

Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

a cura di Maria Giovannone, Andrea Montefusco e Davide Venturi

Novità editoriale

Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro



All'interno

Un'opera editoriale innovativa, nella forma classica del commentario
di E. Ghera *pag. 3*

Il decreto legislativo n. 81 del 2008
Uno sguardo d'insieme
di D. Venturi *pag. 8*

Sicurezza: dall'azione individuale alla consapevolezza collettiva
di A. Montefusco *pag. 13*

La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori atipici
di M. Giovannone *pag. 19*

Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
Università "Sapienza"
Relazione del seminario
a cura di A. Barboni e R. Raffaele *pag. 22*

La tutela della salute e sicurezza alla prova del "Testo Unico"

di Michele Tiraboschi

Alle origini del progetto di Testo Unico

Con l'approvazione, in via definitiva ⁽¹⁾, di un corposo decreto legislativo di attuazione dell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007, contenente la delega per il riassetto e la riforma della disciplina vigente in materia, prende finalmente corpo il progetto, da tempo coltivato e annunciato da Governi di varie legislature, di coordinare e razionalizzare in un unico testo la complessa normativa che presidia un bene di rango costituzionale come la salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro ⁽²⁾.

Se si prescinde dalla delega contenuta nell'articolo 24 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, i primi significativi tentativi, in questa direzione, risalgono agli anni Novanta ⁽³⁾, in coincidenza con l'avvio del processo di trasposizione, nel nostro ordinamento, dell'imponente normativa di livello comunitario che, ancora oggi, regola la materia ⁽⁴⁾. Anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 626 del 1994 – che, come noto, ha recepito la "direttiva-quadro" n. 89/391/CEE e altre "direttive particolari" accorpando, in un unico testo di legge, gran parte della normativa prevenzionistica ⁽⁵⁾ – non sono

tuttavia mancati robusti tentativi volti alla definizione di un Testo Unico.

Il quadro normativo scaturito in seguito alla trasposizione della legislazione comunitaria era, in effetti, apparso subito inadeguato ad assicurare un sufficiente livello di certezza del diritto per i soggetti destinatari, a vario titolo, delle disposizioni poste a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e a ridurre, in termini concreti, il fenomeno infortunistico e delle tecnopatie. Tanto è vero che lo stesso legislatore italiano era stato poi costretto a introdurre rilevanti modifiche ed integrazioni attraverso il decreto legislativo n. 242 del 1996. Ma anche a seguito di questo intervento correttivo la disciplina del decreto legislativo n. 626 del 1994 ha continuato a sovrapporsi, il più delle volte senza alcun coordinamento, alla normativa preesistente. Di modo che il sistema prevenzionistico – ammesso che di vero e proprio "sistema" si potesse parlare – risultava da un delicato quanto precario intreccio di principi costituzionali, disposizioni di carattere generale, provvedimenti legislativi di carattere episodico e ispirati a logiche eterogenee, orientamenti giurisprudenziali, prassi amministrative e discipline di matrice sindacale tra loro poco o nulla coordina-

(Continua a pagina 2)

*Il presente lavoro riproduce, con alcuni adattamenti, il saggio di apertura del commentario al decreto legislativo n. 81 del 2008 a cura di M. Tiraboschi, L. Fantini, L. Golzio, P. Pennesi, *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008.

ti⁽⁶⁾.

Gli stessi atti normativi di recezione delle norme europee si erano, il più delle volte, meccanicamente sommati a disposizioni normative vecchie di decenni, dando vita ad un sistema disorganico e farraginoso. L'innesto di un decreto legislativo come il n. 626, composto di ben 98 articoli e 13 allegati, in un corpo normativo tanto articolato e complesso risultava del resto regolato da una disposizione incolore, e di poco ausilio per l'interprete, tale da lasciare sostanzialmente irrisolto il problema della armonizzazione con la disciplina preesistente, soprattutto quella risalente agli anni Cinquanta. L'articolo 98 del decreto legislativo n. 626 del 1994 si limitava, infatti, a disporre: «restano in vigore, in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro». Di modo che veniva affidato alla sensibilità del singolo interprete il non facile compito di individuare, caso per caso, le norme anteriori implicitamente superate o sostituite dalla nuova disciplina.

Quanto detto spiega perché, anche dopo il decreto legislativo n. 626 del 1994, il legislatore avesse subito ipotizzato la codificazione di un Testo Unico della sicurezza sul lavoro. L'articolo 8 della legge comunitaria per il 1993⁽⁷⁾ affidava al Governo il compito di «emanare [...] testi unici delle disposizioni dettate in attuazione della delega prevista dall'articolo 1 (attuazione di direttive comunitarie), coordinandovi le norme vigenti nelle stesse materie e apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento». Tra queste disposizioni spiccava, per l'appunto, la disciplina di attuazione della direttiva quadro e di numerose altre direttive europee riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Sulla scorta di questa delega furono redatti due schemi di articolato normativo. Uno, di carattere profondamente innovativo, poi rifluito nel disegno di legge n. 2389 del 1997 di iniziativa del Senatore Smuraglia, contenente una «Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione di un Testo Unico delle norme generali di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché per la emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche»⁽⁸⁾. L'altro,

sicuramente meno innovativo, ma di sostanziale consolidazione del dato legale vigente, predisposto da una Commissione di studio istituita con decreto del Ministro del lavoro del 23 luglio 1996 e presieduta dal Professor Marco Biagi.

Entrambi questi progetti non ebbero seguito. L'impianto elaborato dalla Commissione Biagi nel corso del 1997⁽⁹⁾ venne tuttavia successivamente ripreso, con i necessari adattamenti e aggiornamenti richiesti dalla evoluzione del dato legale, dagli estensori dello schema di Testo Unico di attuazione dell'articolo 3 della legge n. 299 del 2003, mirante al «riassetto normativo in materia di sicurezza sul lavoro». Rispetto alla bozza elaborata dalla Commissione Biagi (c.d. "bozza Biagi-Treu") lo schema di Testo Unico di attuazione della delega del 2003 era ispirato, invero, a una filosofia più marcatamente innovativa, soprattutto in relazione alla ridefinizione dell'apparato sanzionatorio, con specifico riferimento alla rimodulazione delle sanzioni amministrative e di quelle penali, nonché in relazione alle fattispecie contravvenzionali a carico dei preposti, erroneamente (quasi) equiparate a quelle a carico dei datori di lavoro e dei dirigenti. Innovativa era anche la parte relativa al coordinamento delle funzioni degli organi preposti alla programmazione, alla vigilanza e al controllo della normativa prevenzionistica. Affidato un ruolo centrale agli organismi bilaterali, si introduceva infine nel sistema prevenzionistico un meccanismo di aggiornamento automatico degli standard tecnici di sicurezza al progresso scientifico e tecnologico, con un rinvio, da un lato, ai principi generali di sicurezza europei e, dall'altro, alle norme di buona tecnica ed alle buone prassi, evitando in tal modo di delegificare la materia per il tramite di un rinvio ad atti regolamentari.

L'obiettivo di questo articolato normativo – in piena coerenza con la filosofia che aveva condotto, nello stesso arco di tempo, alla riforma delle attività ispettive in materia di lavoro⁽¹⁰⁾ – era quello di meglio qualificare i compiti di prevenzione e di informazione degli organi di vigilanza rispetto a quelli repressivi e sanzionatori. Il tutto nella convinzione che la prevenzione in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro dovesse essere affrontata non solo e non tanto in funzione del soddisfacimento degli aspetti meramente formali, ma di quelli più propria-

mente sostanziali, determinando il passaggio da una gestione della sicurezza per "regole" e "sanzioni" ad una, sostanziale e per questo assai più efficace, per "obiettivi" (c.d. *management by objectives*).

Coinvolto nel complessivo clima di contestazione, ad opera delle Regioni e di una parte del movimento sindacale, del processo di modernizzazione del mercato del lavoro avviato con la Legge Biagi, anche questo schema di decreto legislativo, pure approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2004⁽¹¹⁾, non ebbe seguito. Nel sostenere che le prescrizioni finalizzate alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro non rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, il Consiglio di Stato, con due pareri di chiara impronta politica⁽¹²⁾, sancì infatti un sostanziale diritto di veto da parte delle Regioni sulle proposte del Governo centrale chiudendo così, in modo alquanto sbrigativo e apparentemente definitivo, gli sforzi decennali di pervenire a una razionalizzazione della normativa.

Analogamente sarebbe probabilmente toccata anche allo schema di decreto legislativo di attuazione della delega contenuta nell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007⁽¹³⁾ – approvato, infatti, in tutta fretta (con non pochi difetti redazionali solo in parte superati nel mese trascorso tra l'approvazione in Consiglio dei Ministri e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), e, a seguito della caduta del Governo Prodi, a Camere oramai sciolte – se non fosse stato per una serie di tragici avvenimenti luttuosi tra cui il rogo, e la conseguente strage di operai, presso lo stabilimento di Torino della ThyssenKrupp⁽¹⁴⁾.

La decisiva spinta della opinione pubblica e delle più alte cariche istituzionali, in uno con la paziente e meritoria opera di mediazione del Ministro del lavoro Cesare Damiano, hanno così consentito di raggiungere, invero inaspettatamente, quell'ampio e (quasi) unanime consenso da parte delle Regioni⁽¹⁵⁾, necessario per intervenire su una materia come quella della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro che, come noto⁽¹⁶⁾ e come bene precisato nell'articolo di apertura del decreto legislativo n. 81 del 2008⁽¹⁷⁾, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione⁽¹⁸⁾, si muove sulle sabbie mobili di una competenza "concorrente" tra Stato e Regioni⁽¹⁹⁾.

Una prima valutazione d'insieme e proposte per un percorso di lettura del Testo Unico

Il richiamo, seppure sommario ⁽²⁰⁾, ai numerosi progetti e tentativi di Testo Unico che, via via, si sono succeduti nel corso del tempo non è superfluo. L'impianto del decreto legislativo n. 81 del 2008, lungi dal perseguire soluzioni radicalmente innovative ⁽²¹⁾, si colloca infatti in un solco da tempo tracciato, a partire dalla "bozza Biagi-Treu" del 1997, portando opportunamente a maturazione – con i necessari adattamenti e aggiornamenti richiesti dalla evoluzione del dato legale ⁽²²⁾ e fatta opportunamente salva la possibilità di interventi correttivi e integrativi in corso d'opera ⁽²³⁾ – una ricca e spesso pregevole elaborazione progettuale che, a sua volta, ha tratto beneficio da una intensa elaborazione dottrinale ⁽²⁴⁾ impegnata nel non facile compito di ricondurre a sistema l'imponente materiale normativo accumulato nel corso di oltre sessant'anni di storia giuridica ⁽²⁵⁾.

Se si eccettua il delicato – e controverso – profilo degli aspetti sanzionatori ⁽²⁶⁾, ancora sbilanciato in favore di una impostazione inutilmente repressiva, che enfatizza gli illeciti penali rispetto agli illeciti amministrativi e ai profili promozionali e prevenzionistici ⁽²⁷⁾, il raffronto testuale tra lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2004 e quello approvato, in via definitiva, dal Consiglio dei Ministri del 1° aprile 2008 mostra in effetti numerosi – e spesso sorprendenti – tratti di identità anche su corposi aspetti di dettaglio. Ma non solo. Al di là di un convergente – e già di per sé positivo – sforzo di coordinamento e razionalizzazione di un complicato intreccio di norme non sempre coerenti tra di loro, sono gli stessi aspetti di maggiore novità e interesse del Testo Unico a indicare una complessiva identità di obiettivi e contenuti ⁽²⁸⁾ tra cui, in particolare:

- l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori produttivi e a tutte le tipologie contrattuali o di lavoro indipendentemente dalla qualificazione del vincolo giuridico con l'imprenditore ⁽²⁹⁾;

- il tentativo di introdurre, per la prima volta ⁽³⁰⁾, misure di semplificazione e normative specifiche per il sistema delle imprese minori che, come noto, sono caratterizzate da

(Continua a pagina 4)

Novità editoriali



Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

a cura di Michele Tiraboschi con la collaborazione di Lorenzo Fantini, Luigi Golzio, Paolo Pennesi

Editore Giuffrè 2008

Un'opera editoriale innovativa, nella forma classica del commentario

di Edoardo Ghera

Con l'approvazione in via definitiva del decreto legislativo n. 81 del 2008 si compie un significativo passo in avanti sulla strada della sicurezza nei luoghi di lavoro e nella lotta quotidiana contro gli infortuni e le morti sul lavoro.

Il T.U. contiene una serie di rilevanti novità che possono rappresentare una svolta positiva per la realizzazione effettiva di un sistema di protezione e prevenzione nei luoghi di lavoro, che sia condiviso e partecipato.

Negli oltre 300 articoli, sono presenti norme già esistenti nel decreto legislativo n. 626 del 1994, ma vi sono molte disposizioni innovative. L'intento è quello di superare la complessità e la frammentazione di un *corpus* normativo, fatto di leggi, regolamenti e norme collettive, che si è venuto a formare nel corso di oltre cinquanta anni.

L'elaborazione di un T.U., quale preconditione indispensabile dell'effettività della tutela, ha come obiettivo, infatti, quello di riordinare, coordinare, e quindi razionalizzare, tutte le disposizioni sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso un provvedimento che dia uniformità alla tutela del lavoro su tutto il territorio nazionale.

In questo contesto, la redazione di un Commentario, con il quale si offre una visione organica della materia, rappresenta una preziosa risorsa per la interpretazione e la applicazione del sistema normativo disegnato col decreto legislativo n. 81 del 2008.

Un altro pregio dell'opera – ed un merito del suo curatore – è quello di avere selezionato ed organizzato un gruppo di giovani studiosi impegnandoli in un lavoro di analisi e di sistemazione del materiale normativo.

Concepito, secondo una dimensione interdisciplinare ed altamente specialistica, il Commentario costituisce un utile strumento, per la risoluzione di nodi problematici, a disposizione degli operatori e di tutti i soggetti interessati all'applicazione concreta e quotidiana delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Edoardo Ghera
*Professore ordinario di Diritto del lavoro
Università di Roma "Sapienza"*

un tasso di infortuni e incidenti sul lavoro notevolmente superiore a quello che si registra nelle grandi imprese;

- il coordinamento delle attività ispettive e di vigilanza, vero punto critico del sistema previgente⁽³¹⁾, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni tra i soggetti istituzionalmente a ciò deputati;

- la valorizzazione, da un lato, delle parti sociali e della bilateralità, nel tentativo di rilanciare il passaggio dalla «nocività conflittuale» alla «sicurezza partecipata»⁽³²⁾ e, dall'altro lato, dello strumento della formazione e informazione (anche nelle scuole e nelle Università) nell'ottica, rispettivamente, del potenziamento del controllo sociale e, in chiave preventiva e promozionale, del radicamento di una cultura della prevenzione;

- il tentativo, non sempre riuscito e, comunque, non particolarmente agevole, di assicurare una migliore corrispondenza tra infrazioni e sanzioni, tenendo conto dei compiti effettivamente svolti da ciascun soggetto ed utilizzando procedure che favoriscano la regolarizzazione del soggetto inadempiente;

- il tentativo, infine, di ripensamento dei modelli di organizzazione del lavoro e dei luoghi di lavoro in funzione della valutazione e della gestione del rischio, sia in generale sia con riferimento a situazioni specifiche o casi particolari.

È in una prospettiva di sostanziale continuità con il passato, resa del resto inevitabile dal rispetto degli elevati standard di tutela individuati e specificati - con normative spesso di dettaglio - a livello comunitario, che vanno dunque ora individuate le necessarie coordinate concettuali e le linee di politica del diritto attraverso cui leggere e interpretare la normativa contenuta nel nuovo Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

È per questa ragione - e anche per evitare di lasciare sullo sfondo i principali nodi sistemati e le più immediate questioni pratiche e operative affrontate e sollevate dal Testo Unico - che, in sede di prima lettura del decreto legislativo n. 81 del 2008, pare opportuno evitare una sterile e tutto sommato inutile (almeno in fase di prima applicazione) analisi formalistica e di dettaglio degli oltre trecento articoli che lo compongono. Centrale è, piuttosto, l'analisi dell'impianto complessivo della nuova disciplina⁽³³⁾, nonché la messa a fuoco degli attori della sicurezza

(datore di lavoro e lavoratore *in primis*), in modo da delineare con precisione il quadro dei rispettivi diritti, obblighi e responsabilità⁽³⁴⁾. Una volta identificati gli attori, e le molteplici posizioni giuridiche attive e passive che ne derivano, risulterà poi particolarmente agevole non solo inquadrare, in termini statici, l'oggetto della sicurezza (i luoghi e l'ambiente di lavoro), ma anche concorrere a definire, in termini dinamici e con attenzione ai profili organizzativi, gli aspetti cruciali della gestione del rischio e della prevenzione e delle emergenze, sia in un'ottica aziendalistica sia anche in una più ampia prospettiva istituzionale e in senso lato culturale⁽³⁵⁾ attraverso le leve del controllo, della formazione e della informazione e della partecipazione.

Svolta questa analisi, volta a ricondurre a sistema e ordinare le singole disposizioni di dettaglio contenute nel Testo Unico, sarà infine possibile cogliere e valutare con maggiore serenità e oggettività il nuovo punto di equilibrio tra una moderna concezione preventiva e promozionale della sicurezza e un'ottica più tradizionale, ma certo non meno importante per la garanzia della effettività della norma, attenta ai profili repressivi e sanzionatori su cui si sono concentrati, in sede di prima lettura, i principali commenti critici del decreto legislativo n. 81 del 2008⁽³⁶⁾.

Testo Unico, cultura della prevenzione e modernizzazione dei contesti organizzativi del lavoro

L'iter di approvazione del Testo Unico è stato alquanto complesso e, come noto anche ai non addetti ai lavori, ha alimentato accese polemiche soprattutto da parte del mondo imprenditoriale che non ha esitato a etichettare il decreto legislativo n. 81 del 2008 come inutilmente punitivo e repressivo⁽³⁷⁾.

Più che sulla utilità di un coordinamento della legislazione vigente, da nessuno contestata ed invero solo parzialmente riuscito, si è discusso, in particolare, sulla opportunità di

adottare provvedimenti così delicati a Camere oramai sciolte e, soprattutto, sull'onda emotiva di avvenimenti luttuosi che hanno poi inevitabilmente spinto ad enfatizzare, a torto o a ragione, i profili più propriamente sanzionatori della nuova disciplina. La legislazione italiana era del resto già pienamente in linea con gli elevati standard europei in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Mentre è vero che in molti casi, e non solo negli ampi segmenti di economia informale che caratterizzano il nostro Paese, anche le più elementari e collaudate regole di sicurezza, debitamente presidiate da robuste sanzioni penali, non sono minimamente rispettate.

... la spiegazione - e la possibile soluzione - del problema delle morti bianche degli infortuni sul lavoro ... impone di intervenire su un complesso intreccio di fattori organizzativi, culturali e comportamentali ancora tanto radicati negli ambienti di lavoro

In un Paese come il nostro, che conosce da tempo una delle legislazioni più avanzate del mondo, la spiegazione - e la possibile soluzione - del problema delle morti bianche e degli infortuni sul lavoro è, in effetti, tutta di ordine sostanziale, non formale, e impone di intervenire su un complesso intreccio di fattori organizzativi, culturali e comportamentali

ancora tanto radicati negli ambienti di lavoro. Come bene evidenziato anche dalla «Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"», leggi più moderne e sanzioni più severe sono certo importanti ma, di per sé, non potranno magicamente fermare la tragedia delle morti bianche e degli ancora numerosi infortuni sul lavoro in assenza di una vera cultura della prevenzione⁽³⁸⁾.

Con riferimento al delicato profilo della effettività delle norme, e delle relative sanzioni, non si può del resto dimenticare che lo stesso Governo che ha approvato il decreto legislativo n. 81 del 2008 aveva precedentemente promosso, a inizio della passata legislatura e con ampio consenso parlamentare, un provvedimento di portata devastante che la dice lunga su come la politica abbia sin qui affrontato il problema della sicurezza nei luoghi di lavoro. Con la

legge n. 241 del 2006, recante il provvedimento di «concessione di indulto», sono state infatti ridotte di tre anni le pene per tutti i reati commessi entro il 2 maggio 2006, tra cui gli omicidi colposi da infortunio sul lavoro e malattie professionali e numerose altre violazioni minori, con ciò realizzando uno degli usuali colpi di spugna che tanto ledono la credibilità delle istituzioni e il già debole senso di legalità su cui si basa l'effettività delle norme di legge e delle relative sanzioni.

Sia chiara subito una cosa, a scanso di equivoci. Gli argomenti portati da una parte del mondo imprenditoriale contro il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro non ci convincono. Una moderna cultura del lavoro, che ponga la persona al centro del sistema dei rapporti di produzione, non può tollerare alcun compromesso sulla integrità della vita umana, e questo anche a costo di un notevole incremento degli oneri economici e dei vincoli normativi in capo al sistema delle imprese. Al tempo stesso, però, è proprio questa nuova cultura del lavoro che oggi non può più permettere lo sciacallaggio sulle morti bianche, utilizzate non di rado a fini puramente politici e per alimentare, attraverso l'immagine evocativa del "padrone feroce" (39), l'ennesimo scontro ideologico tra capitale e lavoro.

Quello della sicurezza sul lavoro è un tema drammatico e troppo delicato per essere strumentalizzato a fini politici o, anche solo, per essere affidato a una cultura giustizialista che nulla ha a che vedere con una moderna politica prevenzionistica, la sola in grado di salvare vite umane. E di certo non ci consola affatto poter dimostrare, dati alla mano, che l'*escalation* di incidenti mortali degli ultimi mesi ha più una valenza mediatica che reale, visto che è da almeno dieci anni che il numero di morti sul lavoro rimane stabile e che il fenomeno degli infortuni sul lavoro è in costante diminuzione con tassi di incidenza peraltro inferiori rispetto alla media Europa (40).

Le morti e gli incidenti sul lavoro sono delle tragedie terribili, ma non sono il frutto della fatalità. Servono certamente buone norme. Ancor più decisivi sono tuttavia, per una vera prevenzione, i comportamenti concreti - e quotidiani - di tutti gli attori coinvolti: gli imprenditori, certamente e in prima fila, ma anche i lavoratori, i rappresentanti per la sicurezza e i vari organi chiamati a vigilare sull'adeguamento degli as-

setti organizzativi e/o sulla corretta attuazione delle leggi.

Nessuno oggi nega che esista un problema di qualità, conoscibilità ed esigibilità delle norme del diritto del lavoro, in generale (41), e delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in particolare. La strada del Testo Unico, su cui si lavora da oltre un decennio, è, dunque, una risposta pienamente condivisibile e da giudicare positivamente. A condizione, tuttavia, che non sia questa l'occasione, anche in sede di commenti e prime interpretazioni, per incrementare l'ambiguità e l'oscurità delle numerose norme (oltre trecento), con valutazioni autoreferenziali e inutilmente critiche che rendono poi praticamente impossibile, in un formalismo fine a se stesso, la loro reale conoscenza e concreta applicazione. Tanto più che, se è lecito anticipare un giudizio complessivo sul decreto legislativo n. 81 del 2008, così come confermato da una lettura sistematica del provvedimento (42), siamo in realtà di fronte a una sorta di "Codice della sicurezza", che raccoglie le principali norme vigenti. Altra cosa è, infatti, un vero e proprio Testo Unico che - come pure affermato all'articolo 1 del decreto, ove si esplicitano le finalità del provvedimento - dovrebbe coordinare e ricondurre a sistema disposizioni, di diversa ispirazione e natura, frutto di una stratificazione alluvionale, cosa che il decreto legislativo n. 81 del 2008 non fa o fa solo parzialmente.

Il rinvio a una imponente decretazione settoriale (43), non contemplata nel corpo del decreto, e il carattere di cedevolezza di molte norme rispetto a una successiva formazione regionale (44), conferma anzi come, allo stato e in attesa di futuri provvedimenti correttivi, sia improprio (anche se non inopportuno, almeno per semplicità espositiva) parlare di vero e proprio Testo Unico della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, posto che una porzione certo non trascurabile della normativa, quantunque per profili essenzialmente di specificazione e di dettaglio legati alle peculiarità di ciascun settore ovvero per la specifica materia trattata (45), si trova attualmente e, in futuro, ancora si potrà trovare o si troverà in svariati testi normativi. Per non parlare poi della tecnica di coordinamento con la disciplina previgente che, nel regime delle abrogazioni, persiste nell'utilizzo di for-

(Continua a pagina 6)

Bollettino Adapt-FMB

Frutto della collaborazione con il Centro Studi internazionali e comparati Marco Biagi, comprende due *newsletters* di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali.

Bollettino Ordinario

È una *newsletter* a cadenza settimanale che offre un'ampia documentazione internazionale, comunitaria, nazionale, nonché regionale e locale suddivisa per sezioni. Particolare attenzione viene dedicata alle tematiche: certificazione e interpellati, giurisprudenza italiana, agenzie del lavoro, servizi per l'impiego, somministrazione, istruzione, formazione, apprendistato, ricerca, università, mobilità dei lavoratori, immigrazione, contrattazione collettiva, salute e sicurezza, orario di lavoro, lavoro sommerso. Inoltre mette a disposizione raccolte statistiche, note economiche e rapporti istituzionali, segnalazione di bandi, concorsi e premi, attività Adapt/Centro Studi Marco Biagi.

Bollettino Speciale

Attivo dal novembre 2005, è una *newsletter* di approfondimento, a carattere monografico, su singole tematiche di attualità in materia di diritto del lavoro, relazioni industriali, formazione, che segue il modello della struttura in sezioni del Bollettino ordinario.

L'iscrizione al Bollettino è gratuita. Per iscriversi è sufficiente inviare una mail di richiesta all'indirizzo: csm@unimore.it, specificando nell'oggetto: **iscrizione bollettino**. Per richiedere la cancellazione specificare nell'oggetto della mail: **cancellazione**.

mule ambigue e incolori - «sono abrogati: [...] ogni altra disposizione legislativa e regolamentare nella materia disciplinata dal decreto legislativo medesimo incompatibili con lo stesso»⁽⁴⁶⁾ - come tali destinate ad alimentare l'incertezza del diritto applicabile.

Anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008 - che, in larga parte, si limita a recepire, non di rado acriticamente, la disciplina previgente - il vero problema resta dunque quello della conoscibilità e della effettiva applicazione delle norme che esistono; problema che, a nostro avviso, potrà essere realisticamente affrontato solo una volta messo da parte il tradizionale atteggiamento formalistico che ancora oggi tanto condiziona i comportamenti concreti di chi opera in contesti lavorativi sempre più differenziati e in rapida evoluzione.

È anche per questa ragione che, rispetto a talune proposte del recente passato⁽⁴⁷⁾, pare davvero una occasione persa l'aver rinunciato alla piena valorizzazione degli ambiti di buona tecnica così come delineati nelle norme emanate da CEN (Comitato Europeo di Normalizzazione), CENELEC (Comitato Europeo per la standardizzazione Elettrotecnica), ISO (Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione), IEC (Commissione Internazionale Elettrotecnica), UNI (Ente Nazionale di Unificazione), CEI (Comitato Elettronico Italiano). Eppure sarebbe stato quanto mai opportuno introdurre nel nostro sistema prevenzionistico un meccanismo di aggiornamento automatico degli standard

tecnici di sicurezza al progresso scientifico e tecnologico, con un rinvio, da un lato, ai principi generali di sicurezza europei e, dall'altro, alle norme di buona tecnica ed alle buone prassi, evitando in tal modo di delegificare la materia per il tramite di un rinvio ad atti regolamentari. Ciò avrebbe peraltro consentito anche di ripensare in termini innovativi - almeno per quanto attiene alle normative non direttamente incidenti sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, oggi assistite da sanzione penale in caso di loro inadempimento - il sistema sanzionatorio attraverso il meccanismo della disposizione destinato a operare a predizione di una nuova area di buona tecnica.

Nel commentare i recenti casi di morti bianche un autorevole commentatore come Luciano Gallino ha più volte e giustamente rilevato come l'incremento del fenomeno infortunistico sia in larga parte addebitabile ai recenti cambiamenti nei modelli organizzativi della produzione e del lavoro: il sempre più esteso ricorso alle esternalizzazioni e agli appalti, la diffusione di tipologie di lavoro atipico e temporaneo, la compresenza nei luoghi di lavoro di lavoratori con differenti regimi legali e contrattuali (somministrazione, appalto, distacco, ecc.)⁽⁴⁸⁾. Circostanza, questa, fuori discussione, come dimostra una oramai cospicua letteratura sulle principali cause degli infortuni sul lavoro e delle morti bianche⁽⁴⁹⁾. Così come però deve essere chiaro che questo fenomeno non si contrasta con un improponibile ritorno ai modelli organizzativi d'impresa e alle tipologie contrattuali

del passato e, tanto meno, con un inasprimento (teorico, in attesa dell'immane condono) delle sanzioni le quali, a ben vedere, poco hanno a che fare con una logica autenticamente promozionale e preventiva.

Vero è, semmai, che proprio l'eccesso di regolamentazione statutale, il formalismo giuridico fine a se stesso e i tanti vincoli culturali alla modernizzazione del diritto del lavoro hanno finito, il più delle volte, per disincentivare il sistema delle imprese - specie quelle di piccole e medie dimensioni - a cogliere e realizzare gli aspetti sostanziali, di natura organizzativa e comportamentale, che rendono effettivo il rispetto delle leggi vigenti. Di modo che, in attesa della completa messa a regime del Testo Unico, anche attraverso ulteriori - e, allo stato, inevitabili - interventi di riordino e coordinamento della disciplina vigente, la vera battaglia per ambienti di lavoro più sicuri e decenti passa ancora una volta dalla porta della modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali del lavoro e, dunque, dalla modernizzazione del diritto del lavoro, perché vincoli obsoleti e norme inesigibili spingono inevitabilmente nella direzione degli abusi e della improvvisazione che sono alcune delle principali cause delle tante tragedie sul lavoro.

Michele Tiraboschi
Professore ordinario
Diritto del lavoro
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia

Note

(1) Nel Consiglio dei Ministri del 1° aprile 2008.

(2) Ampia documentazione sul complesso iter di approvazione del d.lgs. n. 81 del 2008 e sui precedenti progetti di Testo Unico è reperibile in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico (della salute e sicurezza sul lavoro)*.

(3) Cfr. il d.d.l. n. 2154/1990 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*), contenente il «Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro», di iniziativa dei senatori Toth e Lama.

(4) Cfr. M. Biagi (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, Maggioli, Rimini, 1991. La normativa europea in materia è reperibile

in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (fonti internazionali e comunitarie)*.

(5) Sul d.lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni e, in generale, sulla disciplina previgente, anche di matrice comunitaria, si rinvia al materiale di documentazione e alla *literature review*, pubblicata all'indirizzo www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

(6) Vedi ora la relazione tecnico-normativa di illustrazione del d.lgs. n. 81 /2008 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

(7) L. n. 146/1994.

(8) Cfr. già C. Smuraglia, *Il Testo Unico d'igiene e sicurezza del lavoro*, documento del 17 giugno 1991 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

(9) I testi prodotti dalla Commissione Biagi sono pubblicati sul fascicolo n. 1/1998 di *DRI* e sono reperibili anche in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*.

(10) Cfr. il d.lgs. n. 124/2004 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*).

(11) Il testo dello schema di decreto legislativo è reperibile in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*.

(12) Consiglio di Stato parere 31 gennaio 2004, n. 11996/2004, e

parere 7 aprile 2005, n. 2741/2005, entrambi in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (sentenze sulla)*.

(¹³) Sulla delega in particolare vedi i contributi di M. Lai, *La sicurezza del lavoro tra Testo Unico e disposizioni immediatamente precettive*, e F. Basenghi, *La ripartizione degli obblighi di sicurezza nel nuovo impianto legale*, in *DRI*, 2008, n. 2.

(¹⁴) Si vedano, in proposito, gli impressionanti «elementi informativi» raccolti, a seguito di audizioni e sopralluoghi, nella *Relazione finale* approvata dalla «Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette “morti bianche”», istituita con deliberazione del Senato della Repubblica, 18 ottobre 2006, in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*, qui 13-16.

(¹⁵) Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, parere favorevole del 12 marzo 2008 (con proposte di emendamenti, integralmente accolti) con la sola eccezione della Regione Veneto (in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

(¹⁶) Si veda la relazione tecnico-normativa di accompagnamento del d.lgs. n. 81/2008, punti c) e d) (in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

(¹⁷) Cfr. l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, che pone giustamente l'accento sulla necessità di garantire «uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

(¹⁸) L. cost. n. 3/2001 (in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Fonti*).

(¹⁹) Si veda ancora la *Relazione finale* della Commissione sugli infortuni sul lavoro, cit., e ivi, in particolare, le note conclusive.

(²⁰) Per un raffronto tra i diversi progetti di Testo Unico si rinvia alla documentazione pubblicata in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico*.

(²¹) Vedi ora la relazione tecnico-normativa di illustrazione del d.lgs. n. 81/2008, cit.

(²²) Accanto alle disposizioni immediatamente precettive contenute nella l. n. 123/2007, su cui vedi il contributo di M. Lai, *op. cit.*, si ricorda che con il d.lgs. n. 81/2008 sono state recepite la direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/40/CE, sulle prescri-

zioni minime di sicurezza e salute relative alla esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) e la direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/25, concernente le prescrizioni minime di sicurezza e salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (radiazioni ottiche). Si è data così attuazione alla legge comunitaria 2006 (l. n. 13/2007).

(²³) L'art. 1, comma 6, della l. n. 123/2007 contempla, infatti, la possibilità, entro dodici mesi dalla entrata in vigore del decreto, di adottare disposizioni integrative e correttive.

(²⁴) Si rinvia alla *literature review* pubblicata in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

(²⁵) Cfr. la relazione illustrativa del d.lgs. n. 81/2008 (in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

(²⁶) Su cui vedi il contributo di M. Lepore, *L'apparato sanzionatorio*, in *DRI*, 2008, n. 1.

(²⁷) Sul regime sanzionatorio si veda, per contro, l'impostazione assai più moderna contenuta nelle proposte Commissione Biagi (in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

(²⁸) Sul punto si vedano i Dossier Adapt/Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi del 2 maggio 2007 (*Morti bianche: norme nuove, formalismi vecchi*) e del 5 febbraio 2007 (*Verso un Testo Unico della sicurezza sul lavoro?*), in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

(²⁹) Si vedano, al riguardo, le chiare indicazioni delle istituzioni comunitarie in questa direzione e, segnatamente, la raccomandazione del Consiglio Europeo 18 febbraio 2003, n. 2003/134/CE, relativa al miglioramento della protezione della salute e della sicurezza sul lavoro dei lavoratori autonomi, cui *adde* la risoluzione del Consiglio 25 giugno 2007 su una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul lavoro (2007-2012), entrambe in *www.fmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (fonti internazionali e comunitarie)*.

(³⁰) Nelle norme sulla sicurezza previgenti erano in effetti del tutto assenti criteri prevenzionistici specifici, anche in chiave promozionale, per le piccole imprese. L'intero impianto

del d.lgs. n. 626/1994, di attuazione degli standard comunitari vigenti in materia, era stato infatti modellato sulla realtà della grande e media impresa industriale e con assetti organizzativi del lavoro di tipo tradizionale. La stessa previsione di peculiari categorie di rischio – e i corrispondenti regimi sanzionatori – erano pensati in funzione di adempimenti tecnici e formali tendenzialmente uniformi a tutti o quasi i livelli dimensionali d'impresa. Maggiore attenzione era stata indubbiamente prestata al principio, proprio della legislazione europea, secondo cui le direttive emanate a tutela dell'ambiente di lavoro non devono imporre vincoli finanziari, amministrativi e giuridici di natura tale da ostacolare lo sviluppo e la creazione di piccole e medie imprese. Ma ciò non era avvenuto attraverso la puntuale definizione di misure alternative e specifiche per la realtà delle piccole imprese. Coerente a una tradizione normativa orientata al rispetto di precetti formali più che al perseguimento di obiettivi sostanziali, il nostro legislatore si era piuttosto limitato, in alcuni casi particolari, a disporre semplicemente la non applicazione ovvero l'alleggerimento degli adempimenti più onerosi.

(³¹) Si vedano, in particolare, le conclusioni contenute nella *Relazione finale* della Commissione di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, cit.

(³²) Secondo la felice formulazione di M. Biagi, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in M. Biagi (a cura di), *op. cit.*

(³³) Si vedano i contributi di F. Basenghi, *op. cit.*, e F. Bacchini, *Il c.d. Testo Unico sulla sicurezza: sguardo d'insieme e prime riflessioni*, che segue in *q. Sezione*, nonché i contributi di L. Fantini e A. Faventi raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*

(³⁴) Si veda l'intervento di A. Antonucci, *Il campo di applicazione "oggettivo" e "soggettivo" della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori*, in *DRI*, 2008, n. 1, nonché i contributi sui soggetti della sicurezza raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*

(³⁵) Si vedano i contributi raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*

(³⁶) Si veda l'intervento di M. Lepore, *L'apparato sanzionatorio*, cit.

(³⁷) *Testo Unico su salute e sicurezza: la posizione delle imprese*, dichiarazione di Alberto Bombassei, Vicepresidente Confindustria per le relazioni industriali, 5 marzo 2008.

Si veda altresì il testo della audizione di Confindustria, del 26 aprile 2007, sul disegno di legge delega al Governo per l’emanazione di un Testo Unico per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Entrambi i documenti sono reperibili in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*. Tra i vari interventi critici apparsi su *Il Sole 24 Ore*, si veda la netta posizione del Direttore dell’area Relazioni Industriali e Affari Sociali di Confindustria, G. Usai, *Con le sanzioni non si crea una vera tutela*, 6 maggio 2008, 1.

⁽³⁸⁾ Cfr. le note conclusive della *Relazione finale* della Commissione di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, cit.

⁽³⁹⁾ L’immagine del “padrone feroce” è richiamata, in tema di morti bianche, da *Il Riformista* del 5 marzo 2008.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. altresì i dati forniti il 1° maggio 2008 dall’Osservatorio sugli infortuni dell’Inail in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)* e la *Relazione finale* della Commissione sugli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», cit.

⁽⁴¹⁾ Si veda il Dossier Adapt/Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi del 4 dicembre 2007 *Lavoro: il peso della regolazione*, in www.fmb.unimore.it.

⁽⁴²⁾ Cfr. M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*

⁽⁴³⁾ Art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

⁽⁴⁴⁾ Art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

⁽⁴⁵⁾ Si pensi, in particolare, al d.lgs. n. 151/2001 (c.d. «Testo Unico» sulla maternità, in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Maternità*) e al d.lgs. n. 66/2003 in tema di

orario di lavoro (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Orario di lavoro*).

⁽⁴⁶⁾ Art. 304, comma 1, lett. d, del d.lgs. n. 81/2008.

⁽⁴⁷⁾ Si veda lo schema di Testo Unico approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2004 (cit. *supra*, nota 11).

⁽⁴⁸⁾ L. Gallino, *Il progetto incidenti zero*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2008; Id., *La cultura d’impresa e le morti sul lavoro*, in *La Repubblica*, 4 gennaio 2008; Id., *Se il mestiere è un pericolo*, in *La Repubblica*, 14 aprile 2007.

⁽⁴⁹⁾ Sui rapporti tra tutela della salute e sicurezza sul lavoro e nuovi modelli organizzativi del lavoro si rinvia alla *literature review* su *Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, pubblicata in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

Il decreto legislativo n. 81 del 2008 Uno sguardo d’insieme

di Davide Venturi

L’impianto della norma Suddivisione in titoli

La suddivisione in titoli rispecchia un ordine sistematico di approccio alla materia prevenzionistica. Dal punto di vista della tecnica normativa, il Testo Unico segue un percorso logico-giuridico che parte dalla definizione dei principi comuni, per poi addentrarsi nella disciplina di settori lavorativi che comportano rischi particolari e di particolare gravità.

Nel titolo I è contenuto l’impianto definitorio, e tutto il sistema organizzativo della sicurezza: la definizione del processo di valutazione del rischio, con la relativa previsione degli attori della sicurezza (il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza – compresi quelli territoriali e di sito produttivo –, il medico competente). Segue poi la disciplina delle lavorazioni comportanti movimentazione manuale dei carichi (titolo VI) e l’uso di attrezzature munite di videoterminali (titolo VII), la cui diffusione – in entrambi i casi – nei processi di lavoro è tale da dovere quasi sempre essere oggetto di valutazione del rischio in azienda.

Il Testo Unico, poi, individua alcuni settori lavorativi ed alcune lavorazioni che presentano rischi particolari, come quelli dell’attività lavorativa nei cantieri edili (titolo IV), le lavorazioni che comportano l’esposizione dei lavoratori ad agenti fisici, come rumore, vibrazioni, campi elettromagnetici e radiazioni ottiche artificiali (titolo VIII), l’esposizione a sostanze pericolose, come agenti chimici, agenti cancerogeni e mutageni e amianto (titolo IX), l’esposizione agli agenti biologici (titolo X) e l’esposizione ad ambienti dove si possono creare atmosfere esplosive (titolo XI).

Sempre sul piano della tecnica normativa, una interessante novità riguarda l’apparato sanzionatorio, le cui disposizioni normative non vengono più tradizionalmente raggruppate in uno speciale titolo conclusivo della norma, ma sono invece suddivise nei diversi titoli, creando un sistema di sanzioni differenziate in relazione alla natura dell’obbligo violato, sia esso di contenuto generale (titolo I), ovvero specifico rispetto ad un settore particolare di rischio (altri titoli).

I soggetti della sicurezza Lavoratore

La norma amplia notevolmente la nozione di lavoratore ai fini prevenzionistici. Infatti, lavoratore tutelato è ogni *persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un’arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici o familiari*.

Gli elementi che caratterizzano questa definizione sono quindi i seguenti:

- il lavoratore è una persona: cioè una persona fisica (l’interazione tra organizzazioni diverse è disciplinata dall’articolo 26 sull’appalto interno di servizi);
- il lavoratore è tutelato indipendentemente dalla tipologia contrattuale che lo lega al suo datore di lavoro, e ciò significa che la tutela si estende a tutte le forme contrattuali atipiche;
- l’elemento oggettivo che vale a caratterizzare in termini definitori la figura del lavoratore riguarda il

suo inserimento nell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato. Quindi, l'elemento distintivo del legame tra datore di lavoro e lavoratore non appare più la tipologia contrattuale che ne regola il rapporto, bensì la circostanza di fatto che il lavoratore sia inserito nell'organizzazione del datore di lavoro;

- il lavoratore è tale ai fini della tutela della salute e della sicurezza anche se presta la propria opera a titolo gratuito, cioè anche nel caso in cui operi all'interno dell'organizzazione del datore di lavoro *anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione*, per cui è da intendere superata l'interpretazione fornita da una circolare ministeriale (*circ. Min. lav. n. 172/1996*), nella parte in cui limitava l'ambito soggettivo di tutela per gli studi professionali ai soli casi in cui vi fosse la presenza di lavoratori subordinati.

Dalla definizione di lavoratore, dunque, emerge l'intento di seguire, ai fini della prevenzione e della protezione dei lavoratori, il principio di effettività della tutela. In altre parole, il sistema disegnato dal Testo Unico fornisce una definizione di lavoratore autonoma rispetto a quella dell'articolo 2094 del codice civile e dunque dal tradizionale alveo del diritto del lavoro. Il Testo Unico, infatti, sostanzialmente riconduce la figura di lavoratore all'inserimento di

una persona fisica all'interno dell'organizzazione del datore di lavoro.

Questa definizione di lavoratore ai fini delle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro costituisce una novità rispetto alla portata definitoria di lavoratore come lavoratore subordinato contenuta all'articolo 2, lettera a, del decreto legislativo n. 626 del 1994.

Insomma, lavoratore è colui che viene inserito nell'organizzazione altrui, svolgendo attività etero-organizzate.

L'**etero-organizzazione** fornita da una materia di sicurezza sostituisce il tradizionale concetto di etero-direzione seguito ancora dal decreto legislativo n. 626 del 1994.

Anche l'ambito dell'equiparazione alla nozione di lavoratore viene arricchito, e accanto alle tradizionali figure del socio di cooperativa e del socio di società di persone che presta la propria attività lavorativa, viene inserito anche l'associato in partecipazione, in precedenza espressamente escluso da un'interpretazione ministeriale (*circ. n. 172/1996*). Ma l'ambito dell'equi-

parazione va ben oltre, e giunge a tutelare anche l'attività di volontariato ed il servizio civile.

Datore di lavoro

Il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui

ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione della stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa.

Questa definizione contiene al contempo una nozione di datore di lavoro in senso formale, che risulta del tutto in continuità con la previgente definizione contenuta nel decreto legi-

slativo n. 626 del 1994, ed una nozione di tipo sostanziale, legata all'esercizio di fatto del potere organizzativo.

La prima fa leva sul tradizionale concetto della titolarità del rapporto di lavoro, e non necessita di particolari commenti, mentre la seconda concentra la portata definitoria sulla nozione di responsabilità dell'orga-

Una interessante novità riguarda l'apparato sanzionatorio, le cui disposizioni normative sono suddivise nei diversi titoli, creando un sistema di sanzioni differenziate in relazione alla natura dell'obbligo violato

Diritto delle Relazioni Industriali

Il numero 2/2008 di **Diritto delle Relazioni Industriali** riserva una specifica attenzione al tema della salute e sicurezza, ai nodi problematici e ai profili di rilevanza sistemica, oltre che alle interpretazioni applicative della materia a fronte della recente emanazione del Testo Unico.

All'interno di della sezione Ricerche *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro: prime interpretazioni*, segnaliamo i contributi di:

Michele Tiraboschi, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico»*

Marco Lai, *La sicurezza del lavoro tra Testo Unico e disposizioni immediatamente precettive*

Francesco Bacchini, *Il c.d. Testo Unico sulla sicurezza: sguardo d'insieme e prime riflessioni*

Francesco Basenghi, *La ripartizione degli obblighi di sicurezza nel nuovo impianto legale*

Annamaria Antonucci, *Il campo di applicazione "oggettivo" e "soggettivo" della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori*

Michele Lepore, *L'apparato sanzionatorio*

Si ricorda che i soci Adapt e gli abbonati al Bollettino Adapt hanno diritto al 10% di sconto sul costo annuale dell'abbonamento alla Rivista.

nizzazione basata sul criterio sostanziale dell'esercizio dei poteri decisionali e di spesa.

Anche se la nozione precedente di datore di lavoro ai fini della sicurezza contemplava anch'essa una nozione formale ed una nozione sostanziale (l'articolo 2, comma 1, lettera b, decreto legislativo 626 del 1994), tuttavia la nozione sostanziale del precedente testo scontava un'ampiezza definitoria assai meno estesa di quella adottata dall'attuale regime normativo. Infatti, in relazione alla nozione sostanziale, mentre in precedenza si faceva riferimento alla *responsabilità dell'impresa* stessa ovvero dell'unità produttiva, oggi si parla di *responsabilità dell'organizzazione*, laddove il termine organizzazione è assai più ampio di quello di impresa.

Inoltre, il nuovo concetto di *responsabilità dell'organizzazione* viene definito secondo criteri del tutto sostanziali, consistenti nell'esercizio, in concreto, dei *poteri decisionali e di spesa*, laddove il precedente testo richiamava un più formale criterio di titolarità dei *poteri decisionali e di spesa*. La sostituzione del criterio sostanziale dell'esercizio dei poteri a quello formale della titolarità dei poteri risponde ad una condivisibile esigenza di effettività dell'organizzazione dei sistemi aziendali di sicurezza sul lavoro, finalizzati ad una sempre più reale efficacia della protezione dei lavoratori dai rischi di infortunio e di malattia professionale.

L'esternalizzazione tra scelta organizzativa e organizzazione della sicurezza

L'appalto ex articolo 26

Una speciale menzione meritano le disposizioni contenute nell'articolo 26 del Testo Unico in materia di appalti, ed in particolare di appalti interni di servizi.

Si tratta a mio avviso di una disposizione centrale nell'impianto normativo, perché costituisce la seconda faccia della medesima medaglia: da un lato di essa c'è l'ampiezza della nozione di datore di lavoro, improntate ad un'esigenza di effettività della tutela di chi è inserito nell'altrui organizzazione aziendale; dall'altro lato c'è la disciplina, contenuta all'articolo 26, di tutte le situazioni in cui prevale, rispetto al criterio dell'inserimento nell'altrui organizzazione, l'esigenza di raccordo tra due diversi sistemi organizzativi della sicurezza sul lavoro: cioè il caso in cui si sia in presenza di due

aziende, intese come *il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato*, i cui diversi sistemi di prevenzione devono essere raccordati.

Per quanto riguarda la materia della salute e sicurezza sul lavoro, ciò che davvero rileva nell'appalto interno è l'interferenza e l'interazione di due sistemi di sicurezza tra loro diversi ed autonomi: quello predisposto dal committente, nei cui locali aziendali viene svolto il contratto di appalto, e quello dell'appaltatore, alle cui dipendenze operano i lavoratori interessati.

La rilevanza della componente organizzativa nell'appalto risulta molto evidente nell'ipotesi di appalto interno, ed in particolare nell'appalto interno di servizi, laddove più labili e meno nette sono le distinzioni tra somministrazione illecita ed appalto genuino ai sensi dell'articolo 29, comma 1, del decreto legislativo n. 276 del 2003. Criteri distintivi:

- **organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore**, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto;
- **assunzione da parte dell'appaltatore del rischio d'impresa**.

Si può quindi ritenere che gli elementi caratterizzanti il contratto di appalto che valgono a distinguerlo dalla somministrazione evidenziano, in termini prevenzionistici, un'esigenza fondamentale di raccordo e coordinamento tra due diversi sistemi di organizzazione della sicurezza, che si trovano ad interagire nell'esecuzione dell'appalto interno.

Al riguardo, il decreto legislativo n. 81 del 2008, oltre a imporre specifici obblighi informativi e di cooperazione in capo al committente ed all'appaltatore, previsti dai primi due commi dell'articolo 26, disciplina al terzo comma uno strumento operativo molto importante e piuttosto innovativo, costituito dall'obbligo, in

capo al committente, di elaborare *un unico documento di valutazione dei rischi*, la cui funzione è di eliminare, o almeno ridurre al minimo, i rischi interferenziali tra le due organizzazioni imprenditoriali del committente e dell'appaltatore. Questo documento, la cui obbligatorietà è limitata all'ipotesi di appalto interno, è allegato al contratto di appalto.

Si osserva che questa disposizione rappresenta una interessante novità organizzativa che ha la finalità di coordinare in concreto l'attività dell'appaltatore con quella del committente. In sostanza, lo scopo di questo documento è dunque di rendere effettiva ed efficace l'azione di prevenzione e protezione dei lavoratori dipendenti dall'appaltatore che si trovano ad operare nei locali del committente, e quindi nella necessità di interagire con l'organizzazione del committente medesimo.

Altra importante previsione, che è estesa tanto agli appalti pubblici quanto agli appalti privati, è l'obbligo, previsto a pena di nullità del

Il nuovo concetto di responsabilità dell'organizzazione viene definito secondo criteri del tutto sostanziali, consistenti nell'esercizio, in concreto, dei poteri decisionali e di spesa

contratto ex articolo 1418 del codice civile, della specifica indicazione nel contratto di appalto dei costi relativi alla sicurezza del lavoro, con particolare riferimento ai costi propri sostenuti dall'appaltatore per l'esecuzione dello specifico appalto. Questa disposizione, che nasce nell'appalto pubblico al fine di evitare che la previsione normativa del massimale ribasso di ga-

ra venisse ottenuta mediante un illegittimo ribasso dei costi relativi alla sicurezza dei lavoratori, nell'appalto privato ha la funzione analoga di impedire alle parti di confondere le somme dovute dal committente come remunerazione del servizio o dell'opera coi costi che l'appaltatore deve comunque sostenere per garantire la sicurezza dei propri lavoratori. Sul piano pratico, poi, l'effettiva assunzione dei costi di sicurezza dedotti in contratto da parte dell'appaltatore può essere oggetto di verifica ispettiva in materia di salute e sicurezza, sia in funzione prevenzionistica, sia a seguito di infortunio sul lavoro per le relative indagini di poli-

zia giudiziaria, e di conseguente giudizio penale, ai fini di valutare le eventuali responsabilità del datore di lavoro nell'evento infortunistico.

Leggendo quindi questi obblighi in materia di sicurezza alla luce dei criteri distintivi dell'appalto rispetto alla somministrazione di lavoro contenuti nell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003, si nota a mio parere una certa coerenza, soprattutto se si pensa all'appalto interno di servizi. Infatti, il rispetto degli obblighi di informazione e di coordinamento rappresenta un rilevante indicatore del requisito dell'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, mentre l'evidenziazione nel contratto di appalto dei costi della sicurezza costituisce specularmente un chiaro sintomo della concreta assunzione da parte dell'appaltatore del rischio di impresa. Complessivamente, quindi, si deve concludere che una corretta gestione degli obblighi di sicurezza tra committente ed appaltatore, è certamente rilevante ai fini del riconoscimento, anche in sede di verifica ispettiva, della genuinità dell'appalto ai sensi dell'articolo 29, comma 1, del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Entrata a regime

Il Testo Unico è entrato in vigore il 15 maggio 2008, per gli aspetti di portata generale, a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 30 aprile 2008. Tuttavia, fino all'ultimo momento, in sede di passaggio del testo presso le commissioni parlamentari, la messa a regime dei nuovi adempimenti, al pari della disciplina del regime sanzionatorio, è stata oggetto di vivace discussione tra parti politiche e, fuori dal Parlamento, tra le stesse parti sociali. Questo dibattito ha portato ad una applicazione a fasi differite del decreto. Molti sono, in tutto il Testo Unico, i regolamenti che dovranno essere emanati per completarne la disciplina.

Limitiamoci qui ad alcune osservazioni generali.

L'articolo 306, comma 2, stabilisce infatti che gli obblighi del datore di lavoro in materia di redazione del documento di valutazione del rischio - ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lett. a, in combinato disposto con l'articolo 28 sull'oggetto della valutazione dei rischi, nonché tutte «le altre disposizioni in tema di valutazione dei rischi» - diventino efficaci soltanto decorsi novanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Mancano pochi giorni ormai.

Però, è di pochi giorni or sono la notizia che questo termine verrà spostato al 1° gennaio 2009 (disegno di legge di conversione del decreto legge n. 97 del 2008).

Di grande interesse è poi la questione dell'entrata a regime del sistema di valutazione del rischio nella piccola impresa (fino a dieci lavoratori), per cui fino a 18 mesi dopo l'emanazione di un decreto interministeriale che dovrà individuare le *procedure standardizzate*, e comunque entro il 30 giugno 2012, sarà in vigore un *regime di applicazione molto parziale*.

Infatti in questa ipotesi, per il momento, la valutazione del rischio è *autocertificata* e non segue particolari procedure ad esclusione delle lavorazioni più pericolose espressamente previste. Le aziende che occupano fino a dieci lavoratori, secondo i dati Unioncamere 2007, sono circa l'82,9% delle imprese italiane. Pur se una percentuale di queste svolgono le lavorazioni pericolose per le quali è esclusa la possibilità dell'autocertificazione, tuttavia restano comunque maggioritarie le aziende italiane che possono ricorrere a questo strumento. Quindi, a mio avviso, data la centralità del procedimento di valutazione dei rischi in materia di sicurezza, attualmente la previsione dell'autocertificazione compromette significativamente l'applicazione del dichiarato principio di effettività.

Anche per il pubblico impiego, il processo di entrata a regime del Testo Unico non è uniforme. Ci si riferisce in particolare alle P.A. a regime di applicabilità c.d. compatibile, cioè sostanzialmente alle P.A. che si occupano di ordine pubblico interno ed esterno (forze armate), di Protezione Civile e di istruzione sia scolastica che universitaria. Nei confronti di costoro, fino all'emanazione del previsto regime regolamentare da adottare entro 1 anno (articolo 3, comma 2), si applica il regime previgente, cioè trovano attuazione alcune norme (tra cui il decreto legislativo n. 626 del 1994) che sono state d'altra parte espressamente abrogate con effetto immediato ai sensi dell'articolo 304 del Testo Unico. Su questo, la tecnica normativa non è stata evidentemente perfetta. Lo stesso sistema, comunque, viene previsto per l'applicazione del Testo Unico alle organizzazioni di volontariato.

Abrogazioni

Quanto alle abrogazioni, l'articolo

304 dispone l'abrogazione delle norme che hanno fatto la storia della sicurezza in Italia. Si tratta delle seguenti disposizioni:

- il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547;
- il decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 1956 n. 164;
- il decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 303, fatta eccezione per l'articolo 64;
- il decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277;
- il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626;
- il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 493;
- il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494;
- il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 187;
- l'articolo 36 *bis*, commi 1 e 2 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 5 agosto 2006 n. 248;
- gli articoli 2, 3, 5, 6 e 7 della legge 3 agosto 2007, n. 123;

È quindi prevista una norma di chiusura che dispone l'abrogazione di «ogni altra disposizione legislativa e regolamentare nella materia disciplinata dal decreto legislativo medesimo incompatibili con lo stesso». Questa formulazione normativa non appare particolarmente felice, poiché presuppone un giudizio di compatibilità delle norme non espressamente abrogate che non viene risolto dalla norma stessa, con conseguenti possibili futuri problemi interpretativi.

In altre occasioni, si osserva, il legislatore ha operato una scelta di tecnica legislativa preferibile e maggiormente corretta in funzione del riordino di materie complesse e frammentate in più fonti normative anche assai risalenti. È ad esempio il caso del decreto legislativo n. 66 del 2003, laddove all'articolo 19 concernente le abrogazioni, viene stabilito che dall'entrata in vigore del decreto legislativo stesso «sono abrogate tutte le disposizioni legislative e regolamentari nella materia disciplinata dal decreto legislativo medesimo, salve le disposizioni espressamente richiamate». Questo tipo di formulazione, infatti, al contrario di quanto disposto nel decreto legislativo n. 81 del 2008, non lascia all'interprete le valutazioni sulla vigenza o meno delle norme precedenti in materia, poiché esse sono automaticamente abrogate se non specificamente richiamate.

Sul piano della tecnica normativa, poi, si intende anche sollevare qualche perplessità in merito alla reale

configurabilità come Testo Unico del decreto legislativo n. 81 del 2008. Infatti, oltre alla previsione che esso contiene di numerosi decreti attuativi, la norma richiama alcune disposizioni in materia di sicurezza senza abrogarle, e senza inserirne i contenuti all'interno del proprio articolato. Ad esempio, restano in vigore sia il DPR n. 302 del 1956, le cui disposizioni integrano la norma, sia la legge n. 230 del 1995 in materia di radiazioni ionizzanti.

Apparato sanzionatorio

Le sanzioni penali

Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio, la prima osservazione riguarda la scelta effettuata di mantenere l'impianto di base, fondato sulla configurazione delle violazioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori come reati, in continuità con l'impianto contenuto nel decreto legislativo n. 626 del 1994, e precisamente come:

- reati contravvenzionali;
- reati di pericolo e di pura condotta;
- reati colposi (*contravvenzioni*).

Quindi, la scelta del legislatore favorisce la semplicità nell'accertamento del reato, in considerazione sia dell'elemento soggettivo che caratterizza il reato contravvenzionale, cioè la semplice *colpa*, sia della configurazione oggettiva del reato, che si consuma con la sola messa in pericolo del bene tutelato: la salute e la sicurezza del lavoratore, senza necessità di accertamento di un evento dannoso e del relativo nesso di causalità.

Nella pratica degli organi di vigilanza in materia di sicurezza, vale a dire degli organi di polizia giudiziaria (Asl in via generale e DPL/Servizi ispettivi *ratione materiae*), l'accertamento delle violazioni è immediato, e viene documentato ai fini della prova anche mediante l'uso delle fotografie digitali, che fanno ormai parte del normale fascicolo ispettivo.

Sempre in continuità col passato, viene confermata l'applicazione dell'istituto della prescrizione obbligatoria (articolo 301), già previsto dal decreto legislativo n. 758 del 1994, e successivamente rivisto e rafforzato dal decreto legislativo n. 124 del 2004 di riforma dei poteri ispettivi in materia di lavoro, che ha completato la c.d. riforma Biagi. Questo strumento normativo, che ha la funzione di semplificare il ripristino della legalità attraverso una effettiva *decongestione* dei tribunali penali, registra una percentuale di successo eleva-

tissima, per cui la sanzione penale, attraverso l'esecuzione della prescrizione formulata dall'organo di vigilanza, viene derubricata a sanzione amministrativa, al cui pagamento consegue l'estinzione dell'azione penale.

Rispetto a questo modello sanzionatorio, che prevede una sorta di supervisione dell'azione dell'organo di vigilanza da parte del P.M., ma anche una sostanziale riduzione dei compiti e dei tempi di lavoro dei magistrati penali, fa eccezione la previsione - nuova rispetto al precedente ordinamento e non priva di critiche in fase di redazione del Testo Unico e dopo - dell'articolo 55, comma 2, che commina la sanzione del solo arresto (da 6 mesi a 1 anno e 6 mesi) al datore di lavoro che ometta la valutazione dei rischi e l'adozione del documento di valutazione del rischio nelle aziende in cui è obbligatoria l'istituzione del SPP (sono escluse solo le aziende industriali sopra i 200 dipendenti e le strutture di ricovero e cura), e nelle aziende che effettuano lavorazioni particolarmente rischiose (es.: rischio biologico elevato, atmosfere esplosive, agenti cancerogeni e mutageni, e lavorazioni edili oltre i 200 uomini-giorno). Data la buona prova, in termini di effettività della sanzione, dimostrata dal meccanismo della *prescrizione obbligatoria*, si spera che nella preoccupazione (forse un po' politica) di individuare punizioni più severe per gli illeciti più gravi, non si nasconda il rischio di prescrizioni in massa (i termini sono quelli brevi dei reati contravvenzionali), che potrebbero ottenere nella pratica l'effetto contrario a quello voluto dal legislatore, vale a dire l'impunità.

Molto interessante è poi l'applicazione nel Testo Unico del principio di specialità in materia sanzionatoria (articolo 298), che riprende la previsione dell'articolo 15 del codice penale. Tuttavia, è stato osservato che opportunamente il Testo Unico ha sostituito la controversa locuzione *stessa materia*, col più puntuale e chiaro concetto di *stesso fatto*. Per cui, se lo stesso fatto è punito da una disposizione sanzionatoria di tipo generale (contenuta nel titolo I) e da una di tipo speciale (altri titoli), si applica sempre e solo quella speciale.

Le sanzioni amministrative

Viene potenziato rispetto al passato il regime di sanzione amministrativa, in particolare per quanto riguarda gli obblighi formali o le comunicazioni

alla P.A. Probabilmente, il novero di precetti sottoposti a sanzione amministrativa avrebbe potuto essere più ampio (ad esempio in materia di informazioni ai lavoratori sull'uso dei videotermini, la cui violazione probabilmente non desta un allarme sociale particolarmente severo), ma si registra comunque un passo avanti.

La responsabilità amministrativa delle imprese e le sanzioni interdittive

Sono poi piuttosto innovative le sanzioni che colpiscono gli enti forniti di personalità giuridica, le società e le associazioni anche prive di personalità giuridica ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001 (il c.d. regime di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per fatti costituenti reato), che costituisce un recente ed importante correttivo al principio di diritto penale secondo cui *societas delinquere non potest*.

Il decreto legislativo n. 231 del 2001 prevede ipotesi specifiche in cui, oltre alla sanzione penale per colui che ha agito nell'interesse dell'impresa, vengono comminate sanzioni amministrative interdittive e pecuniarie all'impresa stessa, che ha beneficiato dell'azione criminosa del proprio rappresentante. Infatti, l'articolo 300 del Testo Unico introduce l'articolo 25-*septies* al decreto legislativo n. 231 del 2001. Il regime di responsabilità amministrativa delle imprese si applica infatti anche all'ipotesi in cui un infortunio avvenga a seguito della violazione delle norme del Testo Unico, con conseguente condanna del responsabile per i reati di omicidio colposo (articolo 589 c.p.) e di lesioni colpose gravi o gravissime (articolo 590 c.p.). Oltre all'importo elevatissimo delle sanzioni pecuniarie, di notevole peso sono anche le sanzioni interdittive, che comportano la revoca dei benefici concessi dalla P.A., l'interdizione della contrattazione con la P.A., e l'interdizione all'esercizio dell'attività.

Proprio il carattere interdittorio delle sanzioni di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 richiama in via sistematica la sanzione amministrativa speciale, disposta dal Testo Unico all'articolo 14, consistente nella *sospensione dell'attività imprenditoriale* che può essere irrogata dagli organi di vigilanza nelle ipotesi di legge. Il provvedimento in questione era stato introdotto dall'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223 del 2006, convertito nella legge 248 del

2006, ed era stato rivisitato dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 123 del 2007.

Rispetto alle precedenti formulazioni della norma, si deve salutare con favore da un lato la previsione della sanzione amministrativa in cifra fissa di euro 2.500 per la revoca del provvedimento di sospensione, al posto della precedente incerta formulazione delle *sanzioni complessi-*

vamente accertate, e dall'altro l'ipotesi speciale di reato prevista in caso di inottemperanza al provvedimento di sospensione, che ne rafforza l'efficacia deterrente.

Infatti, per la credibilità del potere punitivo dello Stato non c'è nulla di peggio che prevedere sanzioni molto severe rispetto a comportamenti che destano grave allarme sociale (come il caso delle morti bianche), irrogare

tali sanzioni attraverso gli organi di vigilanza e/o la magistratura, e poi, italianamente, perdersi sul terreno sdruciolevole dell'effettività della sanzione.

Davide Venturi
Scuola internazionale di dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia

Sicurezza: dall'azione individuale alla consapevolezza collettiva

di Andrea Montefusco

Un'opportunità di cambiamento

Il D.L. 81 del 2008 è una grande opportunità di cambiamento. Non perchè sia perfetto. Forse, sebbene ricco di innovazioni, non è nemmeno rivoluzionario.

È però un'occasione per rinnovare, evolvere, modificare, integrare e cambiare il modo con cui pensiamo, rappresentiamo e progettiamo il lavoro.

Occorre infatti che tutta la comunità che gravita intorno ai temi del lavoro, dall'economia al diritto, dai lavoratori agli imprenditori, dai legislatori alle parti sociali, prenda atto che siamo ancora sotto un pesante influsso di *modelli* troppo semplificati delle dinamiche di comportamento, sia del singolo lavoratore che dei gruppi di lavoratori. Occorre invece considerare che la complessità che ci avvolge in ogni compito e in ogni momento della nostra vita sociale, di cui il lavoro è peraltro una parte importante anche se non l'unica, non può essere affrontata con modelli superficiali, incompleti e talvolta errati.

Non si tratta di fare teoria: si tratta di studiare i problemi con umiltà alla luce dei risultati prodotti non solo dalla ricerca scientifica, ma ancora di più dalla comunità delle pratiche *eccellenti*. Non per una mera *copia* di come esse siano riuscite a raggiungere risultati brillanti, ma spesso per comprendere il metodo attraverso il quale esse sono arrivate sin lì.

Si scoprirà, come verrà accennato nelle righe che seguono, che *eccellenza* non solo è diverso da *perfezione*, che queste organizzazioni *eccellenti* ma come tutte *imperfette*, fondano proprio nella capacità di una continua ricerca dei problemi, dei loro *errori*, delle loro difficoltà, la

capacità di ottenere risultati brillanti. La sfida che si apre davanti a noi, grazie al D.L. 81 del 2008, è allora quella, una volta per tutte, di guardare davvero come siamo fatti e come operiamo, uomini e donne, nelle organizzazioni, nelle imprese, nelle fabbriche, negli uffici, per poi arrivare ad un confronto dialogico tra interessi contrapposti, classico di ogni realtà economica, ma che parta non dai *modelli astratti* troppo semplificati sin qui usati, ma da una visione *integrata* del lavoro.

Quale ambito per un vasto problema?

Ponendosi dal punto di vista dell'economista, identificare un problema o un ambito di ricerca, significa innanzitutto riuscire a definire quali siano gli obiettivi che gli *attori economici* hanno, o dovrebbero avere, all'interno del contesto reale, operativo, quotidiano.

Da qui inizia la ricerca di *modelli normativi*, capaci di suggerire le modalità per raggiungere gli obiettivi agli attori coinvolti.

L'economista che si occupa di *organizzazione* a questo punto gioca un ruolo particolare: comprendere come sia possibile ottenere quanto suggerirebbero i modelli più generali e trasferirlo nella prassi quotidiana. Occuparsi degli aspetti organizzativi

delle imprese significa quindi:

- comprendere quali siano gli attori che *interagiscono* all'interno di uno specifico *contesto di riferimento*;
- identificare gli *insiemi* di obiettivi che ciascun gruppo di attori desidera perseguire attraverso la propria azione nel *contesto di riferimento*;
- comprendere come sia possibile generare comportamenti, *individuali e collettivi*, adeguati al raggiungimento degli obiettivi.

Quale ambito organizzativo per la sicurezza?

Tre attori, tre obiettivi?

In una generica organizzazione economica possiamo identificare, semplificando in modo estremo, due attori: il datore di lavoro e i lavoratori.

L'organizzazione è poi inserita all'interno di un più vasto mondo in cui notiamo un terzo attore, costituito (almeno) da enti regolatori e di vigilanza.

Inoltre *datori e lavoratori* sono inseriti nelle strutture sociali rispettivamente delle associazioni di categoria degli industriali, quale Confindustria, e in quelle sindacali. Questi *luoghi sociali* sono una grande risorsa di condivisione di esperienze e di confronto e non possono essere classifi-

Attore	Obiettivi
Datore di lavoro e associazioni di categoria	<ul style="list-style-type: none"> • produrre utile con efficienza, cioè minimizzando le risorse impiegate • sopravvivere nel tempo
Lavoratori e forze sindacali	<ul style="list-style-type: none"> • mantenere il posto di lavoro • operare in modo efficiente, cioè minimizzando il loro sforzo, inteso in senso lato
Enti e Vigilanza	<ul style="list-style-type: none"> • verificare che l'azione degli attori si svolga in accordo alle prescrizioni di legge o alle norme dettate dallo "stato dell'arte".

cate, in modo elementare e superficiale, come luoghi dove *si difendono interessi*.

Lasciando momentaneamente da parte la sicurezza, proviamo a comprendere, con una pur superficiale ma realistica osservazione, gli insiemi base di obiettivi che questi attori dovrebbero manifestare se adottassero un approccio razionale all'azione economica (vedi Tabella a pag. 13).

Proviamo ora ad addentrarci nella tematica oggetto del nostro confronto: la sicurezza del lavoro.

Se seguiamo il ragionamento precedente possiamo pensare di identificare degli obiettivi, relativi alla sicurezza, per ciascuno degli attori.

Di fatto ogni organizzazione aziendale, così come ogni impianto legislativo, cerca di identificare obiettivi specifici per ogni attore. Questo è un passo corretto per riuscire poi ad identificare come distribuire le responsabilità, in modo che esse siano assegnate a chi ha sufficiente *potere* per assumersene non solo in modo formale, ma perseguendole in modo operativo.

Anche il Testo Unico, similmente alla «legge 626» che lo ha preceduto, definisce dei *soggetti* e assegna loro responsabilità, obblighi e doveri, definendo anche il ruolo degli enti di regolazione e vigilanza in seguito all'assegnazione di responsabilità di controllo, emanazione di regole e suggerimenti e sanzioni.

Dunque si possono riconoscere anche nel Testo Unico non un singolo insieme di obiettivi, ma alcuni insiemi di obiettivi facenti capo ai differenti attori.

Questa è però la parte *deterministica* del Testo Unico, quella relativa al prescrivere norme, regole e procedure.

Ad un lettore esperto di organizzazione non può sfuggire la presenza di molto altro.

La consapevolezza: verso un obiettivo condiviso e condivisibile
Cerchiamo di essere pratici. Per farlo leggiamo tre stralci estratti dalla relazione della Commissione di inchiesta.

Caso 1

Un incidente mortale: «[...] nel corso delle audizioni [...] è emerso che si sono verificati presso l'azienda in questione incidenti simili, che solo per circostanze fortuite non hanno avuto conseguenze tragiche; [...] 15 giorni prima (dell'incidente mortale di cui si tratta, *nda*) si è verificato

un episodio analogo che fortunatamente non ha avuto effetti dannosi sulle persone. Il susseguirsi di incidenti simili nella stessa azienda pone interrogativi circa l'effettiva validità del servizio di prevenzione e protezione dell'impresa, che avrebbe dovuto integrare il documento di valutazione dei rischi alla luce degli eventi infortunistici simili [...]».

Caso 2

Un incidente mortale plurimo in cui è morto anche l'imprenditore: «È comunque emerso dalle audizioni [...] che la società era registrata come semplice impresa di lavaggio di autoveicoli ordinari, essendo quindi estraneo all'oggetto sociale della stessa il lavaggio di cisterne o comunque di macchinari di tipo industriale. Peraltro non sono stati rinvenuti nell'azienda mezzi di protezione individuali necessari per intervenire su cisterne deputate al trasporto di sostanze chimiche [...]».

Caso 3

Un incidente mortale plurimo: «La pericolosità connessa con le perdite d'olio era stata sottovalutata sia dal datore di lavoro, sia dai tecnici dell'ASL, che erano in varie occasioni intervenuti nell'azienda per attività ispettive».

Non si desidera cercare le responsabilità: non è la sede, non ne avremo competenza né mezzi, i procedimenti giudiziari relativi sono in svolgimento.

Lo studioso di organizzazione, se il suo campo di ricerca è quello delle organizzazioni che operano in settori ad alto rischio di eventi catastrofici,

dette *ad alta affidabilità* (gli studiosi Karlen Roberts e Karl Weick hanno introdotto questa definizione nel 1991 per rappresentare organizzazioni dove «il valore economico di una lezione appresa da un incidente è di molti ordini di grandezza inferiore al danno economico che l'organizzazione ne ricava»). Sono note con l'acronimo HRO, da High Reliability Organizations. Ne sono esempi: sistemi di trasporto aereo, impianti nucleari e chimici ad alto rischio, sistemi di soccorso ed emergenza), è portato a cercare invece che cosa *mancava* per evitare questi incidenti?

All'occhio del ricercatore non sfugge ciò che mancava, in tutti e tre questi tragici eventi, almeno ad alcuni degli attori. Non solo. C'è da presumere che se questo fattore, che tra poco tratteremo, fosse stato presente in almeno uno degli insiemi degli attori economici - datore, lavoratori, enti e vigilanza - la tragica catena avrebbe probabilmente avuto un'interruzione prima della perdita di molte vite.

Una rapida analisi

Unico fattore che vogliamo escludere dalla riflessione è costituito da atti od omissioni dolosi gravi: pur potendo essere presenti negli eventi considerati - lo accerteranno i procedimenti giudiziari - non spostano lo scenario che descriveremo.

Dal primo esempio vogliamo estrarre un comportamento che viene spesso chiamato *normalizzazione della devianza*. Tutti noi ne abbiamo esperienza. Un esempio? Mario, generico *guidatore* con 20 anni di esperienza di guida, si accorge che

I Dossier Adapt-CSMB

I numeri precedenti sul tema salute e sicurezza



14 marzo 2008, n. 3

I diritti del lavoratore affetto da patologie oncologiche

a cura di Rosa Rubino, Isabella Spanò, Chiara Todeschini

12 luglio 2007, n. 23

Prosegue l'iter legislativo della delega per la sicurezza

a cura di Annamaria Antonucci e Michele Lepore

2 maggio 2007, n. 17

Morti sul lavoro: norme nuove, formalismi vecchi

a cura di Annamaria Antonucci e Paola De Vita

Al sito www.fmb.unimore.it l'archivio completo dal 2006 a oggi

la sua vettura ha una lampadina di una luce di stop guasta. Mario è di fretta: «Di luci ce ne sono due: l'altra funziona». Riflessione ragionevole? Forse. Passa un giorno. Passa un secondo giorno. Mario è sempre di fretta. Poi si brucia anche l'altra (un evento *atteso* per un esperto di affidabilità: le lampadine di Mario sono ancora quelle originali, dunque hanno la stessa vita. Ammesso che entrambe rientrino nella *media* delle distribuzioni statistiche della produzione, cioè che la prima non fosse difettosa ma sia *morta di vecchiaia*, sarà probabile che entro poco tempo *muoia* anche la seconda).

Proprio quel giorno, coda in autostrada: Mario è distratto, frena all'ultimo. La vettura, dotata di *antibloccaggio*, pneumatici eccellenti e freni molto potenti, si arresta a un paio di metri da quella che precede. Mario non ha tempo per gioire: chi lo segue tampona. Mario ha una vettura di *gamma alta* di grandi dimensioni. Chi lo tampona ha una *vecchia Panda*. Il malcapitato non ha l'*airbag*: muore sul colpo. La fidanzata, gravemente ferita, grida piangendo che «non ha visto gli stop, che non funzionavano». Certo: il conducente della Panda, la vittima, poteva andare più piano e stare più lontano. E Mario?

La sua *normalizzazione della devianza*, unita alla assenza di *ridondanza* generata dal comportamento imprudente dell'automobilista che seguiva e dello stesso Mario (ha dovuto frenare in ritardo: o troppo vicino a chi lo precedeva o distratto) ha generato l'irrimediabile: la perdita di una vita.

Il secondo drammatico caso ci porta a parlare della *semplificazione arbitraria*. Anche di questo abbiamo esperienza. Restiamo in campo automobilistico. Con la nostra vettura Gran Turismo, in perfetto stato di manutenzione, progettata per velocità massimo di 220 km/ora, viaggiamo lungo una bella strada a curve del senese. Stiamo immettendoci in una curva e, tra una chiacchiera e l'altra, notiamo il cartello del limite di velocità: 30 km/ora. «Solita cosa all'italiana: questa si può affrontare almeno ad 80!» è il nostro commento. E così facciamo. E la nostra vettura ha davvero ancora *margini di aderenza*. Pochi metri dopo, questo *margin* ci salva: un ciclista che proveniva dall'altra parte, è scivolato e si sta rialzando ma è proprio sulla nostra corsia! Freni, ABS, ESP, riflessi: quasi un testa coda, sfioriamo un platano in uscita dalla curva ma il

ciclista è salvo. Mentre andiamo a vedere se ha bisogno di aiuto, ancora con la voce che non ci esce, con le gambe *molli* e il cuore *che pompa*, notiamo che la visibilità in quella curva è di circa 20 metri di strada: noi ad 80 km/ora stavamo percorrendo più di 22 metri al secondo.

La scelta di non considerare un limite esclude a priori tutti i *buoni motivi* di chi lo ha posto in essere: di fatto noi stiamo semplificando la realtà al nostro modello (*tenuta* autovettura) ma ci siamo perduti la necessità di considerare lo spazio per frenate di emergenza.

Qui si può notare come la *ridondanza* (automobile di prestazioni superiori rispetto al necessario, strada *vuota*, capacità di guida oltre il necessario), unita alla *tecnologia* (*procedure* di emergenza automatizzate con ABS e ESP) e alle *capacità di guida* (*processo* di guida) hanno permesso di evitare il peggio.

Il terzo drammatico caso, oltre a richiamare la normalizzazione della devianza e la mancata visione della complessità, introduce in modo drammatico la parola che sintetizza tutti questi concetti: la (mancanza di) *consapevolezza*. Qui rende meglio un esempio differente. Se vi trovaste ad attraversare, ad aeroporto non operativo, la pista di volo, notando una vite, una piccolissima vite, per terra, che cosa fareste? Una qualunque persona che lavori nel settore operativo di un aeroporto vi dirà «la raccolgo». E non per un principio di buona educazione, ma per la *consapevolezza* che se aspirata da un motore a turbina ne può danneggiare il compressore causando (almeno) un guasto *fatale* allo stesso. Eppure è solo una vite. Questa *consapevolezza* è costruita sull'*esperienza* e sulla *tenacia* (attenzione continua anche alle piccole cose).

La consapevolezza. Un obiettivo condivisibile?

Che cosa mancava per *non farsi male*? Ora conosciamo una delle risposte: la *consapevolezza*. Questo può essere un obiettivo condivisibile da tutti gli attori, il punto di partenza per l'evoluzione di cui abbiamo parlato nell'introduzione, il grimaldello per scardinare le false credenze e le eccessive semplificazioni con cui sino ad oggi abbiamo guardato al lavoro. Come è accaduto nelle *organizzazioni ad alta affidabilità*, che mi piace citare come esempi di *eccellenza imperfetta*.

Karl Weick - importante studioso di

organizzazione - afferma che la *consapevolezza* si concretizza, proprio nelle organizzazioni *ad alta affidabilità*, ponendo ogni attore organizzativo in condizione di *com-prendere*:

- il contesto in cui si trova (*understanding*);
- quali interazioni condizionano la sua azione e quali interazioni lui condiziona con la sua azione (*subordinating*);
- come dovrebbe agire, almeno nelle condizioni *prevedibili* e di *routine* e come deve fare, quando possibile, a verificare gli esiti della propria azione (*contributing*).

Weick e colleghi affermano (Weick, Sutcliffe, 2001), da molti anni di studi, che quando questo accade in un contesto complesso, in cui agiscono molte persone in elevata *interdipendenza* (cioè la dipendenza del risultato del lavoro degli individui dalla azione di *terzi attori* oltre che dal loro lavoro. Il chirurgo è in *interdipendenza* - almeno - con l'anestesista, i ferristi, gli assistenti. Per approfondimenti su questo tema, vedi Grandori, 1999, in bibliografia), significa che è presente una *mente collettiva* (*Mente collettiva* significa che si possono osservare, nel gruppo e nella comunità al lavoro, comportamenti che il singolo individuo non manifesta, come descritto da Weick, Roberts, 1993) la quale, istante per istante, è in grado di generare quella *attenzione consapevole*, sola risorsa per gestire la complessità di molti dei *sistemi di lavoro* attuali in modo affidabile.

La consapevolezza sorge dal confronto

È importante considerare che per far crescere la *consapevolezza* occorre non limitarsi alla semplice realtà *interna* alla singola azienda, ma instaurare un livello di discussione più generale.

Come vedremo più avanti, sono ancora le *organizzazioni ad alta affidabilità* che ci insegnano. I problemi che si incontrano nel lavoro sono spesso presenti nelle varie realtà. Certo, la riservatezza verso la concorrenza suggerisce di non *svelare* le proprie debolezze.

Proprio per questo serve un luogo di confronto *neutro*, dove si *parli del peccato ma non del peccatore*.

Il Testo Unico appositamente istituisce, con l'articolo 8, il Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione sui luoghi di lavoro (SINP): esso è un primo passo.

Ma forse proprio questo è il terreno da cui potrebbero partire le associa-

zioni di categoria e il sindacato: mettere a frutto esperienze locali, sia positive che negative, socializzandole all'interno del più ampio contesto nazionale.

La socializzazione dei problemi e delle prassi che li hanno generati oppure evitati/risolti, come discusso più avanti, è uno dei processi chiave attraverso il quale nel settore aeronautico - eccellente anche se imperfetto - hanno drammaticamente ridotti **tutti** gli incidenti in **tutte** le compagnie, gli aeroporti, i modelli di aeromobile (*infra*, La valorizzazione del dubbio e dell'errore).

Il Testo Unico verso la consapevolezza?

L'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 81 del 2008 dispone che «il datore di lavoro non può delegare le seguenti attività: a) la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28; b) la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi».

È certo che ogni prescrizione di legge può essere vista dall'ottica del *a posteriori* di un evento negativo: in quel momento l'articolo 17 significa con forza che il datore non potrà chiamarsi fuori da una errata valutazione del rischio.

È anche vero però che per l'economista dell'organizzazione, vale maggiormente la prospettiva di come una prescrizione o un regolamento possa abilitare o mobilitare i contesti organizzativi verso nuovi spazi d'azione. Se proviamo a leggere l'articolo 17 dal punto di vista delle *prescrizioni normative* di Weick, sintetizzate poco sopra e che riprenderemo tra poco, scopriamo un passo fondamentale del legislatore: il datore di lavoro, non solo rappresentando **tutta** l'organizzazione ma avendone anche responsabilità (articolo 2, punto b, definizioni), è il primo a dover prendere coscienza che **ogni** tipo di lavoro presenta rischi.

Come ci insegnano gli psicologi, acquisire consapevolezza è un processo di apprendimento, in cui progressivamente una persona o un gruppo di persone, *integrano* nuovi modi di vedere la realtà, scoprendone così aspetti non del tutto scontati.

Apprendere a visualizzare il rischio

Il *rischio* e i processi che potrebbero farlo divenire un *evento*, un incidente, nelle organizzazioni attuali, sempre più ricche di attività complesse, svolte con una significativa pressio-

ne temporale, **non** sono concetti scontati, immediatamente visibili. Occorre dunque apprendere come, progressivamente, *visualizzare* il rischio per affrontarlo.

Se diventare consapevoli dei rischi significa *apprendere*, poiché per apprendere nulla è meglio che il *fare*, l'articolo 17 si spinge - e spinge - verso un territorio innovativo: l'apprendimento dei rischi è in capo al datore di lavoro, non a un tecnico.

D'altra parte, non tutti i piloti di aeroplano studiano e sono tecnici della *sicurezza volo*: non è loro mestiere essere competenti delle tecniche di analisi del rischio (aeronautico).

L'attesa però è che tutti i piloti di aeroplano siano *consapevoli* dei rischi e di tutto ciò che permette di mantenerli al minimo livello consentito dal *sistema* (il concetto di sistema qui citato ha origine dal metodo SHEL di Edwards (Edwards, 1972). Per una descrizione del concetto di *sistema* organizzativo cfr. Canato, Montanari, Montefusco, Chiappa, Garbini, Mandelli, 2004, e Montefusco, 2007), che consideriamo composto dalle *persone*, dalle *strutture* che ne regolano i rapporti, dalle *tecnologie* e dall'*ambiente* fisico in cui le attività si svolgono.

Similmente, l'articolo 17 non pretende che il datore divenga un esperto dell'analisi dei rischi. Pretende però che sia il primo ad esserne consapevole. Si pensi all'incidente descritto nel **caso b**: il datore di lavoro, nella stessa persona dell'imprenditore, è esso stesso deceduto. Una totale *inconsapevolezza* dei fenomeni che si potevano attivare durante l'attività (reazioni chimiche).

La sicurezza come fenomeno sociale

Non è però pensabile costruire un contesto di lavoro sicuro affidando la *consapevolezza* agli individui come entità isolate.

L'affidabilità organizzativa e la sicurezza sono fenomeni *sociali*. L'azione economica accade in un contesto organizzato, in cui le persone non solo *agiscono* in modo isolato, ma *interagiscono* con altre persone, con le tecnologie, con l'ambiente.

L'economista organizzativo cerca allora la leva del risultato non nella prestazione singola, ma nell'identificare quali *meccanismi di relazione* influenzino la prestazione individuale e quella collettiva.

Verso un modello realistico dell'organizzazione

Se l'articolo 17 spinge il datore verso

la consapevolezza, l'articolo 30 chiarisce che occorre l'adozione di un **modello organizzativo** adeguato alla realizzazione degli obiettivi di sicurezza.

Se valutiamo da un punto di vista dell'economista organizzativo quanto contenuto - peraltro non solo nell'articolo 30 - all'interno del Testo Unico, ci rendiamo conto che l'organizzazione di cui si parla **non** è vista come una *funzione aziendale* la quale, in autonomia e con poteri specifici, gestisce la sicurezza con processi meccanicistici.

Tale modello, come ben espresso da molti studi organizzativi, non è realistico. Nell'impresa non esistono funzioni le quali, similmente a macchine perfette, processano informazioni o materie *prime* (input) per produrre prodotto e risultati (output). La vita organizzativa è invece continua concorrenza tra forze diverse, talvolta con interessi contrapposti. Il contesto aziendale, anche per l'azienda più *allineata* verso obiettivi comuni, presenta relazioni strategiche tra colleghi, sia di pari posizione che di posizioni differenti. Da un lato, proprio queste differenze sono capaci di generare innovazione e movimento. Da un altro, se non vi è un adeguato bilanciamento dei poteri, ottenuto nella maggior parte delle imprese attraverso un continuo negoziato per attribuire senso pratico e compiuto all'azione organizzativa anche se essa si svolge in incertezza, interessi particolari prendono il sopravvento. A questo punto solo una parte della cultura domina e tutto ciò che di essa non fa parte appare sempre più confinato ai margini organizzativi.

Sicurezza integrata nel lavoro

Proprio per impedire che questo accada relativamente alla sicurezza il legislatore, nella definizione di modello organizzativo e nella sua descrizione concreta, dipinge un quadro che non sarà realizzabile se non attraverso *l'integrazione* delle componenti che di sicurezza si occupano **all'interno dell'intero modello organizzativo aziendale**.

D'altra parte, un realismo organizzativo non può che prendere atto che i fenomeni sociali non sono governabili se non in modo *sistemico*, cioè considerando l'impresa come un sistema di componenti così strettamente interagenti che non è per loro possibile, nemmeno volendolo, operare in modo disgiunto.

Lo studioso di organizzazione ha chiaro che l'azione organizzativa si indirizza non perchè si scrive una

regola, la si insegna, si sorveglia che venga attuata. Ciò è vero solo in minima parte nella complessità delle organizzazioni attuali.

Nell'agire le persone commetteranno sempre errori. Nessun sistema organizzativo sarà mai perfetto.

La sicurezza allora non è regole scritte che per questo verranno *automaticamente* attuate, ma un *film* che occorre scrivere istante per istante, attraverso un continuo scambio concreto di esperienze e la condivisione di regole da queste (le esperienze) scaturite.

La sicurezza co-struita

Seguendo il ragionamento e cercando di rendere operativi gli elementi che assegnano all'organizzazione un ruolo per la sicurezza, possiamo fare leva su cinque fattori che concretamente sono utilizzati nell'ambito delle organizzazioni ad alta affidabilità. Li avevamo anticipati nella discussione dei tre *casì*, quando abbiamo cercato di esemplificare quei tre drammatici incidenti con situazioni della vita comune. Forse se questi *fattori* fossero stati presenti, seppure nella normale approssimazione e imperfezione umana, all'interno delle tre organizzazioni in cui sono accaduti gli incidenti, gli esiti non sarebbero stati così tragici.

Il presidio dei processi

I processi, come sequenze di azioni che si ripetono per raggiungere determinati scopi operativi, sono la concretizzazione dell'azione organizzativa di individui e gruppi.

Processi per la sicurezza, ma soprattutto sicurezza in tutti i processi. Difficile immaginare un pilota di aeroplano che "ogni tanto" si occupa di sicurezza. Ogni azione del pilotaggio di un aeromobile ha origine, oltre che da esigenze tecniche, dal mantenimento della sicurezza operativa. Ciò vale in realtà per tutti gli attori del sistema aeronautico.

Presidiare i processi significa, in ambito di mercato, cercare di standardizzare ogni cosa la quale abbia senso economico inquadrare in uno standard. Lavorare senza processi è intrinsecamente insicuro, in particolare se gli individui interagiscono in un contesto sociale e hanno in comune uno spazio fisico.

Solo la presenza di processi permette (almeno) di:

- immaginare, momento per momento, quali rischi mi circondano, sia perché generati da me che perché generati da altri.
- anticipare in modo adeguato quali

conseguenze "incrociate" possano avere le interazioni nello specifico contesto;

- intercettare rapidamente eventuali scostamenti dalla normalità;
- liberare energie cognitive per la gestione di eventuali scostamenti dalla normalità.

Il processo **non** è descrizione burocratica difensiva, ma socializzazione dell'azione organizzativa: è la mappa che tutti possono vedere e alla quale tutti devono fare riferimento.

Solo con la mappa si notano per tempo i *fuori rotta*.

La valorizzazione dell'esperienza

L'azione organizzativa si fonda sulla trasmissione del sapere e della cultura operativa. Rispettare l'esperienza significa costruire un modello organizzativo in cui non è il ruolo che definisce chi governa l'azione in un dato momento, ma la sua competenza nel *qui e ora* organizzativo.

L'esperto, figura ben lontana dal *macho* eroico, è persona chiave nella diffusione della cultura verso le persone presenti in azienda da meno tempo. L'esperienza, spesso trasmessa attraverso momenti di affiancamento, viene così socializzata e rielaborata.

L'esperto è allora catalizzatore del processo di apprendimento continuo dell'intera organizzazione: ogni volta che ripercorre la sua esperienza per concretizzarla attraverso suggerimenti, prassi e *consigli*, attiva un processo di revisione operativa di tutta la cultura organizzativa. Si intenda: questo è un processo concreto, non condotto attraverso lezioni e studi, ma attraverso la rielaborazione di soluzioni già di successo in passato, che non sarebbero però direttamente applicabili per far fronte ai problemi di oggi.

Nella sicurezza l'ascolto degli esperti è passaggio chiave quotidiano: dall'analisi dei rischi, alla rappresentazione di possibili scenari critici, sino alle azioni di contenimento e gestione delle emergenze.

L'attenzione a non semplificare arbitrariamente

Necessariamente l'economicità richiede riduzione della complessità. Questo è fuori discussione.

Tutti i modelli con cui noi *gestiamo* il mondo sono estremamente semplici rispetto alla realtà. Però funzionano. Dunque nessuno pensa che per rispondere alla complessità si debba suggerire di *non semplificare*. Però occorre essere *consapevoli* per farlo con cautela, ricordandoci che stiamo

utilizzando un *modello* non una verità indiscutibile.

Il grande valore di un'analisi dei rischi adeguata è quello di fare riflettere sulla pericolosità di semplificazioni che non tengano conto di fenomeni rilevanti.

Non solo: tutto il modello organizzativo deve permettere di gestire la complessità, rendendo il modello operativo più complesso qualora ciò sia necessario. Non semplificare in modo arbitrario significa allora un'organizzazione *aperta* ad un continuo processo di apprendimento: la complessità si apprende a gestire progressivamente, affrontando continui investimenti durante il lavoro sul campo, nel concreto, con un'attenzione all'interno del modello adottato da un lato, il continuo scambio con altre realtà dall'altro. La gestione della complessità si apprende anche per confronto: fondamentale la socializzazione all'esterno dell'impresa.

La tenacia

Una credenza dura a morire è quella che sia possibile una realtà organizzativa perfetta. Nulla di più falso.

Ciò che invece va appreso, progressivamente, è il convivere con l'imperfezione. La sicurezza è tenacia, la quale spinge ad una corretta gestione dell'attenzione individuale e collettiva. Se si presta attenzione, anche nei sistemi più automatizzati, le azioni necessarie per evitare la degradazione del sistema sono continue. Non si faccia confusione: con *degradazione* qui non dobbiamo intendere ciò che produce danno, ma piuttosto ciò che potrebbe iniziare una serie di interazioni imprevedibili, alla fine delle quali si potrebbe generare un danno. Oggi gli studi concordano nel sottolineare che la sicurezza è non solo prevedere i rischi *noti*, ma apprendere come immaginare la rischiosità di certe *interazioni impreviste* ed interromperle immediatamente (Hollnagel, 2005, Davies, 2003).

Sicurezza oggi non è più un mero tentativo di evitare le *cause prime* di un incidente. Nella complessità attuale delle organizzazioni, diventerebbe impossibile, per gli operatori, apprendere ciò. Tali e tanti sono gli *alberi* pericolosi che non è pensabile costruire processi che assicurino di evitare strade (rami) pericolose.

Occorre invece adottare una sempre maggiore sensibilità verso l'attenzione (consapevolezza) individuale e organizzativa. Il *suono strano*, l'odore *diverso*, il viso di Mario o Maria

che «oggi non mi convince», se opportunamente inseriti in un contesto fatto di processi, di esperienza e di capacità di gestire la complessità sono il più potente strumento di costruzione e mantenimento in essere della sicurezza.

La valorizzazione del dubbio e dell'errore

Come si scoprono i problemi? Come si apprende?

Gli studiosi di organizzazione e gli psicologi risponderanno allo stesso modo: analizzando gli errori. L'analisi dell'errore è lo strumento attraverso il quale il settore aeronautico ha diminuito, in 40 anni, il tasso di incidentalità di oltre 10.000 volte, giungendo oggi ad oltre 100 milioni di operazioni tra un incidente e il successivo (Vedi Montefusco et al, *Apprendere dall'errore, un approccio no blame*, vedi in bibliografia).

Ciò, ovviamente oltre alla ricerca e all'avanzamento tecnologico, grazie al continuo studio di errori ed incidenti, soprattutto *mancati*.

Da questo studio, se condotto con costanza, si possono scoprire le piccole lacune, falle minuscole che però sotto pressione potrebbero cedere.

Nel sistema aeronautico è in funzione da tempo l'approccio *no blame*: chi autodenuncia un problema da lui generato ma passato inosservato, viene protetto (perché non sia presente dolo o colpa grave). Ma la segnalazione dà origine ad un'indagine sistemica, volta non a comprendere la causa prima, ma le interazioni pericolose che esistono all'interno del sistema. Esito dell'indagine, oltre ad una serie di azioni correttive che tutti gli attori dovranno mettere in atto, è un aumento della consapevolezza di tutto il sistema.

Sicurezza **non** può esistere senza un sistema *no blame* che dovrebbe coinvolgere i lavoratori, i datori, la vigilanza, nonché le associazioni di categoria e i sindacati, come prima accennato. Tutti, non solo possono, ma *devono* scoprire dei *near miss*: non nascondendoli ma socializzandoli, ovviamente protetti da un sistema di garanzia, porteranno il contributo ad una evoluzione continua dei *sistemi di lavoro*, rapida e concreta.

La *no blame* potrebbe essere la prima leva del processo di apprendimento per muovere verso ad un significativo cambiamento nell'approccio alla sicurezza.

Il decreto 81 del 2008 dalle norme all'azione

Per concludere questa breve rifles-

sione è corretto riepilogare un concetto fondamentale, che dovrebbe essere emerso nel testo precedente. Sicurezza non è oggetto statico, insieme di norme da rispettare. Non si possono rispettare le norme se il sistema non le integra nella realtà. Questo vale per il lavoratore, per il datore, per la vigilanza.

Integrarle nella realtà, come ben colto dal Testo Unico, non significa scriverle, ma continuamente *ri-scriverle*. Questa è la prima consapevolezza che deve essere accessibile a tutte le persone: datore e associazioni, lavoratori e sindacato, vigilanza.

E la continua ri-scrittura non può essere opera di un solo individuo, né di una funzione, ma della continua interazione delle componenti di un modello organizzativo che convinca tutti che non esistono da una parte i processi di lavoro e dall'altra la sicurezza.

E non si deve dimenticare che occorre anche una socializzazione a livello nazionale: associazioni dei datori e sindacati devono apprendere come diventare attori protagonisti di un confronto concreto che non veda distinto il processo di lavoro dalla sicurezza, ma integri concretamente i due aspetti.

Forse proprio partire dal Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP) potrebbe permettere, a questo livello più generale, di identificare obiettivi condivisibili e concreti, sui quali co-struire un nuovo *modello di lavoro*, non semplicemente un nuovo modello di sicurezza.

L'idea su cui confrontarsi è che domani dovrà esistere un *nuovo* lavorare, basato sulla consapevolezza, individuale e collettiva, che ogni processo è comunque *pericoloso*, ma grazie alla tenacia collettiva, forse, ogni sera tutti tornano a casa con una più alta probabilità di non avere incidenti domani.

Perché, sia gli individui singoli, uomini e donne, sia la collettività, avranno appreso ancora un po' di *procedere sicuro*.

Perché tutti noi, come *agenti* del sistema, lavoratori, preposti, dirigenti, imprenditori, sindacato e associazioni degli imprenditori, vigilanza e enti regolatori forse è bene che, almeno ogni tanto, ci ricordiamo la frase che dicono gli istruttori di volo ai giovani piloti: «Ricordati che l'incidente ha già il tuo nome e il tuo indirizzo. Quando ti cercherà, non ti resta che non farti trovare».

Solo tutti assieme, con un intenso e

tenace sforzo sociale, potremo costruire una realtà del lavoro dove *ci si farà il meno male possibile* permesso dalle conoscenze e dalle capacità disponibili.

Andrea Montefusco
Scuola internazionale di dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia

Bibliografia

Argyris C., Schön D., *Organizational learning II. Theory, Method and practice*, Addison-Wesley, New York, 1996

Bruner J., *The culture of education*, Harvard University Press, Cambridge, 1996

Canato A., Montanari F., Montefusco A., Chiappa D., Garbini M., Mandelli A., "Fidarsi è bene se sei affidabile", in *Economia e management*, 2004, n. 4

Catino M., *Da Chernobyl a Linate*, Mondadori, Milano, 2002

Davies J., et al., *Safety management*, Taylor e Francis, London, 2003

Edwards E., *Man and machine: systems for safety*, Conferenza tecnica dei piloti delle linee aree britanniche, BALPA, London, 1972

Grandori A., *Organizzazione e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna, 1999

Hollnagel E., *Barriers and Accident prevention*, Ashgate, Aldershot, 2004

Hollnagel E., *Joint cognitive systems*, Taylor e Francis, London, 2005

Montefusco A., *Manager ad alta quota. Storie di volo ad uso dei leader di domani*, Guerini e Associati, Milano, 2007

Montefusco A., Provera B., Canato A., "Apprendere dall'errore: un approccio no blame", in *Studi Organizzativi*, 2005, n.1

Schein E.H., *Organizational culture and leadership*, 1988, ed. Italiana, Guerini e associati, Milano, 1990

Weick K., Roberts K., *Collective Mind in organizations: heedful interrelating on flight decks*, in *Administrative Science Quarterly*, Sept. 1993, vol. 38, n. 3

Weick K., Sutcliffe K., *Managing the unexpected*, Jossey Bass, San Francisco, 2001

La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori atipici

di Maria Giovannone

Tra i profili di maggiore novità del decreto legislativo n. 81 del 2008 particolare attenzione merita l'estensione del campo di applicazione soggettivo della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, operato dall'articolo 3.

La nuova disciplina interessa ora tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto che li lega a un determinato utilizzatore, collocandosi così ben oltre la tradizionale area del lavoro dipendente. Il provvedimento trova infatti applicazione non solo nell'ambito del c.d. "lavoro atipico" che, notoriamente, presenta elevati profili di criticità, proprio con riferimento all'elevato grado di incidenza del fenomeno infortunistico, ma anche in quello del lavoro autonomo, sino a interessare anche i lavori resi fuori mercato, come i tirocini ed il volontariato. Esso, pertanto, in modo decisamente innovativo rispetto al decreto legislativo n. 626 del 1994, mira ad adattare il dato giuridico formale alla progressiva perdita di centralità del contratto standard di lavoro subordinato a tempo indeterminato (M. Tiraboschi, *Campo di applicazione e tipologie contrattuali*, in M. Tiraboschi (a cura di) *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 65-72).

Tuttavia alla tanto enfaticamente estensione (formale) del campo di applicazione soggettivo non ha fatto seguito una risposta ordinamentale coerente all'esigenza di tutele e misure specifiche per l'ampio gruppo dei lavoratori atipici e temporanei. Tant'è che l'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 81 del 2008 si limita infatti a prevedere che, «nei confronti dei lavoratori a progetto, di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile, le disposizioni di cui al presente decreto di applicano ove la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro del committente».

Per le particolari modalità, anche contrattuali, del lavoro che svolgono, i lavoratori c.d. atipici necessita-

no, infatti, non solo e non tanto dello stesso livello di protezione di cui fruiscono i lavoratori stabilmente inseriti in un determinato contesto produttivo o di lavoro secondo una logica, tutta formalistica, di assimilazione tipologica e conferma della parità di trattamento.

Del resto, le stesse statistiche sull'andamento degli infortuni sul lavoro nel nostro Paese indicano come, a fronte di un globale calo degli incidenti su tutto il territorio, il bilancio per gli atipici continui ad essere molto negativo. Proprio tali gruppi di lavoratori riflettono, infatti, una arretratezza dei modelli prevenzionistici e di valutazione dei rischi che avrebbero imposto, in sede di redazione del Testo Unico, una particolare attenzione (M. Giovannone, *Infortuni sul lavoro in calo, ma per immigrati ed atipici il bilancio è negativo*, in *Boll. Adapt*, 2008, n. 4, speciale, nonché INAIL, *Rapporti annuali regionali*, 2006).

Da questo punto di vista, dunque il Testo Unico non ha detto molto di più rispetto al decreto n. 276 del 2003 di attuazione della Legge Biagi che aveva già provveduto ad estendere buona parte della legislazione in materia di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro alle nuove tipologie contrattuali in essa contenute, comprese, in particolare, le collaborazioni coordinate e continuative rispetto alle quali, tuttavia, si rinvia alla adozione del Testo Unico per il concreto adattamento dei principi generali di tutela prevenzionistica alle oggettive peculiarità del lavoro a progetto.

Il decreto legislativo n. 81 del 2008 infatti non ha operato l'atteso coordinamento della disciplina prevenzionistica con quella del mercato del lavoro, là dove l'estensione del campo di applicazione soggettivo avrebbe dovuto accompagnarsi, in chiave prevenzionale, con disposizioni più specifiche per tenere conto della sempre più massiccia presenza, nei luoghi di lavoro, di una variegata tipologia di relazioni contrattuali e di soluzioni organizzative (M. Tiraboschi, *op. cit.*). E ciò, indubbiamente, a partire dall'obbligo di valutazione dei rischi.

L'articolo 28 del decreto legislativo

n. 81 del 2008, infatti, prevede che «la valutazione di cui all'articolo 17, comma 1 lett. a, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui quelli collegati allo stress lavoro-correlato [...], la lavoratrice in stato di gravidanza [...] nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri paesi». Esso non contiene alcuna prescrizione specifica circa gli oneri gravanti, in capo al datore, nella gestione e prevenzione del rischio, a fronte delle tipologie contrattuali c.d. atipiche o temporanee. La disciplina positiva relativa alla valutazione dei rischi si limita infatti ad un ampio, quanto generico, riferimento a gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari. Questo gruppo di lavoratori, viene tuttavia identificato sulla base di condizioni meramente soggettive (età, provenienza, genere, condizioni psicofisiche), senza alcun esplicito richiamo al modello contrattuale di instaurazione del rapporto di lavoro. Sotto tale aspetto, infatti, la citata norma, pur innovativa, rispetto all'impianto del decreto legislativo n. 626 del 1994, nulla aggiunge all'articolo 21, comma 2, della legge n. 39

Bollettino speciale Adapt

Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

11 marzo 2008, n. 4

a cura di Annamaria Antonucci, Paola De Vita, Maria Giovannone

In questo *Bollettino Adapt*, in edizione speciale, sono pubblicati, accanto allo schema di decreto e a materiali di documentazione e approfondimento, alcuni interventi volti a proporre spunti di riflessione e dibattito sulla riorganizzazione, prospettata nel Testo Unico nel marzo scorso, nel periodo che ha preceduto l'approvazione dello schema di decreto da parte del Consiglio dei Ministri.

del 2002.

Anche il raffronto testuale e sistematico della disposizione in oggetto, con l'articolo 2, lettera c, della legge n. 123 del 2007, mette in luce l'approssimazione per difetto, con cui il legislatore ha dato corso alla delega. La norma citata, infatti, tra i principi ed i criteri direttivi generali per la redazione dei decreti attuativi, ha espressamente previsto l'applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati, prevedendo *misure di particolare tutela* per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro e settori di attività. Un dettato inequivocabile, da cui traspare che i lavoratori soggetti a rischi particolari, nella *ratio legis*, sono da individuarsi non soltanto in base a criteri di tipo soggettivo (determinate categorie di lavoratori e lavoratrici), ma anche di tipo oggettivo, e cioè contrattuale ed organizzativo (specifiche tipologie di lavoro), tra cui inevitabilmente ricadono anche le fattispecie contrattuali atipiche.

Pare evidente che il legislatore italiano non sia ancora del tutto consapevole del fatto che l'ampio utilizzo di queste fattispecie contrattuali sia legato ad un incalzante fenomeno di trasformazione dei modelli organizzativi del lavoro, in atto nei Paesi industrializzati da almeno venti anni. Eppure, come sottolineato dalla Corte di Giustizia, i rischi professionali che devono essere oggetto di valutazione da parte dei datori di lavoro, non sono stabiliti una volta per tutte, ma si evolvono costantemente in funzione del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro, delle ricerche scientifiche in materia e dei modelli organizzativi e contrattuali del lavoro (Corte di Giustizia Europea del 15 novembre 2001, sentenza di condanna dell'Italia).

Altra cosa è il dato empirico, in base al quale, non di rado, proprio i lavoratori esposti ai rischi particolari, vale a dire immigrati, giovani e donne, sono presenti nei luoghi di lavoro attraverso contratti di lavoro atipici o temporanei. In tal caso, infatti, l'applicazione di modelli di gestione del rischio specifici, di cui all'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008, finisce per estendersi anche al modello contrattuale.

Ciò, tuttavia, accade solo implicitamente e, comunque, in virtù di un fenomeno di assorbimento di tali

categorie in quelle direttamente contemplate dal legislatore.

È tuttavia da dimostrare che la fruizione indiretta di tali tutele da parte degli atipici, conduca ad esiti positivi, in chiave veramente prevenzionistica, colmando le carenze contrattuali ed organizzative. L'area dei rischi specifici, dei cosiddetti gruppi deboli è, infatti, solo parzialmente sovrapponibile a quella degli atipici. Lo è qualora le misure specifiche per il rischio da *stress* giovino al lavoratore precario che, a causa della continua percezione dell'incertezza lavorativa e per il fatto di essere più facilmente adibito a carichi ed orari di lavoro eccessivi, sviluppa facilmente forme di *stress* permanente (sul punto E. Tompa, H. Scott-Marshall, R. Dolinschi, S. Trevithick, S. Bhat-tacharyya, *Precarious employment experiences and their health consequences: towards a theoretical framework*, Institute for Work & Health, Toronto, 2007). Non gioveranno invece al lavoratore atipico/temporaneo, in quanto tale, le misure prevenzionistiche previste per gli immigrati al fine di ridurre il rischio specifico, connesso a deficit linguistici. Né gli saranno di particolare giovamento le misure *ad hoc* per la tutela delle donne in gravidanza. Tali misure, pertanto, non forniscono validi correttivi organizzativi alla scarsa partecipazione aziendale, ai carenti poteri di negoziazione, alla adibizione a mansioni più usuranti e pericolose, al rischio di marginalizzazione all'interno dell'organizzazione aziendale, nonché alla minor protezione legale, connessa a regimi di responsabilità datoriale, fortemente frammentati, ricorrenti nel lavoro atipico. Il pericolo è che, in tal caso, si finisca nuovamente per subordinare la valutazione specifica del rischio, a fattori di natura meramente soggettiva, sganciati cioè dal dato organizzativo e contrattuale.

È, in particolare, la frammentazione dei sistemi di produzione integrata ad avere implicazioni negative sulla salute e sicurezza dei lavoratori.

I più recenti studi condotti dall'Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro (sul punto European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, Bilbao, 2002, n. 5, nonché European Agency for Safety and Health at Work, *New trends in accident prevention due to the changing world of work*, Bilbao, 2002, n. 5) sottolineano come i cambiamenti nel mondo del lavoro, ovvero l'introduzione di nuovi modelli organizzativi, abbiano condotto alla necessità di migliorare le condizioni di vita lavorativa. Da tale punto di vista, le imprese necessitano di incoraggiamento e aiuto, per sviluppare principi e sistemi preventivi che si adattino a situazioni di gestione aziendale più

**Le statistiche
sull'andamento
degli infortuni
sul lavoro nel
nostro Paese
indicano come,
a fronte
di un globale calo
degli incidenti
su tutto
il territorio,
il bilancio per gli
atipici continui
ad essere molto
negativo**

complicate o a nuove aree di rischio, che non possono limitarsi a quelle già note e affrontate, più o meno approfonditamente, nelle precedenti normative, come lo *stress*, il *mobbing* e, ancor prima, l'esposizione al rischio chimico, fisico e biologico. In realtà, sul tema della emersione delle nuove tipologie di rischio, connesse alla organizzazione del lavoro e alle modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro, si discute da tempo, quantomeno

con specifico riferimento alla ripetitività, alla monotonia, ai ritmi troppo intensi, all'eccesso di carichi di lavoro e sollecitazioni, ma senza un reale approfondimento dei possibili effetti, al di là di quelli più elementari, di natura essenzialmente psicologica.

Ciò soprattutto in un contesto economico e sociale profondamente mutato, nel passaggio dalla nuova alla vecchia economia. Altra cosa sono i fattori di rischio davvero nuovi, individuati prevalentemente nella problematica attinente non tanto alle trasformazioni delle attività produttive come tali, quanto alle trasformazioni delle modalità di instaurazione e attuazione dei rapporti di lavoro: in altre parole alle trasformazioni della tipologia dei contratti di lavoro. Il campo delle novità è quindi occu-

pato dalla più recente tendenza alla diffusione di lavori frammentati che non si svolgono più nelle sedi tradizionali e che spesso non implicano affatto una complessità di rapporti, potendo essere svolti anche a livello individuale. Attenzione viene poi prestata anche a tipologie di lavoro già note da tempo, ma che hanno subito trasformazioni sul piano normativo, come il caso del socio-lavoratore di cooperativa, nonché tipologie che si vanno diffondendo, ma per le quali i fattori di rischio non sono stati finora individuati nella loro interezza, come ad esempio il telelavoro.

Per queste categorie di lavoratori, infatti, la formazione non adeguata per la propria professionalità, la scarsa autonomia decisionale, l'assunzione di ruoli marginali in uno con le caratteristiche del lavoro (pericolosità, scomodità degli orari, carico fisico o mentale e carattere routinario dell'attività), il debole supporto sociale da parte dei lavoratori a tempo indeterminato e la carenza di tutela sindacale sono indicati come fattori in gioco nella comparsa delle alterazioni dello stato di salute. Tra queste rientrano, da una parte, le alterazioni tipiche delle lavorazioni svolte e correlate a rischi noti e censiti, dall'altra, alterazioni più generiche meno note, ma attribuite prevalentemente a fattori psico-sociali. Essi sono causati da: precarietà della prestazione, breve durata del rapporto di lavoro con numerosi turni, difficoltà di integrazione nel sistema di sicurezza aziendale, prevalente occupazione in settori a maggior rischio, rilevante presenza di immigrati con problemi di inserimento e integrazione, basso profilo scolastico della manodopera, nonché ridotte esperienze lavorative. Importanti segnalazioni in merito alle implicazioni sulla salute e sicurezza delle nuove tipologie contrattuali ci provengono, inoltre, da un rapporto dell'Agencia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro che sottolinea come il decentramento produttivo abbia indotto modifiche nell'organizzazione del lavoro, tali da ridurre l'interesse delle aziende per la centralità delle risorse umane. Sul punto, poi, interessanti prospettive sono state offerte dalla medicina del lavoro, che ha rilevato che l'esposizione alle esperienze di lavoro precario, caratterizzate da instabilità, mancanza di protezione, insicurezza e vulnerabilità economica, determini significativi effetti sulla salute dei lavoratori. La c.d. *job insecurity*, in

particolare, indurrebbe forte *stress* nel lavoratore, di modo che l'esposizione a detto fattore, per lungo tempo, sarebbe la causa di gravi patologie, quali infarto e tumori. Più in particolare, poi, i precari soffrirebbero anche molto il fenomeno dell'emarginazione nel contesto lavorativo, oltre quello dello scarso coinvolgimento e della scarsa partecipazione alle iniziative aziendali in materia di salute e sicurezza. Fermo restando che si dovrebbe in ogni caso distinguere tra fattispecie di lavoro temporaneo, a seconda del tipo di contratto e degli *skills* richiesti. L'insoddisfazione, infatti, si svilupperebbe prevalentemente nei lavori temporanei di bassa qualifica.

Alla luce delle osservazioni svolte nei paragrafi che precedono, risulta evidente come il legislatore delegato, pur sensibile alla necessità di riconoscere pari eguaglianza formale tra atipici e lavoratori standard, non abbia saputo adattare il quadro normativo al mutato contesto organizzativo e gestionale limitandosi a farlo in modo parziale ed estemporaneo.

L'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008, in conformità all'articolo 6, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, contiene invece un'interessante disposizione in tema di modelli organizzativi e di gestione. Più in particolare, esso disciplina un complesso di standard tecnico-strutturali e di obblighi giuridici, per la definizione e l'attuazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza. Essi, se applicati e rispettati, consentono alla persona giuridica (l'impresa) di usufruire dell'esimente relativa ai reati di cui gli articoli 589 e 590, comma 3, del Codice Penale, commessi in violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro. La presenza di una siffatta disposizione dimostra la consapevolezza, non del tutto giunta a maturazione, del fatto che un riassetto della materia della salute e sicurezza debba partire "dal basso", vale a dire dalle scelte organizzative che si fan-

no in azienda. Ciò non soltanto al fine di evitare all'imprenditore la contestazione di un reato, bensì in chiave prevenzionale, cioè in sede di valutazione diversificata dei rischi correlati alle diverse fattispecie contrattuali. L'articolo 30 avrebbe costituito un valido punto di convergenza, per l'articolo 28, se quest'ultimo non fosse rimasto a metà. La logica premiale che ispira l'articolo 30, infatti, avrebbe potuto giocare un ruolo importante nella tutela specifica dei lavoratori atipici e temporanei, sollecitando meccanismi di responsabilizzazione dell'imprenditore nelle sue scelte di gestione.

In questa prospettiva il legislatore avrebbe potuto completare il suo intervento normativo, muovendo dalla rilettura e dalla valorizzazione dell'articolo 2087 del Codice Civile, nell'ottica di raccordo sistematico del panorama legislativo vigente, propria di un Testo Unico. Il potere direttivo dell'imprenditore, quale capo dell'impresa, contemplato dalla citata disposizione, ha una serie di implicazioni, non solo sotto il profilo della responsabilità risarcitoria, ma anzitutto sotto l'aspetto della organizzazione capillare dell'attività d'im-

presa. L'articolo, infatti, nel prescrivere l'obbligo di adozione di «quelle misure che secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore», si riferisce propriamente all'aspetto organizzativo.

Il legislatore, pertanto, nel disciplinare agli articoli 28 e 29, oggetto e modalità di valutazione dei rischi, da parte datoriale, avrebbe dovuto

dire di più. La garanzia della salubrità degli ambienti di lavoro, infatti, non si esaurisce sul piano normativo formale, ma presenta problematiche operative che devono essere affrontate e risolte in sede di adozione delle scelte aziendali, a seconda delle peculiarità del settore produttivo e in sintonia con l'evoluzione del mercato del lavoro, di cui i lavori atipici sono fisiologica manifestazione. Glissando sul punto, invece, le sud-

La garanzia della salubrità degli ambienti di lavoro non si esaurisce sul piano normativo formale, ma presenta problematiche operative che devono essere affrontate e risolte in sede di adozione delle scelte aziendali

dette norme non hanno tratto i corollari dell'articolo 2087 del Codice Civile, di un progressivo e continuo adattamento del sistema sia alle esigenze imposte dalle nuove e più perfezionate tecnologie sia agli strumenti e ai mezzi indicati, come i più idonei, dall'esperienza e dalla tecnica (sulla riaffermazione del ruolo centrale dell'articolo 2087 c.c., Cass., IV sez. pen., 16 luglio 2004 n. 31318, Cass., IV sez. pen., 16 luglio 2004, n. 31303, nonché sul suo inserimento *ope legis* nel sinallagma contrattuale, Cass. 14 aprile 2008 n. 9817). È vero, tuttavia, che l'elenco dei rischi particolari, dettato all'articolo 28, non è esaustivo, potendo dunque arricchirsi in futuro di ulteriori specificazioni.

Sul punto è quindi auspicabile, da parte dei soggetti responsabili della valutazione dei rischi, e prima ancora del sindacato, una particolare attenzione ai rischi specifici a cui sono esposti i lavoratori atipici e temporanei.

Sotto questo aspetto, poi, la valutazione dei rischi, con specifico riferimento alla organizzazione del lavoro, alle tipologie contrattuali e alla ergonomia, potrebbe camminare parallelamente alla determinazione di criteri per la previsione di certificazioni di qualità, estesi ai sistemi preventivi, come già anticipato nelle "Linee guida di un documento programmatico per la formulazione di un TU sulla Sicurezza e Igiene del Lavoro" del 14 novembre 2005.

Al momento, però, l'attenzione per le incongruenze organizzative, relative ai lavori flessibili e precari resta una potenzialità inespressa: un vuoto normativo del quale continueranno, presumibilmente, ad usufruire quanti si sono serviti, sino ad oggi, delle fattispecie introdotte dal decreto legislativo n. 276 del 2003, in modo elusivo, gettando ingiuste ombre sul processo di modernizzazione del mercato del lavoro (S. Ferrua, M. Giovannone, *Gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari e tipologie di lavoro flessibile: la valutazione del rischio*, in M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*, 423-429).

Maria Giovannone
Scuola internazionale di dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia

Roma, 9 luglio 2008

Università degli Studi di Roma "Sapienza"

Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

Relazione a cura di Ambra Barboni e Raffaella Raffaele

Il seminario *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro* – organizzato da Adapt e dal Dipartimento di Scienze giuridiche – Sezione di Diritto Privato, dell'Università di Roma "Sapienza" – ha fornito interessanti spunti di riflessione ed innovative prospettive di studio in materia di salute e sicurezza, alla luce della nuova disciplina introdotta dal d.lgs. 81 del 2008.

Nell'occasione è stato presentato il commentario dal titolo "Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", a cura del Prof. Michele Tiraboschi, con la collaborazione di Lorenzo Fantini, Luigi Golzio e Paolo Pennesi.

I lavori sono stati aperti da una breve relazione introduttiva. Sia il Prof. Giuseppe Santoro Passarelli che il Prof. Edoardo Ghera hanno convenuto su alcuni punti focali:

- la necessità di considerare la nuova normativa alla luce del peculiare contesto imprenditoriale nazionale, costituito per la maggioranza da PMI e largamente caratterizzato dalla piaga del lavoro sommerso;
- l'esigenza di assicurare il coordinamento tra sicurezza ed attività di vigilanza in un'ottica non meramente repressiva, quanto prevenzionistica;
- un accorato encomio per l'originale metodologia di lavoro che ha visto, nella stesura del commentario, accanto alla collaborazione di giuristi accreditati, la partecipazione di giovani ricercatori e dottorandi della Fondazione Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

Il Prof. Michele Tiraboschi, a seguito dei ringraziamenti, ha dunque coordinato il tavolo dei lavori. Un breve intervento per definire il taglio della ricerca: il Professore ha sottolineato la volontarietà della scelta di adottare, per la redazione del commentario, un linguaggio comune ed interdisciplinare, di possibile fruizione da parte dei principali attori protagonisti della salute e sicurezza nelle aziende. Il ragionamento è dunque stato primariamente imperniato sulla normativa, omettendo riferimenti

alla dottrina propri dell'atteggiamento formalistico che spesso tende a caratterizzare il campo di studi della materia giuslavoristica (*La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico»*, di M. Tiraboschi, in *qs. Dossier*, lavoro che riproduce, con alcuni adattamenti, il saggio di apertura del commentario al decreto legislativo n. 81 del 2008).

Il resto della giornata ha dunque visto succedersi i diversi interventi degli studenti della Scuola internazionale di Dottorato in Relazioni di Lavoro di Adapt e della Fondazione Marco Biagi, dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, che hanno sinteticamente esposto i loro contributi al commentario.

Il tema è stato introdotto da Davide Venturi (*Il decreto legislativo n. 81 del 2008. Uno sguardo d'insieme*, in *qs. Dossier*), che ha definito un quadro di sintesi dell'impianto della nuova normativa. La nuova disciplina si articolerebbe secondo un disegno analitico, che dal generale conduce al particolare, specificando rischi e sanzioni. Innovativo anche l'esercizio definitorio, che si discosta dal dettato che caratterizzava la normativa previgente. Rilevante è la particolare attenzione riservata alla dimensione dell'organizzazione nella definizione dei concetti di lavoratore e datore di lavoro. L'intervento ha inoltre enfatizzato come la nuova disciplina della salute e sicurezza negli appalti presenti caratteri di continuità con la definizione di appalto genuino della riforma Biagi. Perplessità sono dunque state sollevate riguardo la reale *organicità* della disciplina vigente: le abrogazioni non riguardano alcune norme specifiche che rimangono nel quadro normativo come *disposizioni satellite*; la precettività dell'intero testo non è immediata, necessitando di ulteriori decreti attuativi; l'entrata in vigore delle disposizioni è differita nel tempo; permane la specialità della disciplina per imprese di piccole dimensioni. Particolare enfasi analitica è quindi stata riservata al tema delle sanzioni e della loro effettività. Un taglio marcatamente organizzati-

vo ha invece contraddistinto l'intervento del dott. Andrea Montefusco (*Sicurezza: dall'azione individuale alla consapevolezza collettiva*, in *qs. Dossier*), che ha alimentato il confronto riportando l'esperienza maturata nell'ambito del settore della sicurezza aeronautica. Gli *standard* di eccellenza che caratterizzano tale industria sono dunque stati adottati come *benchmarkers*. La sicurezza è stata interpretata in chiave dialogica, come obiettivo organizzativo aggregante sistemi di potenze asimmetrici. In quest'ottica, sono state suggerite alcune *guide line* d'intervento, centrate sui concetti di attenzione ai processi (intesi come azioni socializzate), valorizzazione dell'errore, diffusione della consapevolezza e promozione della tenacia come dovuta premessa alla gestione dell'emergenza. In conclusione, il relatore ha definito la sicurezza come una ricerca dai caratteri di sistematicità e continuità.

Successivi interventi hanno scandagliato le novità introdotte dal Testo Unico, proponendo spunti di riflessione per il dibattito previsto al termine. Le novità in materia di valutazione dei rischi sono state analizzate da Sara Ferrua, che ha operato un'aggregazione dei rischi sulla base delle categorie di lavoratori esposti agli stessi. Particolari criticità sono emerse: la possibilità di operare una lettura estensiva della norma per quanto attiene le differenze di genere, includendo anche i rischi non prettamente attinenti alla sfera della fisicità; la necessità di considerare le discrasie formative sia dei lavoratori migranti che dei lavoratori maturi.

Sugli organismi paritetici è intervenuto Stefano Salvato, il quale, dopo aver ricordato la nozione di organismi paritetici offerta dall'articolo 2, lett. *ee*, del Testo Unico, si è soffermato sulla disciplina dell'articolo 51, commi 3 e 6. Gli organismi paritetici, dunque, possono supportare le imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro e, purché dispongano di personale con specifiche competenze tecniche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, possono effettuare, nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza, sopralluoghi per le finalità di cui sopra. Infine, è stata sottolineata la funzione conciliativa degli organismi paritetici, i quali (fatto salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva) sono prima istanza di riferimento

in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti.

Antonio Baldassarre si è occupato del tema della sicurezza partecipata, che viene rilanciata dal Testo Unico e che risulta particolarmente importante anche a livello comunitario. La sicurezza partecipata viene, così, istituzionalizzata e generalizzata attraverso la disciplina di cui agli artt. 47 e ss. del Testo Unico.

Successivamente, è intervenuta Maria Rita Gentile, la quale si è soffermata sulla disciplina dei dirigenti e dei preposti: il datore di lavoro, difatti può delegare ad altri soggetti (dirigenti e preposti, appunto) l'adempimento di alcuni obblighi: l'utilizzo della delega di funzioni risulta, peraltro, indispensabile all'interno di organizzazioni di impresa di grandi dimensioni. In tali casi, difatti, la mancanza di divisione delle responsabilità comporterebbe per il datore di lavoro una responsabilità di tipo oggettivo, in contraddizione con il principio secondo cui la responsabilità deve essere personale. A differenza del d.lgs. 626/1994, per la prima volta (articolo 2, lett. *d* ed *e*, del Testo Unico) viene data una definizione di dirigente e di preposto e vengono altresì chiariti gli obblighi di tali soggetti. L'articolo 18 specifica, dunque, gli obblighi del dirigente (obblighi che possono essere distinti in 4 macro-aree), mentre l'articolo 19 gli obblighi del preposto, tra i quali primeggia l'obbligo di sovrintendere e vigilare sulla osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione e, in caso di persistenza della inosservanza, informare i loro superiori diretti.

Sulla formazione ed informazione è intervenuta Paola De Vita, la quale ha messo soprattutto in risalto un punto critico della nuova disciplina del Testo Unico. Il fatto, cioè, che il d.lgs. 81 del 2008 si occupi soprattutto dell'obbligo di formazione ed informazione sui rischi specifici dell'attività lavorativa, ma non anche delle nuove tipologie di rischio.

Valerio Berti è intervenuto sulle buone prassi di cui all'articolo 2, lett. *v*, del Testo Unico e si è inoltre concentrato sul ruolo della contrattazione collettiva nel nuovo Testo Unico, ed in particolar modo sulla contrattazione decentrata.

Fabrizio Sammarco si è occupato della responsabilità sociale d'impresa, sottolineandone *in primis* l'elemento della volontarietà. Di responsabilità sociale delle imprese si parla in parecchi punti del Testo Unico: ad esempio, all'articolo 6, comma 8, laddove si sottolinea che la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro ha il compito di valorizzare sia gli accordi sindacali sia i codici di condotta ed etici, che orientino i comportamenti dei datori di lavoro (anche secondo i principi della responsabilità sociale) dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati; all'articolo 11, laddove viene detto che l'INAIL finanzia, tra l'altro, progetti volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese, nonché all'articolo 25, il quale, elencando gli obblighi del medico competente, sottolinea la collaborazione alla attuazione e valorizzazione di programmi volontari di *promozione della salute*, secondo i principi della responsabilità sociale.

Gli interventi programmati sono stati conclusi da Maria Giovannone e Gabriele Bubola, i quali si sono occupati del tema dei lavoratori atipici. Maria Giovannone (*La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori atipici*, in *qs. Dossier*) ha posto l'accento sulla nuova definizione di lavoratore di cui all'articolo 2 del Testo Unico, la quale include anche i lavoratori atipici, cioè quella particolare categoria di lavoratori che risulta maggiormente esposta non soltanto ai rischi specifici dell'attività lavorativa, ma anche ai danni derivanti da stress lavoro-correlato. Tuttavia, si rimane perplessi nel considerare che il successivo articolo 28 sull'oggetto della valutazione dei rischi (che possiede un'indicazione non tassativa, ma meramente esemplificativa, di cosa deve contenere il documento sulla valutazione dei rischi) non menzioni espressamente i lavoratori atipici. Inoltre, le statistiche sul fenomeno hanno dimostrato che per giovani, donne ed immigrati (i cosiddetti lavoratori deboli) le problematiche connesse alla salute e sicurezza tendono ad amplificarsi e ciò è anche dovuto, in parte, al fatto che tali frange sono più frequentemente adibite a contratti di lavoro atipici. È, dunque, pur vero che i lavoratori atipici sono espressamente inclusi nella nuova nozione di lavoratore di cui al Testo Unico, ma si può per ciò solo concludere

che vi sia una tutela specifica per quella particolare tipologia di lavoratori deboli di cui sopra, cioè giovani, donne ed immigrati, appunto? Gabriele Bubola si è soffermato, più nello specifico, sui lavoratori a progetto, rimarcando come a tale proposito vi sia un'apparente discrasia nel Testo Unico. Difatti, mentre l'articolo 3, comma 7, sottolinea che nei confronti dei lavoratori a progetto le disposizioni di cui al Testo Unico si applicano soltanto ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente, per il successivo articolo 4, comma 1, invece, ai fini della determinazione del numero di lavoratori, non sono computati i lavoratori a progetto ove la loro attività non sia svolta in forma esclusiva a favore del committente. L'apparente discrasia può (e deve) essere facilmente superata laddove le due norme vengano lette in combinato disposto tra loro e si concluda nel senso che nei confronti dei lavoratori a progetto le disposizioni di cui al Testo Unico si applicano soltanto ove la prestazione lavorativa si svolga in maniera non esclusiva nei luoghi di lavoro del committente.

Il seminario si è concluso con una tavola rotonda, che ha visto le parti sociali protagoniste di un acceso dibattito. Il Prof. Michele Tiraboschi ha invitato i partecipanti a rispondere ad alcuni interrogativi di particolare interesse, inerenti nello specifico l'ipotesi di sussistenza di un rapporto evolutivo sinergico tra disciplina della salute e sicurezza e riforma del mercato del lavoro. Ha inoltre sottolineato le criticità emergenti, date dalla relazione tra regolazione dei modelli organizzativi ad opera della contrattazione collettiva ed effettive necessità di flessibilizzazione degli assetti gestionali esperienziati dall'autonomia negoziale privata.

Non potendo Giorgio Usai presenziare all'incontro, il dibattito è stato aperto da Massimo Pandolfi (di Confindustria).

La posizione dell'associazione può essere brevemente sintetizzata nell'ipotesi di assenza di una correlazione tra contrattazione e salute e sicurezza. A supporto è stato addotto il principio esplicativo secondo cui *la sicurezza non è contrattabile*. Infatti questa rappresenta un obbligo di legge, non certo un obbligo civile, e in quanto tale estraneo all'attività di concertazione.

Il discorso ha dunque investito il tema del rapporto tra sicurezza e lavoro atipico. Con una premessa

terminologica il relatore ha manifestato perplessità per l'uso improprio del termine atipico, volto a definire nella realtà rapporti contrattuali giuridicamente tipizzati dalla riforma Biagi in poi. Dunque sono stati citati dati statistici (fonti INAIL), per inficiare l'ipotesi di un condizionamento reciproco tra processi di flessibilizzazione contrattuale ed evoluzione della normativa in materia di salute e sicurezza. Secondo le rilevazioni adottate, la maggioranza degli infortuni che hanno coinvolto lavoratori a progetto o interinali sarebbe avvenuta su strada. Il problema dunque esula dall'intervento discrezionale della parte datoriale. Altro problema è invece rappresentato dalla tendenza ad adibire i lavoratori atipici all'espletamento di mansioni ad alto rischio. Sempre secondo la posizione di Confindustria, tale premessa non dovrebbe condurre alla definizione astratta di divieti, quanto alla constatazione dell'importanza dei diritti di formazione ed informazione.

Sia il diritto alla salute che la libertà di iniziativa economica privata sono entrambi principi costituzionalmente tutelati. Dunque il loro rapporto si dovrebbe riassumere nella formula di *libera organizzazione economica, nel rispetto della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*. In conclusione, Pandolfi ha espresso il bisogno di riformare il principio generale in tema di doveri di prevenzione imposti dall'ordinamento a carico della figura datoriale, ex articolo 2087 c.c. Le controparti sindacali hanno risposto prontamente. Una forte opposizione alle affermazioni di Confindustria è stata manifestata da Paola Agnello Modica (segreteria CGIL nazionale), che ha analizzato le novità introdotte dal Testo Unico alla luce del panorama imprenditoriale del nostro Paese. Ha infatti sostenuto come il d.lgs. 81 del 2008 presenti un atteggiamento innovativo rispetto all'impianto fordista-taylorista che ispirava il d.lgs. 626 del 1994. La maggior incidenza di infortuni mortali si verificherebbe proprio nelle piccole imprese. La segretaria ha dunque descritto le maggiori conquiste della normativa vigente:

- il *focus* sul sistema prevenzionistico;
- l'attenzione all'effettività dell'apparato sanzionatorio;
- l'importanza della redazione di un Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze (DUVRI) che integri il Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) in caso di interferenze da appalto, alla luce

del *trend* di continua riduzione delle dimensioni delle aziende italiane.

Ha dunque controbattuto Confindustria, affermando che salute e sicurezza non dovrebbero essere oggetto di contrattazione, ma nella realtà delle cose il cambiamento delle condizioni di lavoro conduce alla concertazione degli interessi anche in materia prevenzionistica. L'intervento ha dunque coperto il tema della discrepanza tra diritti nominali ed effettivi, accentuata per alcune categorie di lavoratori vulnerabili quali migranti e *precari*, nei confronti dei quali gli obblighi di formazione ed informazione non vengono spesso agiti.

A conclusione dell'intervento, è stata rimarcata l'importanza di un modello di relazioni industriali fortemente partecipativo. Renzo Bellini (segretario confederale CISL) è intervenuto sul tema del rapporto tra uniformità e specificità delle tutele. Ha quindi sostenuto come, seppur l'obiettivo della normativa sulla sicurezza è quello di garantire l'uniformità delle tutele, l'effettività delle stesse non può prescindere dal considerare l'ineguaglianza dei soggetti destinatari. Da cui l'importanza di una specifica formazione, secondo un modello che non si limiti al solo addestramento per lo svolgimento della mansione, ma accresca la conoscenza del lavoratore dell'intero ciclo produttivo. Tale affermazione assume maggiore valenza quando si tratta di lavoratori in appalto. Riferendosi ai dati presentati dal rappresentante di Confindustria, il segretario CISL ha affermato la sussistenza di una forte correlazione tra riforma del mercato del lavoro e condizioni di salute e sicurezza, sostenendo come gli stessi infortuni *in itinere* siano imprescindibilmente legati al cambiamento della natura del lavoro. Ne deriva quindi la conseguente necessità di considerare oggi anche gli autoveicoli come articolazioni del luogo di lavoro.

L'intervento di Paolo Carcassi (segretario confederale UIL) ha sostenuto una maggiore incidenza di infortuni per la categoria degli atipici, riferendosi ai dati (+19%) del rapporto recentemente redatto dal CNEL. Ha dunque enfatizzato il ruolo delle attività di vigilanza e contrattazione nella prevenzione degli incidenti sul lavoro: in questa direzione il Testo Unico ha introdotto novità sostanziali, prevedendo una generalizzazione del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS)

con la figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza in ambito Territoriale (RLST).

Nel complesso, la giornata di studio ha registrato un esito positivo, grazie soprattutto alla prospettiva analitica che ha caratterizzato gli interventi ed ha generato il coinvolgimento attivo delle parti sociali: queste hanno dimostrato estremo interesse per il taglio critico della ricerca.

Dall'incontro si è evinta la condivi-

sione comune di alcune prospettive in materia di salute e sicurezza, quali la valorizzazione della prevenzione e la necessità d'interventi che garantiscano l'effettività delle sanzioni, l'importanza dei diritti d'informazione e formazione e la centralità dei modelli organizzativi.

Il seminario ha soprattutto rappresentato un'occasione di confronto sulla aree di sviluppo ed integrazione della vigente normativa, alla luce dei rischi emergenti cui sono oggi espo-

ste specifiche categorie di lavoratori.

Ambra Barboni

Raffaella Raffaele

*Scuola internazionale di dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli Studi di Modena e
Reggio Emilia*

Approfondimenti e documentazione

Per gli approfondimenti sul tema si veda il sito www.fmb.unimore.it, **Indice A-Z**

Si segnalano in particolare le voci:

Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro

Studi e inchieste

2008 – P. De Vita, M.R. Gentile, M. Giovannone, R. Raffaele, A. Bove, S. Foffano (a cura di), Il quadro giuridico della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, literature review, Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi, Modena.

2008 – M. Giovannone, M. Tiraboschi, A. Corvino (a cura di), Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego, literature review, Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi.

Fonti internazionali e comunitarie

25 giugno 2007 – Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea n. C 145, su una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (2007-2012). Pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 30 giugno 2007.

21 febbraio 2007 – Comunicazione della Commissione Europea COM(2007)62. Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro.

Nuovi modelli organizzativi

7 maggio 2008 – Tuc, Commission on Vulnerable Work, Hard Work, Hidden Lives.

10 dicembre 2007 – European Agency for Safety and Health at Work, Young workers – Facts and figures.

20 novembre 2007 – European Agency for Safety and Health at Work, Literature Study on Migrant Workers.

23 ottobre 2007 – European Agency for Safety and Health at Work, Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational health and safety at work.

2007 – European Foundation for the improvement of living and working conditions, Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working time 2004-2005

Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro

Documentazione nazionale

26 giugno 2008 – Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro – Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, pubblica il nuovo Testo Unico sulla Sicurezza nei luoghi di lavoro con le modifiche apportate dal Decreto Legge n. 112/08

9 aprile 2008 – Decreto legislativo n. 81. Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 30 aprile 2008, n. 101, suppl. ord. n. 108.

2008 – Relazione tecnico normativa di accompagnamento al Testo Unico sulla salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, approvato con decreto legislativo n. 81 del 2008.

2008 – Relazione tecnica di accompagnamento al Testo Unico sulla salute e sicurezza negli ambienti di lavoro approvato con decreto n. 81 del 2008.

2008 – Relazione illustrativa di accompagnamento al Testo Unico sulla salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, approvato con decreto n. 81 del 2008.

Studi-ricerche-percorsi di lettura

1 gennaio 2008 – Commissione d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo al fenomeno delle «morti bianche», Relazione finale.

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI INTERNAZIONALI E COMPARATI SUL DIRITTO DEL LAVORO E SULLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Direttore

Michele Tiraboschi

Redazione

Marouane Achguiga; Carmen Agut Garcia; Francesco Basenghi; Eliana Bellezza; Tiziana Bellinvia; Chiara Bizzarro; William Bromwich; Giuliano Cazzola (*senior advisor*); Alessandro Corvino; Paola De Vita; Lorenzo Fantini; Maria Rita Iorio; Simona Lombardi; Stefano Malandrini; Flavia Pasquini; Niccolò Persico; Pierluigi Rausei; Alberto Russo; Olga Rymkevich; Anna Maria Sansoni; Simone Scagliarini; Iacopo Senatori; Carlotta Serra; Silvia Spattini; Chiara Todeschini.

Coordinatore di redazione

Marina Bettoni

La documentazione è raccolta in collaborazione con:

CISL – Dipartimento del mercato del lavoro

CONFCOMMERCIO – Servizio sindacale

CONFINDUSTRIA – Ufficio relazioni industriali e affari sociali

UIL – Dipartimento del mercato del lavoro

La giurisprudenza di merito è raccolta in collaborazione con:

Assindustria Genova

Associazione Industriale Bresciana

Associazione Industriali della Provincia di Vicenza

Confindustria Bergamo

Unione degli Industriali della Provincia di Pordenone

Unione degli Industriali della Provincia di Treviso

Unione degli Industriali della Provincia di Varese

Unione Industriale Torino

Soci Adapt

Abi; Adecco; Agens; Ailt; Ali S.p.A.; Ancc-Coop; Ance; Assaereo; Associazione Industriali della Provincia di Vicenza; Banca Popolare Emilia Romagna; Barilla G.e.R. F.lli S.p.A.; Cisl; Cna Nazionale; Cna Modena; Comune di Milano; Confapi; Confartigianato; Confcommercio; Confcooperative-Elabora; Confindustria; Confindustria Bergamo; Confsal; Coopfond-Legacoop Nazionale; CSQA Certificazioni S.r.l.; Electrolux-Italia S.p.A.; Esselunga S.p.A.; Fastweb; Federalberghi; Federdistribuzione; Federmeccanica; Filca-Cisl; Fipe; Fondazione Studi-Consulenti del Lavoro; Générale Industrielle S.p.A.; Gruppo Cremonini S.p.A.; Il Sole 24 Ore; Inail; Inps; Italia Lavoro S.p.A.; Legacoop Emilia Romagna; Manutencoop; Metis S.p.A.; Micron Technology Italia S.r.l.; Movimento Cristiano Lavoratori; Obiettivo Lavoro; Poste italiane S.p.A.; Provincia di Verona; Randstad Group Italia S.p.A.; Telecom S.p.A.; Ugl; Uil; Umana S.p.A.; Unindustria Bologna; Unindustria Treviso; Vedior.