

LAVORO E SALUTE
TRENTA ANNI DALLA DIRETTIVA 89/391/CEE

EBOOK OF THE INTERDISCIPLINARY RESEARCH PROGRAM
“ORGANIZATION AND WELL-BEING”

EDITED BY FRANCESCO MARIA BARBINI
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Abstract

The year 2019 marked the thirtieth anniversary of the directive 89/391/EEC concerning the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. This ebook proposes a discussion on the effects of the directive and the adoption of its provisions, also in light of the new challenges associated with the evolution of human work. Are the principles laid down by directive 89/391 still relevant, 30 years later? Moreover, how to evaluate the national regulations that have been brought into force basing on the principles laid down by the directive? Has the current regulation on health and safety at work achieved a level of sophistication and consistency adequate to effectively pursue its objectives?

Keywords

Health at work, Occupational safety and health, Risk management, Primary prevention, Organizational action.

Lavoro e salute. Trenta anni dalla direttiva 89/391/CEE, Barbini Francesco Maria (a cura di).
Bologna: TAO Digital Library, 2020.

Licenza: CC BY-NC-ND 4.0
© Copyright 2020 degli autori

ISBN: 978-88-98626-20-5
DOI: <http://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/6366>



The TAO Digital Library is part of the activities of the Research Programs based on the Theory of Organizational Action proposed by Bruno Maggi, a theory of the regulation of social action that conceives organization as a process of actions and decisions. Its research approach proposes: a view on organizational change in enterprises and in work processes; an action on relationships between work and well-being; the analysis and the transformation of the social-action processes, centered on the subject; a focus on learning processes.

The contributions published by the TAO Digital Library are legally deposited and receive an ISBN code. Therefore, they are to be considered in all respects as monographs. The monographs are available online through AMS Acta, which is the institutional open archive of the University of Bologna. Their stable web addresses are indexed by the major online search engines.

TAO Digital Library welcomes disciplinary and multi- or inter-disciplinary contributions related to the theoretical framework and the activities of the TAO Research Programs:

- Innovative contributions presenting theoretical or empirical analysis, selected after a double peer review process;
- Contributions of particular relevance in the field which are already published but not easily available to the scientific community.

The submitted contributions may share or not the theoretical perspective proposed by the Theory of Organizational Action, however they should refer to this theory in the discussion.

EDITORIAL STAFF

Editor: Bruno Maggi

Co-editors: Francesco M. Barbini, Giovanni Masino, Massimo Neri, Giovanni Rulli, Angelo Salento

International Scientific Committee:

Jean-Marie Barbier	CNAM, Paris	Science of the Education
Vittorio Capecchi	Università di Bologna	Methodology of the Social Sciences
Yves Clot	CNAM Paris	Psychology of Work
Renato Di Ruzza	Université de Provence	Economics
Daniel Faiña	Université de Provence	Language Science
Vincenzo Ferrari	Università degli Studi di Milano	Sociology of Law
Armand Hatchuel	Ecole des Mines Paris	Management
Luigi Montuschi	Università di Bologna	Labour Law
Roberto Scazzieri	Università di Bologna	Economics
Laerte Sznclwar	Universidade de São Paulo	Ergonomics, Occupational Medicine
Gilbert de Terssac	CNRS Toulouse	Sociology of Work

ISSN: 2282-1023

www.taoprograms.org – dl@taoprograms.org
<http://amsacta.cib.unibo.it/>

Pubblicato nel mese di maggio 2020
da TAO Digital Library – Bologna

LAVORO E SALUTE
TRENTA ANNI DALLA DIRETTIVA 391/89/CEE

EBOOK OF THE INTERDISCIPLINARY RESEARCH PROGRAM
“ORGANIZATION AND WELL-BEING”

EDITED BY FRANCESCO MARIA BARBINI

Table of contents

<i>Introduzione</i>	1
BRUNO MAGGI, Un messaggio inascoltato	4
FRANCESCO BARBINI, MICHELA MARCHIORI, Gli infortuni sul lavoro in Italia	12
FRANCESCO BARBINI, Salute e sicurezza nelle imprese	19
DUCCIO CALDERINI, Da un Servizio di Igiene e Sanità	32
PAOLO PASCUCCI, Dalla direttiva 89/391/CEE alle norme nazionali	39
BIANCA MARIA ORCIANI, Rappresentanza e tutela della salute	50
MASSIMO NERI, Salute, organizzazione e giustizia	62
GIOVANNI RULLI, Prevenzione dei rischi, concezioni del lavoro e benessere	73
<i>Riferimenti bibliografici</i>	79

Introduzione

Nel 2019 è ricorso il trentennale della direttiva 89/391/CEE concernente “l’attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro”.

La direttiva ha indicato i principi generali in materia di prevenzione dei rischi professionali e di promozione della sicurezza e della salute sul lavoro, definendo strategie per evitare rischi e incidenti, per l’informazione, la consultazione, e la partecipazione dei lavoratori, la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti. Ha prospettato chiari obiettivi per le politiche di salute e sicurezza sul lavoro: l’adeguamento del lavoro all’uomo e la priorità della prevenzione primaria.

Questo *ebook* propone una discussione sulle indicazioni della direttiva, e sulle successive disposizioni legislative nazionali e i loro effetti, anche alla luce delle nuove sfide riguardanti le trasformazioni del lavoro umano.

L’efficacia delle norme nazionali si presta a essere valutata sia con riferimento alla coerenza dell’intero impianto normativo, che dovrebbe trovare riscontro in sostanziali miglioramenti nel numero di infortuni sul lavoro e di malattie professionali, sia con riferimento alla capacità di indirizzare le scelte di protezione e promozione della sicurezza in contesti di lavoro ampiamente modificati nel corso di tre decenni. Si pensi ai contratti di lavoro flessibili e orientati al risultato più che al contenuto, al lavoro mediato da internet e supportato da strumenti informatici, alla grande enfasi sul coinvolgimento e sulla discrezionalità dei lavoratori dipendenti. Occorre inoltre considerare i radicali cambiamenti della struttura industriale delle economie europee: dopo la lunga fase di delocalizzazione dei processi produttivi e la crisi dell’industria pesante, le economie europee sono ora basate principalmente sui servizi.

Gli obiettivi della direttiva 89/391 sono ancora attuali, a trent'anni di distanza? E, inoltre, come valutare la legislazione deputata a realizzare tali obiettivi? Davvero le norme vigenti in tema di salute e sicurezza sul lavoro sono adeguate ed efficaci? Come è la prevenzione nelle imprese? Quale realtà emerge dalle statistiche degli infortuni e delle malattie professionali? E, infine, come si collocano questi trent'anni nella storia della salute dei lavoratori¹?

Si tratta di domande di non facile risposta, che coinvolgono tutte le discipline interessate ai rapporti tra lavoro e salute, in particolare giuridiche, economiche e organizzative, biomediche, e che non possono trovare proficua trattazione senza l'aiuto di una riflessione multidisciplinare.

A questi temi il Programma Interdisciplinare di Ricerca "Organization and Well-being" ha dedicato il suo 46° seminario, che ha avuto luogo il 14 ottobre 2019 presso l'Università di Bologna. In esso si sono confrontati diversi punti di vista, rappresentativi di vari ambiti disciplinari: questo libro collettaneo raccoglie otto contributi rappresentanti l'esito del dibattito svoltosi nel seminario.

Bruno Maggi ricorda le numerose analisi che il Programma Interdisciplinare di Ricerca "Organization and Well-being", nel corso della sua storia più che trentennale, ha dedicato alla direttiva europea e alle seguenti norme nazionali. Il saggio mostra quanto, ancora oggi, il messaggio fondamentale proposto dalla direttiva europea 89/391 risulti inascoltato, sia nella azione legislativa, sia nell'applicazione nelle imprese.

Le conseguenze di questo mancato ascolto sono evidenziate da Michela Marchiori e Francesco Barbini nel saggio che analizza i dati recenti su morti e infortuni sul lavoro, discutendone le modalità di misurazione e la significatività: dall'analisi emerge un quadro non incoraggiante rispetto all'andamento degli infortuni e delle morti sul lavoro, e una strutturale tendenza al sottodimensionamento del fenomeno.

¹ Sulla storia della salute dei lavoratori si vedano i contributi di Francesco Carnevale, in particolare: Carnevale, Moriani, 1986; Baldasseroni, Carnevale, 2016.

Francesco Barbini descrive gli effetti della legislazione attuativa italiana sull'organizzazione delle imprese, soffermandosi su conseguenze inattese e controintuitive che marcano la distanza tra rispetto formale delle norme e sostanziale protezione della salute delle persone.

Duccio Calderini rappresenta esperienze, e criticità vissute sul campo, di un Servizio addetto alla prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ambito di una Agenzia di tutela della salute.

Paolo Pascucci descrive da un punto di vista giuridico la portata e le conseguenze del d.lgs. n. 81/2008, discutendone la coerenza con la direttiva europea 89/391 ed evidenziando le problematiche dell'attuale normativa.

Bianca Maria Orciani affronta il tema della rappresentanza dei lavoratori, confrontando le prescrizioni normative con la concreta applicazione nelle imprese.

Massimo Neri analizza come il tema della salute e sicurezza sul lavoro sia stato trattato nell'ambito della teoria dell'organizzazione, individuando differenti prospettive teoriche e possibili linee evolutive.

Infine, Giovanni Rulli propone una riflessione sulle concezioni che hanno ispirato e dettato i principi e le politiche di salute e sicurezza sul lavoro e ne guidano l'interpretazione.

Da questi contributi emerge un quadro assai articolato che, lungi dall'essere apologetico rispetto alle scelte comunitarie e nazionali, segnala le questioni tuttora irrisolte e le ampie opportunità e necessità di intervento. Le norme sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro dovrebbero perseguire un chiaro obiettivo di azzeramento delle morti sul lavoro, non marginali miglioramenti tendenziali, di totale prevenzione dei rischi, non soluzioni procedurali per la gestione dei rischi esistenti e dei danni conclamati.

Un messaggio inascoltato

Bruno Maggi, Università di Bologna

La direttiva europea 89/391 e il Programma “Organization and Well-being”

L'adozione della direttiva 89/391/CEE, riguardante “l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro”, fu un evento particolarmente rilevante per il percorso del Programma Interdisciplinare di Ricerca “Organization and Well-being”.

Il Programma era stato attivato nell'anno accademico 1983/84, a seguito di un decennio di ricerca interdisciplinare sui rapporti tra lavoro e salute, stimolato da alcuni diplomati della Scuola di specializzazione in Medicina del lavoro dell'Università degli Studi di Milano. Due iniziative singolari non solo in ambito nazionale - giova ricordare - furono quindi all'origine del Programma: una riflessione pluriennale che coinvolse ricercatori delle varie discipline implicate nello studio dei rapporti tra lavoro e salute (biomediche, sociali, economiche, psicologiche, politecniche), e l'attivazione di un insegnamento di Teoria dell'organizzazione e analisi del lavoro nella Scuola preposta a formare medici il cui “vero paziente” deve essere “il lavoro”, come aveva indicato Luigi Devoto nell'atto costitutivo della nuova disciplina all'inizio del Novecento.

L'obiettivo, che il Programma “Organization and Well-being” (O&W) ha perseguito da allora, è dunque lo studio e l'intervento sul lavoro al fine di evitare l'insorgenza di rischi e danni per la salute dei lavoratori, e il cammino seguito si è fondato anzitutto su un ri-orientamento delle discipline interessate e sulla scelta di una adeguata metodologia di analisi del lavoro, di cui si possano avvalere i medici, i progettisti delle situazioni di lavoro, i lavoratori stessi. In sintesi, l'obiettivo da allora perseguito, e di cui si è mostrata la

possibile realizzazione in numerosi contesti di lavoro, manifatturieri e di servizi, è la *prevenzione primaria*¹.

Il Programma O&W poté quindi vedere, alcuni anni dopo la sua attivazione, una piena e autorevolissima conferma del suo obiettivo e del percorso intrapreso nella adozione della direttiva europea 89/391. La direttiva dispone, per tutti gli Stati membri, la prevenzione intesa come *primaria*, cioè rivolta a evitare i rischi e a combatterli alla fonte, prima che si manifestino nei luoghi di lavoro; *generale*, cioè riguardante l'intera situazione di lavoro; *programmata*, cioè concepita anticipatamente e in termini generali, *integrata nella concezione* delle situazioni di lavoro (artt. 1, 2, 3, 5, 6). E ciò implica un obbligo di *analisi del lavoro*, una valutazione generale ed esaustiva, con il pieno coinvolgimento dei lavoratori, fondata oggettivamente su criteri documentati, di forma iterativa, rivolta al miglioramento continuo delle condizioni di lavoro.

Da un lato, l'adozione della direttiva costituiva il miglior sostegno per la prosecuzione del Programma O&W, mentre, d'altro lato, si poteva auspicare che con la prevista ricezione delle disposizioni della direttiva nella legislazione nazionale la voce del Programma non rimanesse isolata.

Le norme nazionali

Il Programma O&W dedicò pertanto grande attenzione alle norme nazionali che sono state prodotte a seguito della attivazione della direttiva europea 89/391, durante i tre decenni da allora trascorsi. Sono stati promossi numerosi dibattiti seminariali, cui hanno partecipato decine di ricercatori: medici, fisiologi, giuristi, economisti, sociologi, psicologi, ergonomi, ingegneri, architetti, ma anche operatori della prevenzione, operai, impiegati, dirigenti, rappresentanti dei lavoratori. Tali dibattiti, e le analisi di situazioni di lavoro a fini di prevenzione condotte nell'ambito del Programma, hanno dato luogo a pubblicazioni, che appaiono largamente conosciute.

¹ Le tappe del Programma O&W sono state illustrate più volte. Si veda: Maggi, 2003/2016, Livre II, chap. 4. Le attività del Programma, e le pubblicazioni prodotte nel suo ambito, sono indicate sul sito www.taoprograms.org.

Come è noto, ogni direttiva europea stabilisce un obiettivo che tutti i Paesi dell'Unione devono realizzare; spetta agli Stati membri porre in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie. La direttiva 89/391/CEE, pubblicata il 12 giugno 1989, disponeva (art. 18) il recepimento nelle norme nazionali "al più tardi il 31 dicembre 1992". L'Italia vi provvide, in ritardo, con il d.lgs. n. 626 del 1994.

I dibattiti dedicati al d.lgs. n. 626/1994 dal Programma O&W (Milano, 1995; Bologna, 1996; Trento, 1997; Bologna, 1998, per la presentazione del libro collettaneo *Ambiente, salute, sicurezza* del 1997, diretto da Luigi Montuschi; Urbino, 2004, per una riflessione dieci anni dopo) permisero una attenta riflessione sulle disposizioni della direttiva e sulle prescrizioni del decreto nazionale. Il decreto recepiva il disegno generale di una prevenzione primaria disposto dalla direttiva europea, che conduceva a considerare la situazione complessiva di lavoro sin dalla sua progettazione, benché manifestasse alcune contraddizioni, in particolare nel modo di concepire l'organizzazione, le condizioni di lavoro, i criteri su cui basare la valutazione dei rischi.

Il d.lgs. n. 626/1994 aveva innovato profondamente il quadro normativo anteriore. Il d.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008, ora vigente in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, appare invece nettamente discostato dal disegno dalla direttiva europea. Il Programma O&W ne ha ampiamente trattato in dibattiti seminariali (Bologna, 2009; Milano, 2010; Brindisi, 2011; Bologna, 2013) e in pubblicazioni collettanee (Maggi, Rulli, 2011; Maggi *et al.*, 2011; Marchiori *et al.*, 2012).

La definizione di prevenzione enunciata dal d.lgs. n. 81/2008 (art. 2, lett. *n*) sembra evocare l'idea di prevenzione primaria, ma è contraddetta dall'elenco delle "misure generali di tutela" (art. 15), che inizia con la valutazione dei rischi e ignora ogni prescrizione di evitarli, nonché dalla definizione della valutazione (art. 2, lett. *q*), limitata ai "rischi presenti". Quando il decreto parla di rischi (ad esempio agli artt. 9, 18, 25, 26, 28, 32, 34, 36, 41, 44) si riferisce a "rischi presenti", o "esistenti", all'"esposizione ai rischi", alla "gestione dei rischi". Le norme vigenti non appaiono dirette alla prevenzione dei rischi, ma alla loro

“gestione”. Non a una prevenzione primaria, ma - secondo il tradizionale linguaggio biomedico - “secondaria”, in quanto rivolta a evitare l'accadimento del danno, o addirittura “terziaria”, se diretta a fronteggiare il danno già riscontrato. Tale deriva delle norme vigenti verso la gestione del rischio (*risk management*) trova peraltro conferma nel reiterato affidamento della tutela all'adozione di procedure, “buone prassi”, “modelli di gestione”, “soluzioni procedurali”.

Non si possono, infine, ignorare le modifiche apportate a quasi ogni articolo del d.lgs. n. 81/2008 dal d.lgs. n. 106/2009, nella prevalente se non unica direzione della riduzione delle responsabilità e degli obblighi del datore di lavoro e di attenuazione delle sanzioni previste. Particolarmente rilevante è la modifica dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, che prescrive la valutazione dei rischi, e una relazione su tale valutazione in cui devono essere “specificati i criteri adottati”. Quest'obbligo era previsto anche dal d.lgs. n. 626/1994, ed era stato interpretato nel senso che si dovesse trattare di “criteri oggettivi”, con riferimento agli orientamenti dell'unità di medicina e igiene del lavoro della Comunità Europea. L'art. 18, c. 1 del d.lgs. n. 106/2009, che modifica l'art. 28 c. 2 del decreto dell'anno precedente, recita che “la scelta dei criteri è rimessa al datore di lavoro”. Ogni oggettività è perduta. Il datore di lavoro appare libero di decidere in merito alla valutazione dei rischi che gli compete, attestandone egli stesso la validità.

Il decreto ora vigente afferma, all'art. 1, la propria “conformità” con il dettato costituzionale e il “rispetto delle normative comunitarie”. In realtà, sembra arduo sostenere che recepisca le disposizioni della direttiva europea 89/391, e c'è da dubitare che rispetti la Costituzione.

Il mancato ascolto del messaggio della direttiva europea e le sue conseguenze

Il messaggio della direttiva europea 89/391 è rimasto inascoltato lungo i tre decenni trascorsi dalla sua attivazione. Lo attestano i dati riguardanti gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali. Il decreto del 1994 è stato osteggiato e assai poco rispettato; il decreto del 2008, di per sé inadatto a

prevenire i rischi, con le modifiche del 2009 è stato svuotato di ogni intento preventivo. E, sorprendentemente, il messaggio della direttiva europea è rimasto inascoltato anche in tutti gli ambiti in cui si sarebbero dovuti cogliere suggerimenti e stimoli per promuovere condizioni di lavoro esenti da rischi. Le notizie quasi quotidiane degli incidenti mortali nei luoghi di lavoro provocano soltanto dichiarazioni di riprovazione, affermazioni sulla “priorità sociale” della sicurezza sul lavoro, ma non attivano adeguate iniziative.

I mezzi di comunicazione, peraltro, alimentano una percezione distorta della realtà: i singoli tragici casi riferiti diffondono un’impressione di eccezionalità, mentre costituiscono una minima parte di ciò che effettivamente accade. Gli incidenti mortali secondo l’INAIL sono, con qualche oscillazione di anno in anno, in media cinque ogni due giorni. E questi tassi riguardano esclusivamente i lavoratori iscritti a quell’istituto per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni; numerose categorie di lavoratori regolarmente occupati non sono considerate. Inoltre, una valutazione attenta dovrebbe confrontare i dati di infortuni con i tassi di occupazione, complessivamente con le ore lavorate, che indicano l’effettiva esposizione ai rischi. E ciò per quanto attiene al lavoro regolare. Occorre aggiungere gli incidenti nel lavoro irregolare, le cui stime impressionanti riguardano “unità di lavoro in nero”, pensionati, immigrati con permesso di soggiorno, mentre il lavoro degli immigrati irregolari sfugge anche alle stime. Non devono essere dimenticati, infine, il costante aumento delle malattie professionali e i casi di suicidio.

E’ fuor di dubbio che le indicazioni della direttiva europea 89/391 sono state ignorate, che non v’è adeguata tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. E che occorre un *cambiamento radicale*. Ma, da un lato, la responsabilità di tale cambiamento è di molti diversi attori: anzitutto il governo nazionale, i datori di lavoro, ma anche i sindacati dei lavoratori – sinora inspiegabilmente passivi -, e tutte le discipline rivolte allo studio del lavoro, i cui approcci si sono dimostrati inadatti, dalle biomediche alle giuridiche, alle economiche e sociali. D’altro lato, il cambiamento necessario non riguarda unicamente le norme vigenti. E’ un grave errore credere che il messaggio della

direttiva europea 89/391 si limiti alla enunciazione della prevenzione primaria. I dati riguardanti gli infortuni dimostrano che non basta riportare in un decreto una definizione di prevenzione più o meno simile alla definizione contenuta nella direttiva. Occorre saper accogliere da quel messaggio le indicazioni di cambiamento che permettono di *realizzare* una prevenzione primaria.

Il cambiamento necessario

La definizione della prevenzione è certamente assai rilevante nel testo della direttiva europea 89/391: la disposizione di evitare i rischi, combatterli alla fonte, invece di gestirli quando sono già presenti nei luoghi di lavoro, ha indubbiamente un grande valore. Ma essa rimane lettera morta se non si predispongono le condizioni adeguate per perseguire l'obiettivo indicato.

La direttiva indica con chiarezza tali condizioni, che riguardano: (a) la realtà di lavoro e (b) le persone in essa implicate. La realtà di lavoro deve essere considerata nella sua totalità e completezza: tutte le fasi delle attività dell'impresa, nonché "gli aspetti connessi" con il lavoro, la "concezione" dei posti di lavoro, le "scelte" riguardanti le attrezzature, i materiali usati e le modalità del loro uso, i "metodi" di lavoro (artt. 3, 5, 6). La realtà di lavoro così intesa deve essere oggetto di una valutazione e di un controllo costanti, che sappiano tener conto di ogni mutamento e anche "mirare al miglioramento delle situazioni esistenti" (art. 6, c. 1). I lavoratori devono essere considerati quali attori centrali della realtà di lavoro, e quindi costantemente consultati e coinvolti sia nelle scelte organizzative concernenti le tecnologie e in generale ogni aspetto del lavoro, sia in tutto ciò che attiene alla sicurezza e alla protezione della salute (art. 11). Il lavoro deve essere adeguato al lavoratore, alle sue capacità, alla tutela della sua salute (art. 6).

Il cambiamento necessario, per realizzare una effettiva prevenzione, è quindi anzitutto un cambiamento di *concezione*, del modo di vedere la realtà di lavoro, e la posizione in essa del lavoratore. Si tratta di un cambiamento radicale *di approccio e di conoscenze*. In primo luogo occorre comprendere che ogni situazione di lavoro non può aver origine che dalle scelte che la progettano

e la pongono in essere, contro ogni pretesa di vincoli o determinanti esterne. E che tali scelte sono sempre modificabili. Certamente ciò non è ammissibile nella visione di ogni realtà sociale, e in particolare di lavoro, come sistema predeterminato rispetto ai soggetti agenti, dominante dall'inizio del Novecento. Ma indubbiamente tale visione, benché dominante, non è l'unica possibile. Si può intendere ogni realtà sociale, ogni realtà di lavoro, come l'espressione di processi di azioni e decisioni, diretti razionalmente a scopi desiderati. Si comprende allora che il mutamento delle scelte di azione e decisione è sempre possibile, che si possono sempre prospettare alternative preferibili, per ogni configurazione di lavoro, comunque sia stato innovato o trasformato. E si comprende che attori primari di ogni scelta possono essere soltanto i soggetti agenti della realtà sociale di cui si tratta.

In secondo luogo, pertanto, il cambiamento di approccio e di conoscenze riguarda la posizione del lavoratore. Le pratiche organizzative diffuse dall'inizio del secolo scorso hanno spossato i lavoratori delle competenze riguardanti la *strutturazione* del loro lavoro, ma le competenze riguardanti i *contenuti* del lavoro non possono essere sottratte a chi lo svolge. Nessun "ufficio tempi e metodi" se ne può impossessare. Soltanto i lavoratori conoscono realmente il lavoro che svolgono. E' quindi necessario, ma sufficiente, renderli nuovamente partecipi della parte di competenze loro sottratte per renderli partecipi di una progettazione e di una realizzazione del lavoro che sappia assicurare al contempo efficacia, efficienza, e tutela della loro salute e sicurezza.

Ciò è quanto il Programma O&W ha indicato per questo cambiamento di approccio e di conoscenze², anche dimostrando in vari contesti che si possono analizzare le situazioni di lavoro e modificare le scelte che le configurano al fine di realizzare una prevenzione primaria³, come ha disposto la direttiva europea. Il percorso di questo programma di ricerca non è certamente l'unico possibile.

² Per una presentazione sintetica della via indicata dal Programma O&W, e delle scelte teoriche e metodologiche su cui essa si basa, si veda: Maggi, Rulli, 2012. Per una discussione interdisciplinare: Maggi, Rulli, 2017.

³ Tra gli esempi disponibili, si veda il caso di un laboratorio di analisi cliniche (Maggi, Rulli, 2010) o il caso di un lavoro di saldatura per l'ingegneria nucleare (Maggi, Faïta, Rulli, 2014).

Ma può aiutare a capire che l'obiettivo indicato dalla direttiva europea 89/391 non è un'"utopia".

E' tempo di ascoltare questo messaggio.

Gli infortuni sul lavoro in Italia

Francesco Maria Barbini, Università di Bologna

Michela Marchiori, Università di Roma Tre

Introduzione

Nel lavoro si riscontrano numeri rilevanti di morti e di infortuni. Ancora oggi, nell'Italia della Responsabilità Sociale d'Impresa, dell'Industria 4.0, del preteso rispetto delle norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Secondo gli ultimi dati INAIL disponibili (INAIL, 2019), ogni giorno più di due lavoratori muoiono svolgendo le proprie mansioni e, ogni minuto, più di un lavoratore subisce un infortunio sui luoghi di lavoro. Già da soli, questi numeri dovrebbero evocare la rilevanza di un fenomeno tanto endemico quanto sopito nell'attenzione dell'opinione pubblica e nell'agenda politica.

Si tratta, peraltro, di dati largamente imprecisi e tendenzialmente sottostimati. Infatti, malgrado la proliferazione di *open data* resi disponibili dalle differenti istituzioni nazionali e internazionali, e malgrado il recente, enorme sviluppo di tecniche di *business intelligence* su *big data*, non è sinora possibile ottenere un computo stabile e complessivo del reale numero di infortuni e morti sul lavoro. E appare paradossale il fatto che, acquistando un paio di scarpe, accada sempre più sovente di trovare in bella mostra sulla confezione un'etichetta che riporta l'impronta di carbonio (*carbon footprint*), ossia una stima delle emissioni di gas serra generate per ottenere il prodotto, mentre nulla sia dato sapere circa il tributo in vite umane che tale prodotto ha imposto.

Politici, tecnici, dirigenti, sindacalisti tendono a evidenziare i dati che, da ormai cinquanta anni, indicano una tendenziale diminuzione di infortuni e morti sul lavoro. La tendenziale diminuzione, al di là delle cause e delle contingenze specifiche, permette di esaltare la portata delle riforme giuridiche, delle tecniche di gestione del rischio, delle negoziazioni sindacali. Ma solo una riflessione analitica sulle tendenze, sui numeri formali e su ciò che i numeri

formali non riportano può permettere la rappresentazione realistica di un fenomeno tanto complesso e articolato.

I dati disponibili

In Italia, i dati ufficiali su infortuni e morti sul lavoro sono amministrati e resi pubblici con specifiche cadenze temporali e differenti livelli di dettaglio dall'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL).

Occorre anzitutto notare che l'INAIL raccoglie e diffonde dati esclusivamente su casi di infortunio occorsi ai propri assicurati. Dai dati ufficiali rimangono quindi esclusi gli infortuni occorsi a liberi professionisti, lavoratori autonomi (salvo artigiani e coltivatori diretti) e lavoratori delle forze armate e della pubblica sicurezza. Si tratta, complessivamente, di circa 5 milioni di lavoratori.

Inoltre, secondo un recente rapporto (Censis-Confcooperative, 2018), i lavoratori irregolari in Italia superano 3 milioni e 300 mila unità. Un differente rapporto pubblicato da ISTAT stima in 3 milioni e 700 mila le unità di lavoro a tempo pieno (ULA) in condizione di non regolarità, occupate in prevalenza come dipendenti (2 milioni e 696 mila unità). L'incidenza del lavoro irregolare è elevata nel settore dei servizi (16,8%), in particolare nell'ambito degli "altri servizi alle persone", in agricoltura (18,4%), nel settore delle costruzioni (17%) e nel commercio, nei trasporti, nell'alloggio e nella ristorazione (15,8%) (ISTAT, 2019).

Occorre inoltre considerare le conseguenze riguardanti *smart working*, che "esaspera la dicotomia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, diventano ambigue le categorie tradizionali su cui è fondata la tutela contro gli infortuni e le malattie professionali" (INAIL, 2017: 16), e *gig worker* (Friedman, 2014), ossia coloro che svolgono "lavoretti" a chiamata, occasionali e discontinui, generalmente gestiti tramite piattaforme digitali. In proposito, un recente rapporto dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP, 2019) stima 213.000 *gig worker* in Italia: il 42% di questi lavora senza un

vero e proprio contratto e il 19,2% con un contratto di collaborazione. Altre fonti propongono stime più rilevanti: “nel 2017 il numero di *gig worker* in Italia ha oscillato tra 589.040 a 753.248 unità. L’INPS stima che 137.284 lavoratori rendono prestazioni di lavoro esclusivamente mediante piattaforma (nel senso di unico lavoro); 437.376 lavoratori rendono prestazioni di lavoro mediante piattaforma come secondo lavoro o, comunque, come lavoro ulteriore” (Faioli, 2018: 15).

In definitiva, circa 9 milioni di lavoratori, e gli infortuni che li riguardano, sfuggono ogni anno a qualsiasi rilevazione statistica nazionale, generando un evidente sottodimensionamento dei fenomeni rilevati.

La rilevanza del problema è talmente grande che lo stesso Presidente dell’INAIL, nella Relazione Annuale 2016 sottolinea che “per dare miglior sostegno a una politica nazionale di prevenzione sarebbe necessario estendere la base-dati: considerare tutti i lavoratori, anche quelli non assicurati dall’INAIL; aggiungere informazioni sull’esposizione al rischio per mansione. Qualche estensione si potrà avere utilizzando i dati del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (il Sinp), ma si tratta di estensione debole” (INAIL, 2017: 3).

E’ inoltre interessante sottolineare come, anche nell’analisi dei dati rilevati, si creino ulteriori situazioni di sottodimensionamento. L’INAIL distingue infatti due modalità principali di accadimento degli infortuni sul lavoro (Ciriello *et al.*, 2013):

- *in itinere*: infortunio occorso al lavoratore durante il normale percorso di andata e ritorno dall’abitazione al posto di lavoro, o durante il normale tragitto che collega due luoghi di lavoro (in caso di rapporti di lavoro plurimi) o durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro al luogo di consumazione dei pasti (qualora non esista una mensa aziendale);
- *in occasione di lavoro*: infortunio verificato in connessione con le condizioni in cui si svolge l’attività lavorativa, comprese le attività prodromiche o strumentali, e nelle quali è insito un rischio di danno per il lavoratore.

Le due principali modalità di accadimento sono a loro volta distinte in infortuni avvenuti con o senza il concorso di mezzi di trasporto.

In genere, le analisi si concentrano sugli infortuni in occasione di lavoro poiché si suppone, non senza validi elementi di supporto, che il datore di lavoro non possa incidere sulla sicurezza *in itinere*, che riguarda la circolazione sulle strade o in generale il sistema dei trasporti (si veda, ad esempio, Rapiti, Pintaldi, 2019: 99). Questa assunzione non è tuttavia esente da criticità: ad esempio, come è possibile non individuare cause connesse con il contesto di lavoro se un lavoratore, al termine di un turno di lavoro particolarmente usurante, si addormenta alla guida del proprio veicolo provocando un incidente automobilistico? Si tratta certamente di casi particolari, di difficilissima individuazione, che tuttavia sfuggono alla riflessione complessiva sul fenomeno.

Occorre infine notare, sempre con riferimento alla fondatezza dei dati disponibili, che le statistiche INAIL alimentano le banche dati ISTAT riguardanti gli infortuni sul lavoro e concorrono quindi alla base di dati che confluisce in Eurostat (Ufficio centrale di statistica dell'Unione Europea). Tuttavia, al fine di garantire l'omogeneità dei dati riguardanti i Paesi membri, Eurostat impone ulteriori vincoli: in particolare sono esclusi tutti i casi di infortunio che abbiano procurato un'assenza dal lavoro inferiore a quattro giorni lavorativi e gli infortuni *in itinere*. Pertanto, la capacità descrittiva delle analisi comparate sull'incidenza degli infortuni sul lavoro nei vari Paesi dell'Unione Europea è limitata, se non compromessa.

L'incidenza degli infortuni

Confrontiamo ora alcuni dati, utilizzando i dati INAIL riguardanti gli infortuni sul lavoro accaduti nel decennio 2009-2018, in particolare con riferimento agli incidenti in occasione di lavoro (con e senza mezzo di trasporto coinvolto) e alle malattie professionali denunciate.

Complessivamente, le denunce di infortunio sono state: 770.773 nel 2009; 764.877 nel 2010; 716.895 nel 2011; 651.443 nel 2012; 595.711 nel 2013; 566.751 nel 2014; 541.1470 nel 2015; 542.594 nel 2016; 544.190 nel 2017; 541.984 nel 2018.

Gli incidenti mortali sono stati in media: 3,2 al giorno nel 2009; 3,2 nel 2010; 3,0 nel 2011; 2,9 nel 2012; 2,5 nel 2013; 2,5 nel 2014; 2,7 nel 2015; 2,4 nel 2016; 2,3 nel 2017; 2,4 nel 2018.

A una prima lettura appaiono diverse realtà. Se, infatti, le denunce di infortunio sembrano mostrare una tendenza alla riduzione (benché non stabile nel tempo), la stessa tendenza non emerge per quanto riguarda gli infortuni mortali, che dopo l'iniziale calo, negli ultimi sei anni si sono stabilizzati e sono tornati anche a salire.

I dati elencati su infortuni e morti sul lavoro sono solitamente commentati (ad esempio nelle relazioni annuali INAIL) in un orizzonte temporale più ampio. Ciò permette di evidenziare una tendenza alla diminuzione piuttosto rilevante, il cui merito è in gran parte attribuito alle norme successive alla attivazione della direttiva europea 89/391. Questa lettura, tuttavia, non considera quanto la struttura industriale e occupazionale italiana sia cambiata negli ultimi venti anni: basti citare fenomeni quali la delocalizzazione di processi produttivi industriali e manifatturieri, la terziarizzazione dell'economia, la precarizzazione del lavoro.

Nel periodo che è oggetto della nostra analisi (2009-2018), una lettura critica dei dati non può prescindere dai profondi cambiamenti occorsi nel mercato del lavoro. Tale periodo è stato segnato dalla crisi economica internazionale iniziata nel 2008, che ha comportato un periodo di intensa e duratura recessione. La recessione ha provocato un forte calo dell'occupazione. Dal 2017 è intervenuta una rilevante ripresa dell'occupazione dipendente, che è continuata anche nel 2018, quando il numero di occupati ha recuperato i livelli pre-crisi del 2008. Tuttavia, a fronte di un numero di occupati sostanzialmente equivalente, nel confronto 2008-2018 il numero di ore complessivamente lavorate è calato di 1.763.773.000, corrispondente a oltre 1 milione di unità di lavoro a tempo pieno (ULA) (Rapiti, Pintaldi, 2019: 10-12): "la perdurante

riduzione dell'intensità lavorativa per occupato non dipende, come è avvenuto talvolta in passato, dall'uso della Cig che negli ultimi anni si è ridotta drasticamente tornando ai livelli del 2008, ma dalla diffusione di rapporti di lavoro a orari ridotti e con carattere discontinuo. Mentre gli occupati a tempo pieno rispetto al 2008 sono quasi 900 mila in meno, è aumentato il numero di quanti lavorano a tempo parziale, soprattutto involontario; inoltre sono diminuiti i rapporti a tempo indeterminato mentre sono cresciuti i rapporti a tempo determinato e soprattutto di breve durata. Queste tendenze hanno riguardato anche altri paesi dell'UE e sono connesse a importanti cambiamenti strutturali, principalmente lo spostamento progressivo delle attività economiche dall'industria verso i servizi. In Italia, considerando la forte presenza di *part time* involontario e il basso livello di occupazione, c'è un ampio potenziale di crescita sottoutilizzato" (Rapiti, Pintaldi, 2019: 12).

In conclusione, in termini di ore lavorate e quindi di esposizione al rischio, oggi si contano, rispetto al 2008, circa 1 milione di occupati a tempo pieno in meno. Occorre infine notare che due tra i settori a maggiore incidenza di infortuni sul lavoro, ossia le costruzioni e l'industria, mostrano saldi occupazionali negativi molto rilevanti nel periodo 2008-2018: rispettivamente meno 549.000 e meno 287.000 unità.

Un enorme numero di lavoratori (in larga misura occupati in settori ad alto rischio) i cui infortuni non sono conteggiati nelle statistiche, mutamenti produttivi, riduzione degli orari di lavoro, riallocazione dei lavoratori verso settori caratterizzati da minori rischi: è questo il contesto nel quale occorrerebbe interpretare e valutare l'andamento degli infortuni e delle morti sul lavoro. Contestualizzando in tal modo i dati disponibili, difficilmente si potrebbero evidenziare miglioramenti reali.

Infine, per quanto riguarda le denunce di malattie professionali, i dati INAIL indicano: 35.214 denunce nel 2009; 43.082 nel 2010; 47.312 nel 2011; 46.286 nel 2012; 51.822 nel 2013; 57.371 nel 2014; 58.913 nel 2015; 60.248 nel 2016; 58.019 nel 2017; 59.506 nel 2018. In questo caso, si tratta di una tendenza all'aumento piuttosto rilevante, che l'INAIL interpreta come conseguenza di

varie campagne di sensibilizzazione e, soprattutto, nel 2010, di una riforma delle tabelle per il riconoscimento. Tale tendenza non può comunque non allarmare.

Discussione

Il confronto degli attuali dati INAIL su infortuni e morti sul lavoro con i dati dei primi anni 1960 (ad esempio, INAIL, 2012: 10) può rassicurare e forse anche presumere miglioramenti ulteriori. Tuttavia, la riflessione sulla portata e l'efficacia delle strategie dirette alla protezione della salute nei luoghi di lavoro non può prescindere da una lettura critica dei dati.

In tal senso, è fondamentale disporre di dati aggiornati, precisi e completi. I tradizionali problemi di disponibilità e aggiornamento dei dati sembrano essere ormai definitivamente superati: una vasta mole di dati è resa pubblica *online* quasi in tempo reale. Allo stesso modo, sono disponibili serie storiche di lungo periodo. Purtroppo, per quanto riguarda gli infortuni sul lavoro, permane un problema strutturale di sottostima del fenomeno, che rende parziali i risultati che possono emergere dalle analisi.

Il miglioramento della qualità dei dati disponibili è una necessità fondamentale e tuttavia non sufficiente: le serie storiche devono infatti essere interpretate tenendo conto dei cambiamenti che investono i settori produttivi e le dinamiche del mercato del lavoro e delle occupazioni.

Il concreto miglioramento della sicurezza del lavoro necessita infine di una rinnovata attenzione da parte dei dirigenti d'impresa, dei politici, dei consumatori, e dell'opinione pubblica in generale. Troppo spesso i numeri di infortuni e di morti vengono discussi solo in linea tendenziale, in relazione all'anno precedente. Occorre riflettere sui numeri assoluti e considerare anche un singolo morto sul lavoro come un fenomeno socialmente inaccettabile.

Salute e sicurezza nelle imprese

Francesco Maria Barbini, Università di Bologna

Introduzione

Gli interventi legislativi indotti dalla direttiva europea 89/391 hanno influenzato le scelte organizzative delle imprese italiane. Si tratta, lo vedremo, di effetti consistenti e ormai consolidati.

Lo scopo di questo contributo è proporre una riflessione sulla portata di tali effetti e sulla loro coerenza rispetto all'obiettivo di protezione e promozione della salute dei dipendenti.

Un ruolo fondamentale nella legislazione italiana attualmente vigente, per quanto riguarda gli effetti sulle imprese, è svolto dagli artt. 30 e 31 del d.lgs. n. 81/2008. L'art. 31 impone al datore di lavoro di organizzare il servizio di prevenzione e protezione (SPP) prioritariamente all'interno dell'impresa o della unità produttiva, o di incaricare persone o servizi esterni costituiti anche presso le associazioni dei datori di lavoro o gli organismi paritetici. Al datore di lavoro è concessa la possibilità di svolgere in prima persona i compiti di prevenzione e protezione dai rischi (art. 34), salvo nei casi di cui all'art. 31, c. 6, connessi con caratteristiche di rischio e dimensione dell'impresa. I compiti del SPP sono dettagliati dall'art. 33: (a) individuazione dei fattori di rischio, valutazione dei rischi e individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro; (b) elaborazione, per quanto di competenza, delle misure preventive e protettive e dei sistemi di controllo di tali misure; (c) elaborazione delle procedure di sicurezza per le varie attività aziendali; (d) proposta di programmi di informazione e formazione dei lavoratori; (e) partecipazione alle consultazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché alla riunione periodica; (f) comunicazione ai lavoratori di informazioni.

In sostanza, le imprese sono state chiamate a impegnarsi in interventi organizzativi (che spesso hanno come esito l'attivazione di nuove mansioni,

unità, e procedure) così da configurare un sistema di prevenzione e protezione coerente e adeguato rispetto alle specifiche esigenze di salute e sicurezza. Il SPP diviene centro di competenze sulla salute e sicurezza per l'intera organizzazione, “[...] essenzialmente uno strumento tecnico nelle mani di quest’ultimo [il datore di lavoro], per permettergli di adempiere correttamente l’obbligo di sicurezza su di lui gravante” (Lazzari, 2014: 16).

Il servizio di prevenzione e protezione può essere organizzato in diversi modi, purché coerenti con il perseguimento di obiettivi di sicurezza nel luogo di lavoro. Occorre tuttavia considerare che l’art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 esime da responsabilità persone giuridiche, società e associazioni (di cui al d.lgs. n. 231/2001) che adottano un “modello di organizzazione e di gestione” che assicuri l’adempimento di tutti gli obblighi giuridici riguardanti la salute e la sicurezza, ossia: (a) rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge riguardanti attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; (b) valutazione dei rischi e predisposizione di misure di prevenzione e protezione conseguenti; (c) attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; (d) attività di sorveglianza sanitaria; (e) attività di informazione e formazione dei lavoratori; (f) attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori; (g) acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge; (h) periodiche verifiche dell’applicazione e dell’efficacia delle procedure adottate. Il comma 5 del medesimo articolo stabilisce la presunzione di conformità ai requisiti sopra esposti per i modelli che seguono le Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001, o il British Standard OHSAS 18001:2007; agli stessi fini, ulteriori “modelli di organizzazione e gestione aziendale” possono essere indicati dalla Commissione consultiva permanente.

In tal modo, come è notato da Pascucci (2011a: 22), “la disciplina italiana di fonte comunitaria della sicurezza sul lavoro costituisce *in nuce* già con il

d.lgs. n. 626/1994 – e costituisce ancor più ora con il d.lgs. n. 81/2008 – un terreno assai fertile per l'ingresso sulla scena dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza che, come è noto, fanno leva sul modello fondato sul celebre ciclo di Deming (*plan* - pianifica, *do* - implementa, *check* - monitora, *act* - riesamina): un modello che organizza una serie di azioni per il miglioramento continuo della situazione". L'attivazione dei sistemi di gestione della sicurezza è stata stimolata ulteriormente dalla ricezione nel 2018 della norma internazionale ISO 45001 su "Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro - Requisiti e guida per l'uso" che definisce requisiti standard del sistema di gestione e ne permette la certificazione.

Agli interventi dettagliati dagli articoli 30 e 31 del d.lgs. n. 81/2008 si accompagnano altre pratiche organizzative prescritte o indotte dalla legge, che riguardano le attività di valutazione del rischio, la formazione dei dipendenti, i processi di comunicazione, il coinvolgimento di rappresentanti dei lavoratori nelle attività connesse con la sicurezza.

Sulla base delle prescrizioni normative, le imprese hanno reclutato, attraverso assunzioni o contratti di collaborazione e consulenza, nuove figure professionali (i cosiddetti "professionisti della sicurezza") aventi competenze specifiche riguardo alla gestione della sicurezza, con particolare riferimento alla organizzazione del servizio di prevenzione e protezione e alla valutazione e gestione del rischio (Provan *et al.*, 2017; Sánchez-Herrera, Donate, 2019). L'inserimento dei professionisti della sicurezza è stato stimolato in particolare dall'art. 32 del d.lgs. n. 81/2008, che specifica le capacità e i requisiti professionali dei responsabili e degli addetti ai servizi di prevenzione e protezione interni o esterni riguardanti la natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e le attività da svolgere. Qualora siano qualificati come personale interno, gli specialisti della sicurezza sono tipicamente collocati in unità organizzative particolari, spesso non collegate con la linea delle attività produttive.

L'architettura degli interventi imposti alle imprese dalla normativa attuativa della direttiva europea 89/391 può essere considerata sia in termini di

concreta applicazione nelle imprese, sia in termini di effetti sulla salute dei lavoratori.

Salute&sicurezza

Oggi, come è evidenziato da recenti rilevazioni condotte dalla European Agency for Safety and Health at Work, il numero di imprese italiane conformi alla regolamentazione raggiunge livelli molto elevati, il 94% secondo le stime (EU-OSHA, 2019: 3-4). In effetti, le norme successive alla direttiva europea 89/391 prescrivono gravose responsabilità per la direzione delle imprese e, allo stesso tempo, propongono indicazioni per sistemi di gestione ritenuti conformi. Appare pertanto abbastanza comprensibile la generalizzata adesione formale ai precetti legislativi che è dimostrata dai dirigenti delle imprese (Miller, Haslam, 2009). Ciò è confermato, nelle analisi condotte nell'ambito della stessa rilevazione (EU-OSHA, 2019: 6), dal fatto che il principale motivo addotto dai dirigenti delle imprese per giustificare gli investimenti nella salute e sicurezza dei dipendenti sia l'adeguamento a obblighi legali (*fulfilling legal obligations*). Anche il secondo motivo più citato è connesso con obblighi formali: evitare multe dagli ispettorati del lavoro (*avoiding fines from the labour inspectorate*). Tutto ciò benché i rapporti ufficiali continuino a enfatizzare la strumentalità degli investimenti in salute e sicurezza, che "contribuiscono a prevenire le malattie correlate al lavoro, gli incidenti e i danni fisici e psicosociali, e hanno un effetto positivo tangibile sull'economia in quanto favoriscono prestazioni migliori e una carriera professionale sostenibile. L'SSL [sicurezza e salute sul lavoro] comporta una diminuzione dei problemi di salute legati al lavoro, riducendo in tal modo l'assenteismo, le pensioni di invalidità, il presentismo, la perdita di competenze e i premi assicurativi e, di conseguenza, i costi. Il miglioramento della sicurezza e salute sul lavoro e del benessere sul posto di lavoro accresce anche la soddisfazione dei lavoratori, l'impegno nei confronti dei datori di lavoro e la produttività" (Consiglio Europeo EPSCO, 2019: 2).

Le prescrizioni normative, la natura altamente specialistica delle competenze richieste per la gestione del SPP, e la percezione di benefici

economici pressoché immediati, hanno di fatto istituzionalizzato nella retorica manageriale il concetto di “salute&sicurezza”, pronunciato tutto insieme, senza differenziazione fra i termini. Nel gergo manageriale, “salute&sicurezza” definisce sia l’insieme delle norme di legge e regolamenti al quale conformarsi, sia l’unità specialistica chiamata ad applicare tali norme all’interno dell’impresa. Il percorso logico che porta alla istituzionalizzazione della “salute&sicurezza” è piuttosto semplice: la legge impone alle imprese una serie di regole da rispettare per garantire la sicurezza sul lavoro; queste regole devono essere attivate sull’organizzazione esistente; ciò avviene spesso attraverso l’istituzione di un’unità di specialisti chiamata a: (a) definire un sistema di procedure quanto più standardizzato e certificato sia possibile, (b) valutare e gestire i rischi esistenti, (c) predisporre iniziative di formazione dei dipendenti rispetto alle regole definite. Nasce così una tecnostruttura che crea una superstruttura di regole avente lo scopo di mostrare conformità ai dettami della legge (Marchiori *et al.*, 2012; 2017).

E’ utile sottolineare nuovamente come tale tecnostruttura si trovi tipicamente in condizioni di segregazione rispetto alle scelte economiche: “emerge un divario tra la realtà del lavoro e le routine e l’astrazione delle regole (spesso formalizzate) che dovrebbero governarla e guidare il comportamento al fine di svolgere quel lavoro in sicurezza” (Hale, Borys, 2013: 223)

Ecco quindi che i sistemi formali di gestione “certificati” attivati nelle imprese sono spesso distanti dai reali processi di lavoro, possono essere percepiti come vincolanti e inutili dai lavoratori, e siano infine scarsamente applicati (Marchiori *et al.*, 2013; Bieder, Bourrier, 2013).

L’eccessiva ricerca della conformità a regole e sistemi certificati può essere anche interpretata come una strategia di difesa dei dirigenti, diretta alla traslazione sui lavoratori delle responsabilità per eventuali incidenti: “i cinici potrebbero evidenziare che tale conformità e le attività di tenuta dei registri non abbiano lo scopo di supportare lo svolgimento delle mansioni reali, ma siano strumentali a coloro che, in altre parti dell’organizzazione, hanno responsabilità da gestire, coloro che devono dimostrare il rispetto delle norme di sicurezza per

negoziare migliori premi assicurativi o ottenere autorizzazioni per svolgere le attività, e coloro i quali, nel caso le cose dovessero andare male, potrebbero usare un registro di conformità incompleto (una *checklist* non completamente spuntata) per puntare il dito contro i lavoratori” (Dekker, 2018: 19).

La ricerca della conformità (*compliance*) rispetto alle norme di legge genera dunque dubbi in merito alla efficacia concreta: “[...] imposta dal di fuori, voluta dall’esterno, l’azienda ha spesso finito per considerare la materia della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali ‘altro da sé’, un corpo estraneo, qualcosa a cui adattarsi, doverosamente, qualcosa da costruire appositamente, ma non qualcosa da cercare e da trovare dentro di sé, dentro la propria *governance*, dentro le proprie funzioni, i propri processi, i propri usi, le proprie tradizioni, la propria cultura” (Bacchini, 2013: 3).

Tale approccio ha probabilmente avuto un impatto positivo sulla salute dei lavoratori, se non altro poiché ha imposto alle imprese di prendere in considerazione, anche solo formalmente, il problema della sicurezza nei luoghi di lavoro. In proposito, però, è importante notare come la conformità si qualifichi come una variabile di stato avente valori dicotomici: “conforme” o “non conforme”. Pertanto, la mera conformità alla legge e agli standard nazionali e internazionali preclude lo sviluppo di un processo di continuo miglioramento della salute dei lavoratori; in assenza di una continua tensione verso il miglioramento delle condizioni di salute dei lavoratori, l’effetto della legislazione (seppur positivo) si esaurisce piuttosto rapidamente: “nelle ultime due decadi, il numero di norme di sicurezza è esploso, e le stesse imprese hanno creato ulteriori regole di conformità interne. Burocrazia e conformità sembrano essere sempre meno orientate a gestire la sicurezza dei lavoratori, e sempre più dirette a gestire le responsabilità dei dirigenti. Allo stesso tempo, i progressi sulla sicurezza hanno rallentato. Gli indici di incidente e di infortunio si sono appiattiti” (Dekker, 2018: quarta di copertina).

Anche le attività di formazione diventano funzionali all’apprendimento e al rispetto del sistema di regole definite dalla tecnostruttura specialistica. Allo stesso modo, le attività dirette alla valutazione del rischio appaiono menomate:

la possibilità di intervenire per evitare i rischi è preclusa a una simile tecnostuttura poiché ciò implicherebbe cambiamenti nelle tecnologie produttive, nell'organizzazione, nelle scelte strategiche. In assenza di un reale e fattivo coinvolgimento dei dirigenti di linea e dei vertici dell'impresa, non appaiono ipotizzabili interventi che vadano oltre la gestione dei rischi esistenti (prevenzione secondaria) e la mitigazione degli effetti di possibili eventi negativi (prevenzione terziaria).

Una esemplare rappresentazione dell'attuale approccio alla prevenzione si può ritrovare nel Progetto di conclusioni del Consiglio presentato al Consiglio europeo EPSCO (Consiglio Europeo EPSCO, 2019: 5): "i rischi psicosociali e lo stress da lavoro sono tra le principali e più pressanti preoccupazioni in materia di SSL. Circa la metà dei lavoratori dell'UE ritiene che lo stress da lavoro sia un problema comune nel proprio luogo di lavoro. Oltre un quarto dei lavoratori segnalano di essere in condizione di stress da lavoro durante tutto o la maggior parte del loro orario di lavoro. Le cause di stress da lavoro citate con maggiore frequenza sono la precarietà, l'orario di lavoro prolungato o irregolare, il carico di lavoro eccessivo e le molestie e la violenza sul posto di lavoro. In quasi l'80% dei luoghi di lavoro nell'UE-28 è individuata la presenza di almeno un fattore di rischio psicosociale all'interno dell'organizzazione. Tuttavia, solo il 76% dei luoghi di lavoro nell'UE-28 dichiara di effettuare valutazioni periodiche dei rischi. Di questi luoghi di lavoro, solo circa due terzi riferiscono di includere i rischi psicosociali nell'ambito di tali valutazioni". Il documento evidenzia la rilevanza dei rischi psicosociali derivanti dalla situazione di lavoro e suggerisce implicitamente la soluzione per superarli: l'implementazione di pratiche più specifiche di valutazione del rischio. In sostanza, a fronte di un problema indotto dall'organizzazione, la soluzione si dovrebbe basare su attività di identificazione, valutazione e gestione del rischio. Perché la possibilità di intervenire per evitare tali rischi non viene neppure ipotizzata? Come è possibile migliorare la salute dei lavoratori se i fattori che la minacciano vengono ritenuti immanenti e non passibili di modifiche?

In generale, la direzione delle imprese non si pone questi interrogativi: una volta istituita una unità di esperti e attivato un sistema formalizzato e certificato di SPP, per i dirigenti il problema della salute dei dipendenti scompare dall'agenda delle questioni aperte.

Il benessere organizzativo

E' interessante notare come, di là dai precetti legislativi riguardanti salute e sicurezza, sempre più numerose imprese stiano sviluppando politiche tese alla promozione del cosiddetto "benessere organizzativo".

Secondo la definizione di salute enunciata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità - completo *benessere fisico, mentale e sociale*, e non semplice assenza di malattia -, gli interventi diretti a promuovere il benessere dei lavoratori dovrebbero essere coerentemente ricondotti tra le pratiche di promozione della salute dei lavoratori. Tuttavia, nell'accezione corrente, essi appaiono distinti e distanti: la salute dei lavoratori è gestita e conseguita attraverso le politiche di "salute&sicurezza", il benessere è invece appannaggio di politiche manageriali non imposte dalla legge e gestite in modo autonomo e strumentale rispetto agli obiettivi economici.

L'attenzione verso il "benessere", variamente articolato, emerge negli Stati Uniti e in Europa all'inizio degli anni Duemila e trova ampia espressione nella seconda metà degli anni 2010.

In tale contesto, occorre prestare attenzione al significato del termine "benessere": in effetti la teoria e la pratica internazionale fanno riferimento a termini quali *well-being, wellness, welfare, happiness*, la cui traduzione in lingua italiana viene appiattita nel termine "benessere".

Nella rappresentazione proposta dalla letteratura prevalente, il "benessere" (variamente articolato) dovrebbe favorire il coinvolgimento dei dipendenti, aumentare la loro proattività, e migliorare il clima organizzativo. In tal modo, dovrebbero emergere benefici diretti in termini di aumento della produttività del lavoro, riduzione del *turnover*, riduzione dell'assenteismo, aumento della capacità di ritenzione dei talenti e, in definitiva, un tangibile

incremento delle prestazioni economiche aziendali. Evidentemente, nelle intenzioni delle direzioni di impresa, l'“investimento in benessere” appare una politica prettamente economica e come tale è gestita.

Storicamente, le iniziative di promozione del benessere organizzativo dei dipendenti erano appannaggio di poche grandi imprese che avevano le risorse e le capacità per investire in progetti con tempi di rientro degli investimenti piuttosto lunghi. L'interesse creatosi nei primi anni Duemila attorno al tema della “responsabilità sociale d'impresa” ha contribuito ad aumentare il numero di imprese coinvolte in tali iniziative. Inoltre, la crescente attenzione legislativa al fenomeno dello “stress lavoro-correlato” ha imposto alle imprese di valutare e gestire anche rischi derivanti dal contesto sociale e organizzativo esistente nel luogo di lavoro (art. 28, c. 1 del d.lgs. n. 81/2008). Esiste tuttavia uno spartiacque ben definito che ha contribuito alla massiccia diffusione di politiche volte alla promozione del benessere organizzativo nelle imprese: la legge di stabilità 2016 che, apportando modifiche e integrazioni al Testo Unico delle Imposte sui Redditi (in particolare all'art. 51 del TUIR), ha nella sostanza defiscalizzato i premi di produzione resi ai dipendenti nella forma di servizi di *welfare*, anziché in denaro.

In seguito al consistente taglio del cuneo fiscale indotto da tale modifica normativa (poi ampliata e rafforzata nelle successive leggi di bilancio), molte imprese hanno avviato politiche di promozione del “benessere” dei dipendenti, inteso come *welfare* aziendale. Nello stesso tempo sono sorte molte imprese che si qualificano come fornitori di servizi di *welfare* ad altre imprese.

Il secondo rapporto sul *welfare* aziendale in Italia (Censis-Eudaimon, 2019: 7) fotografa le dimensioni del fenomeno: “dei 16.367 contratti attivi a novembre 2018 il 46,1% (+15,4% rispetto ad agosto 2017) contiene al suo interno misure di *welfare* aziendale. Nella contrattazione di secondo livello nel biennio 2016-2017 si sono rilevati 2.196 accordi stipulati per 1.078 aziende e 928.260 lavoratori: nel 2017 il 32% prevede interventi sul *welfare* (+14% rispetto al biennio 2014-2015)”. Il medesimo rapporto dettaglia (Censis-Eudaimon, 2019: 17) i principali *fringe benefit* derivanti da tali contrattazioni: il 63% degli accordi

prevede erogazione di servizi attraverso convenzioni (spese scolastiche, mensa, carrello della spesa, trasporti, asili, borse di studio), il 49% opera stimolando previdenza complementare e/o assistenza sanitaria integrativa, il 23% si indirizza al sostegno delle attività di supporto alla persona (principalmente attraverso congedo parentale, accordi per malattia e infortuni, permessi aggiuntivi, conciliazione vita-lavoro). In effetti, molti dei benefici generati dal *welfare* aziendale consistono in una sostituzione di premi in denaro (che sarebbero tassati) con premi in natura (detassati) aventi comunque valore monetario immediato: ad esempio, invece di riconoscere 100 euro lordi al dipendente, è pagata la retta dell'asilo per il figlio (fino a un valore equivalente a 100 euro netti).

L'impatto delle politiche di *welfare* aziendale sul *benessere* (in senso proprio) dei dipendenti è pertanto discutibile, riducendosi spesso in un mero vantaggio fiscale. Tuttavia, nella retorica manageriale, questo impatto ha una rilevanza molto elevata e genera benefici tangibili per le imprese in termini di reputazione, ritenzione dei talenti, coinvolgimento dei dipendenti: "il *welfare* aziendale, raccontano i beneficiari, migliorando il benessere e la qualità della vita può portarli a vedere con occhi diversi l'azienda, a percepirla come un soggetto che è al tuo fianco nel bisogno, e così ne puoi parlare bene con gli altri, non hai voglia di fuggire via, senti un senso di appartenenza" (Censis-Eudaimon, 2019: 22-23). E, infine: "il *welfare* aziendale diventa un pilastro di una comunità aziendale concretamente in mutazione, motore di costruzione di benessere per i lavoratori, a cominciare da quelli più esposti e vulnerabili, stimolando così anche una loro più alta, consapevole e, anche, condivisa adesione a obiettivi e progetto aziendale" (Censis-Eudaimon, 2019: 43).

Una simile retorica conduce a esiti potenzialmente dannosi per l'effettivo benessere dei dipendenti, in quanto la direzione delle imprese può essere portata a ritenere di aver risolto la questione attraverso la predisposizione di interventi di *welfare* aziendale. In altri termini, le imprese potrebbero essere indotte a depennare il tema del *benessere* dei dipendenti dall'agenda delle criticità che meritano attenzione e interventi.

In realtà, la questione del benessere dei dipendenti è lungi dall'essere risolta, come è evidenziato dallo stesso rapporto Censis-Eudaimon (2019: 39): "Si stimano in 5,3 milioni i lavoratori dipendenti che dichiarano di avere regolarmente sintomi da stress come spossatezza, depressione, mal di testa, attacchi di panico, ansia, insonnia, variazioni di peso, caduta dei capelli, tic, ecc., connessi con il lavoro; 2,4 milioni quelli che hanno regolarmente conflitti, contrasti in famiglia perché lavorano troppo; 4,5 milioni che regolarmente non hanno tempo per se stessi (per hobby, riposo, ecc.); 3,6 milioni che hanno difficoltà a conciliare attività familiare e lavoro. E poi ci sono aspetti riguardanti l'organizzazione e l'esercizio delle attività di lavoro che coinvolgono numeri significativi di dipendenti: 2,1 milioni fanno turni di notte; 4 milioni lavorano di domenica e nei giorni festivi; 4,8 milioni lavorano oltre l'orario di lavoro, senza straordinario pagato; 4,1 milioni lavorano da casa con mail e altri strumenti digitali oltre l'orario di lavoro".

Si tratta di problemi molto rilevanti, che non possono essere affrontati e risolti con analisi di clima e valutazioni dello stress lavoro-correlato, e, men che meno, con interventi di *welfare* aziendale.

Discussione

La protezione e la promozione della salute nei luoghi di lavoro non può non basarsi sull'adozione di una concezione di salute coerente con quella statuita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (Rulli, Maggi, 2018). Appare pertanto lecito chiedersi se la normativa adottata in attuazione delle disposizioni dettate dalla direttiva europea abbia effettivamente portato le imprese a promuovere e proteggere il *benessere fisico, mentale e sociale* dei lavoratori.

Da quanto discusso in precedenza, emerge chiaramente che la legislazione su salute e sicurezza e le pratiche di promozione del benessere dei dipendenti generano effetti limitati e spesso controintuitivi.

Se la normativa sulla sicurezza ha come esito prevalente la conformità alle regole, e se il benessere dei dipendenti è gestito attraverso pratiche di

welfare aziendale, evidentemente gli esiti della corrente legislazione si sostanziano in miglioramenti marginali e, ancor peggio, portano le direzioni delle imprese a pensare di aver compiuto il proprio dovere e a considerare sicurezza e benessere come problemi risolti. Nei fatti, la gran parte delle imprese non promuove efficacemente la salute dei dipendenti.

Una vera promozione della salute sui luoghi di lavoro imporrebbe anzitutto di predisporre interventi atti a evitare di portare nocimento al lavoratore, secondo il più classico principio del “primo, non nuocere”: in altri termini, prima di agire in positivo, l’impresa dovrebbe tentare di eliminare le possibili fonti di minaccia e di danno. Questa politica implica interventi proattivi, di *prevenzione primaria*. La prevenzione primaria, disposta dall’art. 6, c. 2, lett. *a, c, d, f* della direttiva europea 89/391 si sostanzia in politiche atte a evitare ed eliminare i rischi, attraverso appositi interventi tesi a modificare i processi di lavoro, la strumentazione e le tecnologie produttive adottate, le scelte di gestione del lavoro implementate (Maggi 2003/2016: Livre II, chap. 4; Perrow, 2007). Solo in caso di rischi non eliminabili, si dovrebbe intervenire con soluzioni di valutazione e gestione dei rischi (prevenzione secondaria) e con la pianificazione di soluzioni di mitigazione e soccorso da adottare in caso di accadimento di eventi dannosi (prevenzione terziaria). Ovviamente, la prevenzione primaria non si esaurisce in tentativi sporadici e limitati di eliminazione dei rischi, al contrario, essa impone attività continue e proattive (Maggi, 2015).

L’adesione a una definizione di salute come benessere fisico, mentale e sociale imporrebbe poi di avviare iniziative, anche queste continue e proattive, tese a migliorare il benessere dei dipendenti. In tal senso, le imprese dovrebbero agire per comprendere quali siano le esigenze e le aspettative di ciascun lavoratore, non essendo ipotizzabile una definizione eterodiretta del benessere individuale.

Ecco quindi che, in ottica di promozione della salute nei luoghi di lavoro, le scelte di sicurezza sul lavoro e di benessere del dipendente impongono una gestione unitaria, guidata da un forte coinvolgimento della direzione generale e

dei dirigenti di linea, che metta realmente il lavoratore al centro, secondo le indicazioni della direttiva europea 89/391.

In conclusione, l'apparato fondamentale della direttiva europea 89/391 appare a tutt'oggi capace di indirizzare in modo coerente le politiche di promozione della salute nei luoghi di lavoro. Le criticità più rilevanti vanno invece ricercate nella legislazione attuativa (Maggi, Rulli, 2011), che nella sostanza orienta le imprese verso scelte di segregazione della sicurezza dei lavoratori rispetto alle scelte economiche, volte all'adozione di soluzioni che perseguono la mera conformità alle norme e agli standard certificati, al di là dalla reale efficacia.

Da un Servizio di Igiene e Sanità Pubblica

Duccio Calderini, Agenzia di Tutela della Salute dell'Insubria, Direzione Sanitaria

Introduzione

Riflettere sui trenta anni dall'entrata in vigore della direttiva europea 89/391 significa chiedersi a che punto siamo sulla strada del raggiungimento della tutela di quei diritti fondamentali dei lavoratori che sono la salute e la sicurezza sul lavoro.

In precedenza, la prevenzione era in Italia complessivamente riferita alla sicurezza oggettiva delle macchine e degli impianti, basata quasi unicamente sulle protezioni intrinseche (tassatività della norma, protezione oggettiva, reati di pericolo presunto, art. 2087 c.c.). Dai primi anni 1990 le indicazioni elaborate dalla Comunità Europea, nate in un contesto differente e fondate su principi diversi, sono state integrate nelle norme italiane e hanno segnato un profondo cambiamento del metodo di approccio alla salute e alla sicurezza nel lavoro. Queste norme (d.lgs. n. 626/1994, e successivamente d.lgs. n. 81/2008) hanno provato a dare coerenza e organicità a una materia in cui si intrecciano diverse discipline della scienza e della tecnica, argomenti sociali e politici, sanitari, giuridici e temi afferenti allo studio della organizzazione dei sistemi produttivi. Il concetto di prevenzione come "sistema articolato", il ruolo e la centralità del datore di lavoro quale fautore, regista e controllore dell'attuazione delle misure di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, la necessità di una rete gestionale, i cui principali requisiti sono predeterminati dal legislatore, per "valutare e gestire tutti i rischi", l'importanza della formazione e dell'addestramento dei lavoratori, presupponevano valori poco sviluppati nella precedente normativa italiana. Gli aspetti riguardanti l'organizzazione e la formazione hanno avuto un'influenza particolare sulla struttura del tessuto produttivo italiano. Si ricorda che essi ebbero i riscontri peggiori tra i nove principali obblighi indagati nel "piano di monitoraggio e controllo

sull'applicazione del d.lgs. n. 626/1994 nei luoghi di lavoro", effettuato da tredici regioni e una provincia autonoma nel triennio 2000/2002.

L'organizzazione aziendale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro permea le norme del d.lgs. n. 81/2008: il termine "organizzazione", con diverse declinazioni, costituisce una delle principali innovazioni del decreto (appaiono significative, ad esempio, la definizione del "dirigente" all'art. 2, c. 1, lett. *d*, e la disciplina dall'art. 30, riguardante "modelli di organizzazione e di gestione"). Ma queste norme sono state efficaci in un tessuto produttivo costituito in prevalenza da micro e piccole imprese, caratterizzate da una diffusa difficoltà di organizzazione che va ben oltre lo specifico tema della salute e della sicurezza dei lavoratori?

Una recente rassegna danese (Andersen *et al.*, 2019) - che cita tre lavori italiani giudicati di elevata qualità - ha mostrato con evidenza che l'adozione di un solido sistema legislativo e l'applicazione di coerenti attività di ispezione del lavoro riducono gli infortuni e i decessi e migliorano l'ottemperanza alle norme sulla salute e la sicurezza nel lavoro. Tuttavia, se si esamina la ricca letteratura sull'argomento, si considerano le richieste avanzate in varie sedi dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e si riflette sui riscontri ottenuti in sede di vigilanza, il quadro che emerge non è soddisfacente. Molti sono i chiaroscuri.

Osservazioni da un Servizio di Igiene e Sanità Pubblica

Qui si esprime il punto di osservazione di un Servizio che si occupa di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro in una provincia del Nord Italia, la Provincia di Varese, con circa un milione di abitanti, fortemente industrializzata nonostante una contrazione, negli ultimi decenni, del settore manifatturiero e un'espansione del terziario, con 54.390 imprese che occupano 261.851 addetti e una densità di 54 imprese per kmq.

La nostra riflessione riguarda: l'andamento tendenziale degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, i comportamenti delle imprese, le

attività di formazione, il sistema istituzionale di tutela della salute e sicurezza del lavoro.

Infortuni e malattie professionali

I tassi degli infortuni hanno evidenziato negli anni, non senza criticità, un progressivo decremento, certamente influenzato dalle modifiche produttive, dalla crisi e dalla contrazione del lavoro, ma che difficilmente può essere spiegato solo da fattori esterni. Analisi di serie storiche (Agnesi *et al.*, 2016) indicano un miglioramento, anche quando si depura l'effetto di influenze esterne. Ma con l'attenuarsi della crisi appaiono segnali di una decelerazione del decremento e, anzi, di un lieve aumento degli infortuni "gravi e mortali", concentrati soprattutto in alcuni settori dell'industria manifatturiera.

Nel territorio di cui si tratta le malattie professionali sono aumentate di poco negli ultimi sette-otto anni, sostanzialmente per l'incremento delle patologie osteo-artro-muscolo-tendinee (60%), ed è probabile che in qualche tempo si ritorni a una diminuzione. Rimane tuttavia irrisolto l'annoso problema della "sottonotifica" delle patologie connesse al lavoro.

I risultati delle attività di controllo e vigilanza indicano un certo miglioramento nel corso degli anni: la percentuale di imprese "sanzionate" rispetto al totale delle imprese ispezionate è attualmente di circa il 20%, salvo percentuali un po' più elevate nel caso delle imprese del comparto delle costruzioni. Escluso questo settore, circa il 55% delle sanzioni riguarda il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 (i principi comuni, le disposizioni generali), il 35% riguarda i titoli II (i luoghi di lavoro) e III (le attrezzature di lavoro). Ciò ricorda i d.p.r. n. 547/1955 ("Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro") e n. 303/1956 ("Norme generali e speciali in materia di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro"), e testimonia la scarsa disponibilità all'osservanza delle leggi da parte dei datori di lavoro. Solo il 10% delle sanzioni riguarda gli altri titoli del d.lgs. n. 81/2008. Ciò potrebbe anche dipendere, almeno in parte, dal fatto che i Servizi di Vigilanza hanno perso competenze in materia di rischi di natura

fisica, chimica ed ergonomica e incontrano difficoltà di interpretazione delle valutazioni aziendali dello “stress lavoro-correlato”.

I comportamenti delle imprese

Sembra che un apprezzabile numero di imprese, tendenzialmente le più strutturate, abbiano vissuto il cambiamento come opportunità, e l'organizzazione della sicurezza sia diventata parte integrante della strategia produttiva: ad esempio le imprese che effettuano abitualmente un'analisi strutturata degli incidenti mancati (*near miss*), imprese che hanno adottato innovativi metodi di formazione continua di aggiornamento del personale. Ma la maggioranza delle imprese, le meno strutturate e con meno dipendenti, hanno vissuto il cambiamento come mero adempimento burocratico, spesso con affidamento all'esterno del ruolo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e l'erronea convinzione che ciò abbia effetto liberatorio per il datore di lavoro. La gestione della sicurezza, ammesso che di gestione si possa parlare, non è quindi parte integrante della strategia produttiva.

Si sostiene che le piccole e medie imprese sarebbero, almeno in parte, giustificate perché disporrebbero di scarse risorse economiche, gestionali e tecnologiche e sarebbero vulnerabili rispetto a clienti e fornitori più forti. Ma in una provincia di confine, come è la nostra, vi sono piccole imprese manifatturiere e di servizi (ad esempio di trasporti) che hanno imparato a rispettare le norme e a gestire efficacemente la salute e la sicurezza sul lavoro, perché hanno rapporti con clienti tedeschi, olandesi, svizzeri, abituati ad approfondite verifiche dell'idoneità tecnico-professionale dei propri fornitori. Quindi se si vuole, e si è costretti, si può. Ed è significativo che nessuno degli imprenditori che si trovano in tale situazione, e il cui mercato è in espansione, abbia intenzione di mutare atteggiamento.

Un buon numero di imprese che si sono abitualmente “nascoste”, quando sono ispezionate, in particolare, in un contesto strutturato di Piano Mirato di Prevenzione (per settore produttivo, per problema “trasversale”), se comprendono che il miglioramento è per loro interessante, e hanno il sostegno

delle associazioni datoriali e dei lavoratori, diventano reattive: rivedono la valutazione dei rischi, introducono procedure di lavoro più adeguate, migliorano l'ascolto e il coinvolgimento dei lavoratori, affrontano più seriamente la formazione e l'addestramento. Molte, superando l'iniziale diffidenza, sono più disposte a chiedere assistenza anche agli organi di vigilanza (Aziende sanitarie, Ispettorati territoriali, ecc.) e ad accedere agli sconti premiali e ai bandi di INAIL.

Evidenti problemi che ostacolano una vera tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sono generati da esternalizzazioni, catene di appalti, somministrazione di lavoro, "distacco" di lavoratori, forme improprie di lavoro autonomo, tipologie contrattuali molto diversificate e diversificazione dei lavoratori (per etnia, genere, età, ecc.), crescente tendenza alla frammentazione e disarticolazione dei processi produttivi. E quali tutele applicare ai lavoratori della cosiddetta *gig economy*? Non a caso dei sei infortuni mortali verificatisi in Provincia di Varese nel corso del 2019, due hanno riguardato lavoratori "somministrati", uno un lavoratore "irregolare", e uno un lavoratore autonomo assai poco genuino (un manutentore che aveva, da molti anni, un unico contratto d'appalto multimilionario con una singola impresa, cioè di fatto un dipendente).

La formazione

E' evidente la deformazione del "mercato" della formazione obbligatoria, del tutto fuori dal controllo pubblico: si veda a questo proposito la fioritura di "organismi paritetici". Su questo tema c'è ampio consenso tra gli addetti ai lavori, e gli stessi lavoratori beneficiari sentono questa formazione come inefficace rispetto ai propri bisogni. Ammesso che nella forma sia rispettato "l'obbligo di fare" formazione, di certo non è verificato "l'obbligo del risultato". Il datore di lavoro, fatto salvo il caso del datore di lavoro che svolge direttamente i compiti del Servizio di Prevenzione e Protezione, non ha obbligo di formazione. Invece, un adeguato percorso formativo potrebbe portare i datori di lavoro verso la piena consapevolezza che della loro *mission* fa parte

anche il compito di indirizzo e di promozione della salute e della sicurezza nell'impresa. Scomparebbero o si ridurrebbe enormemente il numero di voluminosi e poco utili documenti di valutazione dei rischi e verrebbero maggiormente utilizzate, ad esempio, le procedure standardizzate emanate con il decreto interministeriale del 30/11/2012, che hanno lo scopo di "indicare il modello di riferimento sulla base del quale effettuare la valutazione dei rischi e il suo aggiornamento, al fine di individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione ed elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza".

Il sistema istituzionale

Il Sistema Istituzionale delineato dal capo II del titolo I del d.lgs. n. 81/2008 appare complessivamente efficace. Nella Provincia di Varese l'Organismo Territoriale di Coordinamento (articolazione provinciale del Comitato Regionale di Coordinamento) permette il confronto permanente e paritetico sui temi della prevenzione del territorio attuali e urgenti, e di integrazione con altri enti (Ispettorati territoriali del lavoro, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, Comitati paritetici territoriali, Vigili del fuoco, Università) e con le forze sociali (associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali dei lavoratori, enti bilaterali, ordini e collegi professionali). Programmazione comune, coordinamento e anche vigilanza congiunta sono ormai una prassi consolidata. La programmazione delle attività di prevenzione e vigilanza è basata sull'analisi del contesto locale e sulla definizione delle priorità, con il contributo di tutti i portatori di interesse, e con la verifica delle azioni attivate e dei risultati ottenuti. I sistemi informativi di cui si dispone, sebbene ben lungi dall'auspicato Sistema Informativo Nazionale della Prevenzione, sono comunque una risorsa nemmeno immaginabile alla fine degli anni 1990.

Discussione

La riflessione “dal campo” svolta in questo contributo si è articolata su quattro dimensioni fondamentali: andamento degli infortuni e delle malattie professionali, comportamento delle imprese, formazione, e sistema istituzionale. Le evidenze che emergono sono miste e articolate: se, da un lato, emergono segnali positivi e casi di comportamenti virtuosi, dall’altro lato esistono delle criticità che non permettono di considerare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro un obiettivo raggiunto. Se dunque gli interventi legislativi e i piani di intervento hanno permesso di migliorare la capacità di tutela della salute, rimangono quanto mai necessari ulteriori interventi tesi a favorire il coordinamento e la condivisione di informazioni tra i soggetti coinvolti nelle attività di vigilanza. Inoltre, occorrerebbe focalizzarsi sulle caratteristiche e sulle problematiche peculiari delle piccole imprese, che generalmente faticano a comprendere i principi di fondo che guidano le scelte di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In tal senso, ad esempio, risultati positivi potrebbero emergere da iniziative tese a dare visibilità ai casi virtuosi, ossia a imprese che sono riuscite a implementare soluzioni efficaci e vantaggiose, sia per i lavoratori, sia per i datori di lavoro. Infine, uno sforzo andrebbe compiuto rispetto al tema della formazione dei lavoratori, così da orientarla maggiormente alla sostanza, più che alla forma.

Dalla direttiva 89/391/CEE alle norme nazionali

Paolo Pascucci, Università di Urbino Carlo Bo

Lo scorrere del tempo

Quelli che viviamo sono spesso anni di ricordi.

Mentre ci si confronta sui trent'anni (compiuti nel 2019) della direttiva 89/391/CEE, non si può non ricordare come nel 2018 si sia celebrato il decennale del d.lgs. n. 81/2008, con cui quella direttiva ha ricevuto la sua seconda attuazione in Italia (Pascucci, 2019a) dopo il primo recepimento avvenuto con il d.lgs. n. 626/1994 (Montuschi, 1997). Peraltro, sempre nel 2018, è ricorso un altro anniversario, meno ricordato: il quarantesimo dall'emanazione della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (l. n. 833/1978), la quale aveva ricondotto la tutela della salute dei lavoratori nel più ampio spettro della tutela della salute del cittadino. E un altro importante anniversario è a maggio di quest'anno: cinquant'anni dall'emanazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori (l. n. 300/1970).

Questo inesorabile scorrere del tempo non ci fa solo constatare sconsolatamente che siamo più vecchi, ma anche che il tempo è talora passato invano e che quanto si poteva fare per affrontare drammatici problemi come quelli connessi alla prevenzione dei rischi lavorativi è stato fatto solo in parte e non sempre bene.

Ma il passare degli anni ci fa anche capire che il tempo perduto difficilmente potrà essere recuperato, perché intanto il mondo del lavoro sta cambiando sempre più profondamente e velocemente sotto l'incessante incalzare della globalizzazione dei mercati e delle innovazioni tecnologiche, e gli strumenti a disposizione, non sempre utilizzati nel modo migliore, spesso non sono più idonei a far fronte alle nuove emergenze.

La sicurezza sul lavoro in Italia

Prima di soffermarsi su alcuni aspetti più tecnici dell'attuazione della direttiva europea del 1989, vale la pena svolgere una breve considerazione di ordine generale sul tema della sicurezza sul lavoro.

Nonostante gli sforzi del legislatore e non poche importanti eccezioni nel panorama del mondo del lavoro privato e pubblico, nel nostro paese la sicurezza sul lavoro è ancora molto spesso percepita come una sorta di corpo estraneo all'agire organizzativo. E ciò non solo per malintese ragioni economiche, ma ancor più per una diffusa inadeguatezza e difficoltà, in capo a chi gestisce le organizzazioni in cui è coinvolto il lavoro umano, nel comprendere la reale importanza della questione.

Non c'è dubbio che la profonda crisi finanziaria che ci affligge da più di dieci anni ha contribuito a mettere al margine della riflessione il tema della prevenzione dei rischi da lavoro.

Quand'anche non si voglia giungere a sostenere assai discutibilmente che, in periodi di crisi, la sicurezza sul lavoro è un lusso che difficilmente ci si può permettere (Pascucci, 2010), sta di fatto che la fragile struttura di molte imprese italiane ha ostacolato la crescita di una sensibilità per il tema. Senza dire, poi, che molti degli stessi lavoratori, sempre più indeboliti dalle incerte prospettive occupazionali e da contratti di lavoro con minori tutele, spesso accettano senza batter ciglio condizioni di lavoro non dignitose che li espongono a gravi rischi per la propria salute e sicurezza.

A ben guardare, la marginalità del tema della sicurezza sul lavoro – che diviene centrale (ma per poche ore) solo quando accadono tragedie, come quelle “a catena” avvenute anche di recente – pare insita nel tessuto sociale e culturale di questo paese.

Prova ne è anche – e duole ammetterlo – l'atteggiamento di sufficienza con cui il tema è talora considerato nell'ambito dello stesso diritto del lavoro. Sarà forse perché, essendo la disciplina della sicurezza sul lavoro presidiata essenzialmente da sanzioni penali, la si considera più un tema del diritto penale che del diritto del lavoro, formatosi invece come una costola del diritto civile.

Eppure è stato proprio il diritto civile a coniare ben settantasette anni fa, nel codice civile del 1942, quella norma di straordinaria attualità – l'art. 2087 – che pone in capo al datore di lavoro l'obbligo di sicurezza (Albi, 2008), i cui principi illuminano tuttora l'interpretazione della giurisprudenza civile e penale.

Senonché, è al diritto del lavoro che spetta anzitutto indagare i profili e i limiti dell'agire imprenditoriale quando questo si avvale contrattualmente del lavoro altrui, come in fondo traspare a chiare lettere dall'art. 41, c. 2, cost.

Una malintesa concezione della valutazione dei rischi

E, infatti, di che cosa ci parla la direttiva europea del 1989 quando, all'art. 6, par. 2, lett. *d*, contempla tra i principi generali di prevenzione l'adeguamento del «lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne la concezione dei posti di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro e dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare per attenuare il lavoro monotono e il lavoro ripetitivo e per ridurre gli effetti di questi lavori sulla salute»? Ci parla chiaramente degli obblighi preparatori che gravano sul datore di lavoro quando intende dedurre in obbligazione il lavoro umano in un contratto.

Senonché, sotto questo profilo, l'attenzione è scarsissima. Lo dimostra, sempre per richiamare la direttiva europea, la malintesa accezione dell'obbligo di valutazione dei rischi. Quando va bene – il che non accade di frequente, perché ancora troppo spesso è purtroppo dato assistere a fenomeni, che in sé sarebbero esilaranti se non ci fosse in gioco la salute e la vita delle persone, come il “copia-incolla” dei DVR – la valutazione dei rischi e la redazione del relativo documento è un adempimento che viene realizzato a “organizzazione data”. In altri termini, s'interpreta la lett. *b* dell'art. 6, par. 2, della direttiva – che obbliga a «valutare i rischi che non possono essere evitati» – sganciandola completamente dalla lett. *a*, che impone anzitutto di «evitare i rischi» e che evoca invece la necessità di quell'analisi del processo di lavoro che è l'unica che consenta di prefigurare una seria prevenzione primaria (Maggi, 2006).

Detto altrimenti, si trascura che già la direttiva europea e in modo ancor più esplicito la legislazione italiana hanno scomposto la valutazione dei rischi

in due momenti: il primo, a monte, che attiene all'analisi di quali rischi possono emergere nell'organizzazione del lavoro e che incide sulle stesse scelte organizzative imprenditoriali, imponendo che esse perseguano l'obiettivo di "evitare i rischi"; il secondo che si manifesta mediante l'elaborazione del documento di valutazione nel quale debbono essere identificati i fattori dei rischi ineliminabili e le misure per contrastarli e ridurli nella prospettiva di un continuo miglioramento del sistema di prevenzione.

Questo collegamento tra valutazione dei rischi e realizzazione di una prevenzione primaria emerge nitidamente dall'art. 28, c. 1, del d.lgs. n. 81/2008 quando collega strettamente la valutazione dei rischi alla scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché alla sistemazione dei luoghi di lavoro. Tale previsione evidenzia l'importanza dell'agire organizzativo del datore di lavoro che un'interessante sentenza del Tribunale di Trento del 2011 (07.02.2011, <http://olympus.uniurb.it>) ha giustamente colto là dove ha rilevato l'indelegabilità della scelta delle attrezzature di lavoro in quanto essa implica una valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori che, come prevede l'art. 17 del d.lgs. n. 81/2008, costituisce un obbligo datoriale indelegabile.

Quindi, a me pare che la nostra legislazione del 2008, pur accogliendo una nozione di prevenzione (art. 2, lett. *n*) forse più sbiadita di quella emergente nel d.lgs. n. 626/1994 (Maggi, Rulli, 2011), tuttavia, introducendo un'importante nozione di valutazione dei rischi (art. 2, lett. *q*) e apprestandone una dettagliata disciplina (artt. 28 e 29), ha sostanzialmente recepito i principi dalla direttiva europea (Pascucci, 2011b). Il problema è semmai che questa prospettiva non è stata ancora colta nell'applicazione della legge, mentre la prevenzione nelle imprese, basandosi spesso su una malintesa accezione di valutazione dei rischi, è intesa al più come una prevenzione secondaria.

Pur procedendo per *flash*, una prova del fondamento di quest'ultima considerazione può trarsi alla luce della domanda: come incidono le trasformazioni del lavoro?

Se pensiamo alle trasformazioni che in questi anni hanno riguardato le tipologie dei contratti di lavoro, è agevole constatare come l'obbligo di valutare anche gli specifici rischi connessi alle tipologie contrattuali flessibili risulti ampiamente eluso.

Eppure quest'obbligo, espressamente previsto nell'art. 28, c. 1, del d.lgs. n. 81/2008, risponde non solo ai principi generali della direttiva europea del 1989, ma anche a quelli della direttiva speciale 91/383/CEE del 25 giugno 1991, finalizzata a completare le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori a tempo determinato o interinali (somministrati). Infatti, da quest'ultima direttiva traspare come per questi lavoratori il raggiungimento dello stesso livello di protezione degli altri richiede non solo la conferma dei principi generali, ma una tutela differenziale che tenga conto dei limiti connessi alla discontinuità del loro lavoro e alla loro differente contestualizzazione nel sistema aziendale (Pascucci, 2009).

Al di là delle sue specificità, il profilo della valutazione dei rischi connessi alla tipologia contrattuale evoca la questione più generale del superamento della esclusiva concezione oggettivistica e vetero-industrialistica dei rischi e la necessaria considerazione anche di quelli "soggettivi", legati alle caratteristiche personali dei lavoratori, e quelli psico-sociali, come emerge a chiare lettere sempre dall'art. 28, c. 1, del d.lgs. n. 81/2008.

Quale luogo di lavoro?

Oggi però c'è un altro aspetto su cui occorre riflettere attentamente, vale a dire il rilievo del luogo di lavoro ai fini dell'applicazione della disciplina di tutela della salute e sicurezza. L'emersione di nuovi lavori sganciati dal rilievo di uno stabile luogo fisico (si pensi al telelavoro e, ancor più, al lavoro agile o *smart working* di cui alla l. n. 81/2017), che oltretutto non rientra nella disponibilità del datore di lavoro con ciò che ne può conseguire sul piano della valutazione dei rischi, dovrebbe indurre a ripensare la tutela tenendo conto di questa delocalizzazione della prestazione.

Se le nuove tecnologie permettono tutto ciò è evidente che può sfumare l'equazione "organizzazione-luogo di lavoro" e l'organizzazione nel cui ambito il lavoratore svolge la propria attività assume sempre più una dimensione/accezione non necessariamente reificata (Salento, 2011), dovendo essere intesa soprattutto come l'insieme delle regole mediante le quali si realizza il progetto produttivo del datore di lavoro o del committente.

È evidente che, in un mondo che non ha ancora compreso (o finge di non comprendere) che la sicurezza sul lavoro è una questione di organizzazione, quando il contesto organizzativo non coincide più con il tradizionale contesto produttivo la questione si complica ulteriormente.

È quanto emerge nella c.d. *gig economy*, sol che si pensi a come l'organizzazione datoriale possa talora identificarsi con la piattaforma digitale e con le regole che la governano. Ma è anche quanto emerge con il crescente ricorso alle esternalizzazioni del processo produttivo, tramite le catene di appalti e subappalti, che tendono a sfuocare le reali imputazioni di responsabilità.

Di qui l'esigenza di pensare a regole di sicurezza capaci di "seguire" il lavoratore e non più tarate solo su di un luogo fisico determinato. Per dirla sinteticamente: la "sicurezza dei lavoratori" più che la "sicurezza nei luoghi di lavoro". Dunque, occorre un sistema di prevenzione "non fordista" (Pascucci, 2019b), tale da travalicare i confini spaziali e temporali del tradizionale lavoro in fabbrica e capace di apprestare un'efficace tutela, anche collettiva, della salute e della sicurezza dei lavoratori sia quando operano con contratti flessibili, sia quando svolgono la prestazione al di fuori dei tradizionali luoghi di lavoro.

Esigenze produttive e sicurezza sul lavoro

Le nuove modalità dell'organizzazione del lavoro evidenziano un'altra questione ineludibile.

Nella dimensione dell'economia globale le imprese richiedono sempre più spesso di disporre in modo flessibile di lavoratori capaci di rispondere immediatamente alle mutevoli esigenze produttive. Il che non riguarda solo i

lavoratori temporanei (a termine, somministrati, intermittenti, ecc.) nel settore privato, ma anche quelli che operano nelle pubbliche amministrazioni, siano essi i supplenti delle scuole o il personale precario degli ospedali.

Ebbene, come si concilia questa esigenza con un'effettiva tutela della sicurezza sul lavoro?

Certamente la conciliazione richiede l'adeguamento della valutazione dei rischi nel senso citato, ma anche il ripensamento della formazione alla sicurezza sul lavoro, la quale, a dispetto della sua lungimirante definizione legislativa (art. 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008), continua sovente a tradursi nei fatti in non molto di più di un adempimento formale. E occorre che essa, oltre a rappresentare un obbligo del datore di lavoro, divenga un vero e proprio patrimonio permanente del lavoratore. Infatti, se la formazione riguardante i rischi specifici della tale azienda e l'eventuale addestramento non possono che spettare al datore di lavoro, la formazione generale – riguardante i principi generali in tema di prevenzione e sicurezza sul lavoro – dovrebbe essere impartita al lavoratore in momenti prodromici alla costituzione del rapporto di lavoro e, quindi, già durante il ciclo dell'istruzione o comunque nel momento in cui il lavoratore si affaccia sul mercato del lavoro, dovendo divenire un requisito necessario per la sua occupabilità e, addirittura, per la stessa validità del contratto di lavoro.

Si tratta quindi di ampliare il regime di "condizionalità" che già oggi vige per la validità dei contratti di lavoro flessibile facendo sì che essa dipenda non solo dal fatto che il datore di lavoro che se ne vuole avvalere abbia effettuato la valutazione dei rischi (artt. 14, c. 1, lett. *c*, del d.lgs. n. 81/2015, per il lavoro intermittente; 20, c. 1, lett. *d*, del d.lgs. n. 81/2015, per il contratto a termine; 32, c. 1, lett. *d*, del d.lgs. n. 81/2015, per la somministrazione), ma anche dal fatto che il lavoratore abbia ricevuto la formazione generale per la sicurezza sul lavoro.

Una possibile agenda per il legislatore

A più di trent'anni dalla direttiva europea 89/391 e ormai a dodici dal suo più recente recepimento nell'ordinamento italiano, emergono alcuni punti critici che rendono improcrastinabile un intervento di affinamento delle attuali regole legislative. Senza alcuna pretesa di completezza, vale la pena richiamare alcune questioni di indubbia rilevanza.

La prima riguarda l'esigenza di riattualizzare – alla luce delle profonde trasformazioni degli assetti produttivi, dell'organizzazione del lavoro e della disciplina dei contratti di lavoro che emerge nella decretazione legislativa (d.lgs. n. 23/2015; d.lgs. n. 81/2015) attuativa delle deleghe del *Jobs Act* (l. n. 183/2014) – il principio cardine della l. delega n. 123/2007, da cui è scaturito il d.lgs. n. 81/2008, vale a dire l'estensione della disciplina prevenzionistica a tutte le attività lavorative e a tutte le tipologie contrattuali.

In particolare, non si deve trascurare che, nel momento in cui il legislatore, onde contrastare frequenti simulazioni ed elusioni, assoggetta alla disciplina del lavoro subordinato alcune fattispecie lavorative non subordinate – come accade nel caso delle c.d. “collaborazioni etero-organizzate dal committente” (art. 2, c. 1, del d.lgs. n. 81/2015) –, l'applicazione “integrale” della normativa prevenzionistica di cui al d.lgs. n. 81/2008 che ne dovrebbe derivare non può non misurarsi con le specificità di svolgimento delle prestazioni oggetto di quelle collaborazioni, come gli incerti confini di tempo e di spazio della prestazione o la non esclusiva riconducibilità a un unico committente. Di qui l'esigenza di individuare specifiche regole di tutela capaci di adattarsi a tali fattispecie.

Un'analoga esigenza riguarda anche quelle specifiche ipotesi di lavoro autonomo alle quali il legislatore non ha esteso la disciplina di tutela del lavoro subordinato, limitandosi piuttosto alla previsione di «livelli minimi di tutela», come di recente è accaduto nel caso dei c.d. *riders*, non risultando tuttavia chiaro il significato della previsione secondo cui il «committente che utilizza la piattaforma anche digitale è tenuto nei confronti» dei predetti lavoratori

autonomi, «a propria cura e spese, al rispetto» del d.lgs. n. 81/2008 (art. 47-*septies*, c. 3, del d.lgs. n. 81/2015).

Un altro aspetto che merita attenzione riguarda il rafforzamento del sistema di prevenzione quando l'attività dell'impresa si articola e si frammenta mediante il ricorso ad appalti e subappalti.

Infatti, la nostra legislazione in materia di sicurezza negli appalti risulta quanto mai inappagante là dove, richiedendo al committente di verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore, si accontenta di una verifica mediante l'acquisizione del certificato di iscrizione alla Camera di commercio (art. 26 del d.lgs. n. 81/2008)! Perché invece non pensare che, in coerenza con la definizione di "prevenzione" apprestata dal d.lgs. n. 81/2008 – che allude al «complesso delle disposizioni o misure necessarie... per evitare o diminuire i rischi professionali *nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno*» –, l'idoneità dell'appaltatore possa essere verificata anche alla luce della sua capacità di operare in modo ecosostenibile?

Per altro verso, appare ormai indifferibile una riflessione anche sull'effettività dell'attuale disciplina degli appalti specialmente in quelle ipotesi in cui, costituendo l'appalto una normale e stabile modalità di svolgimento del ciclo produttivo, la forza contrattuale dell'appaltante tenda a condizionare pesantemente la reale autonomia organizzativa e il *modus operandi* degli appaltatori e subappaltatori.

Un'ulteriore questione riguarda l'esigenza di rendere più nitida l'importanza dell'organizzazione per la costruzione di un efficace sistema di prevenzione aziendale, come emerge, da un lato, dalla previsione sul contenuto del documento di valutazione dei rischi (che impone di individuare i ruoli dell'organizzazione aziendale che debbono provvedere ad attuare le misure di prevenzione e di protezione: art. 28, c. 2, let. *d*, del d.lgs. n. 81/2008) e, dall'altro lato, dal particolare risalto attribuito ai modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008. La possibilità che l'adozione e l'efficace attuazione di tali modelli consenta, nelle ipotesi di infortuni sul lavoro che sfocino nei delitti di omicidio colposo (art. 589 c.p.) o di

lesioni colpose gravi o gravissime (art. 590 c.p.), l'esonero della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 (ferme restando le sanzioni penali individuali) costituisce un segnale inequivoco di come l'adempimento dei complessi precetti prevenzionistici non possa prescindere da un metodo organizzato sulla base di procedure trasparenti e tracciabili, contrastando la frequente opacità dell'organizzazione aziendale.

A ben guardare, l'utilità di tali modelli anche al di là della loro efficacia esimente della responsabilità da reato degli enti dovrebbe indurre a valutare l'opportunità di incoraggiarne, anche sul piano legislativo, l'adozione e l'attuazione anche da parte delle pubbliche amministrazioni (sottratte all'applicabilità del d.lgs. n. 231/2001) al fine di migliorare il proprio sistema prevenzionistico: si pensi in particolare a quelle strutture che, pur conservando la natura pubblica, operano secondo criteri e assetti organizzativi prettamente manageriali, come le aziende sanitarie e ospedaliere. Poiché in tal caso si è al di fuori del campo di applicazione del d.lgs. n. 231/2001, si potrebbero ipotizzare altri incentivi per le amministrazioni virtuose sul piano della sicurezza, come, ad esempio, eventuali deroghe ai non pochi vincoli imposti per legge (es. sospensione dei blocchi delle assunzioni; deroga al patto di stabilità; deroga ai limiti posti alla contrattazione integrativa).

Strettamente connessa alla questione della trasparenza dell'organizzazione è quella della chiarezza dei ruoli del sistema di prevenzione aziendale. Basti pensare all'esigenza di distinguere il ruolo prettamente consulenziale del responsabile del servizio di prevenzione protezione (RSPP) rispetto alle varie funzioni operative, precludendo una volta per tutte nei suoi confronti la delega di funzioni di cui all'art. 16, la quale tende a sovrapporre indebitamente funzioni di *staff* e di *line* in capo a tale soggetto in palese contraddizione con una logica di buona organizzazione, che non può non tenere rigorosamente distinti i ruoli di progettazione e di esecuzione del sistema prevenzionistico.

Altrettanto inconcepibile appare la perdurante limitazione del coinvolgimento del medico competente nella valutazione dei rischi solo ove sia

obbligatoria la sorveglianza sanitaria (per la presenza delle c.d. attività “tabellate”) e, quindi, ove vi sia l’obbligo di nominarlo (artt. 25 e 41 del d.lgs. n. 81/2008). Beninteso, il fatto che la valutazione dei rischi non possa prescindere dall’apporto del medico competente non significa che, ove la stessa valutazione non abbia evidenziato esigenze di sorveglianza sanitaria, il datore di lavoro debba comunque continuare ad avvalersene.

È soprattutto a simili questioni – volte a far emergere un sistema di prevenzione aziendale effettivo, organizzato e trasparente – che il legislatore dovrebbe rivolgere la propria attenzione piuttosto che a discutibili interventi di semplificazione, come ha tentato di fare più volte dopo l’emanazione del d.lgs. n. 81/2008. Interventi pericolosi in termini di riduzione dei livelli di tutela dei lavoratori e peraltro tendenzialmente inutili in quanto, in considerazione del valore dei beni protetti e degli orientamenti giurisprudenziali in materia, difficilmente capaci di ridimensionare eventuali responsabilità datoriali.

Rappresentanza e tutela della salute

Bianca Maria Orciani, Università Politecnica delle Marche

Introduzione

A distanza di trenta anni dalla emanazione della direttiva n. 89/391/CEE è lecito chiedersi se il modello di rappresentanza per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nato dalle ceneri del d.lgs. n. 626/1994, figlio di quella direttiva, sia tutt'ora capace di inverare il dettato costituzionale (*rectius* art. 32 cost.).

La risposta non è scevra da dubbi. Sullo sfondo vi sono le trasformazioni socio-economiche nelle forme della produzione, nel mercato del lavoro, nei processi distributivi, nelle politiche economiche di sviluppo. Come scrive Cassano "la stagione liberista che ha preparato e poi seguito la caduta del comunismo nel secondo Novecento, ha squilibrato la tradizione occidentale a favore del solo polo della libertà, allontanandola da quello della protezione sociale e delle tutele dell'eguaglianza" (Cassano, 2004: 9). L'esasperazione delle logiche individualistiche, la frantumazione del tessuto sociale finanche valoriale, che sono seguite alla crisi economica-finanziaria, stanno spostando il confine della negoziazione verso i diritti della persona. Il "diritto alla salute" nei luoghi di lavoro si confronta in chiave sempre più antagonista con il "diritto al lavoro" e con le conseguenze dei processi di destrutturazione del lavoro e del modello classico d'impresa. Sebbene il d.lgs. n. 81/2008 se ne faccia in parte carico, aumenta la difficoltà di costruire la rappresentanza secondo una prospettiva unificante situazioni profondamente diverse ma accomunate dal medesimo diritto del lavoratore a un ambiente di lavoro salubre. A tale scenario si affianca la traduzione in termini di "bisogni di salute" dei mutamenti organizzativi, produttivi e tecnologici come fonte di nuovi rischi e/o malattie professionali. Rischi non ancora esplorati che si aggiungono a quelli già indicati

dal d.lgs. n. 81/2008, connessi con le differenze di genere, con l'età, con la provenienza da altri Paesi e con la specifica tipologia contrattuale.

Nella Strategia Europea per la salute e la sicurezza sul lavoro 2014-2020, l'accento è posto sulle sfide riguardanti il cambiamento demografico e sulla necessità di adeguare le condizioni di lavoro all'invecchiamento della popolazione e all'allungamento della vita lavorativa. Si tratta di una prospettiva destinata a condizionare la stessa definizione di salute dell'Organizzazione Mondiale della Sanità¹, aprendo la strada a nuove configurazioni di benessere (Vicarelli, 2013) e, conseguentemente, a nuove situazioni giuridiche.

Alla luce della direttiva 89/391 CEE, le pagine che seguono si propongono di evidenziare i nodi problematici che hanno accompagnato le scelte del legislatore del d.lgs. n. 81/2008 ponendo, di fatto, più di un'ipoteca sulla reale capacità del modello di rappresentanza di tutelare l'interesse collettivo alla salute e alla sicurezza sul lavoro.

La tutela dell'interesse collettivo alla salute e alla sicurezza sul lavoro nella direttiva 89/391/CEE

E' noto il carattere innovativo finanche radicale (Aparicio Tovar, 1996) della direttiva 89/391/CEE nella politica prevenzionistica dell'UE, a conferma che la tutela dell'ambiente di lavoro costituisce "il terreno di sperimentazione più avanzato per le tecniche comunitarie di armonizzazione coesiva" (Caruso, 1997: 1).

Nel segno di un rigore sconosciuto in precedenza (Roccella, Izzi, 2010), l'abbandono del criterio della *reasonable practicability* (Angelini, 2013) ben riflette l'idea della protezione della salute non più come variabile economicamente dipendente ma come "momento tipico, ordinario dell'organizzazione dell'attività produttiva" (Lai, 2010: 663) rispetto al quale la prevenzione tecnica, organizzativa e sanitaria costituiscono i fili di una trama che si tesse quotidianamente. All'antagonismo e alla conflittualità, la direttiva contrappone

¹ La definizione di salute dell'OMS indica "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente semplicemente in assenza di malattia o infermità".

un approccio globale e partecipato che consente di proceduralizzare l'adempimento dell'obbligo datoriale di sicurezza così da orientare permanentemente il processo aziendale verso la tendenziale e progressiva riduzione al minimo dei rischi associati all'ambiente di lavoro (Orciani, 2014).

Fra i nuclei costitutivi del nuovo impianto normativo non poteva mancare il coinvolgimento dei lavoratori e delle loro forme di rappresentanza. Il *favor* nei confronti di un modello inclusivo è chiaramente visibile nel preambolo della direttiva laddove è richiamata una forma di coinvolgimento più ampia rispetto al tradizionale potere di controllo, individuando nella "partecipazione equilibrata" il presupposto per garantire "l'indispensabile contributo dei lavoratori e/o delle rappresentanze all'adozione delle necessarie misure di protezione".

Molto si è discusso attorno al lemma "partecipazione equilibrata", ravvisandovi alcuni una funzione equilibratrice dei rapporti di forza fra le parti, altri, più nettamente, il segno del passaggio del sistema delle relazioni industriali dalla "nocività conflittuale alla sicurezza partecipata" (Biagi, 1991: 123). Invero, più che un imperativo, l'orizzonte partecipativo costituisce una "tensione verso" del legislatore comunitario che ne ha affidato le concrete modalità di attuazione ai singoli Stati membri (Zoli, 2000). Una scelta di *self restraint* che, in ossequio alla diversità dei sistemi nazionali di relazioni industriali, caratterizza anche il profilo identitario della rappresentanza dove l'indeterminatezza della norma non esclude il carattere eventuale della stessa (Roccella, Treu, 2009: 369).

Meno controverso è il principio del connotato specialistico delle rappresentanze che riflette l'intento di rafforzare il ruolo del soggetto collettivo sia nei confronti della complessità della materia *de qua*, sia nei confronti delle istanze di tutela generale degli interessi collettivi. In tale logica, si coglie il diritto delle rappresentanze specializzate a una "formazione adeguata", diversa e aggiuntiva rispetto a quella spettante al lavoratore *uti singoli* (art. 12, c. 3).

Nel segno della partecipazione equilibrata, i diritti di informazione e di consultazione (artt. 10 e 11) costituiscono il principale strumento di

coinvolgimento delle rappresentanze (e/o dei lavoratori), con toni via via più significativi rispetto al carattere specialistico della funzione svolta (art. 12, c. 2 e 3).

Merita sottolineare come la volontà di privilegiare il profilo partecipativo/collaborativo non oscuri completamente l'esercizio del potere di vigilanza e di controllo, attesa la possibilità per le rappresentanze di fare ricorso all'autorità competente - qualora ritengano che le misure prese ed i mezzi impiegati dal datore di lavoro non siano sufficienti per garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro - come pure di presentare osservazioni in occasione delle visite e delle verifiche di quest'ultima (art. 11, c. 6).

La preoccupazione di garantire l'effettività dell'esercizio della rappresentanza è alla base, infine, del sistema di garanzie previste dal legislatore, fra cui spicca il divieto di arrecare pregiudizio ai rappresentati per la sicurezza a causa dell'attività svolta (art. 11, c. 4). In funzione strumentale si caratterizza, del resto, anche il diritto di disporre di un sufficiente esonero dal lavoro senza perdita della retribuzione (art. 11, c. 5).

Complice la diversità dei sistemi nazionali di relazioni industriali, il processo di armonizzazione si è risolto in un'opera di adeguamento per alcuni Paesi membri, in vere e proprie riforme radicali per altri (Caruso, 1997). L'analisi comparata evidenzia la presenza di modelli di rappresentanza caratterizzati da livelli differenti di specializzazione e la cui composizione varia da organismi misti (Belgio, Francia, Spagna) a organismi costituiti dai soli lavoratori (Italia, Germania, Olanda). Diverso risulta anche il grado di coinvolgimento, che varia da forme più o meno deboli di consultazione fino a vere proprie esperienze di co-determinazione e/o cogestione (Galli, 2009).

Dal d.lgs. n. 626/1994 al d.lgs. n. 81/2008: storia di una rappresentanza dimezzata

Malgrado le attese, la trasposizione della direttiva 89/391/CEE nell'ordinamento domestico non ha dato i frutti sperati. La centralità e il protagonismo della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza,

sanciti dal d.lgs. n. 626/1994 (Orciani, 2014), hanno finito per ridimensionarsi di fronte all'arretratezza culturale di un modello d'impresa indisponibile a riconoscere il valore costituzionale della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e a integrare i nuovi assetti collettivi in una ancorché minima prospettiva partecipativa (CRP, 2003). Non solo il sistema della piccola impresa ha ignorato la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Natullo, 2012), ma il *deficit* di rappresentanza a livello aziendale non ha trovato sufficiente compensazione nel rappresentante per la sicurezza territoriale (Ricci, 2008). La presenza di una disciplina negoziale compromissoria (Campanella, 2010; Tampieri, 2009) e il regime di *favor* nei confronti della piccola impresa hanno impedito il radicamento della rappresentanza territoriale a livello di sistema (Lai, 2002). Non sono mancate, inoltre, situazioni, al limite del patologico, in cui il rituale della nomina del "Rls di facciata" è andato di pari passo con l'esercizio sterile delle prerogative (Orciani, 2014).

Non stupisce, dunque, che, a fronte di una storia di "rappresentanza dimezzata" (CRP, 2003), l'intervento riformatore, avviato con legge delega n. 123 del 2007, sia apparso sostenuto da un duplice obiettivo: rafforzare il diritto alla sicurezza di tipo collettivo, collocandolo al centro di un progetto di più ampio respiro di ridefinizione strutturale e funzionale della rappresentanza. Una prospettiva a cui il legislatore del d.lgs. n. 81/2008 ha dato seguito con la ridefinizione di un modello di rappresentanza, fondato su una nuova progenie², che conserva il tratto caratteristico della specializzazione e della legittimazione in quanto soggetto esponenziale degli interessi dei lavoratori³ secondo orizzonti, però, che vanno ben oltre il lavoro subordinato⁴. Si tratta di un approccio che, alla luce dell'estensione dell'obbligo prevenzionale alla totalità

² Ai sensi dell'art. 47, c. 1, del d.lgs. n. 81/2008, "il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è istituito a livello territoriale o di comparto, aziendale e di sito produttivo".

³ Cfr. art. 2, c. 1, let. *i* del d.lgs. n. 81/2008, che definisce il «rappresentante dei lavoratori per la sicurezza»: persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro.

⁴ Art. 2, c. 1, let. *a* del d.lgs. n. 81/2008.

dei rischi⁵ e dell'acquisizione di un concetto olistico di salute⁶, si presta a ridisegnare, *sine die*, i confini della rappresentanza. Senza giungere alla pretesa del riconoscimento di un diritto alla felicità anche in azienda (Cendon, Ziviz, 2003), non v'è dubbio che la dilatazione del concetto di salute si traduca non solo in un ampliamento dell'obbligo di sicurezza, ma conduca a una speculare dilatazione del potere di verifica e di controllo dei lavoratori e "delle loro rappresentanze".

Il profilo strutturale della rappresentanza: rappresentanza territoriale *versus* rappresentanza aziendale?

L'estensione dei confini della rappresentanza oltre l'impresa verso il territorio fino al sito produttivo testimonia il lodevole tentativo del d.lgs. n. 81/2008 di dar vita a un modello di tutela universalistico che trova nel carattere obbligatorio della rappresentanza territoriale e/o di sito lo strumento per "coprire ogni vuoto possibile" (Campanella, 2010: 484), così da garantire il diritto alla salute e alla sicurezza nella totalità delle imprese, a prescindere dalla dimensione⁷.

Più che sul piano della legittimità costituzionale (Tampieri, 2009), i problemi posti dalla tendenziale istituzionalizzazione della rappresentanza territoriale sembrano doversi individuare nel rapporto con la rappresentanza aziendale. Al riguardo, la delega di funzioni alla contrattazione collettiva⁸ avrebbe dovuto costituire lo strumento di garanzia del necessario equilibrio fra universalità della tutela e salvaguardia della dimensione aziendale come elemento cardine del sistema⁹. In realtà, quanto più la rappresentanza

⁵ Art. 28, c. 1 del d.lgs. n. 81/2008. Il datore di lavoro è obbligato a valutare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi i casi riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche i rischi collegati con lo stress lavoro-correlato, i rischi riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, nonché i rischi connessi con le differenze di genere, l'età, la provenienza da altri Paesi e la specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro.

⁶ Art. 2, let. o del d.lgs. n. 81/2008.

⁷ Art. 48, c. 1 e 3, del d.lgs. n. 81/2008.

⁸ Art. 47 e 48 del d.lgs. n. 81/2008.

⁹ Si veda in proposito l'Accordo Interconfederale dell'Artigianato del 28 giugno/13 settembre 2011.

territoriale si è sostituita alla rappresentanza aziendale, tanto più evidenti sono apparsi i limiti di un modello che aspira a essere la camera di compensazione di un tessuto produttivo affetto da nanismo, oltre che terreno d'elezione di sistemi di *governance multilevel* (Pascucci, 2012). Malgrado i buoni propositi, l'esercizio della rappresentanza territoriale resta contrassegnato da un'elevata conflittualità con la controparte datoriale¹⁰. Una situazione oggettivamente difficile, aggravata dalla condizione di estraneità del Rlst rispetto alla comunità di rischio e dalla perdita di centralità del luogo fisico come momento di costruzione della rappresentanza, destinata ad approfondirsi per effetto della quarta rivoluzione industriale.

Entrate con forza nell'immaginario collettivo, robotica collaborativa, intelligenza artificiale, *internet of things*, realtà virtuale e aumentata, sono solo alcuni dei termini ricorrenti per indicare il profondo cambiamento prodotto dalla digitalizzazione e dall'automazione dei processi produttivi sul lavoro, sull'economia e sulla società.

Oggi non sembra ancora possibile stabilire il perimetro entro cui è destinata a svilupparsi la diade uomo-macchina in termini di sostituzione-affiancamento-complementarità fra lavoro umano e tecnologie abilitanti. Di certo, come emerge anche dall'Accordo Interconfederale sulla salute e sicurezza (2018), che fa seguito al Patto sulla fabbrica (2018), lo sviluppo delle nuove tecnologie determina la necessità di ripensare non solo alla costruzione della rappresentanza in termini nuovi, ma anche di ragionare attorno alle conseguenze psicofisiche di un possibile ritorno a modelli tayloristi con una riduzione dello spazio di autonomia del lavoratore (Bonomi, 2018). Performance più elevate in tempi più brevi, obbligo di conformarsi alle direttive delle macchine, oppure, al contrario, regimi di pseudo-autonomia lavorativa orientanti al risultato, caratterizzano i nuovi lavori digitali, dove l'aumento

¹⁰E' quanto si ricava dall'indagine conoscitiva condotta dal CRISS dell'Università Politecnica delle Marche, *Il ruolo degli RLS/RLST/RLSSP nel processo di rilevazione della percezione del rischio nei luoghi di lavoro e sue ricadute in ambito preventivo*. La ricerca fa parte del Programma strategico PMS/48/08, finanziato dal Ministero della Salute.

dello sforzo mentale, in termini cognitivi e di adattamento, compensa la diminuzione della parte fisica del lavoro incorporata dalla macchina.

E' fondamentale sottolineare come lo sviluppo tecnologico si presti a essere letto non solo in chiave potenzialmente lesiva della salute e della sicurezza, potendo anche assumere una funzione prevenzionale. In tale accezione, il principio della "massima sicurezza tecnologicamente possibile" rimanda alle possibilità tecnologiche offerte dalla migliore scienza e dalla migliore tecnica al fine di eliminare o ridurre al minimo i rischi lavorativi (Orciani, 2016).

E ancora, tanto maggiore è la capacità di penetrazione del principio di precauzione nel regime degli obblighi e delle responsabilità a carico dei garanti della sicurezza sul lavoro tanto più assorbente diventa la tematizzazione del rischio da ignoto tecnologico sotto il profilo del suo governo (Orciani, 2016). Temi con cui la rappresentanza, sia essa aziendale, territoriale e di sito, è chiamata a misurarsi in un dialogo continuo con il profilo soggettivo della relazione fra rischio e salute accolta dal d.lgs. n. 81/2008, che guarda all'unicità della persona nella sua dimensione non solo psico-fisica ma anche sociale.

In una prospettiva di progressiva complessificazione dell'esercizio dell'azione di tutela, la riflessione sul diritto a una formazione adeguata e sul diritto di disporre di un sufficiente esonero dal lavoro senza perdita della retribuzione appare quanto mai necessaria, soprattutto, nel caso della rappresentanza aziendale dove è dato osservare, anche in relazione all'assorbimento della rappresentanza per la sicurezza da parte di quella sindacale, il rischio di un sovraccarico di funzioni (Carrieri, 1995).

Il profilo funzionale della rappresentanza: la partecipazione "di facciata"

Al pari del profilo strutturale, l'effettività della tutela dell'interesse collettivo alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro è affidata alla dimensione funzionale della rappresentanza. Al riguardo, la delusione di quanti auspicavano dal d.lgs. n. 81/2008 una riforma coerente con le istanze di

cambiamento emerse dal fallimento del d.lgs. n. 626/1994 (Tampieri, 2009) sembra trovare più di un argomento a favore.

A dispetto del catalogo dei diritti di consultazione, di partecipazione e di controllo, contemplati dal d.lgs. n. 81/2008 e diversamente declinati rispetto alla rappresentanza aziendale, territoriale e di sito, l'esito finale è una partecipazione "di facciata nonostante gli sforzi profusi dalla contrattazione collettiva" (Ales, 2011: 64).

Eccezion fatta per l'ampliamento dell'oggetto della riunione periodica, spicca la perdurante assenza di norme specifiche sulla partecipazione. E lo stesso dicasi per la consultazione, la cui estensione alla designazione del medico competente e all'organizzazione della formazione¹¹, pure apprezzabile, non incide sulla sostanza di un modello di "partecipazione debole", incapace di incidere sull'organizzazione del lavoro¹².

La ritrosia nei confronti di un modello partecipativo più incisivo, la cui implementazione rimane nelle prerogative della contrattazione collettiva, è testimoniata anche dagli interventi correttivi sul diritto di accesso al documento di valutazione dei rischi. Valutata positivamente la previsione dell'obbligo di data certa, lo stesso non può dirsi per la consegna materiale del documento al rappresentante per la sicurezza, la cui consultazione è confinata all'interno dell'azienda¹³.

Al contrario del legislatore, il maggior coinvolgimento del rappresentante per la sicurezza sembra beneficiare dell'attività interpretativa, lasciando intravedere un rapporto fra vigilanza "collettiva" e "pubblica" ben più stretto rispetto a quello delineato dal d.lgs. n. 81/2008.

A oggi, il grado di partecipazione del rappresentante per la sicurezza continua a essere confinato fra il diritto di ricevere le informazioni provenienti dagli organi di vigilanza e il diritto di formulare osservazioni in occasione di visite e verifiche effettuate dalle autorità competenti¹⁴. Lo stesso carattere

¹¹ Art. 50, c. 1, let. *e, d* del d.lgs. n. 81/2008.

¹² Si veda la nota 10.

¹³ Art. 18, c. 1, let. *o* del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁴ Art. 50, c. 1, let. *f* del d.lgs. n. 81/2008.

ordinario che dovrebbe caratterizzare il dialogo¹⁵ si rivela nei fatti più ideale che reale, complice anche la resistenza legislativa nei confronti delle richieste sindacali d'introduzione di un diritto di partecipazione delle rappresentanze per la sicurezza ai sopralluoghi compiuti sia dagli organi di vigilanza sia dai soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione della sicurezza (Benedettini, 2008).

Più incisivo appare il riconoscimento del diritto di ricorrere alle autorità competenti qualora le misure di prevenzione e protezione dai rischi e i mezzi impiegati per attuarle non siano idonei a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro¹⁶. La disposizione, estesa anche ai dirigenti, sancisce, una volta per tutte, la giustiziabilità dell'interesse collettivo alla salute e alla salubrità dell'ambiente di lavoro.

L'immutata previsione legislativa, ereditata da legislatore del 1994, lascia insoluti, infine, i problemi sorti nel periodo di vigenza del d.lgs. n. 626/1994, dal regime del trasferimento fino alla tutela speciale in caso di licenziamento. Aperti restano anche gli interrogativi riguardanti la legittimazione processuale nel caso di pregiudizio arrecato dal datore di lavoro alle prerogative riconosciute al rappresentante per la sicurezza. Maggiore successo non ha riscosso, del resto, nemmeno la prospettazione di costituzione di parte civile nell'ambito dei procedimenti penali in materia di sicurezza e igiene del lavoro¹⁷. Anche in questo caso è prevalso il prudente apprezzamento del legislatore che si è limitato a riconoscere alle organizzazioni sindacali e alle associazioni dei familiari delle vittime di infortuni sul lavoro la facoltà di esercitare i diritti e le facoltà della persona offesa (artt. 91 e 92 c.p.p.), con riferimento ai reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale¹⁸.

¹⁵ Si allude all'inciso "di norma" previsto dall'art. 50, c. 1, let. *i* del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁶ Art. 50, c. 1, let. *o* del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁷ In senso favorevole si è espressa la giurisprudenza più recente sia di legittimità sia di merito.

¹⁸ Art. 61, c. 2, d.lgs. n. 81/2008.

Discussione

Di fronte a un modello di rappresentanza vittima dell'immobilismo legislativo, le speranze di un possibile rinnovamento sembrerebbero affidate all'autonomia negoziale. Si allude alla recente Intesa Salute e Sicurezza - Attuazione del Patto della fabbrica (2018) che, nell'evidenziare le criticità che hanno inciso sulla applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008, propone un programma di azione congiunto rivolto al legislatore, alle istituzioni, finanche al sistema produttivo ed economico. Con un approccio, tuttavia, meno coraggioso di quello auspicabile nella materia *de qua*, stante la situazione di difficoltà in cui versa la rappresentanza per la salute e la sicurezza.

In verità, non mancano correttivi a conferma della ricerca di un rinnovato equilibrio fra rappresentanza aziendale e territoriale. Al riguardo, l'Accordo Interconfederale per la rappresentanza e la pariteticità sui temi della salute e della sicurezza (2018) riafferma la sussidiarietà del Rlst, prevedendo, nelle aziende con meno di 15 dipendenti e in quelle con più di 15 dipendenti ma prive di Rsu/Rsa, che - nel caso in cui non si sia proceduto alla elezione, designazione o riconferma del Rls - il datore di lavoro solleciti, anche attraverso l'affissione di appositi comunicati in bacheca, l'individuazione di quest'ultimo prima di procedere alla nomina del Rlst.

E ancora, devono essere accolte con favore le disposizioni riguardanti l'aumento del monte ore annuo di permessi retribuiti, unitamente alla possibilità per gli Rls di potersi info-formare - al di là delle ore di formazione obbligatoria - anche al di fuori dell'azienda, senza che il tempo degli spostamenti gravi sul monte ore. E lo stesso dicasi per le disposizioni riguardanti la formazione e l'aggiornamento degli Rls destinate a rafforzare l'esercizio della rappresentanza, a cui contribuisce la valorizzazione degli organismi paritetici territoriali investiti, a ben vedere, di funzioni sempre più ampie.

Merita sottolineare come la sindacalizzazione della rappresentanza per la sicurezza trovi la sua massima espressione nell'Accordo, venendo a dipendere

dalla esistenza della rappresentanza sindacale¹⁹. Si tratta di una scelta non priva di risvolti problematici, attesa la possibile diluizione dei temi della salute e della sicurezza nella gestione contrattuale degli interessi collettivi più generali.

Ciò che non cambia, a ben vedere, è il perimetro entro cui è chiamato a muoversi il rappresentante per la sicurezza. Il catalogo dei diritti di informazione, di consultazione e di controllo non riserva sorprese, eccezion fatta per la predisposizione del verbale all'esito della consultazione degli Rls/Rlst, contenente le osservazioni e le proposte formulate da questi, da conservarsi in azienda nella documentazione riguardante la salute e la sicurezza, sia esso firmato o meno dal Rsl/Rlst a conferma dell'avvenuta consultazione. Lo stesso diritto di accesso ai dati sugli infortuni sul lavoro, benché apprezzabile, stante la natura aggiuntiva rispetto alla disciplina legale, non modifica il grado di partecipazione del Rls, su cui l'Intesa mantiene un assoluto riserbo quanto a proposte di interventi legislativi modificativi e/o integrativi dell'art. 50 del d.lgs. n. 81/2008.

Che si tratti di un passo avanti e due indietro è presto per dirlo, ma resta forte il dubbio che alla riaffermata centralità della rappresentanza non corrisponda altrettanta spinta riformista rispetto al profilo funzionale che rimane, di fatto, quello di una partecipazione debole, incapace di incidere efficacemente sulla tutela dell'interesse collettivo.

¹⁹ In base all'Accordo, la decadenza o le dimissioni da componente della Rsu/Rsa produce la decadenza anche per quanto riguarda lo svolgimento del ruolo di RLS.

Salute, organizzazione e giustizia

Massimo Neri, Università di Modena e Reggio Emilia

Introduzione

Quale contributo ha dato la *teoria organizzativa* alla questione della salute sul lavoro? Quanto è stata penetrata l'area di indagine che coinvolge *sicurezza e salute* dagli studi organizzativi e con quali chiavi di lettura si può interpretare tale contributo? Quale arricchimento a questa causa può produrre il collegamento con la *giustizia* in ambito organizzativo?

Questo scritto propone una riflessione su questi interrogativi, premessa da un breve richiamo alle nozioni di "teoria organizzativa", "salute e sicurezza sul lavoro" e "giustizia nell'organizzazione".

Può essere utile anzitutto ricordare che l'origine del termine *teoria organizzativa* risale allo scritto di L.H. Gulick del 1937 e alla "declaratoria disciplinare" di H. Simon in occasione della famosa Conferenza di Princeton del 1952 (Simon, 1952). Si ritiene però comunemente che la storia del pensiero organizzativo abbia radici molto antiche e che principi organizzativi, vicini alle questioni considerate "canoniche" dalla metà del XX secolo, siano stati proposti già in epoca pre-cristiana¹.

Allo stesso modo, le origini della riflessione e della regolamentazione riguardanti *salute e sicurezza sul lavoro* sono comunemente collegate alla nascita dell'industria moderna e alle trasformazioni delle modalità produttive avvenute tra Ottocento e Novecento, ma il rapporto tra lavoro e salute è oggetto di analisi da tempi ben più lontani.

Di seguito si considerano i contributi a carattere organizzativo che prendono avvio con lo *scientific management* (Taylor, 1911/1947) e quindi le cosiddette "scuole classiche", utilizzando una tipologia (Maggi, 1984/1990;

¹ Sul tema: Starbuck, 2005.

2003/2016) che, evocando l'epistemologia delle scienze sociali, permette di distinguere i differenti modi di concepire e studiare l'organizzazione. Si fa altresì riferimento alla nozione di sicurezza sul lavoro ereditata dai primi provvedimenti e dai primi studi sistematici che emergono all'inizio del Novecento, come ad esempio la proposta del *National Safety Council* statunitense del 1911.

Anche la questione della *giustizia* ha una tradizione molto antica, addirittura millenaria; è stata oggetto di trattazione più o meno sistematica in ambito organizzativo già dagli autori "classici" (Taylor, 1911/1947; Fayol, 1918), per poi affermarsi come argomento di punta negli studi organizzativi con la cosiddetta *organizational justice theory* (Greenberg, 1987) che, pur criticata da diversi punti di vista (sull'argomento si veda Neri, 2018), rappresenta il filone di studio prevalente.

Salute e sicurezza sul lavoro e studi organizzativi: un breve excursus

I primi contributi espressione della consapevolezza che la sicurezza e la salute dei lavoratori siano collegate alle scelte organizzative hanno concentrato i loro sforzi sullo studio sistematico dei "rischi del mestiere", con una impostazione simile a quella che in seguito è stata definita *job analysis*.

Ad esempio, Heinrich, ingegnere come Taylor, nel 1931 pubblicò il pionieristico libro *Industrial accident prevention. A scientific approach*, che dichiara già nel sottotitolo la sua coerenza e l'apparentamento con l'"organizzazione scientifica del lavoro" e propone una *job safety analysis* (JSA: analisi del lavoro per la sicurezza), che diventerà la base del cosiddetto *SHE Management* (gestione della sicurezza, salute, e ambiente).

Heinrich propone di analizzare il lavoro scomponendolo nelle fasi che lo costituiscono, individuando i pericoli associati alle varie fasi e le procedure necessarie per ridurre tali pericoli: in altri termini, in questo approccio fondativo si propone il collegamento tra analisi sistematica delle attività di lavoro, rischi a esse connessi, standardizzazione-proceduralizzazione delle attività stesse. E', infatti, la convinzione che la standardizzazione-

proceduralizzazione del lavoro e la conseguente riduzione delle varianze nell'attività lavorativa garantiscano minori errori e maggior sicurezza che guida questa linea di indagine.

Sulla natura della proceduralizzazione si sono spesi fiumi di inchiostro; qui interessa anzitutto richiamare la lettura indicata da Maggi (2018: 43-44): “con la procedura si intende *sottrarre all'operatore la regolazione del proprio processo d'azione*. Essa diventa un'attività separata, assegnata ad altri operatori a essa preposti, con cui si presume di poter governare, verificare e aggiustare in modo esaustivo i processi d'azione dei soggetti cui è imposta.” Interessa inoltre evidenziare che, nonostante ne siano stati messi in luce i limiti², la standardizzazione del lavoro tramite procedure è ancora oggi considerata la via maestra nel “fare organizzazione” e, anzi, la sua declinazione in termini tecnici - le “metriche del lavoro” - è oggetto di rinnovato interesse, alimentato dalla lettura critica che è possibile dare dei più recenti sistemi di valutazione del carico di lavoro, come accade per il sistema ERGO-UAS nell'industria automobilistica, che si orienterebbero verso il disegno di procedure “elastiche”, con conseguente discrezionalità variabile in funzione delle esigenze produttive³.

Altri due contributi a carattere organizzativo hanno ricevuto particolare attenzione: quello proposto da Perrow (1984), *Natural accidents theory*, e quello della Scuola di Berkeley (Roberts, 1990; La Porte, 1996), *High reliability organizations*. Questi approcci si propongono di definire le condizioni che producono “fisiologicamente” rischi di disastri e le caratteristiche organizzative che possono minimizzare gli effetti di tali eventi, aumentando la probabilità di evitarli.

² Ad esempio, da Maggi (2018:44), nel dar conto della modalità di “costruzione della procedura”.

³ Si tratta di un sistema di analisi del rischio lavorativo, costituito da una *check-list* di fattori di rischio ergonomici; UAS è un vero e proprio sistema di metrica del lavoro. Questi sistemi, in associazione con il metodo di produzione WCM, sono accusati di peggiorare le condizioni di lavoro, in quanto, pur mantenendo l'obiettivo taylorista della saturazione della prestazione (che nella logica della organizzazione scientifica del lavoro è fissa e determinata dall'ufficio tempi e metodi), sembrano rovesciare la relazione tra rischio e obiettivo produttivo e consentire la dipendenza del carico (e del rischio) dalle esigenze di mercato. Si vedano sul tema le ricerche effettuate da Fontana e Tuccino, 2015.

Le riflessioni proposte, basate prevalentemente sulla interpretazione di casi di studio, forniscono quindi indicazioni, peraltro in parte contrastanti, su variabili quali accentramento-decentramento decisionale, ridondanza di risorse, logica dell'addestramento, logica sottesa alla valutazione (della prestazione, ma soprattutto degli errori): al di là della disputa che si è sviluppata tra approcci "pessimisti" (quali quello di Perrow) e "ottimisti" (quali quelli della scuola di Berkeley), essi possono essere accomunati dalla impostazione della tradizione di studio socio-tecnica⁴.

Un differente filone di studi, originato da una prospettiva a carattere soggettivista, si è invece concentrato più recentemente sulla "costruzione sociale della sicurezza", vista in opposizione alla "cultura del rischio"⁵. La prospettiva socio-costruttivista e fenomenologica può essere sicuramente utile per interpretare differenti aspetti del "fenomeno" sicurezza – quali ad esempio la negoziazione sociale con cui si interpretano norme di controllo, di diffusione e rendicontazione delle informazioni sui rischi e gli incidenti, l'elaborazione emotiva degli incidenti stessi (Turner, Gray, 2009: 1261).

Questi studi tendono, tuttavia, ad avere come esito un'impostazione limitata alla descrizione *ex post* degli eventi, che alle volte, con incoerenza teorica ed epistemologica, si vorrebbe funzionale a una differente forma di standardizzazione *soft*, (quella degli *input*, per riprendere la nota distinzione di Mintzberg, 1983), basata su norme culturali che coinvolgono finanche il senso comune della/nella attività di lavoro⁶. Non stupisce quindi che tale direzione di studio abbia prevalentemente prodotto suggerimenti per la formazione, oltre all'indagine empirica, basata sul costruito di clima per la sicurezza⁷.

⁴ E' curioso notare che i contributi che riconoscono di utilizzare un quadro teorico di matrice socio-tecnica spesso non citano espressamente gli autori di riferimento, ad esempio quelli che provengono dal Tavistock Institute (tra gli altri, Trist, Bamforth, 1951).

⁵ Sul tema si veda ad esempio il lavoro di Gherardi *et al.*, 1997, e il più recente Gherardi, Murgia, 2015.

⁶ Gerber (2001: 72) ha fatto emergere come il "buonsenso" (*common sense*) sia associato alla sicurezza sul lavoro perché consentirebbe di anticipare i problemi nell'esecuzione di un'attività ed evitare comportamenti rischiosi.

⁷ Si veda: Zohar, 1980. La significatività del costruito è peraltro messa in discussione da una letteratura che ne evidenzia i limiti da differenti punti di vista. Si vedano, ad esempio, gli studi

Peraltro, anche i *critical management studies* non sono riusciti a incidere profondamente sulla comprensione del fenomeno e sulla concreta attuazione delle politiche di sicurezza sul lavoro⁸, pur concentrando la propria analisi sulle dinamiche di potere e sulla decostruzione della retorica espressa dal linguaggio che le riguarda⁹.

Un'ulteriore direzione, altrettanto critica nei confronti della impostazione classica basata sull'idea di riduzione del rischio nel lavoro, ma orientata a interpretare la sicurezza come connotato intrinseco all'azione organizzativa e a orientare il corso di questa azione, è espressa nell'ambito del Programma Interdisciplinare di Ricerca "Organization and Well-being", che Bruno Maggi coordina dalla metà degli anni 1980¹⁰. Questa linea di ricerca e intervento propone di concepire la costruzione del benessere così come la prevenzione come elementi *primari e costitutivi* dell'attività stessa dell'organizzare, distinta dalla usuale pratica della riduzione dei rischi ipotizzata e implementata *ex post* nei limiti concessi dagli obiettivi efficientistici dell'impresa. Diversi interventi basati su questa impostazione ne testimoniano l'utilità quanto la complessità, dovute anche al ruolo degli attori organizzativi, che devono assumere un coinvolgimento particolarmente attivo nell'analisi del lavoro, legittimato dalla direzione di impresa.

Questa breve rassegna può essere sufficiente come base per un commento sul rapporto tra sicurezza e riflessione organizzativa.

Anzitutto, si può fortemente mettere in discussione l'idea che il citato *SHE Management* (gestione della sicurezza, salute, e ambiente) sia sostanzialmente a-teorico, come alle volte si sostiene (Hale, Howden, 1998). Al contrario è possibile riconoscere un collegamento essenziale tra il percorso compiuto dagli studi organizzativi e le ricadute in termini di gestione della

di Smith *et al.*, 2006, che evidenziano il ruolo di altri fattori nella comprensione del fenomeno salute-sicurezza.

⁸ Così si evince da alcuni lavori di revisione della letteratura, quali quelli di Daudigeos *et al.*, 2017; Turner, Gray, 2009; Zanko, Dawson, 2012.

⁹ Ad esempio, si mette in evidenza la contraddizione insita nell'idea di "controllare l'incertezza": McAleenan, McAleenan, 2017.

¹⁰ Per una introduzione si veda: Maggi, Rulli, 2012; le attività e le pubblicazioni del Programma sono indicate sul sito: www.taoprograms.org.

sicurezza. Come già esaustivamente sostenuto¹¹, la modalità di concepire la sicurezza sul lavoro chiama in causa una specifica concezione dell'organizzazione: a seconda che si intenda l'organizzazione come entità pre-determinabile (come accade nelle proposte di *mainstream*, dallo *scientific management* in poi), o come entità emergente dal vissuto soggettivo (come proposto dalle scuole fenomenologiche e interazioniste), oppure come processo di azioni e decisioni (seguendo un "modo di vedere" che supera l'opposizione oggettivismo/soggettivismo), l'attenzione è rispettivamente rivolta a: standardizzazione delle attività, individuazione e standardizzazione delle norme culturali, regolazione del processo di lavoro orientata a fini di benessere.

Ancora, sempre considerando il percorso di sviluppo e di radicamento degli studi organizzativi nella società, ci si può chiedere perché è così frequente che lo studio della sicurezza nel lavoro sia basato sui "disastri" (incidenti), piuttosto che sull'analisi del lavoro (preventiva): e ci si può azzardare a rispondere che i "disastri" consentono di osservare non solo e non tanto un esempio da correggere o un'esperienza da cui far emergere una razionalità seppur errata, ma un "fatto", "compiuto e materializzato", in linea con le esigenze di indagine sia del *mainstream* oggettivista sia della critica soggettivista, entrambi basati su una logica reificante che necessita di un oggetto di studio confinato nel tempo e nello spazio.

Infine, pur nella sensibile differenza degli orientamenti, e quindi delle finalità, si può notare già da qualche tempo una direzione di maggior responsabilizzazione individuale nei confronti della propria e altrui sicurezza nel lavoro (Gray, 2009). Qualunque sia il quadro teorico cui ci si riferisce, questo processo di (co-)responsabilizzazione rispetto alla sicurezza, peraltro richiamato anche nel d.lgs. n. 81/2008 (all'art. 20, c. 1), chiama in causa l'interiorizzazione dell'idea di prendersi cura di sé, degli altri e

¹¹ Si fa ancora riferimento ai numerosi lavori sul tema di Maggi, di cui si può trovare ampia traccia nella TAO Digital Library (<http://www.taoprograms.org/tao-digital-library/>). Si veda anche la brillante rilettura di Salento, 2013.

dell'organizzazione, idea che non può evidentemente essere data per scontata.

Al fine di riflettere su queste criticità e sulla natura di fenomeni che chiamano in causa l'interpretazione della relazione soggetto-organizzazione, può essere di utilità introdurre il collegamento di salute-sicurezza con giustizia-equità; ed è di questo che si tratterà nel prossimo paragrafo.

Sicurezza, organizzazione, giustizia: un passo avanti?

Come si interpreta la relazione tra scelte organizzative e sicurezza nel lavoro se accanto ai criteri di efficienza ed efficacia si pone il criterio dell'equità (come sinonimo approssimativo di giustizia)¹²?

Nella visione di organizzazione che abbiamo definito come classica, - sistema reificato, pre-determinabile, con gradi maggiori o minori di apertura verso l'ambiente - il concetto di giustizia si pone in relazione funzionale rispetto alle scelte strategiche e strutturali: le scelte prioritarie riguardano il posizionamento strategico dell'impresa, seguono le scelte strutturali (macro e micro), e infine le scelte che potremmo definire di adattamento, nel senso di *tuning* (messa a punto), dei sistemi di gestione delle risorse umane. Queste scelte riguardano anche il "management delle percezioni", tra cui quelle di giustizia ed equità, anche al fine dell'analisi della modalità di attribuzione delle responsabilità e dei meccanismi risarcitori (Zamparini, 1998: 80 sgg.). La letteratura dell'*organizational theory*, dagli anni 1980 in poi, si fa carico dello studio di questo fenomeno e "incontra" le nozioni di salute e sicurezza come fattore esplicativo (o di mediazione tra variabili). In particolare, si ipotizza che la percezione di giustizia possa influenzare i comportamenti nella direzione di maggiore o minore sicurezza (Kogilavani *et al.*, 2013; Gyekye, Haybatollah, 2014) oltre a essere in relazione con soddisfazione e stress (Judge, Colquitt, 2004; Lawson, *et al.*, 2008; Costa, 2014; Celik, Kayaki, 2016)¹³, e in generale possa

¹² L'approccio delle "3E" - efficienza, efficacia ed equità - è spesso utilizzato nell'analisi delle politiche riguardanti la sanità, sia al livello di sistema sia di singola impresa (ad esempio, si veda: Aday *et al.*, 1999).

¹³ Lawson e colleghi (2008: 139) affermano esplicitamente che "I risultati del presente studio indicano che, in aggiunta ai tradizionali *job stressors*, le strategie di promozione della salute

agire-sul/re-agire-al clima per la sicurezza. La percezione di giustizia aiuta anche a comprendere il modo con cui si interpretano gli incidenti sul lavoro e il processo di *reporting* degli stessi (Weiner *et al.*, 2008).

L'utilizzazione del costrutto di matrice psicologico-sociale di "clima per la sicurezza", così come per la giustizia, avvicina queste indagini alla prospettiva culturalista, di matrice soggettivista, senza però smarcarsi dai rischi di sincretismo e dalle critiche di scarsa coerenza: in questi studi infatti sono ben sottolineati i fini generalizzanti delle indagini e le implicazioni manageriali che ne derivano¹⁴.

Lo studio della giustizia organizzativa nell'ambito della sicurezza aiuta quindi a interpretare come le scelte della direzione di impresa, in particolare le scelte procedurali, sono percepite dai soggetti, e le ricadute attitudinali e comportamentali che tali percezioni avrebbero; si ha però la sensazione che tale analisi rischi di produrre un ambiguo compromesso nella visione di regole di comportamento più o meno imposte, più o meno diffuse (e interiorizzate) anche tramite strumenti informativi-gestionali quali i sempre più diffusi *health equity audit* (HEA), proposti da diverse agenzie governative.

In altri termini, arricchire l'analisi del rapporto tra sicurezza e lavoro con la terza "E" (equità-giustizia) non sembra fornire un contributo decisivo allo studio di quel rapporto, nella misura in cui lo si limita all'interno del confine delle procedure di prevenzione secondaria o si idealizza il modo con cui tale rapporto è oggettivato nelle prassi e nelle culture attraverso le quali i soggetti agiscono, attivando l'organizzazione.

Più promettente sembra la direzione di indagine che interpreta organizzazione, sicurezza e giustizia in termini processuali. Ad esempio, il riferimento all'approccio di Amartya Sen (2009) riguardante le capacità

dovrebbero concentrarsi sulle percezioni di giustizia organizzativa e le loro relazioni con la salute stessa."

¹⁴ Più interessante, anche a fini giuridici, potrebbe essere una direzione di ricerca diretta a studiare la fenomenologia della responsabilità, se si pensa che "la (malaugurata) abbondanza di procedimenti, talora segnati da ingenti difficoltà di accertamento e da questioni assai delicate, ha reso la prassi sul tema un vero 'laboratorio' di sperimentazione di soluzioni teoriche su capitoli primari di 'parte generale' del diritto penale: soprattutto, in tema di soggetti, di causalità e di colpa" (Castronuovo, 2016: 218).

(proposto come *capability approach*) consente anzitutto di non affrontare la questione in termini di *trade-off* tra efficienza ed equità e permette di concentrarsi analiticamente sui fattori che caratterizzano il governo dei processi di lavoro, costitutivamente alimentati da obiettivi di sicurezza e giustizia.

Proprio utilizzando il quadro teorico di Sen è stata da alcuni proposta la nozione di *safety capabilities* (capacità riguardanti la sicurezza)¹⁵, così come si è sottolineata - sempre con riferimento alla questione della sicurezza e in questo quadro di riferimento - la rilevanza delle cosiddette "basi informative della valutazione nella giustizia" (*informational basis of judgement in justice*) (Borghì, 2013: 12).

Qui si sostiene che l'utilità "di quegli elementi di conoscenza che configurano i limiti del possibile e del praticabile, che delimitano ciò che è pertinente e ciò che è irrilevante, che classificano e gerarchizzano quanto entra a far parte (e come) del processo attraverso il quale si formano le decisioni" (per prendere in prestito le parole di Borghì, 2013: 12) si esprime adeguatamente nella misura in cui si utilizza lo stimolo di Sen, ad esempio per allontanarsi da una interpretazione reificante di attori, sistema, pratiche e valori.

In altre parole, se si intende potenziare la comprensione del fenomeno e conseguentemente intervenire sulla realtà di lavoro, non si deve commettere l'errore di utilizzare una nozione di partecipazione (ancorché collegata a sicurezza e giustizia) "tradizionale", ancorata alla visione funzionalista classica di organizzazione. Si deve cioè riconoscere che il salto di qualità interpretativo si ottiene concependo l'organizzazione come un processo di decisioni e di azioni orientate a risultati attesi: in questo caso, il fatto che i lavoratori siano posti in condizione di valutare le situazioni di lavoro, di interpretare la costrittività organizzativa e di agire su di essa, intervenendo nelle scelte di

¹⁵ La *safety capability* è stata definita come "l'attitudine dei lavoratori alla auto-protezione per mezzo della comprensione delle procedure di sicurezza, l'appropriata valutazione dei rischi oggettivi e la possibilità di sollecitare il rispetto della normativa da parte dell'organizzazione, in modo da implementare processi di lavoro al contempo sicuri e adeguati al contesto tecnologico ed ambientale" (Bernardi, 2019: 162. Traduzione nostra).

lavoro, può garantire effettivamente loro spazi di appropriazione di capacitazione-giustizia-sicurezza, piuttosto che di adattamento funzionale.

Discussione

Se si vuole affrontare il problema del rapporto tra sicurezza e lavoro, si deve anzitutto chiarire il significato dei fenomeni indagati, e non a caso molti contributi sul tema muovono da domande quali: “che cos’è la sicurezza? che cos’è il rischio?”

Qui si è sostenuto, in coerenza con quanto è proposto da Maggi, che la questione fondamentale riguarda “che cosa si intende per lavoro organizzato” o, in altri termini, qual è la concezione di organizzazione che informa i concetti di sicurezza ed eventualmente di giustizia, nella misura in cui si ritiene di poter proficuamente collegare questi ultimi ai fini del miglioramento delle condizioni di lavoro.

Nell’affrontare la questione della sicurezza, si è quindi associato alla concezione di organizzazione come sistema pre-determinabile la nozione di procedura e alla concezione di organizzazione come sistema emergente dal vissuto soggettivo, le nozioni di clima e cultura. E si è evidenziato che se si concepisce l’organizzazione come processo di azioni e decisioni non è possibile riconoscere “un meccanismo” prevalente, nella misura in cui si interpreta la regolazione concreta come contestuale agli svolgimenti, ma ci si deve affidare all’analisi partecipata e attiva dei soggetti coinvolti nella stessa regolazione dei processi di lavoro, orientata anche a fini di sicurezza.

Si è inoltre sostenuto che l’utilizzo della nozione di giustizia, nell’ambito dello studio della sicurezza, consente un arricchimento analitico, chiaramente circoscritto nei limiti delle concezioni utilizzate. Se la giustizia organizzativa *mainstream* opera in termini di (relativo) equilibratore del rapporto soggetto-organizzazione, utilizzando come oggetto di analisi le percezioni soggettive sulle pratiche e i sistemi organizzativi a fini di (ri-)progettazione, la visione soggettivistica indaga il rapporto tra la produzione di senso di giustizia e di sicurezza, mettendo in relazione i costrutti di *climate for justice* e *climate for safety*.

Infine, nella visione di organizzazione come processo di azioni e decisioni può essere utile la nozione di giustizia come capacitazione, per rinforzare l'importanza della partecipazione attiva del soggetto all'analisi, all'interpretazione, alla regolazione del processo di lavoro, orientato costitutivamente a obiettivi di salute e sicurezza.

E' insomma ragionevole sottolineare che se la questione del governo della sicurezza si gioca anche in termini di significati da attribuire a responsabili e responsabilità, valutazione e autovalutazione, formazione e apprendimento, la questione della giustizia nell'organizzazione non sembra trascurabile.

Prevenzione dei rischi, concezioni del lavoro e benessere

Giovanni Rulli, Agenzia di Tutela della Salute dell'Insubria, Direzione Generale

Introduzione

Sono trascorsi trent'anni dall'adozione della direttiva 89/391/CEE, e venticinque dal suo recepimento nella normativa italiana, poi modificata da vari interventi del legislatore, sino alla completa revisione operata dal d.lgs. n. 81/2008.

E' dunque opportuno riflettere sul contributo della direttiva europea allo sviluppo negli Stati membri di una prevenzione generale, programmata e integrata nella concezione del lavoro nelle imprese. Lavoro che deve essere analizzato e valutato, secondo espliciti criteri, per determinare quali rischi possano essere implicati dalle scelte - necessariamente organizzative - che lo progettano e lo pongono in atto (Maggi, 2006). E' inoltre opportuna un'approfondita disamina di quanto della direttiva europea non è stato ripreso dalle norme italiane, di quanto sia stato travisato o, poi, disconosciuto dalle modifiche introdotte nel tempo dal legislatore nazionale, con effetti negativi sull'approccio alla valutazione dei rischi e quindi sulle conseguenti necessità di azioni di miglioramento delle condizioni di lavoro, nonché sulle modalità di partecipazione alla valutazione dei rischi da parte delle rappresentanze dei lavoratori. E infine non deve essere trascurato un attento esame dei limiti e delle contraddizioni delle rilevazioni riguardanti gli infortuni e le malattie professionali.

Quale benessere e quale prevenzione dei rischi?

Anzitutto ci si deve chiedere quale sia l'approccio prevalente alla prevenzione dei rischi nelle imprese e se la direttiva europea 89/391, e la sua declinazione italiana, siano adeguate a rispondere ai bisogni di salute nel lavoro.

Una prima risposta è data dalla riflessione sul confronto tra la direttiva comunitaria, che prevede la programmazione della prevenzione e l'adeguamento del lavoro all'uomo, e il vigente decreto legislativo italiano del 2008. L'approccio alla valutazione del rischio è nettamente ridimensionato: è una scelta rimessa al datore di lavoro, non più vincolato a esplicitare i criteri oggettivi scelti per tale valutazione e la loro idoneità a perseguire obiettivi di prevenzione primaria. Specifiche "funzioni" aziendali sono delegate a occuparsi della gestione del rischio (*risk management*) e della sicurezza: il benessere nel lavoro non è quindi considerato connaturato al processo produttivo, un bisogno del processo che contribuisce al raggiungimento in modo più efficace ed efficiente dei risultati attesi, bensì un elemento forzosamente inserito in esso, un carico di adempimenti e di spesa. La prevenzione nelle imprese non è, come dovrebbe essere, primaria, generale, progettata, radicata nel processo di lavoro, ma è sempre più intesa come un "lusso", confinata. Il datore di lavoro può decidere quali rischi siano "ineliminabili" dal processo di lavoro, per ragioni tecniche e a fini produttivi, secondo possibilità concesse dalla norma nazionale.

Anche a seguito delle scelte di lavoro "trasformato" (delocalizzato, con forme contrattuali "sfuggenti", *smart*, ecc.), hanno invece sempre più spazio e successo gli interventi atti a sostenere la *wellness* nel lavoro, con pratiche di *fitness* o rivolte a stimolare comportamenti "virtuosi" (astensione dal fumo, perdita del peso in eccesso, promozione dell'attività fisica, ecc.). Sono proposti inoltre percorsi di "auto-sostegno" psicologico, come ad esempio enfatizzando la necessità di "resilienza" e promuovendo comportamenti a tal fine, o addirittura immaginando di influire sugli atteggiamenti atti ad aumentarla. Mentre non si realizza una consapevole riflessione dei lavoratori sulla loro percezione di insicurezza e di mancanza di prevenzione, si diffondono in questo modo pratiche rivolte alla promozione di un "benessere" sostanzialmente affidato alla capacità dei lavoratori stessi di aumentare le loro resistenze alla nocività nel lavoro.

Anche le rappresentanze dei lavoratori, previste sia al livello di singola impresa sia al livello di territorio, non mostrano piena capacità e completo diritto di esprimersi quali “portatori di istanze” dei lavoratori, dei loro bisogni di salute. Forse perché tali istanze sono probabilmente assenti, per una presunta inconciliabilità di due diritti fondamentali, alla salute e al lavoro, sanciti dalla Costituzione. Da ricerche condotte presso gruppi di lavoratori appare che accanto a una percezione genericamente positiva sui percorsi in atto di “*welfare aziendale*”, si manifesta una diffusa percezione di insicurezza e di progressiva diminuzione di tutele, di garanzie e di protezione nel lavoro (Censis, 2020).

Quale realtà emerge dalle rilevazioni statistiche riguardanti infortuni e malattie professionali? Per milioni di lavoratori non sono nemmeno esistenti, non si assiste a una significativa riduzione dell’incidenza di infortuni e malattie professionali ma, anzi, a un peggioramento se si considera il numero di ore lavorate e il crescente numero di posizioni di lavoro che sfuggono a ogni rilevabilità.

Certamente non ci troviamo in una condizione in cui - secondo quanto propone da oltre tre decenni il Programma Interdisciplinare di Ricerca “Organization and Well-being” (Rulli, Maggi, 2018) - il processo di lavoro possa incorporare il benessere nella sua progettazione e nella sua trasformazione continua per opera di tutti i soggetti in esso coinvolti, e in cui la prevenzione sia intesa anzitutto come primaria, comprendendo conseguentemente i concetti di “precauzione” e di “protezione”. Ne consegue che le imprese non hanno generalmente consapevolezza, ma soprattutto non hanno alcun interesse a promuovere la prevenzione, realmente primaria, che coerentemente con la direttiva comunitaria del 1989 può essere realizzata solo impedendo il manifestarsi dei rischi e non mitigandone, “gestendone” gli effetti, assumendone la loro “ineluttabile presenza”.

Concezioni del lavoro e benessere: un quadro preoccupante

Se non vi è stato, in questo trentennio, un deciso e consolidato miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nel lavoro, ciò è dipeso

soltanto da una scorretta interpretazione e ricezione della direttiva europea 89/391, o anche da scelte, decisioni e azioni che si fondano su una contrastante visione del mondo?

Non è possibile prescindere, per rispondere a questa domanda, dal fatto che ogni norma discende, evidentemente, dagli ideali che sono alla base delle scelte dei legislatori e che ogni applicazione abbia sempre ampi spazi di interpretazione, che ugualmente presuppongono le visioni del mondo di chi deve porle in atto.

Se si considerano le ragioni, i limiti e le conseguenze della direttiva comunitaria e delle norme nazionali, non si può trascurare che anche la stessa direttiva, e soprattutto le linee guida CEE per la valutazione del rischio, hanno utilizzato una terminologia spesso inadatta a un approccio coerente con l'obiettivo dichiarato di prevenzione primaria: ad esempio a proposito di "qualità intrinseche" di "entità" aventi il potenziale di causare danni, o di "fattori" di rischio (dati), o di un processo valutativo basato sull'identificazione di mansioni a rischio (Rulli, 1996).

Si tratta prima di tutto di prendere atto che ci si deve riferire, in ogni valutazione di una norma e delle sue conseguenze sulla salute dei lavoratori, alla concezione del lavoro che si adotta, più o meno consapevolmente, generandola e applicandola alla lettura della realtà. Come ha più volte ricordato Maggi (1990; 2015), le tre *concezioni* cui può essere ricondotta l'interpretazione del lavoro organizzato - come sistema predeterminato rispetto ai soggetti agenti, oppure come prodotto di interazioni soggettive, oppure, infine, come processo di decisioni e azioni razionalmente orientate verso risultati attesi - implicano conseguenze molto differenti nel modo di intendere la prevenzione e quindi di incorporare, o meno, il benessere nello sviluppo dei processi produttivi. Se si considerano, analiticamente, le ricadute di ciascuna concezione sul benessere (Rulli, 2011), appare chiaramente come la prima concezione, presupponendo la guida di una razionalità oggettiva e un coordinamento rigido delle attività di lavoro (secondo una logica meccanicistica), oppure la morfostasi e l'equifinalità per soluzioni ottimali (secondo una logica

organicistica), consideri il benessere come variabile dipendente, coincidente con l'efficienza, cioè l'idoneità alla mansione secondo modelli di accettabilità o inaccettabilità delle condizioni di salute, oppure che consenta, con livelli di accettabilità più flessibili, ma in ragione dell'efficienza funzionale, di raggiungere gli obiettivi predefiniti dal sistema. La seconda concezione, comportando l'imprevedibilità delle relazioni in una tendenziale soggettiva opposizione al sistema, presuppone che il benessere sia condizionato dalle strategie individuali, e finalizzato alle stesse, quindi ancora una volta variabile dipendente, se non rispetto a un sistema predefinito tuttavia rispetto a una funzionalità strategica. Solo secondo la terza concezione, che considera ineludibile la mutevolezza di luoghi, modi, relazioni e forme di coordinamento in cui si sviluppano le attività di lavoro, la salute può essere pienamente considerata congruente con l'azione collettiva finalizzata al governo del processo di lavoro per il raggiungimento degli obiettivi, non solo di efficacia ed efficienza del processo, ma anche di benessere dei lavoratori coinvolti (Maggi, Rulli, 2012). Non è tuttavia quest'ultimo il modo più diffuso di leggere la realtà dei processi di lavoro, anzi esso appare costantemente residuale.

In sintesi, il fatto che vi sia una "massa critica" di infortuni e di malattie professionali che non diminuisce affatto, non solo a causa dell'incompletezza e della sottostima dei dati, ma anche nell'ambito di quanto è ufficialmente verificato, rende oggettivamente ragione di una questione di fondo, irrisolta. E' il modo di vedere complessivamente la realtà che determina sia lo sviluppo normativo, tendenzialmente peggiorativo se si osservano i passaggi dalla direttiva europea 89/391 alla prima e poi alla seconda trasposizione nelle norme nazionali, sia l'interpretazione costantemente riduttiva della stessa direttiva. Il lavoro, nella concezione largamente prevalente, è funzionale alla produzione, e la valutazione del suo senso è a quest'ultima asservita: la globalizzazione e la liberalizzazione dei mercati (dei beni e del lavoro), il perseguimento dell'efficienza produttiva attraverso tutte le forme possibili di soluzioni strategiche, con l'utilizzo del precariato e della parcellizzazione del lavoro in forme e in dimensioni imprenditoriali in cui si concretizza la minor

tutela del diritto alla salute, sono le correnti, pervasive, “regole del gioco”. Non solo si è lontani dalla prospettiva di una concezione del lavoro progettato e sviluppato dall’uomo per l’uomo, ma nemmeno vicini a un minimale adeguamento del lavoro all’uomo.

Riferimenti bibliografici

- ADAY L.A., BEGLEY C.E., LAIRSON D.R., SLATER C.H., RICHARD A.J. MONTROYA I.D.
1999 A framework for assessing the effectiveness, efficiency, and equity of behavioral healthcare, *The American Journal of Managed Care*, 5, special issue: S25-S43.
- AGNESI R., FEDELI U., BENA A., FARINA E., SARTO F., VERONESE M., MASTRANGELO G.
2016 Statutory prevention of work injuries in Italy: an effectiveness evaluation with interrupted time series analysis in a sample of 5000 manufacturing plants from the Veneto region, *Occupational and Environmental Medicine*, 73, 5: 336-41.
- ALBI P.
2008 *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, Milano: Giuffrè.
- ALES E.
2011 L'art. 9 Statuto dei lavoratori alla luce della legislazione più recente in materia di salute e sicurezza: partecipazione o controllo?, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 30, 1: 57-70.
- ANDERSEN J.H., MALMROS P., EBBEHOEJ N.E., FLACHS E.M., BENGTSSEN E., BONDE J.P.
2019 Systematic literature review on the effect of occupational safety and health (OSH) interventions at the workplace, *Scand J Work Environ Health*, 45, 2: 103-113.
- ANGELINI L.
2013 La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo, *I Working Papers di Olypmus*, 29.
- APARICIO TOVAR J.
1996 Sicurezza sul lavoro, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M. (Eds.), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*: 567-592, Bologna: Monduzzi.
- BACCHINI F.
2013 Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale), *I Working Papers di Olypmus*, 28.

BALDASSERONI A., CARNEVALE F.

2016 Salute dei lavoratori e prevenzione. Rassegna sullo stato dell'arte in Italia con riferimenti transnazionali, *Giornale di Storia Contemporanea*, 19, 2: 13-46.

BENEDETTINI L.

2008 Ecco la nuova normativa sulla sicurezza. Contenuti in sintesi e commenti sul merito, 2087, Numero monografico speciale aprile-maggio.

BERNARDI A.

2019 The capability approach and organizational climate as tools to study occupational health and safety, *Insights into Regional Development*, 1, 2: 155-170.

BIAGI M.

1991 Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992, in Id. (Ed.), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive CEE*: 388-404, Rimini: Maggioli.

BIEDER C., BOURRIER M.

2013 *Trapping safety into rules: How desirable or avoidable is proceduralization?*, Farnham: Ashgate.

BONOMI A.

2018 Innovazione, digitalizzazione e lavoro emergente nella smart city di Milano. Inchiesta sul lavoro nella neofabbrica finanziaria, in Cipriani A., Gramolati A., Mari G. (Eds.), *Il lavoro 4.0. La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*: 43:62, Firenze: Press University.

BORGHI V.

2013 Sicurezza lavoro e giustizia sociale: trasformazioni in corso, in Borghi V., Grandi S. (Eds.), *Cosa vuol dire essere sicuri? Pratiche e rappresentazioni della sicurezza sul lavoro*, *Sociologia del lavoro*: 130, 2: 7-14.

CAMPANELLA P.

2010 I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, in Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G. (Eds.), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, 2° ed.*: 475-518, Milano: Ipsoa.

CARNEVALE F., MORIANI G.

1986 *Storia della salute dei lavoratori*, Verona: Edizioni Cortina.

CARRIERI M.

1995 *L'incerta rappresentanza*, Bologna: Il Mulino.

CARUSO B.

1997 L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro, in Montuschi L. (Ed.), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*: 1-36, Torino: Giappichelli.

CASSANO F.

2004 *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari: Dedalo.

CASTRONUOVO D.

2016 Fenomenologie della colpa in ambito lavorativo, *Diritto Penale Contemporaneo*, 3: 216-246.

CELIK T.S., KAYAKI A.

2016 The effect of work stress and coping on organizational justice: An empirical investigation of Turkish telecommunications and banking industries, *Management*, 11, 4: 271-287.

CENDON P., ZIVIZ P.

2003 *Il risarcimento del danno esistenziale*, Milano: Giuffrè.

CENSIS-COONFCOOPERATIVE

2018 *Negato, irregolare, sommerso: Il lato oscuro del lavoro*, Roma: Censis.

CENSIS-EUDAIMON

2019 *Secondo rapporto sul welfare aziendale in Italia*, Roma: Censis.

2020 *Terzo rapporto sul welfare aziendale*, Roma: Censis.

CIRIELLO G., DE FELICE M., MOSCA R., VELTRONI M.

2013 *Infortunati sul lavoro. Un modello di lettura (della numerosità) su "open data" dell'Inail*, Roma: Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro.

CONSIGLIO EUROPEO EPSCO

2019 *Progetto di conclusioni del Consiglio presentato al Consiglio Europeo EPSCO*, Bruxelles: Consiglio dell'Unione Europea.

COSTA A.C.

2014 *The Effects of Organizational Justice and Exercise on the Relationship between Job Stressors and Employee Health*, Dissertations and Theses, Paper 1853, Portland: Portland State University.

CRP - COORDINAMENTO DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

2003 *Rapporto conclusivo del progetto di monitoraggio e controllo dell'applicazione del d.lgs. n. 626 del 1994*, Bologna: Agenzia sanitaria regionale dell'Emilia-Romagna.

DAUDIGEOS T., JAUMIER S., BOUTINOT A.

2017 Governing workplace through apparatuses: A historical study of the French construction industry in the 20th century, *Organization*, 24, 6: 737-760.

DEKKER S.

2018 *The safety anarchist*, New York: Routledge.

EU-OSHA

2019 *Third European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER 3). First findings*, Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work.

FAIOLI M.

2018 Il lavoro nella gig-economy, *Quaderni del CNEL*, 3: 9-42.

FAYOL H.

1918 *Administration industrielle et générale*, Paris: Dunod; 1973 ed. it., *Direzione industriale e generale*, Milano: FrancoAngeli.

FONTANA D., TUCCINO F.

2015 Effetti sulla salute nella *lean production*: il settore auto in Europa, *Studi Organizzativi*, 1: 18-43.

FRIEDMAN, G.

2014 Workers without employers: Shadow corporations and the rise of the gig economy, *Review of Keynesian Economics*, 2, 2: 171-188.

GALLI G.

2009 I RLS in Europa. Esercizio del ruolo e modalità di individuazione, *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 1: 105-125.

GERBER R.

2001 The concept of common sense in workplace learning and experience, *Education and Training*, 43, 2: 72-81.

GHERARDI S., MURGIA A.

2015 L'in-sicurezza sul lavoro tra imposizioni formali e pratiche quotidiane: un'introduzione, *Studi Organizzativi*, 1: 7-17.

GHERARDI S., NICOLINI D., ODELLA F.

1997 Dal rischio alla sicurezza: il contributo sociologico alla costruzione di organizzazioni affidabili, *Quaderni di Sociologia*, 13: 79-108.

GRAY G.C.

- 2009 The responsabilization strategy of health and safety: Neo-liberalism and the reconfiguration of individual responsibility for risk, *The British Journal of Criminology*, 49, 3: 326-342.

GREENBERG J.

- 1987 A taxonomy of organizational justice, *Academy of Management Review*, 12, 1: 9-22.

GULICK L.H.

- 1937 Notes on the theory of organization, in Gulick L.H., Urwick L.F. (Eds.), *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

GYEKYE A., HAYBATOLLAH M.

- 2014 Relationship between organizational justice and organizational safety climate: Do fairness perceptions influence employee safety behaviour?, *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 20, 2: 199-211.

HALE A., BORYS D.

- 2013 Working to rule or working safely? Part 2: The management of safety rules and procedures, *Safety Science*, 55: 222-231.

HALE A., HOWDEN J.

- 1998 Management and culture: the third age of safety, in Feyer A, Williamson M., (Eds.), *Occupational Injury: Risk, Prevention and Intervention*: 129-166, London: Taylor & Francis.

HEINRICH H.W.

- 1931 *Industrial Accident Prevention: A Scientific Approach*. New York: McGraw-Hill.

INAIL

- 2012 *Relazione annuale 2011*, Roma: Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro.

- 2017 *Relazione annuale 2016*, Roma: Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro.

- 2019 *Relazione annuale 2018*, Roma: Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro.

INAPP

- 2019 *Sono 213mila i gig-workers senza contratto*, <https://inapp.org/it/inapp-comunica/sala-stampa/comunicati-stampa/lavoro-inapp-sono-213mila-i-gig-workers-il-42-senza-contratto>, Roma: Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche.

ISTAT

2019 *Report sull'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2014-2017*, Roma: Istituto Nazionale di Statistica.

JUDGE T. A., COLQUITT J. A.

2004 Organizational justice and stress: The mediating role of work-family conflict, *Journal of Applied Psychology*, 89, 3: 395-404.

KOGILAVANI M., YUSLIZA Y., FATIMAH Z.S.

2013 An empirical investigation of the influence of organizational justice on safety climate, *Academic Research International* 4, 6: 327-342.

LAI M.

2002 Il rappresentante territoriale dei lavoratori per la sicurezza, *Igiene e Sicurezza sul Lavoro*, 6, 3: 135-137.

2010 Salute e sicurezza sul lavoro, in Carinci F., Pizzoferrato A. (Eds.), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*: 659-677, Torino: Utet.

LA PORTE T.R.

1996 High reliability organizations: unlikely, demanding and at risk, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4, 2: 61-71.

LAWSON K., NOBLET L.A. RODWELL, J.

2008 Promoting health at work: the relevance of organizational justice, in *PERA: Proceedings of The 8th Annual Pacific Employment Relations Association Conference*: 139-149, Ballarat: Ballarat University.

LAZZARI C.

2014 L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: Soggetti ed obblighi tecnici, *I Working Papers di Olympus*, 30.

MAGGI B.

1984/1990 *Razionalità e benessere. Studio interdisciplinare dell'organizzazione*, Milano: Etas libri.

1990 Scelte epistemologiche per lo studio dei rapporti tra lavoro organizzato e salute, in Grieco A., Foà V. (Eds.), *La salute nel lavoro d'ufficio*, Atti del 53° Congresso della Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale: 1-10, Stresa, Bologna: Monduzzi Editore.

2003/2016 *De l'agir organisationnel. Un point de vue sur le travail, le bien-être, l'apprentissage*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

2006 L'analisi del lavoro a fini di prevenzione, *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 29: 13-27.

2015 *Il "vero paziente" è il lavoro*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

2018 Digitalizzazione e regolazione dei processi di lavoro, in Salento A. (Ed.), *Industria 4.0: Oltre il determinismo tecnologico*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

MAGGI B., FAÏTA D., RULLI G.

2014 *Le travail de soudure pour l'ingénierie nucléaire / Il lavoro di saldatura per l'ingegneria nucleare*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

MAGGI B., RULLI G.

2012 *Work analysis for prevention according to the "Organization and Well-being" Program / L'analyse du travail pour la prévention selon le Programme « Organization and Well-being » / L'analisi del lavoro per la prevenzione secondo il Programma "Organization and Well-being"*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

MAGGI B., RULLI G. (EDS.)

2010 *Lavoro organizzato e salute in un laboratorio di analisi cliniche*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

2011 *Decreto Legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro?*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

2017 *Debate on work analysis for prevention / Débat sur l'analyse du travail pour la prévention / Dibattito sull'analisi del lavoro per la prevenzione*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

MAGGI B., RULLI G., PASCUCCI P., MARCHIORI M., SALENTO A.

2011 Tavola rotonda: Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, *Sociologia del Diritto*, 38, 3: 167- 200.

MARCHIORI M., ALBANO V., BARBINI F.M.

2012 *Organizational choices and occupational health and safety risks prevention. An interpretation of Italian regulations*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

2013 Which risk approach to protect occupational health and safety? Evidences from Italian regulations, *International Journal of Environment and Health*, 6, 3: 191-206.

MARCHIORI M., DEMARTINI P., ALBANO V., BARBINI F.M.

2017 Occupational health and safety management system effectiveness: reflections from theory and insights from practice, *International Journal of Environment and Health*, 8, 2: 164-184.

MCALEENAN C., MCALEENAN P.

2017 Critical theory: understanding the impact language has on workers' safety and health, *Management, Procurement and Law, Proceedings of the Institution of Civil Engineers*, 170, 2: 52-58.

MILLER P., HASLAM C.

2009 Why employers spend money on employee health: Interviews with occupational health and safety professionals from British Industry, *Safety Science*, 47: 163-169.

MINTZBERG H.

1983 *Structure in fives: designing effective organizations*, Englewood-Cliffs: Prentice Hall; 1996 ed. it., *La progettazione dell'organizzazione aziendale* Bologna: Il Mulino.

MONTUSCHI L. (ED.)

1997 *Ambiente salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Torino: Giappichelli.

NATULLO G.

2012 Nuovi contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, *I Working Papers di Olympus*, 5.

NERI M.

2018 *Justice and organization: confronting conceptions / Giustizia e organizzazione: concezioni a confronto*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

ORCIANI B.M.

2014 *Rappresentanza e tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, Bologna: Esi.

2016 Sviluppo tecnologico e tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, in De Angelis M. (Ed.), *Tecnologie e salute. Alcuni profili giuridici*: 193-229, Roma: Aracne.

PASCUCCI P.

2009 Flessibilità e sicurezza del lavoro, *Diritto e lavoro nelle Marche*, 3: 112-146.

2010 Le regole sulla salute e sicurezza dei lavoratori non sono un lusso!, <http://www.italianieuropei.it/it/ie-online/item/1774-le-regole-sulla-salute-e-sicurezza-dei-lavoratori-non-sono-un-lusso.html>

2011a La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme, *I Working Papers di Olympus*, 1.

2011b Prevenzione e organizzazione nel diritto della sicurezza sul lavoro, *Sociologia del diritto*, 3: 175-182.

2012 Brevi note sulle competenze delle Regioni in tema di disciplina della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, *I Working Papers di Olympus*, 13.

2019a Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro, in Id. (Ed.), *Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi*: 11-30, Milano: Franco Angeli.

2019b Nuevas formas de organización del trabajo y salud y seguridad de los trabajadores y trabajadoras, o por una concepción no fordista de la prevención, *Documentacion laboral*, II, 117: 107-116.

PERROW C.B.

1984 *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*, New York: Basic Book.

2007 *The next catastrophe. Reducing our vulnerabilities to natural, industrial, and terrorist disasters*, Princeton: Princeton University Press.

PROVAN D.J., DEKKER S., RAE A.J.

2017 Bureaucracy, influence and beliefs: A literature review of the factors shaping the role of a safety professional, *Safety Science*, 98: 98-112.

RAPITI F., PINTALDI F. (EDS.)

2019 *Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata*, Roma: Istituto Nazionale di Statistica.

RICCI M.

2008 Sicurezza sul lavoro: controllo e partecipazione aziendale tra iure condito e de iure condendo, *Il lavoro nella giurisprudenza*, 16, 2: 113-122.

ROBERTS K.H.

1990 Some characteristics of high reliability organizations, *Organization Science*, 2: 160-176.

ROCCELLA M., IZZI D.

2010 *Lavoro e diritto nell'Unione Europea*, Padova: Cedam.

ROCCELLA M., TREU T.

2009 *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, 5th ed., Padova: Cedam.

RULLI G.

1996 La valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, *Ergonomia*, 4, 7: 14-20.

2011 Considerazioni biomediche sulle concezioni di salute, prevenzione e organizzazione, e sulle conseguenze per la tutela della salute e della sicurezza nel lavoro, *Sociologia del Diritto*, 38, 3: 169-175.

RULLI G., MAGGI B.

2018 *Well-being, prevention, risk / Benessere, prevenzione, rischio / Bien-être, prévention, risque / Bienestar, prevención, riesgo / Bem-estar, prevenção, risco / Wohlbefinden, vorbeugung, risiko*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

SALENTO A.

- 2011 Concezioni di organizzazione e tutela della sicurezza sul lavoro. Osservazioni sul Decreto Legislativo 81/2008, in Maggi B., Rulli G. (Eds.), *Decreto Legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro?:* 39-48, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.
- 2013 Concezioni di organizzazione e regolazione della sicurezza del lavoro, in Borghi V., Grandi S. (Eds.), *Cosa vuol dire essere sicuri? Pratiche e rappresentazioni della sicurezza sul lavoro*, *Sociologia del lavoro*: 130, 2: 15-32.

SÀNCHEZ-HERRERA I., DONATE M.J.

- 2019 Occupational safety and health (OSH) and business strategy: the role of the OSH professional in Spain, *Safety Science*, 12: 206-225.

SEN A.

- 2009 *The idea of justice*, Cambridge: Harvard University Press; 2010 ed. it., *L'idea di giustizia*, Milano: Mondadori.

SIMON H.

- 1952 Comments on the theory of organizations, *American Political Science Review*, 46: 1130-1139.

SMITH G., HUANG Y.-H., HO M., CHEN P.Y.

- 2006 The relationship between safety climate and injury rates across industries: The need to adjust for injury hazards, *Accident Analysis and Prevention*, 38, 3: 556-562.

STARBUCK W.

- 2005 *The origins of organization theory*, in Knudsen C., Tsoukas H. (Eds.), *The Oxford Handbook of Organization Theory*: 143-181, Oxford: Oxford University Press.

TAMPIERI A.

- 2009 La disciplina del rappresentante per la sicurezza dal d.lgs. n. 626/94 al Testo Unico: tra diritto dell'alternanza e incertezza del diritto, *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 4: 227-234.

TAYLOR F.W.

- 1911/1947 *The Principles of Scientific Management*, in Id., *Scientific Management*, New York: Harper; 1967 ed. it., *Principi di organizzazione scientifica del lavoro*, in Id., *L'organizzazione scientifica del lavoro*, Milano: Etas Kompass.

TRIST, E. L., BAMFORTH, K. W.

- 1951 Some social and psychological consequences of the long wall method of coal-getting, *Human Relations*, 4, 1: 6-24.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

TURNER N., GRAY G.

2009 Socially constructing safety, *Human Relations*, 62, 9: 1259-1266.

VICARELLI M.G.

2013 Verso nuove configurazioni di benessere, in Id. (Ed.), *Cura e salute. Prospettive sociologiche*: 253:285, Roma: Carocci.

WEINER B.J., HOBGOOD C., LEWIS M.A.

2008 The meaning of justice in safety incident reporting, *Social Science and Medicine*, 66, 2: 403-413.

ZAMPARINI A.

1998 *Psicologia sociale della responsabilità. Giustizia, politica, etica e altri scenari*, Torino: Utet.

ZANKO M., DAWSON P.

2012 Occupational health and safety management in organizations: A review, *International Journal of Management Review*, 14, 3: 328-344.

ZOHAR D.

1980 Safety climate in industrial organizations: Theoretical and applied implications, *Journal of Applied Psychology*, 65, 1: 96-102.

ZOLI C.

2000 Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 51, 3: 613-637.