

I WORKING PAPERS DI

---

OLYMPUS

5/2012

Gaetano Natullo

“Nuovi” contenuti della  
contrattazione collettiva,  
organizzazione del lavoro  
e tutela della salute e  
sicurezza dei lavoratori



1506  
UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI URBINO  
CARLO BO



## I WORKING PAPERS DI OLYMPUS

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 230 del 12 maggio 2011

“I Working Papers di Olympus” costituiscono una raccolta seriale e progressiva, pubblicata *on line*, di saggi dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro e si collocano fra le iniziative dell’Osservatorio “Olympus” dell’Università di Urbino “Carlo Bo” (<http://olympus.uniurb.it>) mirando a valorizzare, mediante contributi scientifici originali, l’attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall’Osservatorio. I saggi inseriti ne “I Working Papers di Olympus” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

### Direttore Responsabile

Paolo Pascucci

### Comitato Scientifico

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Loralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Mario Napoli, Luca Nogler, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

### Comitato di Direzione

Alberto Andreani, Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori

### Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Romina Allegrezza, Arianna Arganese, Michela Bramucci Andreani, Stefano Costantini, Silvano Costanzi, Lucia Isolani, Laura Martufi, Natalia Paci

### Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli

### Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi “Carlo Bo” di Urbino

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

## PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

I saggi destinati alla pubblicazione su “I Working Papers di Olympus” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto.

Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell’organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note e bibliografia.

Gli apparati di note e bibliografici possono essere redatti in una delle seguenti forme:

1) tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. In tal caso non è necessario un elenco bibliografico finale;

2) riferimenti bibliografici inseriti direttamente nel testo tra parentesi, con l’indicazione del cognome dell’autore, dell’anno di pubblicazione e della pagina citata (es.: Giugni, 1960, 122) – e con un elenco finale in ordine alfabetico di tutti i riferimenti bibliografici effettuati (es.: Giugni G., 1960: *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano). Nel caso di più opere di uno stesso autore, dopo l’anno va indicata una lettera dell’alfabeto in ordine crescente in relazione alla data di pubblicazione (es.: Giugni, 1960a, 122). Nel caso di cognomi uguali, dopo il cognome va indicata la lettera maiuscola iniziale del nome di battesimo (es.: Zoppoli L., 1984, 111).

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: [paolo.pascucci@uniurb.it](mailto:paolo.pascucci@uniurb.it).

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti alla preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico. La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al giudizio espresso dai due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. La stessa procedura vale per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d’origine.

I saggi pubblicati su “I Working Papers di Olympus” potranno essere successivamente destinati anche a libri o riviste in formato cartaceo purché se ne dia adeguatamente conto in sede di pubblicazione elettronica.

Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve *abstract* in italiano e in inglese, dall’indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dall’indirizzo di posta elettronica dell’autore e dalla qualifica accademica o professionale di quest’ultimo.

---

Gaetano Natullo

*“Nuovi” contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS – 5/2012 - <http://olympus.uniurb.it>

**I contenuti di questa opera sono rilasciati sotto Licenza Creative Commons Attribuzione - Non opere derivate 2.5 Italia License**

*Gaetano Natullo è professore associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi del Sannio*

[natullo@unisannio.it](mailto:natullo@unisannio.it)

### *Abstract*

Il saggio approfondisce il complesso rapporto tra organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza sul lavoro, alla luce dei contenuti della contrattazione collettiva.

Si tratta di un tema certamente non nuovo, ma che recentemente ha assunto nuova rilevanza a seguito, da un lato, delle profonde modifiche legislative dell'apparato normativo di prevenzione, che impongono una particolare considerazione del fattore organizzativo; dall'altro lato, delle recenti vicende negoziali (si pensi in particolare ai contratti collettivi per gli stabilimenti FIAT), che vedono anche una decisa revisione di forme e metodi di organizzazione del lavoro volte ad ulteriore razionalizzazione dei tempi (e pause) di lavoro, con inevitabili potenziali ripercussioni sulla salute e sicurezza dei lavoratori.

L'indagine viene svolta privilegiando due direzioni ricostruttive, in cui si ritiene possibile, oggi, declinare la locuzione “organizzazione del lavoro” ed i rapporti tra quest'ultima ed il tema della sicurezza del lavoro: la prima, “organizzazione del lavoro *versus* sicurezza del lavoro”, in cui il fattore organizzativo viene inteso nella sua accezione più tradizionale, di fattore di rischio ai fini della sicurezza; la seconda, “organizzazione del lavoro *per* la sicurezza del lavoro”, in cui il fattore suddetto è considerato, invece, secondo una più recente lettura, quale elemento funzionale ad un'efficace gestione della prevenzione in azienda.

The essay deals with the relationship between work organization and health and safety at work, in the light of the contents of the collective bargaining.

That theme has recently assumed new importance for the deep legislative changes of the safety regulations and because of the recent collective agreements that realize a definite revision of forms and methods of work organization turned, with potential repercussions on the health and safety of the workers.

The investigation is developed privileging two directions: the first one, “work organization *versus* health and safety”, in which the organizational factor is intended as factor of risk; the second one, “work organization *for* health and safety”, in which that factor is considered, instead, according to a more recent reading, like functional element to an effective management of health and safety at work.

*Parole chiave:* lavoro, salute e sicurezza, organizzazione, contrattazione collettiva

*Keywords:* work, health and safety, organization, collective bargaining

---

**ISSN 2239-8066**

**OLYMPUS**

Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza – Università di Urbino “Carlo Bo”

Via Matteotti, 1 – 61029 Urbino (Italy)

Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955 – [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

<http://olympus.uniurb.it>

---

---

# “Nuovi” contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori

di Gaetano Natullo \*

5/2012

SOMMARIO: 1. Sicurezza e organizzazione del lavoro: attualità di una riflessione su un tema “classico”. – 2. Il diverso contesto normativo e la sicurezza “organizzata”. – 3. Organizzazione “del” lavoro ed organizzazione “dei” lavori come fattori di rischio. – 4. Le relazioni sindacali nel nuovo contesto. – 5. Ruolo e criticità della contrattazione collettiva (e delle rappresentanze sindacali): osservazioni di sintesi.

## 1. *Sicurezza e organizzazione del lavoro: attualità di una riflessione su un tema “classico”*

Quello del rapporto tra organizzazione del lavoro e salute e sicurezza dei lavoratori e della possibile incidenza della contrattazione collettiva è un tema non certamente nuovo; per chi si occupa di salute e sicurezza sul lavoro, non si può non ricordare che una delle prime serie riflessioni scientifiche nella prospettiva giuslavoristica, di Luigi Montuschi, è proprio dedicata a *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*<sup>1</sup> e si poneva come obiettivo l'esame critico del ruolo delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, ai fini del controllo e della tutela della salute negli ambienti di lavoro, nel tentativo di eliminare la concezione (prassi) dell'organizzazione del lavoro come “variabile indipendente” (rispetto alla sicurezza del lavoro).

Allora, evidentemente, quella riflessione trovava il suo logico presupposto nella convinzione (per certi versi una necessità) che la contrattazione collettiva potesse e dovesse avere un ruolo di supplenza (insieme alla magistratura, ed allo stringente utilizzo da parte di quest'ultima del principio di tutela della “massima sicurezza tecnologicamente possibile) rispetto ad un quadro regolamentare insufficiente, seppur con principi generali di grande valenza, primo fra tutti l'art. 2087 c.c., e ad una scarsissima sensibilità per la prevenzione sui luoghi di lavoro.

---

\* Questo scritto costituisce la rielaborazione, con l'aggiunta delle note, della relazione presentata alla terza sessione dei Colloqui italo-spagnoli di diritto del lavoro su “Globalizzazione, metamorfosi della contrattazione collettiva e tutele dei lavoratori. Struttura contrattuale, rappresentanza sindacale e sicurezza sul lavoro”, svoltisi ad Urbino il 7 e 8 ottobre 2011.

<sup>1</sup> L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*, Milano, 1986.

Avendo sullo sfondo quel punto di partenza, ed ai ben più circoscritti fini di questa occasione seminariale, mi propongo il seguente obiettivo: verificare oggi, a distanza di circa 30 anni dalle riflessioni di Montuschi, il ruolo – potenziale e/o effettivo – della contrattazione collettiva nel quadro complessivo delle fonti e degli strumenti di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, utilizzando come chiave di lettura l'organizzazione del lavoro.

In quest'ottica mi pare utile ed opportuno anticipare una premessa ed una avvertenza metodologica.

Quanto alla premessa, le indagini e riflessioni svolte nel periodo alle nostre spalle ci dicono, da un lato, che la contrattazione collettiva non ha certamente assunto un ruolo realmente significativo nel complessivo sistema delle fonti di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; dall'altro lato, che in realtà non può nemmeno attendersi molto di più, considerando, in estrema sintesi, la scarsa o nulla “negoziabilità” della materia stessa, in funzione del carattere indisponibile del bene tutelato – la salute –, che necessariamente comporta la necessità di rigidi vincoli legislativi<sup>2</sup>.

Anche in virtù di quest'ultima constatazione, si potrebbe subito allora anticipare una conclusione, peraltro forse banale: le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva, nell'evoluzione del contesto normativo in tema di salute e sicurezza sul lavoro, hanno oggi (almeno “sulla carta” ed ovviamente con le dovute differenziazioni settoriali, territoriali, aziendali) un carattere molto meno conflittuale e assai più partecipativo rispetto al periodo storico dal quale siamo partiti: da una funzione di “controllo” sull'applicazione di standard minimi di tutela, si è passati gradualmente ad una funzione “promozionale” di standard di prevenzione, di carattere soprattutto “procedurale”.

Ciò, per un verso, in virtù dell'approccio ed impulso comunitario: la normativa europea, infatti, da cui promana l'attuale legislazione “comunitarizzata” italiana, si è infatti da subito contraddistinta per un approccio “partecipativo”<sup>3</sup>; per altro verso, perché, come si è detto, la rilevante legiferazione dell'ultimo ventennio (dal d.lgs. n.

---

<sup>2</sup> Su ruolo, potenzialità e limiti della contrattazione collettiva v., oltre al già citato contributo di L. MONTUSCHI, tra gli altri, P. CAMPANELLA, *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza: disciplina legislativa, bilancio applicativo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2007, n. 2, suppl., p. 175 ss.; G. NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Torino, 1995, p. 100 ss.; S. RENGHA, *Modello sindacale di tutela della salute*, in *Lavoro e diritto*, 1994, n. 4, p. 615 ss.; A. TAMPRIERI, *Azione sindacale e contrattazione collettiva nel tutela delle condizioni di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2001, I, p. 551 ss.; C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2000, I, p. 625.

<sup>3</sup> Cfr. G. Arrigo, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento comunitario*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in F. CARINCI (dir.), *Diritto del lavoro, Commentario*, VIII, 2007, Torino, spec. p. 13 ss.; G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IV, 2011, p. 1077 ss.

626/1994 sino al d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009) ha tendenzialmente “messo nell’angolo” la contrattazione collettiva come potenziale fonte di standard minimi di tutela, lasciandole di fatto un ruolo ben più marginale di previsione di regole (e pratiche) “virtuose”, ma che vengono per così dire in seconda linea rispetto al rispetto degli standard obbligatori di tutela.

Venendo poi alla avvertenza metodologica, questa pare opportuna in virtù della constatazione che la chiave di lettura prescelta (ossia la relazione con l’organizzazione del lavoro) è molto ampia e necessariamente rischia di essere general-generica.

Pertanto, conviene specificare almeno due direzioni ricostruttive in cui oggi è possibile declinare la locuzione “organizzazione del lavoro” ed i rapporti tra quest’ultima ed il tema della sicurezza del lavoro, e cioè:

1) organizzazione del lavoro *versus* sicurezza del lavoro; in questa declinazione, il fattore “organizzazione del lavoro” viene inteso in senso più “tradizionale” con riferimento alla sua potenziale incidenza negativa sui livelli di protezione della salute dei lavoratori, e dunque nell’ottica secondo cui l’organizzazione del lavoro è o può essere sostanzialmente un “fattore di rischio”;

2) organizzazione del lavoro *per* la sicurezza del lavoro, che diventa organizzazione della prevenzione e sicurezza sul lavoro. In questo senso, invece, in ossequio alla più recente evoluzione, va considerato il fattore organizzativo come elemento essenziale, anche sul piano procedurale, ai fini di un’efficace implementazione delle politiche e pratiche di prevenzione in azienda, in primo luogo ai fini del rispetto degli standard normativi di prevenzione.

## 2. Il diverso contesto normativo e la sicurezza “organizzata”

Partendo da quest’ultima declinazione, essa è strettamente correlata all’evoluzione legislativa più recente. Oggi, ma ormai già da oltre un quindicennio, è infatti profondamente diverso il contesto normativo rispetto al quale riflettere (in Italia da ultimo razionalizzato con il d.lgs. n. 81/2008<sup>4</sup>), e su cui è opportuno almeno svolgere alcune osservazioni generali e di sintesi.

a) In primo luogo si avverte una sensibile evoluzione già rispetto alla individuazione del “bene tutelato”: in questo senso, si può rilevare il passaggio

---

<sup>4</sup> Sul nuovo “Codice” della sicurezza, in generale e per tutti v. F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Torino, 2010; L. MONTUSCHI (dir.), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, Commentario, Bologna, 2011; M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, 2009; L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, 2010.

dalla tradizionale tutela contro gli infortuni e le malattie professionali alla salvaguardia della salute intesa come *stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o di infermità*<sup>5</sup>. Come dire: l'asticella viene posta ad un livello assai più elevato e complesso, rispetto al quale assumono sempre maggiore rilevanza i profili psico-fisici e psico-sociali dei possibili danni alla salute dei lavoratori, peraltro praticamente da sempre “coperti” da tutela normativa in virtù delle preziose e “futuribili” previsioni dell'art. 2087 c.c., là dove impone la salvaguardia non solo dell'integrità fisica ma anche della personalità morale dei prestatori di lavoro<sup>6</sup>. Da ultimo, poi, in questa direzione opera esplicitamente anche il riferimento normativo alla considerazione (valutazione) del rischio da “stress lavoro-correlato”<sup>7</sup>.

b) In secondo luogo, è sempre più articolata e dettagliata la definizione degli standard (misure) di tutela.

c) Più in generale, e per quanto in questa sede più di interesse, vi è l'esplicito riconoscimento normativo proprio della correlazione tra tutela della salute e organizzazione.

Infatti, il legislatore italiano, recependo sul punto le indicazioni fornite dalle direttive europee, a partire dalla fondamentale dir. 89/391/CE, ha delineato un sistema normativo, in cui i doveri generali (ora artt. 18 ss. d.lgs. n. 81/2008) e specifici di prevenzione dei soggetti responsabili sono imperniati sui cardini di un articolato complesso di *technicalities* ed obblighi procedurali, tale da dar vita ad un vero e proprio sistema aziendale di prevenzione, funzionale a garantire un costante e competente impegno dell'azienda nella salvaguardia della salute dei propri dipendenti (ma anche di quelli altrui o dei lavoratori autonomi, nel caso di appalti c.d. “interni” all'azienda<sup>8</sup>).

Fulcro di tale sistema sono, da un lato, la previsione del ricorso obbligatorio da parte del datore di lavoro a soggetti/strutture dotate delle competenze tecniche necessarie a poter supportare quest'ultimo nella concreta realizzazione degli adempimenti di prevenzione imposti dalle norme di legge (oltre che dalle “norme

---

<sup>5</sup> In questi termini la nozione di cui all'art. 2, comma 1, lett. o, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>6</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a G. NATULLO, *Principi generali della prevenzione e “confini” dell'obbligo di sicurezza*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 81 ss.; V. anche l'approfondita disamina di P. ALBI, *Art. 2087: tutele delle condizioni di lavoro*, Milano, 2008.

<sup>7</sup> Su cui v. G.M. MONDA, *La valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 402 ss.; M. PERUZZI, *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008*, in *I Working Papers di Olympus*, n. 2/2011 (<http://olympus.uniurb.it/images/wpo/wpo2-2011.peruzzi.pdf>).

<sup>8</sup> Art. 26 d.lgs. n. 81/2008. Cfr. V. PASQUARELLA, *La responsabilità nel sistema degli appalti*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 352 ss.; P. SOPRANI, *Il sistema degli appalti tra Testo Unico e decreto correttivo*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2009, p. 477 ss.



di buona tecnica” e dalle “buone prassi”), ossia il servizio di prevenzione e protezione (ed il suo responsabile) ed il medico competente; dall’altro lato, l’imposizione di procedure preventive (ma continuamente aggiornabili) di individuazione dei rischi derivanti dal sistema produttivo e di organizzazione del lavoro dell’azienda, e cioè la valutazione dei rischi con la conseguente redazione del documento di valutazione dei rischi e la sorveglianza sanitaria dei lavoratori. Adempimenti procedurali, questi ultimi, per i quali i relativi obblighi e responsabilità sul piano giuridico gravano sul datore di lavoro (e sul dirigente), i quali assolvono tali obblighi mediante il supporto delle competenze tecniche del servizio di prevenzione e del medico competente.

La disciplina del 2008 ha razionalizzato e integrato la disciplina del 1994 (d.lgs. n. 626/1994), in particolare su alcuni aspetti rilevanti: per quanto concerne il servizio di prevenzione, relativi all’assetto organizzativo ed ai requisiti professionali di addetti e responsabili del servizio; relativamente invece alla valutazione dei rischi, il d.lgs. n. 81/2008 amplia ed approfondisce la prospettiva di tale adempimento<sup>9</sup>, obbligando il datore di lavoro (attraverso il servizio di prevenzione ed il medico competente) alla valutazione “di tutti i rischi”, sia di natura “oggettiva” (attrezzatura, sostanze, ecc.), sia di natura soggettiva, anche connessi alla peculiare condizione dei lavoratori stessi, con specifica esplicita menzione di categorie quali le donne in gravidanza o i lavoratori migranti (extracomunitari), ed a fattori di rischio quali le differenze di genere e di età o, ancora, alla specifica tipologia contrattuale utilizzata (con chiaro riferimento ai lavori c.d. “flessibili”), sino a ricomprendere nella valutazione anche i rischi non strettamente fisici ma di natura psico-sociale (stress lavoro-correlato)<sup>10</sup>.

Il sistema di “tecnicità” (soggetti, procedure) sopra delineato ha fortemente contribuito ad evidenziare la rilevanza del fattore organizzativo a fini prevenzionali: sia nel senso di esplicitare la rilevanza della organizzazione “della” prevenzione, presupponendo un assetto sistematico di soggetti, procedure, adempimenti “dedicati” alla prevenzione dei rischi per i lavoratori; sia nel senso di considerare anche i fattori organizzativi (organizzazione aziendale della produzione e del lavoro) ed i rapporti tra questi ed i lavoratori, ai fini prevenzionali.

---

<sup>9</sup> Da ultimo cfr. P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, in *I Working Papers di Olympus*, n. 1/2011, p. 9 ss. (<http://olympus.uniurb.it/images/wpo/wpo1-2011.pdf>).

<sup>10</sup> V. *supra* nota 7.

Già con il d.lgs. n. 626/1994 “l’analisi e la progettazione del lavoro appaiono strettamente correlate alla prevenzione”<sup>11</sup>: tutela della salute e organizzazione del lavoro sono definitivamente interdipendenti.

Per altro verso, inevitabili sono le ripercussioni sull’organizzazione aziendale in senso più ampio: individuare/formalizzare una catena di obblighi e responsabilità in materia di sicurezza del lavoro nei vertici e quadri aziendali; organizzare una tecnostuttura che completi quella catena sul piano, appunto, delle competenze tecniche; analizzare e monitorare i processi del lavoro (valutazione rischi, redazione/aggiornamento del documento di valutazione, ecc.); verificare costantemente andamento dei rischi ed applicazione delle misure di prevenzione; in poche parole, realizzare correttamente sul piano operativo quanto obbligatoriamente imposto dal legislatore per proteggere la salute dei lavoratori, ha sostanzialmente significato adeguare di conseguenza l’organizzazione aziendale nel suo complesso, oltre che l’organizzazione del lavoro; progettare e realizzare la sicurezza del lavoro in azienda come “organizzazione nell’organizzazione”<sup>12</sup>.

Ed è proprio questo ulteriore passaggio che, sul piano formale, troviamo realizzato nel d.lgs. n. 81/2008. Sono diversi ed importanti gli snodi normativi, nel nuovo “Codice” della sicurezza sul lavoro, che lo attestano.

Il più rilevante è certamente la disposizione dell’art. 30 d.lgs. n. 81/2008 (in correlazione col successivo art. 300). Da tali norme, ed in particolare dalla prima, si ricava che il legislatore ha adottato un modello culturale e scientifico “socio-tecnico”<sup>13</sup>, per il quale il dato organizzativo è imprescindibile, “la progettazione organizzativa è volta a realizzare il sistema organizzativo che sia affidabile e sicuro, parametri che conciliano efficienza e tutela e soddisfazione dei lavoratori”<sup>14</sup>.

Che l’adozione di un preciso e funzionale modello organizzativo fosse un dato di fatto già prima della nuova legge ce lo conferma lo stesso art. 30 d.lgs. n. 81/2008, là dove, al comma 5, specifica i modelli organizzativi, per l’appunto già esistenti<sup>15</sup>, che in sede di prima applicazione sono rispondenti ai requisiti del

<sup>11</sup> B. MAGGI, *Analisi e progettazione per la tutela della salute. L’orientamento innovativo del d. lgs. n. 626 del 1994*, in L. MONTUSCHI, *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Torino, 1997, p. 325 ss.

<sup>12</sup> V. F. STOLFA, *Il ruolo del datore di lavoro e dei dirigenti*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, 2008, p. 202; B. MAGGI, *op. cit.*

<sup>13</sup> L. GOLZIO, *La prevenzione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel quadro del cambiamento dell’organizzazione aziendale*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *op. cit.*, p. 33.

<sup>14</sup> L. GOLZIO, *op. cit.* Sui modelli di organizzazione e gestione ex art. 30 d.lgs. n. 81/2008 v. anche E. GRAGNOLI, in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *op. cit.*, 304 ss.; C. MANCINI, *I modelli di organizzazione e di gestione*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Milano, 2008.

<sup>15</sup> Linee guida UNI INAIL – SGSL; British Standard OHSAS 18001:2007.

modello organizzativo che lo stesso art. 30 ritiene tale da offrire garanzie sufficienti a concedere una patente di “impresa virtuosa” all’azienda che lo adotta, e tale quindi da escludere, salvo prova contraria, la configurabilità di una responsabilità amministrativa della stessa ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 (art. 300 d.lgs. n. 81/2008)<sup>16</sup>.

La novità sta appunto nella nuova impostazione legislativa, cui consegue la necessità che l’azienda comunque adotti un modello di organizzazione e gestione della sicurezza; se poi tale modello risponde anche a particolari requisiti, avrà riconosciuto un plusvalore anche in termini di efficacia esimente della responsabilità penale.

Sono anche altre, comunque, le disposizioni del “Codice” in cui tale incrocio è evidente, a partire dalla norma sulle *definizioni*: già è significativo il fatto che il legislatore definisca anche l’“azienda”, quale *complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato*. Ma l’*organizzazione* diviene elemento essenziale anche ai fini della individuazione dei soggetti passivi (lavoratori) ed attivi (datori di lavoro) dell’obbligo di sicurezza.

Quanto al lavoratore (su cui v. *infra*), nel definire la nuova e più ampia (rispetto alla normativa previgente) nozione, l’art. 2 (comma 1, lett. *a*), precisa che è da considerare tale ai fini della sicurezza chiunque, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa *nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro*.

Allo stesso modo, il datore di lavoro (privato) è *(il soggetto titolare del rapporto di lavoro 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 stessa ... in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa*.

In tali ipotesi, l’“organizzazione” diventa anche sinonimo di contesto ambientale nel quale diventano operative le prescrizioni di prevenzione: in poche parole, sinonimo di “ambiente di lavoro”.

Il riferimento riprende invece significati più squisitamente aziendalistici in altre sedi (disposizioni): si pensi, sempre nelle definizioni<sup>17</sup>, alle “buone prassi”, quali *soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente*; o ancora alla previsione<sup>18</sup> che, relativamente alla valutazione dei rischi, dispone che, nel

<sup>16</sup> V. S. DOVERE, *L’impatto della l. n. 3.8.2007, n. 123 sull’apparato sanzionatorio della tutela della salute e della sicurezza del lavoro*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 105; G. MARRA, *I modelli di organizzazione e di gestione e la responsabilità amministrativa degli enti per infortuni sul lavoro*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 579 ss.

<sup>17</sup> Art. 2, lett. *v*.

<sup>18</sup> Art. 28, comma 2, lett. *d*.

relativo documento, debbano essere individuate le *procedure* per l’attuazione delle misure da realizzare, nonché i *ruoli dell’organizzazione aziendale* che vi debbono provvedere.

Ed ancora, in stretto collegamento con la norma sul modello di organizzazione e gestione (art. 30), la disposizione sulla delega di funzioni, nel conservare comunque un obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro delegante sul delegato, prevede che tale obbligo possa esplicitarsi anche attraverso *le procedure di verifica e controllo standardizzate nel modello organizzativo e gestionale aziendale*.

In definitiva, dopo il d.lgs. n. 81/2008, il sistema di prevenzione in azienda è inscindibilmente connesso al complessivo modello organizzativo aziendale, e tutte le sue componenti – soggetti, competenze, funzioni, controlli, responsabilità, sanzioni – devono essere inserite in un assetto organizzativo esplicitato e rispondere a criteri di razionalità organizzativa, efficienza ed efficacia. Ciò, oltre a rendere meno onerosa e più agevole la prevenzione in azienda, ed a fornire un indubbio ausilio anche in termini di facilitazione dei controlli esterni ad opera degli organi pubblici di vigilanza, come s’è visto diventa un decisivo elemento di valutazione della “colpa” penale, ai sensi dell’art. 300 d.lgs. n. 81/2008 (si potrebbe dire: colpa per difetto di organizzazione).

### 3. *Organizzazione “del” lavoro ed organizzazione “dei” lavori come fattori di rischio*

Venendo alla seconda delle due declinazioni prescelte, ossia organizzazione *versus* sicurezza del lavoro, quest’ultima muove dalla constatazione che da qualche anno a questa parte, ai rischi per così dire “classici” si aggiungono nuovi e diversi fattori, relativi (e dipendenti da) alla organizzazione *del* lavoro, ma anche a quella che può definirsi come organizzazione *dei* lavori.

Infatti, con riferimento a quest’ultima area tematica, è ormai diffusa consapevolezza che la diffusione delle (nuove o meno nuove) tipologie di lavoro flessibile/atipico – dal lavoro a termine alla somministrazione di lavoro, al lavoro a progetto – determina la necessità di considerare con più attenzione le peculiarità che tali tipologie prospettano in termini di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro<sup>19</sup>, dalla mancanza della c.d. “percezione gruppale del rischio” al maggiore

---

<sup>19</sup> In merito cfr. O. BONARDI, *Articolo 3. Campo di applicazione*, in C. ZOLI (a cura di), *I. Principi comuni*, in L. MONTUSCHI (dir.), *La nuova sicurezza sul lavoro*, cit., p. 67 ss.; L. ANGELINI, *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro: una criticità da governare*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007* (Urbino, 4 maggio 2007), Roma, 2007, p. 103 ss.; P. PASCUCCI, *Il campo di applicazione soggettivo e il computo dei lavoratori*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), cit., p. 101 ss.

stress derivante dalla preoccupazione di essere “iperdiligenti” sperando nella stabilizzazione di un rapporto di lavoro comunque “precario”.

In merito vanno evidenziati gli sforzi del recente legislatore per una maggiore considerazione di tali specificità, a partire dal campo di applicazione soggettivo<sup>20</sup> (che include “tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi”), con opportuna attenzione e con previsione di disposizioni specifiche, ad alcune delle summenzionate tipologie di rapporti di lavoro, al fine appunto di considerarne le peculiarità sul versante delle esigenze e delle tecniche di prevenzione, anche in ragione della potenziale maggiore “rischiosità” rispetto al lavoro subordinato standard; non tralasciando poi le disposizioni sulla valutazione del rischio<sup>21</sup>, che impongono, in quella sede, di tener conto anche *dei rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale* (ma sarebbe più opportuno dire tipologia di “rapporto”) *attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro*.

A metà strada, nel percorso delineato che va dall’organizzazione *dei* lavori all’organizzazione *del* lavoro, si collocano i rischi correlati alle diverse vicende (ed assetti) connessi ai decentramenti produttivi delle aziende: non v’è dubbio, infatti, e ne troviamo conferme anche nelle prescrizioni normative, che appalti – esterni o interni alle aziende –, subappalti, distacchi di lavoratori, con le relative vicende organizzative, comportino problematiche specifiche (prima fra tutte i c.d. rischi “interferenziali” e relativa valutazione<sup>22</sup>), e richiedano dunque attenzione e previsioni altrettanto mirate e specifiche, che giungono sino alla definizione di una sorta di “codatorialità” ai fini delle responsabilità nella previsione ed applicazione delle misure di prevenzione e protezione<sup>23</sup>.

Venendo poi al tema del rapporto (causale) tra organizzazione del lavoro e salute e sicurezza, si tratta di un tema certamente “vecchio”, ma che assume nuovi aspetti problematici a seguito di recenti innovazioni nelle regole e negli standard dei processi di lavoro nel nostro Paese e nelle nostre aziende.

Partendo dai profili più “classici” del problema, come detto è palese e ben conosciuta la diretta correlazione tra organizzazione e processi di lavoro e salute e sicurezza dei lavoratori: basti pensare ad istituti centrali del rapporto (e dell’organizzazione) di lavoro quali il regime degli orari, i ritmi di lavoro, la flessibilità nelle assegnazione delle mansioni e nei sistemi di classificazione, per

<sup>20</sup> Art. 3, comma 4, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>21</sup> Art. 28, comma 1, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>22</sup> Art. 26 d.lgs. n. 81/2008

<sup>23</sup> Cfr. G. NATULLO, *Brevi note su datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, in AIDLASS, *La figura del datore di lavoro. Articolazione e trasformazioni*, Atti del XVI Congresso nazionale di diritto del lavoro, Milano, 2010; ivi anche la relazione di V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell’impresa integrata* (anche in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2010, p. 1 ss.).

avere chiara la consapevolezza della stretta inevitabile connessione tra l’una e l’altra.

Oggi tale correlazione emerge in piena luce anche sul piano normativo, in virtù della introduzione dell’obbligo di valutare e prevenire lo stress lavoro-correlato, direttamente dipendente proprio da fattori organizzativi quali carichi e ritmi di lavoro, orario e turni, corrispondenza tra compiti (mansioni) e professionalità richieste, ecc.

Soprattutto, le recenti tendenze ad introdurre nuovi sistemi di organizzazione del lavoro e della produzione comportano una nuova ulteriore rilevanza della questione. Paradigmatica a tale proposito è la vicenda, ben nota, dell’introduzione del sistema Ergo-UAS nelle aziende del gruppo FIAT, in particolare con gli accordi aziendali del gruppo<sup>24</sup>. Si tratta di un tema evidentemente molto tecnico, su cui conviene soffermarsi seppur brevemente<sup>25</sup>.

Il sistema in questione, ed il correlato sistema WCM (*World Class Manufacturing*), nell’ambito dei sistemi MTM (*Method time measurement*), volti a “determinare il tempo necessario all’esecuzione di un dato lavoro”, attraverso la scomposizione delle operazioni lavorative in unità di misura sulla base del tempo di esecuzione (c.d. TMU – *Time measurement unit*), e, dall’altro lato, attraverso una più attenta valutazione dei rischi lavorativi e l’adozione di soluzioni ergonomiche migliorative, giungono ad una razionalizzazione (e riduzione) delle pause lavorative: se dunque un lavoratore in una postazione è costretto ad effettuare dei movimenti dannosi per la salute (piegare la schiena, applicare forza con le mani, sollevare pesi, movimenti ripetitivi delle braccia ecc.) il sistema Ergo-UAS assegna un fattore di riposo più elevato; se, invece, i movimenti a rischio sono poco significativi, Ergo-UAS riduce il fattore di riposo<sup>26</sup>.

Le critiche rivolte, specie da parte sindacale, a tale sistema, fanno leva sui seguenti due elementi principali:

---

<sup>24</sup> Sulla vicenda per tutti v. F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 133/2011.

<sup>25</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia ad A. LASSANDARI, intervento alla VI edizione dei “Seminari di Bertinoro”, 15-16 ottobre 2010, in F. CARINCI (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia. Accordo di Pomigliano 15 giugno 2010. Accordo di Mirafiori 23 dicembre 2010*, Milano, 2011; cfr. anche gli atti del convegno organizzato dalla Società Nazionale Operatori della Prevenzione (SNOP) su *Accordo Mirafiori: aumento della produttività e caduta della tutela dei lavoratori?*, Pisa 20 maggio 2011, pubblicati sul sito web [www.snop.it](http://www.snop.it).

<sup>26</sup> Ad esempio, sulle linee a trazione meccanizzata con scocche in movimento continuo, si prevede un regime di tre pause di dieci minuti ciascuna, fruite in modo collettivo, nell’arco del turno di lavoro, che sostituiscono le due pause di venti minuti ciascuna previste dalla precedente contrattazione collettiva.

- a) la modalità di utilizzo della metodologia, ed in particolare un'analisi effettuata senza il contributo dei lavoratori e dei delegati, può dare dei risultati che non corrispondono alla realtà lavorativa;
- b) il sistema Ergo-UAS definisce i tempi e i ritmi di lavoro tenendo conto solo dei movimenti considerati a rischio per la salute, ma non considera la fatica dovuta, ad esempio, al fatto di “stare in piedi fermi” in una postazione di lavoro;
- c) più in generale, nell'accordo Fiom-Fim-Uilm del 1971 era stata definita una soglia minima di fattori di riposo, per compensare la fatica e lo stress dei lavori ripetitivi, anche in assenza di rischi per la salute. Il sistema Ergo-UAS, invece, se i rischi per la salute sono poco significativi, elimina questa soglia, riduce i fattori di riposo e aumenta i ritmi di lavoro.

Dal punto di vista tecnico-normativo, poi, anche in ragione delle metodiche di riferimento per la valutazione dei rischi (EAWS anziché la più diffusa OCRA), sono stati sollevati dubbi sia, in generale, sulla non perfetta conformità del nuovo sistema rispetto alla normativa italiana di prevenzione (dall'art. 2087 c.c. sino al d.lgs. n. 81/2008, titolo VI, movimentazione carichi), sia sulla possibilità che il nuovo sistema si ripercuota negativamente, direttamente o indirettamente, sui “fattori organizzativi” di rischio <sup>27</sup>.

Proprio le vicende appena descritte con riferimento agli accordi aziendali FIAT, stanno a dimostrare come le recenti tendenze all'ampliamento del ruolo della contrattazione decentrata, ed in particolare della contrattazione aziendale, possono riflettersi anche sulla problematica che qui si discute.

Dal nuovo accordo interconfederale sulla struttura contrattuale del 2009, passando per il recente accordo interconfederale del 28 giugno 2011 (siglato nel mese di settembre), fino ad arrivare al famoso o famigerato art. 8 della recente manovra finanziaria <sup>28</sup>, sono evidenti le possibili ripercussioni su aspetti direttamente incidenti sull'organizzazione del lavoro e dei lavori, e di conseguenza, anche sulla salute e la sicurezza dei lavoratori.

In questo senso ovviamente la portata più deflagrante la ha proprio il citato art. 8 d.l. n. 138/2011 <sup>29</sup>, secondo cui le “specifiche intese” realizzabili a livello aziendale (o territoriale) possono riguardare materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione tra le quali quelle relative: agli impianti audiovisivi e alla

<sup>27</sup> In tal senso A. LASSANDARI, *op. cit.*

<sup>28</sup> Art. 8 d.l. n. 138/2011, conv. con l. n. 148/2011.

<sup>29</sup> Su cui per tutti v. F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale*, cit., p. 23 ss.; A. PERULLI e V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la “rivoluzione di Agosto” del Diritto del lavoro*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .IT - 132/2011.

introduzione di nuove tecnologie; alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; alla disciplina dell’orario di lavoro.

È dunque evidente che i contenuti (o alcuni di essi) della contrattazione collettiva “normativa” e “gestionale”, tanto più a livello decentrato, si incrociano con i temi della sicurezza del lavoro e pongono fortemente l’esigenza che in quella sede le istanze di tutela della salute dei lavoratori vengano considerate parallelamente a quelle organizzative (per l’azienda) o economiche; e ciò rimanda, evidentemente, anche al problema dei soggetti (rappresentanze) sindacali ed alla articolazione/omogeneità della loro attività.

#### 4. *Le relazioni sindacali nel nuovo contesto*

Passiamo ora ad esaminare come si collocano le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva nel contesto delineato, in particolare per verificarne spazi reali e potenziali.

In linea generale, si è già anticipata l’evoluzione, anche per impulso della Unione europea, verso la implementazione nell’area in questione di logiche partecipative più che conflittuali. La *ratio* della disciplina europea del 1989 (dir. n. 89/391), anche in coerenza con la complessiva logica di prevenzione “soggettiva” sottesa all’intervento normativo, è infatti quella di promuovere la presenza diffusa di rappresentanti dei lavoratori sui luoghi di lavoro che abbiano una specifica funzione di rappresentazione degli interessi di questi ultimi alla tutela della salute e della sicurezza del lavoro, e che se ne facciano portatori in tutte le fasi salienti di una gestione aziendale “procedimentalizzata” (dalla valutazione dei rischi alla riunione periodica di prevenzione)<sup>30</sup>.

Quella impostazione è stata condivisa dal legislatore italiano in sede di trasposizione nel 1994 (d.lgs. n. 626/1994, artt. 18-19). Come noto, però, l’obiettivo legislativo è stato solo parzialmente raggiunto, dal momento che in molti casi l’effettiva capillare presenza ed attività dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza si è rivelata solo una speranza delusa<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>Cfr. A. LO FARO, *Azione collettiva e tutela dell’ambiente di lavoro in Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1991, p. 179; G. NATULLO, *Sicurezza del lavoro e rappresentanze dei lavoratori nella prospettiva del diritto comunitario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1993, n. 1, p. 205 ss.

<sup>31</sup> In tal senso sostanzialmente conformi i risultati delle diverse indagini svolte sul tema, tra cui i diversi Rapporti delle Commissioni parlamentari di inchiesta, a partire da quello del 1997 (Documento di sintesi dei lavori del Comitato paritetico delle Commissioni XI - Lavoro e previdenza sociale – del Senato della Repubblica e XI - Lavoro pubblico e privato - della Camera



Ciò spiega l'ulteriore intervento del legislatore che, in sede di razionalizzazione e codificazione della normativa di prevenzione nel 2008-2009, è intervenuto in maniera significativa sulle disposizioni relative alla partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze in materia di salute e sicurezza.

In particolare, può in sintesi affermarsi che il nuovo Testo unico ha cercato di:

a) *rafforzare presenza e ruolo delle specifiche rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza* (RLS), articolate in tre figure (RLS, RLS territoriali, RLS di sito produttivo), nel tentativo di agevolare ed assicurare una presenza più diffusa ed efficace nei luoghi di lavoro, con riguardo ad aree territoriali e/o produttive nelle quali si è rivelata insufficiente la costituzione e presenza di RLS o, comunque, è richiesta una presenza ed azione più incisiva, in ragione della particolare complessità e pericolosità del contesto (sito) produttivo e organizzativo (porti, grandi cantieri, ecc.)<sup>32</sup>;

b) *garantire e ampliare la partecipazione anche "istituzionale", mediante la presenza delle parti sociali negli organismi pubblici di governo del settore* (Commissione consultiva permanente ex art. 6 d.lgs. n. 81/2008) o comunque la loro partecipazione/consultazione (Comitato nazionale per l'indirizzo ed il coordinamento ex art. 5 d.lgs. n. 81/2008)

c) sempre nella logica della "partecipazione", ed anche in una prospettiva di affiancamento e supplenza al ruolo degli organismi pubblici di supporto e vigilanza, il legislatore scommette fortemente sulle potenzialità degli "*organismi paritetici bilaterali*", già esistenti (art. 20 d.lgs. n. 626/1994), ma ai quali l'art. 51 d.lgs. n. 81/2008 assegna ulteriori importanti funzioni<sup>33</sup>. Infatti, oltre alla già prevista funzione "conciliativa", gli organismi bilaterali possono ora svolgere:

c1) *una funzione, promozionale e di supporto nella ricerca di soluzioni organizzative e buone pratiche;*

c2) *una delicata funzione, per così dire, di interfaccia tra le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, le aziende e gli organismi pubblici di vigilanza, in particolare con la possibilità di effettuare "sopralluoghi" nelle aziende, e di*

<sup>32</sup> Per approfondimenti sulla disciplina dei RLS nel d.lgs. n. 81/2008, v., in generale e tra gli altri, P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 475 ss.; A. BALDASSARRE, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e il rilancio della "filosofia partecipativa"*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Milano, 2008, p. 519 ss.; M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino, 2010, p. 114 ss.; P. PASCUCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT -73/2008, p. 140 ss.

<sup>33</sup> V. M. LAI, *Diritto della salute*, cit., p. 136 ss.; M. RICCI, *Gli organismi paritetici e il fondo di sostegno*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 521 ss.

validare (tecnicamente “asseverare”) i modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all’articolo 30 d.lgs. n. 81/2008; attività (attestazione), ed è questo il punto certamente più discusso e discutibile, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività (come dire: una sorta di presunzione relativa di minore pericolosità degli ambienti di lavoro “asseverati”, con relativo “scivolamento” verso il basso in una teorica graduatoria di priorità di interventi ispettivi).

Venendo poi più specificamente al ruolo della contrattazione collettiva, nell’attuale sistema normativo ad essa è assegnato esplicitamente un ruolo significativo nella implementazione della costituzione ed attività delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza: non poteva che essere così, dato il necessario rispetto dell’autonomia collettiva in materia; in effetti, il legislatore si è spinto anche oltre, rischiando una indebita invasione dei confini riservati alla libertà ed organizzazione sindacale (art. 39 Cost.).

Altro ruolo riconosciuto dal legislatore all’autonomia collettiva è nella elaborazione di proposte (accordi) volte, in attuazione dei principi di responsabilità sociale delle imprese, alla implementazione di modelli gestionali di prevenzione virtuosi e, in generale, di sistemi migliorativi degli standard di prevenzione in azienda (buone prassi).

Per il resto, il d.lgs. n. 81/2008 contiene solo alcuni sparuti rinvii alla contrattazione collettiva<sup>34</sup>.

Certo, si poteva forse sperare di più alla luce della legge delega (l. n. 123/2007) che prevedeva la valorizzazione degli accordi aziendali, territoriali e nazionali anche mediante rinvio legislativo.

##### *5. Ruolo e criticità della contrattazione collettiva (e delle rappresentanze sindacali): osservazioni di sintesi*

A questo punto, conviene cercare di tirare le fila del ragionamento intrapreso, riprendendo le due direttrici definite (organizzazione *per* la sicurezza del lavoro; organizzazione *versus* sicurezza del lavoro)

In linea generale, con riferimento al ruolo complessivo delle relazioni sindacali e delle parti sociali, non c’è dubbio che l’esperienza del nostro Paese, nel quale ben note sono le difficoltà delle strutture pubbliche di vigilanza, ma anche di

---

<sup>34</sup> V. ad esempio l’art. 175 d.lgs. n. 81/2008, che prevede, nella definizione degli standard di tutela per i lavoratori addetti a videoterminali, che sia la contrattazione collettiva a stabilire le modalità delle prescritte interruzioni periodiche dell’attività (pause o cambiamenti di attività).

supporto e consulenza, di assolvere in maniera soddisfacente ai loro compiti, accresce l'esigenza che gli attori sindacali (dai RLS agli organismi bilaterali) offrano un contributo al buon funzionamento complessivo del sistema di prevenzione; ed il potenziamento "cercato" dal d.lgs. n. 81/2008, che ne pone i presupposti normativi, sembra appunto muoversi nella direzione, di una, per così dire, "partecipazione vigile" degli attori sindacali e delle parti sociali.

Come rilevato poc'anzi, non può non residuare qualche perplessità circa il rischio di un eccesso di fiducia del legislatore, soprattutto di quella riposta nel ruolo di supplenza degli organismi bilaterali rispetto alla funzione propria degli organi pubblici di vigilanza.

Quanto poi allo specifico ruolo della contrattazione collettiva, non è facile superare la comprensibile tradizionale difficoltà di individuare nella contrattazione collettiva una possibile fonte di definizione di standard di prevenzione, suppletiva rispetto alla legge ed alle altre norme tecniche.

Questo però non deve occultare il ruolo comunque significativo della autonomia collettiva, in funzione complementare ed integrativa rispetto alle fonti da cui promanano gli standard "obbligatorii" di tutela, anche in chiave promozionale e migliorativa di questi ultimi <sup>35</sup>.

Infatti: ai diversi livelli (nazionale, territoriale, aziendale), l'autonomia collettiva può ricoprire spazi lasciati vuoti dalle norme tecniche, in questo affiancandosi a (od essendo produttiva di) buone prassi e codici di condotta.

In particolare, può incidere su importanti aspetti (oltre quelli "istituzionali" relativi alla regolazione delle rappresentanze per la sicurezza), quali:

- a) definizione di standard di sicurezza che in qualche modo concretino, riempiendo gli spazi talora lasciati da norme (penali) di tipo "elastico", i livelli di prevenzione da raggiungere secondo il criterio della "massima sicurezza tecnologica";
- b) pianificazione concordata, soprattutto a livello aziendale, di investimenti in prevenzione;
- c) definizione di modalità e strumenti per affrontare al meglio rischi e patologie nuovi e talora "impalpabili", di fronte ai quali le norme di tutela, per così dire, "rigide" sono ancora inadeguate (per tutti, si pensi al *mobbing* ed in generale alle patologie psico-fisiche, anche connesse allo stress lavoro-correlato);

---

<sup>35</sup> Cfr. P. CAMPANELLA, *Profili collettivi di tutela*, cit., p. 175 ss.

d) definizione di percorsi mirati di inserimento e di supporto per categorie di lavoratori particolarmente a rischio (“flessibili”, extracomunitari, donne, ecc.).

Quanto agli interventi più direttamente collegati alla organizzazione del lavoro, come già rilevato il d.lgs. n. 81/2008 esplicitamente affida (anche) alla contrattazione collettiva il compito di definire modelli gestionali e procedurali (della sicurezza) virtuosi, anche mediante elaborazione e diffusione di buone prassi. Ed invero negli ultimi anni alcuni accordi virtuosi di questo tipo, anche con la partecipazione di organi istituzionali territoriali, si sono avuti, specie per aree (siti produttivi) complesse e fortemente a rischio <sup>36</sup>.

Sul versante degli interventi relativi ai profili della organizzazione del lavoro *versus* la sicurezza del lavoro, le recenti tendenze alla ricerca di modelli organizzativi volti alla massima produttività del lavoro (v. *retro* par. 3), sulla formidabile “spinta” della competizione globale e della crisi economica, parallelamente, in Italia, alla ricerca di soluzioni normative rivolte alla riduzione dei vincoli alla libera determinazione di regole sull’organizzazione e la disciplina del lavoro (dei lavori), sembrano in grado di produrre un forte incremento della tendenza alla “monetizzazione” del rischio, tendenza che la più recente evoluzione delle regole normative (europee e nazionali) sulla salute e sicurezza del lavoro avevano fortemente combattuto.

Infatti, come si è avuto modo di accennare con riferimento all’art. 8 d.l. n. 138/2011 ed ai nuovi sistemi di organizzazione del lavoro introdotti in alcune grandi aziende (FIAT), la flessibilità (dei rapporti di lavoro e) organizzativa, da un lato, e la spasmodica ricerca di massimizzazione dei ritmi produttivi, dall’altro lato, pongono questioni e criticità, in termini di rischi per la salute, che non sembrano agevolmente risolvibili alla luce degli standard normativi di prevenzione, anche perché talora solo indirettamente incidenti sulla “materia” salute e sicurezza sul lavoro.

È proprio in quest’area di confine che bisogna porre particolare attenzione: una risorsa in questo senso è certamente offerta ora dalla previsione legislativa che impone la valutazione dello stress lavoro-correlato; ma non v’è dubbio che anche la contrattazione collettiva gioca un ruolo importante, ed è essenziale che in quella sede vi sia la forte consapevolezza che flessibilità organizzativa, elasticità delle mansioni, articolazione degli orari (e dei riposi), nell’ottica della massimizzazione dei risultati produttivi del lavoro possono ripercuotersi negativamente in termini di rischi per la sicurezza ed il benessere psico-fisico dei lavoratori.

---

<sup>36</sup> V. una rassegna in G. CIVOLANI, L. SCHIAVO, S. SALVATO (a cura di), *Contrattazione collettiva e buone pratiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Bollettino Adapt* ([www.adapt.it](http://www.adapt.it)).

Se è così, vanno allora attentamente valutati i nessi con la composizione delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, solo parzialmente “specializzate”, ed in particolare della sovrapposizione tra funzioni negoziali (dei rappresentanti sindacali quali componenti delle rappresentanze “generaliste” sui luoghi di lavoro – RSU) e funzioni di partecipazione/controllo per la sicurezza del lavoro, in virtù appunto della circostanza che, grazie al combinato disposto delle norme di legge (d.lgs. n. 626/1994, ora d.lgs. n. 81/2008) e della contrattazione collettiva, i rappresentanti per la sicurezza sono per la quasi totalità individuati “tra” i componenti delle RSU, così determinando tale commistione di ruoli e funzioni<sup>37</sup>.

E quanto tale commistione possa essere produttiva di patologie può evincersi ponendosi un semplice interrogativo con riferimento a recenti vicende, poc’anzi ricordate: un rappresentante sindacale componente di RSU (o RSA) e che ricopra anche la carica di RLS, messo di fronte all’alternativa se acconsentire o meno alla stipula di un accordo come quello FIAT di Pomigliano, contraddistinto come si è detto da uno scambio tra aumenti occupazionali e retributivi, da un lato, e nuove modalità di organizzazione del lavoro (sistema Ergo-UAS), certamente più “faticoso” per i lavoratori, e che forse presenta anche qualche problema in più sul piano della sicurezza del lavoro, cosa farà? La risposta, almeno nella maggioranza dei casi, la conosciamo.

---

<sup>37</sup> Cfr. M. LAI, *op. cit.*, p. 134 ss.; v. già G. NATULLO, *La tutela dell’ambiente di lavoro*, cit., p. 256 ss.