutti i rilievi urgenti di propria competenza redigendo l'informativa urgente al P.M.

Diversamente, effettuare i rilievi a distanze di settimane o persino mesi dall'evento infortunistico, comporta la sicura dispersione di elementi essenziali alla puntuale ricostruzione della dinamica e di tutta la cinematica del sinistro e, spesso la vanificazione di tutto il processo.

Come sostengono i giuristi di procedura unitamente agli investigatori più abili di tutti i corpi specializzati, il tempestivo intervento sulla *scena del crimine* migliora, e non di poco, il lavoro del Magistrato inquirente che deve procedere agli atti urgenti indifferibili ed irripetibili e porta alla puntuale ricostruzione dell'evento, sia esso criminale che meramente infortunistico. Nel tentativo di salvare una vita o con l'intento di modificare scientemente lo stato dei luoghi possono non identificarsi le protezioni, i D.P.I. l'ambiente generale di lavoro e la sua salubrità, la presenza persino di testimoni sul luogo che possano "a caldo" riferire circostanze importanti per la ricostruzione infortunistica. Eclatante a tal proposito un evento infortunistico recentissimo nell'immediatezza del quale, mentre erano in corso le operazioni di soccorso, un responsabile di cantiere faceva apporre segnaletica di lavori postuma, ciò per splittare la propria penale responsabilità (omicidio plurimo) su quella inizialmente supposta dei manovratori della macchina. Il caso è venuto alla luce solo a seguito di pressanti interrogatori e per la sagacia del P.M. che ha disposto l'arresto del soggetto, avendo questi inquinato le prove del delitto ed esercitato pressioni sui propri dipendenti e collaboratori.

Excursus storico delle leggi italiane in materia di prevenzione

“Quando costruirai una casa nuova, farai un parapetto intorno alla tua terrazza, per non attirare sulla tua casa la vendetta del sangue, qualora uno cada di là”.⁵

Questa regola dettata da Mosè può essere considerata la prima prescrizione di prevenzione antinfortunistica riportata, che risale pertanto a più di 3000 anni fa.

In essa si ha il concetto di cantiere (costruire una nuova casa), di opera provvisoria (parapetto), dello stato di pericolo per le cadute dall’alto, ma anche del rischio infortunistico (qualora uno cada di là) cui consegue la necessaria pena (vendetta del sangue).

Ovviamente, nel corso dei secoli il sistema prevenzionistico del lavoro si è andato affinando con l’evolversi del rispetto della persona, sino a pervenire ad una vera e propria struttura normativa con dignità di “legge sociale”. E ciò è avvenuto maggiormente quando, con la rivoluzione industriale, si vennero a determinare crescenti infortuni dovuti all’uso delle “nuove” macchine.

La prima nazione in cui venne emanata una legge antinfortunistica fu la Germania con l’introduzione, nel 1884, di un sistema obbligatorio di assicurazione convenzionata. Successivamente le legislazioni antinfortunistiche, si diffusero in Europa e fuori di essa. Nello stesso anno fu approvato in Polonia un progetto governativo contro gli infortuni. Nel 1887 avvenne lo stesso in Jugoslavia; nel 1888 in Austria; nel 1894 in Norvegia; nel 1897 in Inghilterra e Irlanda; nel 1898 in Italia, Francia, Danimarca e Finlandia; nel 1900 in Spagna, Ungheria e Nuova Zelanda; nel 1901 in Svezia; nel 1902 in Lussemburgo, nei Paesi Bassi e in Australia; nel 1903 in Belgio; nel 1906 in Guatemala; nel 1911 negli U.S.A., Giappone e Svizzera e via via tutti gli altri Paesi.

Assume poi rilievo in Italia una norma specifica alla fine del XIX secolo, fortemente voluta dal ministro Guicciardini, cioè la Legge 80 emanata il 17 marzo 1898⁶, che introduce il concetto di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, tutelando quindi entrambe le parti sociali. Tale legge presentava un aspetto negativo in quanto, per la stessa non risultava coperto il “rischio professionale”. A tale rischio sono esposti coloro che, esercitando particolari attività specialistiche,

⁵ dal Libro del Deuteronomio, cap. XXII, vers. 8.

⁶ Legge sugli infortuni degli operai sul lavoro 17/3/1898 n° 80 (G. U. 31/3/1898 n. 75)

pur sanno di correre il rischio conseguente e derivante da quella attività (ad esempio gli elettricisti per i quali è prossimo il pericolo della elettrocuzione oppure i sommozzatori che devono fondatamente temere l'annegamento, etc.).

Ma l'orientamento normativo era volto a porre riparo, o meglio, eliminare le conseguenze dell'infortunio, intervenire sui danni derivanti dallo stesso, ma non a prevenirlo e ne subiva pertanto la ineluttabilità.

L'anno successivo, il 1899, fu emanato con Regio Decreto il regolamento generale per la prevenzione, "*per coloro che a macchine mosse da agenti inanimati prestano la loro opera*", che escludeva però le piccole aziende (la storia si ripete...), mentre per i lavori specifici quali quelli in cave e miniere, nonché le industrie di esplosivi venivano disciplinati separatamente con i RR. DD. specifici, essi sempre nel giugno 1899⁷. Nella sostanza quindi, la norma emergeva per la maggiore pericolosità derivante dall'uso delle nuove macchine mosse da energia termica, meccanica e/o elettrica.

Testo unico del 1904

All'alba del nuovo secolo venne emanato il primo Testo Unico, il n° 51 del 31 gennaio 1904⁸ avente per oggetto il riordino delle norme di prevenzione infortuni e di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; essa norma, di soli 39 articoli, estendendo i benefici assicurativi contro gli infortuni ai lavoratori di molti comparti industriali prima non tutelati, stabiliva le modalità di assicurazione contro gli infortuni, i poteri degli ispettori del lavoro, le indennità per le inabilità temporanee e permanenti, per le lesioni subite e per la morte del lavoratore.

Anche sotto l'aspetto igienico del lavoro il legislatore non rimase inerte, emanando nel 1913 norme per garantire l'igiene nei grandi cantieri, anche se limitatamente alle opere pubbliche⁹.

Per circa un decennio e cioè nel periodo 1917-1927, si ebbe ulteriore produzione di norme prevenzionistiche, esse perlopiù specifiche e indirizzate a parti-

⁷ R. D. n. 230 del 18.06.1899 Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni
R. D. n. 231 del 18.06.1899 Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni nelle cave e nelle miniere
R.D. n. 232 del 18.06.1899 Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie che trattano o applicano materie esplodenti (*G.U. n. 148 del 26.06.1899*).

⁸ R.D. 31/1/1904, n. 51 Testo Unico (*G.U. n. 207 del 27-2-1904*)

⁹ R.D. 25/7/1913 n° 998 approvazione delle norme per assicurare il buon governo igienico nei cantieri delle grandi opere pubbliche (*G.U. n. 43 del 4/9/1913*)

colari settori, segno questo indiretto di una ripresa delle accelerate attività industriali, quale è propria nei periodi post-bellici.

E, come vedremo, accadrà lo stesso anche dopo la II guerra mondiale.

La produzione normativa del primo dopoguerra è anche conseguenza della organizzazione corporativistica che ebbe ad assumere la società italiana: già nel 1917 era stato emanato il D.L.Lgt. 1450¹⁰ di prevenzione degli infortuni agricoli; nel 1927 vennero promulgati i tuttora vigenti, il R.D. 9/1/1927 n° 147¹¹ sull'impiego di gas tossici, il R.D. 12/05/1927 n° 824¹² sugli apparecchi a pressione e venne emanato il primo regolamento di igiene del lavoro, il R.D. 14/4/1927 n° 530¹³; nel 1929 il R.D. 928¹⁴ sulla tutela assicurativa per le malattie professionali.

Testo unico leggi sanitarie

Il T.U. delle leggi sanitarie, emanato con R.D. del 27/7/1934 n°1265¹⁵, conteneva anche norme di tutela dei lavoratori, anche se mirate al solo aspetto igienico sanitario, quali ad esempio l'obbligo della buona qualità degli alimenti e bevande somministrati ai lavoratori direttamente da parte del datore di lavoro, o la cessione di abitazioni igienicamente idonee che il datore di lavoro concedeva in uso ai lavoratori come "benefit" della paga.

Qui appare la prima intima connessione fra la salute pubblica e la salute dei lavoratori, ma il legislatore dell'epoca non ritenne di conferire maggior forza alle competenze pubbliche in materia di prevenzione infortuni, facendo rientrare le attività prevenzionistiche come tutela della salute dei lavoratori.

La scelta di considerare la salute dei lavoratori come una competenza del settore sanitario, sia dal punto di vista eminentemente medico, che sotto i più svariati aspetti tecnici, fu invece operata successivamente nella Riforma sanitaria

10 D.L.Lgt. 23/8/1917, n. 1450, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, (*G. U. 14/9/1917, n. 218*); sostituito oggi dal D.P.R. 30/6/1965, n. 1124

11 R.D. 9-1-1927 n. 147 Approvazione del regolamento speciale per l'impiego dei gas tossici. (*G. U. 1/3/1927, n. 49*).

12 R.D. 12 maggio 1927, n. 824 Regolamento per l'esecuzione del regio decreto-legge 9 luglio 1926, n. 1331 Titolo I, "Norme per la prevenzione contro gli infortuni derivanti dalla installazione ed uso di generatori di vapore e di calore e di apparecchi fissi a pressione di vapore e di gas" (*G.U. 4/7/1927 n. 152*)

13 R.D. 14/4/1927, n° 530 Regolamento generale per l'igiene del lavoro (poi abrogato dal DPR 303/56)

14 R. D. 13/5/1929 n° 928 Assicurazione obbligatoria contro malattie professionali

15 R.D. 27/7/1934, n° 1265 Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie (S.O. G.U. 9/8/ n. 186)

di cui si dirà.

Codice penale

Come su accennato, il codice penale venne emanato con R.D. 19/10/1930 n° 1398 (*G.U. 26/11/1930 n° 251*); tale codice si occupa nel libro secondo, ai titoli 6° e 12°, della tutela e della sicurezza della pubblica incolumità e del lavoro, comminando con gli artt. 437¹⁶ e 451¹⁷ pene per la rimozione dolosa e l'omissione colposa di presidi antinfortunistici (reati di pericolo) e prevedendo altresì aggravanti per i delitti previsti dagli artt. 589¹⁸ e 590¹⁹, che sono invece reati contro la persona, direttamente riconducibili alle responsabilità dei datori di lavoro dirigenti e preposti nei confronti dei prestatori di lavoro.

Codice Civile

Il codice civile oggi vigente in Italia (approvato con R. D. 16/3/1942 n° 262), che ha sostituito quello del 1865, contiene differenze rilevanti rispetto al modello della tradizione francese e italiana dell'Ottocento. Esso risente, oltre che di tale tradizione, anche dell'influenza di un altro modello di codice civile, più recente, che ha avuto un'importanza straordinaria per l'evoluzione della scienza giuridica italiana della prima metà del nostro secolo: si tratta del *Bürgerliches*

-
- 16 Art 437 C.P. Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro. Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.
Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni.
- 17 Art 451 C.P. Omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro. Chiunque, per colpa, omette di collocare, ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati all'estinzione di un incendio, o al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da lire duecentomila a un milione.
- 18 Art 589 II c. C.P. Omicidio colposo. Se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da uno a cinque anni.
Nel caso di morte di più persone, ovvero di morte di una o più persone e di lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse aumentata fino al triplo, ma la pena non può superare gli anni dodici.
- 19 Art. 590 cc. III – V C.P. Lesioni personali colpose. Se i fatti di cui al precedente capoverso sono commessi con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, la pena per le lesioni gravi è della reclusione da due a sei mesi o della multa da lire quattrocentomila a un milione e duecentomila; e la pena per lesioni gravissime è della reclusione da sei mesi a due anni o della multa da lire un milione e duecentomila a due milioni e quattrocentomila. OMISSIS
Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo nei casi previsti nel primo e secondo capoverso, limitatamente ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale.

Gesetzbuch (Be.Ge.Be.) del 1900 codice austro – germanico di diretta derivazione romanica, che in tali Paesi è rimasto in vigore fino a pochi anni addietro.

Il codice civile del 1942 ha una particolarità unica tra i coevi codici civili europei: contiene sia la disciplina del diritto civile sia la disciplina del diritto commerciale, che in precedenza erano dettate in due codici diversi.

I codici oggi in vigore in Italia, fatta eccezione per il codice di procedura penale approvato nel 1988 e più volte riformato, risentono meno dell'influsso fascista, anche per via delle sue numerose riforme, del codice penale del 1930. È indubbio, tuttavia, che l'opera di codificazione era una forma di monumento giuridico da lasciare ai posteri, come era stato anche il *code Napoléon*.

Naturalmente sono state espunte le parti più apertamente fasciste come i riferimenti alle norme corporative e le disposizioni razziali, e un importantissimo lavoro di lima è stato fatto dalla Corte Costituzionale con ampie ed articolate sentenze di dichiarazione di incostituzionalità emanate dal 1948 ad oggi.

Per la sua struttura il Codice Civile ci interessa nel suo Libro Quinto - *Del Lavoro*, artt. 2060-2642 e contiene la disciplina dell'impresa in generale, del lavoro sia subordinato che autonomo, delle società aventi scopo di lucro e della concorrenza. E fra i primi e più importanti articoli del codice è da segnalare il richiamato art. 2087 che tutela le migliori condizioni di lavoro che l'imprenditore è tenuto ad adottare nei confronti del lavoratore.

Successivi decreti e regolamenti

Superato il periodo bellico in Italia si assiste al "boom" dell'economia, con conseguente incremento nella produzione, ma ciò dà luogo, come fattore negativo, all'aumento sia di infortuni che di malattie professionali (tale statistica si è peraltro mantenuta nel tempo nei luoghi dove più si lavora).

Il Governo, sotto la spinta delle categorie di datori di lavoro e di lavoratori, emana una serie di regolamenti, la cui rilevanza è particolare e tale che essi resistano sino ai giorni nostri, ciò pur con i dovuti aggiustamenti tecnici, questi determinati dal progresso e dall'evolversi delle conoscenze scientifiche.