

LAVORO E SICUREZZA: ITALIA ED EMIRATI A CONFRONTO

Art. 2087 c.c. e art. 13 del Decreto-Legge federale n. 33 del 2021: due clausole generali, due modi di costruire la sicurezza

> *Italia ed Emirati partono da un principio simile: chi organizza il lavoro deve proteggere chi lavora. Cambia il modo in cui il principio diventa obbligo concreto, la misura di diligenza che si pretende dal datore di lavoro e il modo in cui si verifica se l'obbligo è stato rispettato.*

Quando si confrontano i due sistemi, la tentazione è chiedersi quale sia più severo. A mio parere è la domanda sbagliata. La differenza non sta nel livello di protezione riconosciuto al lavoratore, ma nella tecnica con cui l'obbligo viene costruito, nella misura della diligenza richiesta e nel momento in cui l'adempimento viene verificato.

L'art. 2087 c.c. e il principio della massima sicurezza

Il fondamento del sistema italiano è l'art. 2087 c.c., che impone all'imprenditore di adottare 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. La norma è anteriore alla Costituzione, ma ne è diventata una specifica attuazione: la salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività (art. 32), la tutela del lavoro (art. 35), la sicurezza e la dignità umana come limiti all'iniziativa economica privata (art. 41).

I tre parametri della norma sono altrettanti criteri di giudizio. La particolarità del lavoro impone di individuare i rischi specifici di quella attività; l'esperienza impone di tener conto degli eventi già verificati e dei pericoli già noti; la tecnica impone di adeguarsi alle conoscenze che il progresso mette a disposizione. Su questa base la giurisprudenza ha elaborato il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile, affermando che la tutela dell'integrità fisica non può essere subordinata a criteri di fattibilità economica o produttiva.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 312 del 1996, ha poi temperato il principio, chiarendo che il riferimento alle misure concretamente attuabili va inteso come rinvio alle applicazioni tecnologiche generalmente praticate e agli accorgimenti organizzativi e

procedurali altrettanto generalmente acquisiti. Il datore di lavoro non risponde di non aver adottato la soluzione d'avanguardia sperimentata in un solo laboratorio, ma di non essersi adeguato a ciò che il settore conosce e pratica.

Sul piano civile l'art. 2087 ha prodotto anche una regola probatoria di grande peso: al lavoratore basta provare il danno, la nocività dell'ambiente o della prestazione e il nesso causale; spetta al datore dimostrare di aver adottato tutte le cautele necessarie a impedire l'evento.

Dal principio al dettaglio: il D.Lgs. 81/2008

Su questa clausola generale si è innestato, in attuazione della Direttiva quadro 89/391/CEE, un sistema analitico. Il D.Lgs. 626/1994 prima e il D.Lgs. 81/2008 poi hanno trasformato il principio in un insieme di obblighi tipizzati. L'art. 17 attribuisce al datore di lavoro, come obblighi non delegabili, la valutazione di tutti i rischi con l'elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi e la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione; l'art. 28 fissa il contenuto minimo del documento; l'art. 29 le modalità di redazione e aggiornamento. Seguono gli obblighi del datore e dei dirigenti dell'art. 18, quelli del preposto dell'art. 19, l'informazione e la formazione degli artt. 36 e 37, i dispositivi di protezione degli artt. 74 e seguenti, la disciplina dei cantieri del Titolo IV, gli allegati tecnici. La legge individua i soggetti (RSPP, medico competente, RLS), i documenti e le procedure.

La conformità si misura quindi, in prima battuta, sulla corrispondenza tra norma e documento, e la violazione della singola prescrizione costituisce spesso, di per sé, un reato contravvenzionale. L'art. 2087 resta sullo sfondo come norma di chiusura, che impone ciò che la regola specifica non prevede.

Il modello emiratino: dal principio allo standard

Negli Emirati non esiste un testo unico paragonabile al D.Lgs. 81/2008. Il fondamento è l'art. 13 del Decreto-Legge federale n. 33 del 2021. Tra gli obblighi del datore di lavoro elenca quello di investire nelle competenze dei lavoratori e fornire il livello minimo di formazione (n. 5); di fornire i mezzi necessari per proteggerli dai rischi di infortunio e di malattia professionale, con regole di orientamento e sensibilizzazione, formazione adeguata e valutazioni periodiche per verificare il rispetto dei requisiti di salute e sicurezza (n. 6); di garantire un ambiente di lavoro sicuro e adeguato (n. 13). L'art. 36 rinvia alla legislazione sulla sanità pubblica e affida al regolamento di attuazione la disciplina della sicurezza, della protezione e dell'assistenza sanitaria dei lavoratori.

La norma dice che cosa va garantito, non come. Il come è affidato a fonti di livello inferiore, su tre piani.

Il primo è il regolamento di attuazione. L'art. 22 della Cabinet Resolution n. 1 del 2022 impone di fornire i mezzi di prevenzione contro gli infortuni, le malattie professionali, l'incendio e i rischi delle macchine, e di attuare ogni altra misura prescritta dal Ministero; di affiggere in luogo visibile istruzioni dettagliate e chiare sulla prevenzione degli incendi e dei rischi, in arabo e, se necessario, in un'altra lingua compresa dai lavoratori, e di segnalare le aree pericolose; di informare ciascun lavoratore dei rischi della mansione prima che inizi a lavorare; di affidare il primo soccorso a personale qualificato e dotare ogni cassetta del necessario; di predisporre

estintori adeguati ai materiali presenti; di adottare in modo continuativo le misure necessarie perché le condizioni del luogo di lavoro garantiscano un'adeguata protezione; di prevenire, ridurre o eliminare i rischi per la salute; di proteggere da cadute, caduta di oggetti, schegge, oggetti taglienti, liquidi caustici o bollenti, materiali infiammabili o esplosivi, gas compressi ed elettricità; di apporre presso le macchine le istruzioni tecniche in arabo e in una lingua compresa dai lavoratori. Il comma 2 dello stesso articolo fissa gli obblighi del lavoratore, sui quali torno più avanti.

Il secondo piano sono le risoluzioni ministeriali. La Ministerial Resolution n. 44 del 2022 obbliga le imprese industriali e di costruzione con almeno cento lavoratori a nominare un responsabile per la salute e la sicurezza e disciplina, tra l'altro, la pausa di mezzogiorno estiva.

Il terzo piano sono gli standard tecnici dei singoli Emirati. A Dubai, il Code of Construction Safety Practice della Dubai Municipality fissa gli standard minimi per i cantieri, dalla composizione dello staff di sicurezza ai dispositivi di protezione, dalle impalcature agli scavi.

Il risultato è un sistema in cui la legge federale enuncia il principio e le direttive operative ne danno la misura.

Tre misure della diligenza

Il confronto diventa più interessante se si guarda alla misura della diligenza richiesta. Negli Emirati convivono, di fatto, tre parametri diversi.

In Italia, come si è visto, il parametro è la massima sicurezza tecnologicamente possibile, temperata dal riferimento a ciò che è generalmente praticato.

Nel DIFC, la zona franca finanziaria di Dubai con ordinamento di common law, la legge impone al datore di garantire la salute e la sicurezza "per quanto ragionevolmente praticabile". È una formula di tradizione britannica che ammette un bilanciamento tra gravità del rischio e costo della misura: un parametro che, a mio parere, è meno esigente del nostro, almeno in astratto.

Nel regime federale, il parametro è la conformità ai mezzi e agli standard prescritti: l'art. 13 parla di mezzi "necessari", e l'art. 22 della Cabinet Resolution chiede di attuare tutte le misure prescritte dal Ministero. La diligenza si misura sullo standard fissato dall'autorità, più che su un'astratta clausola di massima tutela. Ritengo che sia un approccio più vicino alla lettura della Corte costituzionale del 1996 che al principio della massima sicurezza nella sua versione originaria.

Il "ragionevolmente praticabile": origine e misura

La formula del DIFC non nasce negli Emirati. È la formula del Health and Safety at Work etc. Act britannico del 1974, che alla sezione 2, comma 1, impone a ogni datore di lavoro di garantire, "so far as is reasonably practicable", la salute, la sicurezza e il benessere sul lavoro di tutti i dipendenti. La sezione 40 della stessa legge pone a carico dell'imputato l'onere di provare che non era ragionevolmente praticabile fare di più.

Il significato della formula è stato fissato dalla giurisprudenza ancora prima di quella legge. Nel caso Edwards v National Coal Board, deciso dalla Court of Appeal nel 1949 per la morte di un minatore travolto dal cedimento di una galleria non puntellata, Lord Justice Asquith spiegò che "ragionevolmente praticabile" è una nozione più ristretta di "fisicamente possibile". Implica un

calcolo, da compiere prima dell'evento, in cui su un piatto della bilancia si pone l'entità del rischio e sull'altro il sacrificio necessario per evitarlo, in denaro, tempo o fatica. Il datore è esonerato solo se dimostra una sproporzione grave tra i due termini, cioè che il rischio era insignificante rispetto al sacrificio richiesto.

Il passaggio più interessante, per il giurista italiano, è europeo. La Commissione europea riteneva che quella formula limitasse indebitamente l'obbligo dell'art. 5, paragrafo 1, della Direttiva 89/391/CEE, secondo cui il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro. Il ricorso per inadempimento è stato respinto dalla Corte di giustizia con la sentenza del 14 giugno 2007, causa C-127/05, Commissione contro Regno Unito. La Corte ha escluso che la direttiva imponga al datore una responsabilità senza colpa e ha ritenuto che la Commissione non avesse dimostrato che la clausola britannica violasse gli obblighi del Regno Unito. La stessa direttiva, del resto, consente agli Stati di escludere o limitare la responsabilità del datore per fatti dovuti a circostanze estranee, eccezionali e imprevedibili (art. 5, paragrafo 4).

La premessa porta a pensare che il diritto europeo tolleri un bilanciamento tra rischio e costo, e che il nostro principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile vada oltre ciò che l'Europa impone. Non è un difetto del sistema italiano, ma una scelta. Il D.Lgs. 81/2008 la conferma tra le misure generali di tutela: eliminare i rischi e, ove ciò non sia possibile, ridurli al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico (art. 15, comma 1, lett. c).

Il costo della sicurezza

Il punto in cui i due parametri si separano davvero è il costo. Nella giurisprudenza italiana la tutela dell'integrità fisica non può essere subordinata a valutazioni di convenienza economica: l'impresa che non può permettersi la misura necessaria non è legittimata a lavorare senza. Nel modello britannico, e quindi nel DIFC, il costo entra nel giudizio come elemento esplicito, sia pure con il limite severo della sproporzione grave.

A mio parere la distanza, in pratica, è minore di quanto appaia. La Corte costituzionale del 1996, riferendo l'obbligo alle misure generalmente praticate nel settore, ha introdotto nel nostro sistema un criterio oggettivo che svolge una funzione analoga: esclude che si possa pretendere dal datore la soluzione eccezionale e ancora sperimentale. E il criterio della sproporzione grave, letto correttamente, non consente di risparmiare su misure di costo ragionevole davanti a rischi seri. La differenza resta però sul piano dei principi e, soprattutto, della prova: nel sistema italiano il datore che invoca il costo si difende male; in quello britannico il costo è un argomento di difesa ammesso dalla legge, purché documentato da una valutazione compiuta prima dell'evento.

Ritengo che sia proprio quest'ultimo aspetto a interessare l'impresa italiana che opera nel DIFC. La formula del "**ragionevolmente praticabile**" non premia chi ha speso meno, ma chi è in grado di dimostrare di aver pesato il rischio e scelto la misura con un ragionamento tracciabile. È un argomento a favore del metodo documentale italiano, non contro.

Gli obblighi del lavoratore e il peso della sua condotta

Entrambi gli ordinamenti chiedono al lavoratore di collaborare alla propria sicurezza. In Italia l'art. 20 del D.Lgs. 81/2008 gli impone di prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti, conformemente alla formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore, di osservare le disposizioni impartite, di utilizzare correttamente attrezzature e dispositivi di protezione, di segnalare le deficienze e di non rimuovere o modificare i dispositivi di sicurezza. Negli Emirati l'art. 22, comma 2, della Cabinet Resolution n. 1 del 2022 obbliga il lavoratore a usare i dispositivi e gli indumenti forniti, a seguire le istruzioni del datore, ad aver cura dei mezzi di prevenzione e ad astenersi da ogni condotta che li renda inefficaci; il datore può prevedere sanzioni disciplinari per chi viola queste regole.

La differenza sta nelle conseguenze della violazione.

In Italia la colpa del lavoratore incide poco sulla responsabilità del datore. In sede penale la giurisprudenza di legittimità ha da tempo abbandonato la sola nozione di comportamento "abnorme" e chiede di verificare se la condotta del lavoratore abbia attivato un rischio eccentrico o esorbitante dalla sfera di rischio governata dal titolare della posizione di garanzia (tra le molte, Cass. pen., sez. IV, n. 7012 del 23 novembre 2022 e, più di recente, n. 39821 dell'11 dicembre 2025). L'imprudenza che si colloca all'interno del rischio che il datore doveva governare, anche quando grave, non interrompe il nesso causale. In sede civile la responsabilità dell'art. 2087 ha natura contrattuale: il lavoratore deve allegare l'inadempimento e i fattori di rischio e provare il danno e il nesso causale, mentre spetta al datore dimostrare di aver adottato le misure necessarie (Cass., sez. lav., n. 26021 del 24 settembre 2025). Il datore è esonerato solo dal cosiddetto rischio elettivo, cioè da una condotta personalissima del lavoratore, abnorme ed estranea alle mansioni, che diventa causa esclusiva dell'evento.

Negli Emirati la condotta del lavoratore pesa di più, ed è la legge a dirlo. L'art. 38 del decreto federale esclude il diritto all'indennità per infortunio quando le indagini delle autorità competenti accertano che il lavoratore si è procurato volontariamente la lesione, che l'infortunio è avvenuto sotto l'effetto di alcol, stupefacenti o sostanze psicotrope, che è derivato da una violazione deliberata delle istruzioni di prevenzione esposte in modo visibile nel luogo di lavoro, che è dovuto a una condotta dolosa del lavoratore o che questi ha rifiutato senza seria ragione la visita o le cure prescritte.

C'è però un dettaglio che, a mio parere, avvicina i due sistemi più di quanto il testo del decreto lasci intendere. Il regolamento di attuazione subordina l'esclusione per violazione delle istruzioni a una condizione: che il datore abbia adempiuto ai propri obblighi. Deve aver reso note al lavoratore, in arabo e in una lingua a lui comprensibile, le istruzioni dettagliate sulla prevenzione; deve averlo informato dei rischi della mansione prima dell'inizio del lavoro, avergli fornito i dispositivi di protezione adeguati e averlo addestrato a usarli; deve averlo formato sui metodi di sicurezza e aver esposto nel luogo di lavoro istruzioni scritte (Cabinet Resolution n. 1 del 2022, art. 23, comma 3). Senza informazione, formazione e dispositivi, la violazione del lavoratore non lo priva della tutela.

Ritengo che sia la stessa logica della nostra giurisprudenza: la colpa del lavoratore conta solo se il datore ha fatto la sua parte. Cambia l'intensità. Da noi neppure la violazione consapevole delle istruzioni, se resta dentro il rischio governato dal datore, basta di regola a escluderne la

responsabilità; negli Emirati, se il datore ha adempiuto e la violazione è deliberata, il lavoratore perde l'indennità.

Due conseguenze pratiche

La prima riguarda la prova dell'adempimento. In Italia il primo strumento è il documento: un DVR assente o inadeguato è già una violazione. Negli Emirati l'attenzione si sposta sulla coerenza tra l'attività svolta e le misure adottate, che l'ispettore verifica sul posto osservando il cantiere, i dispositivi indossati, la segnaletica, le risposte dei lavoratori.

La seconda riguarda la responsabilità, e merita un discorso a parte.

La posizione di garanzia e la responsabilità penale

In Italia la responsabilità penale del datore di lavoro per l'infortunio si regge su una norma che non riguarda la sicurezza, ma la causalità: non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo (art. 40, comma 2, c.p.). L'art. 2087 c.c. e il D.Lgs. 81/2008 sono la fonte di quell'obbligo e fanno del datore, dei dirigenti e dei preposti titolari di una posizione di garanzia. Le Sezioni Unite, nella sentenza sul caso ThyssenKrupp (Cass., sez. un., n. 38343 del 2014), hanno ricostruito questa posizione attorno all'idea del gestore del rischio: risponde chi ha il potere e il dovere di governare quel rischio. L'omicidio colposo commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro è punito con la reclusione da due a sette anni (art. 589, comma 2, c.p.); le lesioni sono disciplinate dall'art. 590 c.p. Prima ancora dell'evento, la violazione delle singole prescrizioni del D.Lgs. 81/2008 costituisce in molti casi una contravvenzione autonoma. A tutto questo si aggiunge la responsabilità dell'ente prevista dall'art. 25-septies del D.Lgs. 231/2001.

Negli Emirati la materia è regolata dal codice penale federale, il Decreto-Legge federale n. 31 del 2021. Il codice conosce l'omissione come forma della condotta: l'elemento materiale del reato consiste in un'attività criminosa che comprende un'azione o un'omissione (art. 32). Richiede il nesso causale tra la condotta e l'evento, ammettendo il concorso di altre cause quando sono prevedibili o probabili secondo il normale corso degli eventi (art. 33). Definisce la colpa includendovi, accanto alla negligenza e all'imprudenza, l'inosservanza di leggi, regolamenti, regole o ordini (art. 39). Non ho trovato, invece, una norma che, come il nostro art. 40, comma 2, equipari espressamente il mancato impedimento dell'evento alla sua causazione.

Le fattispecie applicabili all'infortunio sono l'omicidio colposo e le lesioni colpose. Chi per sua colpa cagiona la morte di una persona è punito con la detenzione, con la multa o con entrambe; la pena è della detenzione non inferiore a un anno, oltre la multa, se il fatto è commesso violando i doveri imposti dai principi della propria funzione, professione o mestiere, sotto l'effetto di alcol o stupefacenti, o se l'autore si è astenuto dal soccorrere la vittima potendolo fare; se le vittime sono più di tre, la detenzione va da due a cinque anni (art. 393). Le lesioni colpose sono punite con la detenzione fino a un anno e con la multa fino a 10.000 dirham, o con una sola di queste pene, con aumenti per l'invalidità permanente e per le stesse circostanze aggravanti (art. 394). Anche le persone giuridiche rispondono penalmente dei reati commessi dai loro rappresentanti, amministratori o agenti in loro nome o per loro conto, ma possono essere punite solo con la multa, la confisca e le misure previste dalla legge (art. 66).

A mio parere il confronto mostra due sistemi meno lontani di quanto si pensi sul piano delle categorie, e molto lontani su quello della costruzione. Anche il codice emiratino conosce l'omissione, la colpa per inosservanza di regole e un'aggravante legata alla violazione dei doveri professionali. Manca però l'architettura che da noi trasforma ogni obbligo di sicurezza in una posizione di garanzia individuale e ripartisce la responsabilità lungo la catena di comando: datore, dirigente, preposto, delegato. Ritengo che, negli Emirati, l'attenzione si concentri sulla colpa concreta di chi ha agito o omesso nel singolo evento; da noi, sull'organizzazione che quell'evento avrebbe dovuto impedire. È la ragione per cui la responsabilità del vertice italiano per gli eventi accaduti all'estero, di cui si parla nella Lezione 10, va valutata con le categorie italiane e non con quelle locali.

Un'occasione che in Italia abbiamo perso

Nel 2009, in una serie di scritti sul sistema italiano della sicurezza, osservavo che l'art. 2087 c.c. avrebbe potuto esprimere tutte le sue potenzialità se gli organi di controllo lo avessero applicato in chiave preventiva, imponendo alle imprese, attraverso un'attività ispettiva periodica, l'adeguamento al livello tecnologico. Era invece stato applicato quasi soltanto dopo l'infortunio, come fondamento del risarcimento.

Rileggendo quella considerazione alla luce dello studio del sistema emiratino, mi sembra che gli Emirati abbiano fatto con l'art. 13 ciò che noi non abbiamo fatto con l'art. 2087: hanno affidato a una norma di principio il fondamento dell'obbligo e a un sistema di vigilanza capillare il compito di misurarne l'attuazione sul campo, prima che l'evento accada. A mio parere non è un modello da importare, ma uno specchio utile.

Senza idealizzazioni

Ritengo tuttavia che sarebbe un errore leggere il modello emiratino come più efficace solo perché meno formale. Lo studio delle fonti, a mio avviso, ne mostra almeno tre limiti.

Il primo è l'incertezza. Le direttive operative non hanno la stabilità di una legge, possono variare da un Emirato all'altro e da un'autorità all'altra, e non sempre sono facilmente accessibili. L'esagerato formalismo italiano è un difetto, ma è anche una garanzia di legalità e di prevedibilità; un sistema di principio lascia margini di discrezionalità a chi controlla e meno certezze a chi deve adempiere.

Il secondo è la prova. L'assenza di un documento unitario rende più difficile, dopo un incidente, dimostrare di aver fatto tutto ciò che era ragionevolmente possibile. Un sistema che funziona bene in ispezione può non reggere in giudizio, se non ha lasciato traccia delle valutazioni compiute.

Il terzo è la governance. Il modello emiratino è molto incisivo sul piano operativo del cantiere, meno strutturato sul piano delle decisioni dei vertici. Qui, a mio parere, il sistema italiano ed europeo, con la colpa di organizzazione, le deleghe di funzioni e i modelli organizzativi del D.Lgs. 231/2001, è più avanzato.

Per l'impresa italiana, ritengo, la risposta non è scegliere tra i due modelli ma integrarli: usare il metodo italiano, documentale e tracciabile, come struttura del proprio sistema, e gli strumenti operativi emiratini come forma concreta dell'adempimento sul posto.

Riferimenti normativi

Artt. 32, 35 e 41 Cost.; art. 2087 c.c.; artt. 40, 589 e 590 c.p.; Corte cost., sent. n. 312 del 1996; Direttiva 89/391/CEE, art. 5; Corte di giustizia, 14 giugno 2007, causa C-127/05, Commissione contro Regno Unito; D.Lgs. 81/2008, artt. 15, 17, 18, 19, 20, 28, 29, 36, 37, 74-79, Titolo IV; D.Lgs. 231/2001, art. 25-septies; Cass., sez. un., n. 38343 del 2014; Cass. pen., sez. IV, n. 7012 del 2022 e n. 39821 del 2025; Cass., sez. lav., n. 26021 del 2025; Health and Safety at Work etc. Act 1974 (Regno Unito), sezioni 2 e 40; Edwards v National Coal Board [1949] 1 KB 704; Federal Decree-Law n. 33 del 2021, artt. 13, 36 e 38; Cabinet Resolution n. 1 del 2022, artt. 22 e 23; Federal Decree-Law n. 31 del 2021 (codice penale federale), artt. 32, 33, 39, 66, 393 e 394; Ministerial Resolution n. 44 del 2022; DIFC Employment Law n. 2 del 2019, art. 43; Dubai Municipality, Code of Construction Safety Practice.

Avv. Federico Lentini. Aprile 2026.