

## **DECRETO LEGISLATIVO 81/2008**

### **QUALE PREVENZIONE NEI LUOGHI DI LAVORO?**

**QUADERNO DEL PROGRAMMA INTERDISCIPLINARE DI RICERCA  
ORGANIZATION AND WELL-BEING**

**A CURA DI BRUNO MAGGI E GIOVANNI RULLI**

*Abstract*

A contribution in the medical field illustrates the historical evolution of the concepts of prevention and health to which it is necessary to refer for a discussion about health and safety in the workplace. Some contributions in the fields of labor law and organizational theory interpret the norms currently effective in Italy and the guidelines for the assessment of risks in work situations. What conception of prevention is implicitly assumed by the norms, and by the guidelines that the norms indicate? Are the current norms adequate to stimulate organizational choices aimed at preventing risks and discouraging harmful choices? Limits and contradictions hindering a real, effective, primary prevention are emphasized.

*Keywords*

Prevention, Risks at work, Workers' health, Work analysis, Organizational action

Decreto Legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro?, Maggi Bruno e Rulli Giovanni (Eds.). Bologna: TAO Digital Library, 2011.

Proprietà letteraria riservata  
© Copyright 2011 degli autori  
Tutti i diritti riservati

ISBN: 978-88-904979-7-1



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 papers 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:* Roberto Albano, Francesco M. Barbini, Giovanni Masino, Giovanni Rulli

#### *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 Faïta	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

**[www.taoprograms.org](http://www.taoprograms.org) – [dl@taoprograms.org](mailto:dl@taoprograms.org)  
<http://amsacta.cib.unibo.it/>**

Publicato nel mese di Agosto 2011  
da TAO Digital Library – Bologna

# **DECRETO LEGISLATIVO 81/2008**

## **QUALE PREVENZIONE NEI LUOGHI DI LAVORO?**

QUADERNO DEL PROGRAMMA INTERDISCIPLINARE DI RICERCA  
ORGANIZATION AND WELL-BEING

A CURA DI **BRUNO MAGGI** E **GIOVANNI RULLI**

### **INDICE**

**BRUNO MAGGI, Introduzione**

**GIOVANNI RULLI, Quale salute e quale prevenzione nei luoghi di lavoro? Un punto di vista biomedico**

**RICCARDO DEL PUNTA, I molti modelli di tutela del sistema sicurezza: una partitura riuscita?**

**PAOLO PASCUCCI, La prevenzione primaria nel decreto legislativo 81/2008, tra ombre e luci**

**ANGELO SALENTO, Concezioni di organizzazione e tutela della sicurezza sul lavoro. Osservazioni sul decreto legislativo 81/2008**

**TOMMASO M. FABBRI, Prevenzione e sicurezza sul lavoro: un problema di metodo**

## **Introduzione**

***Bruno Maggi***

*Università di Bologna e Università di Ferrara*

*Coordinatore scientifico del Programma Interdisciplinare di Ricerca*

*Organization and Well-being*

Il *Programma interdisciplinare di ricerca Organization and Well-being*, realizza analisi del lavoro a fini di prevenzione da ormai quasi trent'anni, da assai prima, quindi, della adozione della "direttiva quadro" europea 391 del 12 giugno 1989, rivolta al miglioramento della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, e della sua attuazione nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 626 del 19 settembre 1994. Tale decreto è stato pertanto oggetto di diversi dibattiti seminariali pluridisciplinari del Programma: nel 1995 a Milano, nel 1996 a Bologna, nel 1997 a Trento, nel 1998 a Bologna (con la partecipazione di Carlo Smuraglia e di Raffaele Guariniello, per la presentazione del volume di commento al decreto, curato da Luigi Montuschi), nel 2004 a Urbino, per una riflessione sui primi dieci anni di vita del decreto (per maggiore dettaglio si veda il sito [www.taoprograms.org](http://www.taoprograms.org)).

Nel settembre 2009, il 37° seminario del Programma Organization and Well-being è stato dedicato al d.lgs. 81/2008 (modificato dal d.lgs. 106/2009), "testo unico" ora in vigore in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Il seminario, svoltosi all'Università di Bologna, ha visto la partecipazione di studiosi di medicina del lavoro, diritto del lavoro e teoria dell'organizzazione: Tommaso Fabbri (Università di Modena e Reggio Emilia), Michela Marchiori (Università di Urbino), Luigi Montuschi (Università di Bologna), Paolo Pascucci (Università di Urbino), Alberto Pizzoferrato (Università di Bologna), Giovanni Rulli (ASL di Varese, Direzione Generale), Angelo Salento (Università del Salento), Luciano Spagnuolo Vigorita (Università di Milano). Lungi dal voler proporre un "confronto" tra diversi

punti di vista disciplinari, quel seminario è stato promosso con l'intento di stimolare un dialogo, che sin'allora appariva assai scarso.

Questo Quaderno, che raccoglie alcuni scritti successivi al seminario, sembra testimoniare un proficuo avvio dell'auspicato dialogo. Ovviamente sono diverse le risposte che gli Autori danno alla cruciale domanda: quale prevenzione è prevista dalle norme vigenti? Né potrebbe essere diversamente. Ma appare condiviso il riferimento alle definizioni di prevenzione e di salute che offre la medicina del lavoro, così come il riferimento alla riflessione sul concetto di organizzazione che è propria della teoria dell'organizzazione, nonché l'attenzione agli sviluppi del diritto del lavoro nell'interpretazione delle norme.

Il Quaderno si apre con una prospettiva di campo medico, evidentemente essenziale e preliminare - ma spesso singolarmente trascurata - per discutere di prevenzione. Giovanni Rulli illustra l'evoluzione storica del concetto di salute verso un'idea di processo perfettibile, e mette in guardia nei confronti di interpretazioni riduttive del concetto di prevenzione. Una vera e completa prevenzione mira a *evitare l'insorgenza del rischio*: non solo va rifiutato ogni tentativo di eludere il livello primario di prevenzione (o di presentarlo come utopistico e inaccessibile) ma va anche evitato di considerare la tradizionale articolazione in termini di prevenzione primaria, secondaria e terziaria come rigida separazione di campi e di competenze diverse.

Su questa base, noi abbiamo ritenuto di poter leggere nella direttiva quadro europea un'idea di *prevenzione primaria, generale, programmata e integrata nella concezione* delle situazioni di lavoro, e nel d.lgs. 626/94 una sostanziale ricezione di quest'idea, però contraddetta dall'ordine delle misure di tutela (indicato dall'art. 3). Nel d.lgs. 81/2008, invece, la dimensione primaria della prevenzione ci appare totalmente rimossa (nelle definizioni, nell'indicazione delle misure di tutela, nei numerosi articoli che fanno diretto riferimento ai rischi) così come le altre dimensioni previste dalla direttiva comunitaria e dalle norme abrogate. Questa interpretazione è esposta nel Quaderno *Prevention at*

*work and stress evaluation in French and in Italy* recentemente pubblicato in TAO Digital Library.

Riccardo Del Punta rileva, nell'approccio alla prevenzione presentato dalle norme vigenti, problematicità e inadeguatezze che ritiene dovute all'accumulo di diverse logiche di tutela, anche non congruenti, espresse nel tempo dall'ordinamento del diritto del lavoro e dalla giurisprudenza, laddove sarebbe invece necessaria una costruttiva selezione. Ma vede un possibile indirizzo positivo nella prescrizione, da parte del testo unico vigente, di comportamenti organizzativi virtuosi, cioè nella adozione di una via organizzativa alla prevenzione.

Paolo Pascucci condivide la necessità di misure organizzative per la realizzazione di un'effettiva tutela, e la necessità dell'analisi della complessiva situazione di lavoro per la realizzazione della prevenzione primaria. Condivide inoltre l'interpretazione dello scostamento dal carattere primario, generale e progettuale della prevenzione - come indicato dalla direttiva comunitaria - in parte nel decreto del 1994 e assai più nel decreto del 2008. Reputa tuttavia rinvenibile nelle norme vigenti il riconoscimento dell'importanza e della priorità della prevenzione primaria, nella prescrizione del miglioramento progressivo delle situazioni di lavoro e, soprattutto, nella prescrizione della valutazione di "tutti" i rischi.

Sono quindi in gioco l'organizzazione e l'analisi del lavoro, come abbiamo sempre sostenuto indipendentemente dalle norme in vigore. Ma sono anche in gioco, come abbiamo più volte cercato di mostrare, i modi di intendere sia l'organizzazione sia l'analisi del lavoro. In primo luogo, per valutare la situazione di lavoro, e migliorarla a tutela della salute e della sicurezza delle persone coinvolte, occorre intendere l'organizzazione come "azione-che-organizza" l'intera situazione e i suoi singoli aspetti, materiali e umani, non come una "entità". Ora, a noi pare che il legislatore non abbia mai mostrato chiarezza su questa cruciale differenza, e sia da sempre incline a considerare l'organizzazione come una entità, sia essa fisicamente o giuridicamente definita. In secondo luogo, per valutare la situazione di lavoro occorre analizzare le

scelte organizzative che la configurano, perché non esistono elementi o aspetti di qualsiasi situazione di lavoro (luoghi, materiali, tecniche, flussi di lavoro, ecc.) che non siano frutto di scelte organizzative. Ora, la valutazione dei rischi – che logicamente ne presuppone l'esistenza – può eventualmente servire a “eliminare” (come già prevedeva il decreto del 1994) ciò che è presente nella situazione di lavoro; per “evitare” i rischi occorre saper valutare le scelte organizzative che li possono porre in essere, prima che essi si manifestino.

A noi pare che la direttiva comunitaria abbia associato l'indicazione della prevenzione primaria, generale, programmata e progettuale con l'indicazione dell'analisi del lavoro volta a realizzare il disegno auspicato. Tale disegno ci sembrava essenzialmente conservato dal decreto del 1994, pur con stridenti contraddizioni, ma ci sembra totalmente abbandonato dalle norme vigenti. In esse non troviamo i necessari presupposti: la dimensione primaria della prevenzione, l'adeguata analisi del lavoro (centrata sulle scelte organizzative che lo progettano e lo pongono in atto), e l'organizzazione intesa in modo da rendere entrambe realizzabili.

Angelo Salento condivide la necessità di intendere l'organizzazione in modo non reificante, cioè come azione organizzante e non come entità, per un'efficace prevenzione. Ma ritiene che tale concezione sia implicata dalle definizioni di “lavoratore” e di “datore di lavoro” proposte dal testo unico vigente, e tuttavia completamente disattesa in tutte le disposizioni successive dello stesso decreto. Piuttosto che una mancanza di chiarezza, Salento imputa al legislatore una netta contraddizione, che attribuisce alla modificazione dei canoni fondamentali del diritto del lavoro nel corso degli ultimi tre decenni.

Per rispondere compiutamente alla domanda “quale prevenzione è prevista dalle norme vigenti?” occorre peraltro non dimenticare il rinvio di tali norme alle “linee guida” indicate dall'Ispels (ora integrato nell'Inail). Esse hanno evidentemente l'intenzione di guidare al controllo esaustivo dei rischi, ma mirano esclusivamente alla prevenzione secondaria, ignorando totalmente la prevenzione primaria, come illustra ampiamente Tommaso Fabbri. Data la fonte istituzionale, e il riferimento legislativo, il datore di lavoro che segue tali

istruzioni può ritenere d'aver assolto, per ciò stesso, gli obblighi di legge. Si aggiunga che, per la valutazione dei rischi - in termini di esclusiva prevenzione secondaria - "la scelta dei criteri è rimessa al datore di lavoro", secondo una modificazione introdotta dal decreto del 2009 al testo unico del 2008. L'oggettività dei "criteri di valutazione", prescritta dalle norme precedenti, è vanificata. Si può presumere che ogni datore di lavoro può auto-certificare le proprie valutazioni così come le proprie scelte organizzative.

In questo Quaderno diverse interpretazioni, di campo giuridico e di campo organizzativo, sollevano non poche perplessità sull'efficacia delle norme vigenti per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Le statistiche riguardanti gli infortuni, in particolare in rapporto alle ore lavorate, smentiscono qualsiasi miglioramento delle condizioni di lavoro e il raggiungimento di obiettivi di effettiva prevenzione. E' legittimo chiedersi se si può pensare e agire diversamente, e a questo interrogativo il Programma interdisciplinare di ricerca Organization and Well-being offre precise risposte da tre decenni. Il lettore che desidera informarsi sul quadro teorico e metodologico che guida il Programma di ricerca, e prender visione di numerosi esempi di analisi di situazioni di lavoro condotte in tale quadro, può accedere all'elenco delle pubblicazioni dal sito [www.taoprograms.org](http://www.taoprograms.org).

Ci sia permesso, peraltro, citare un caso di analisi in corso che stimola qualche riflessione sullo stato attuale della prevenzione nei luoghi di lavoro in Italia. Uno studente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano sta lavorando alla sua tesi di laurea su questo argomento. La tesi prende in esame la legislazione in materia e i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta e il procedimento penale riguardanti l'emblematico incidente del dicembre 2007 nello stabilimento torinese per la produzione dell'acciaio della Tyssen Krupp. Lo studente ha scelto di arricchire la tesi con un'analisi di una situazione di lavoro nello stesso settore industriale, e a questo scopo si è rivolto a un'acciaieria operante in Lombardia e si è accostato al Metodo di analisi proposto e utilizzato dal Programma di ricerca Organization and Well-being. Con l'autorizzazione della dirigenza dell'impresa e dello



stabilimento, ha osservato e sta analizzando il processo di fusione dell'acciaio, con la partecipazione degli operatori addetti, come è previsto dallo stesso Metodo - e come appare rispondente alle indicazioni della direttiva europea 89/391/CEE. L'analisi in corso mostra in modo inequivocabile che in ogni fase del processo di lavoro sono operate scelte organizzative che allo stesso tempo contrastano con gli obiettivi di efficacia e di efficienza del processo e configurano assai rilevanti rischi di varia natura per la salute e la sicurezza degli operatori. La stessa analisi permette di individuare scelte organizzative alternative, che potrebbero migliorare la strutturazione del processo di lavoro, eliminare i rischi presenti ed evitare i rischi probabili e possibili.

Almeno due osservazioni appaiono del tutto plausibili alla luce di questo caso di analisi del lavoro che rivela gravi rischi in un ambiente siderurgico. Da un lato il testo unico del 2008, da molti presentato come una valida risposta alla tragedia dell'anno precedente, e alle voci indignate che si erano levate (solo) in seguito ad essa, non sembra particolarmente adatto a stimolare scelte organizzative volte alla prevenzione né a scoraggiare scelte dannose. D'altro lato un lavoro autonomamente progettato e condotto da uno studente conduce a dubitare fortemente della tesi che ritiene impossibile, o irta di difficoltà insuperabili, la realizzazione di analoghe analisi da parte di addetti alla sicurezza, medici del lavoro, rappresentanti dei lavoratori e, a maggior ragione, di datori di lavoro e preposti al disegno dei processi di lavoro. E' concretamente e non difficilmente realizzabile la valutazione delle scelte organizzative che configurano le situazioni di lavoro, delle loro conseguenze sulla salute degli operatori, e delle alternative atte non solo a far fronte ai rischi presenti ma anche a evitare l'insorgenza di rischi possibili. La prevenzione primaria non è un'utopia.

## **Quale salute e quale prevenzione nei luoghi di lavoro? Un punto di vista biomedico.**

*Giovanni Rulli*

*Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Varese, Direzione Generale*

Pur essendo naturalmente possibile un'analisi del D.Lgs 81/2008 secondo una prospettiva biomedica, ritengo preferibile fornire un contributo più originale alle altre discipline, prescindendo da valutazioni della norma.

Ciò che propongo è quindi una riflessione sui termini *salute* e *prevenzione* dal punto di vista della Medicina, che ha questi concetti e obiettivi come elementi centrali della propria stessa esistenza, a differenza di altre discipline (di campo giuridico, economico, ecc.) per le quali questo argomento è solo "uno" dei possibili interessi.

E' opportuno che queste altre discipline possano confrontarsi con i termini "salute" e "prevenzione" conoscendo meglio gli obiettivi di tutela e di promozione implicati, pur non ritenendo, evidentemente, che l'ambito disciplinare biomedico detenga una sorta di esclusiva ad occuparsi della salute e del benessere degli individui e della collettività.

La prima questione da affrontare è che cosa è corretto e opportuno intendere quando parliamo di *salute*.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, ufficialmente attiva e operante dal 1948, definisce la salute, già nel suo atto costitutivo del 1946, come "stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non soltanto assenza di malattie o infermità" (Constitution of WHO, 1946-1948). Nel 1978, in occasione della Conferenza sull'assistenza sanitaria primaria di Alma Ata, l'OMS ribadisce, al primo punto della Dichiarazione, che questo "stato" di benessere "è un diritto umano fondamentale e l'ottenimento del suo più alto possibile livello è uno tra i più importanti obiettivi sociali mondiali, la cui realizzazione richiede l'azione di molti altri settori economici e sociali, oltre a quello sanitario" (Declaration of

Alma Ata, 1978). Da allora, e ancora oggi, si è diffusa la concezione secondo la quale la salute non è solo uno “stato” ma anche una sorta di “bene” psico-fisico da conservare e, anche e soprattutto nei luoghi di lavoro, da proteggere dai rischi, “in particolare attraverso l’adattamento del lavoro ai lavoratori e la loro assegnazione a compiti per i quali siano adatti”, secondo la Raccomandazione del 1959 dell’Ufficio Internazionale del Lavoro (ILO, 1959).

Solo negli ultimi due decenni del XX secolo si è fatto strada un modo di pensare la salute non già come “bene” ma come “risorsa”, non solo da conservare e promuovere ma anche da considerare come “misura” di soddisfazione dei bisogni e “mezzo” per la realizzazione individuale e per un positivo relazionarsi con l’ambiente. Nella Carta di Ottawa del 1986 (WHO, 1986), si afferma infatti che per raggiungere uno stato di completo benessere “un individuo o un gruppo deve essere capace di identificare e realizzare le proprie aspirazioni, di soddisfare i propri bisogni, di cambiare l’ambiente circostante o di farvi fronte (...) La salute è quindi vista come una risorsa per la vita quotidiana, non è l’obiettivo del vivere (...) La salute è un concetto positivo che valorizza le risorse personali e sociali, come pure le capacità fisiche”. Nello stesso documento viene sostenuto il concetto di “promozione” della salute quale “processo che mette in grado le persone di aumentare il controllo sulla propria salute e di migliorarla”. Per la promozione di questa risorsa rimane tuttavia ampiamente irrisolta la questione dei rapporti tra comportamenti e scelte individuali, da un lato, e comportamenti e scelte collettivi, da un altro lato, secondo relazioni inevitabilmente assai variabili, da quelle tra conoscenze disponibili e conoscenze messe a disposizione per le scelte di politica sanitaria a quelle tra conoscenze solo apparentemente “neutrali”, quali quelle epidemiologiche, e scelte di carattere economico, specie orientate per stabilire priorità di azione. Il “come” promuovere salute, salvo casi assai specifici, viene prevalentemente affidato all’adozione di comportamenti individuali (come nelle situazioni esemplari dell’astensione dal fumo di sigaretta o dalle droghe, o dell’alimentazione o di quello della pratica dell’esercizio fisico), o alla proposta di screening sanitari (come quelli su alcune neoplasie o sulle malattie

cardiovascolari). Assai meno spesso si può assistere ad azioni specifiche condotte a un livello di scelta collettiva (salvo il caso del divieto di fumo in svariati luoghi pubblici e di lavoro). Un esempio facilmente comprensibile di questa incongruenza è quello della promozione della salute attraverso una corretta alimentazione. Accanto a svariate proposte e campagne educative rivolte alla popolazione per un'alimentazione equilibrata, ben più rari sono invece i tentativi di sensibilizzare le aziende produttrici di alimenti affinché adottino i medesimi principi nelle proprie produzioni. E così si potrebbero recare numerosissimi altri esempi.

Solo attraverso scelte di punti di vista realmente "antropocentrici", o meglio centrati sul benessere del complessivo ecosistema, è possibile perseguire obiettivi di salute non condizionati da variabili considerate a torto, come vedremo, "indipendenti" o "predeterminanti", di tipo tecnico, produttivo, economico.

La seconda questione è rappresentata da cosa intendiamo quando parliamo di *prevenzione*.

La "moderna" prevenzione nasce nel '700.

All'inizio del XVIII secolo viene pubblicato il primo vero testo di analisi dei rapporti tra lavoro e malattia (Ramazzini, 1700). In esso Bernardino Ramazzini, Professore di Medicina Teoretica e Pratica prima presso l'Università di Modena, poi presso quella di Padova, mette in evidenza la nocività del lavoro, che contemporaneamente offre sostentamento (*Varia et multiplex morborum seges, quam non raro artifices quidam extrema sui pernicie ex iis artibus, quas exercent, pro lucro referunt ...*).

Verso la fine dello stesso secolo compare il primo dei nove volumi del trattato sulla cosiddetta "polizia medica" del medico tedesco Johann Peter Frank (nato nel 1745 e morto nel 1821, insegnò a Vienna e a Pavia), editi nell'arco di quasi cinquanta anni (Frank, 1779-1827). La Polizia medica ha l'ambizione di perseguire migliori condizioni di igiene e salute pubblica, da un lato attraverso una completa individuazione delle principali malattie sociali e delle loro cause, dall'altro lato tramite la promulgazione di leggi impositive di

azioni e comportamenti in difesa della salute. La medicina pubblica e quella cosiddetta “sociale” devono molto a questa impostazione “illuminista”: Frank in effetti si riferì anche al pensiero di Jean-Jacques Rousseau per fondare il proprio ragionamento. Sempre d’area mitteleuropea sono le importanti riflessioni ottocentesche sull’igiene ospedaliera, del medico ungherese Ignaz Philipp Semmelweiss (1818-1865), celeberrimo ma perseguitato scopritore della causa delle febbri puerperali ospedaliere nel policlinico di Vienna del 1846, e sull’igiene pubblica e ambientale, del chimico, fisiologo e igienista Max Joseph von Pettenkofer (1818-1901)<sup>1</sup>.

Che cosa si vuole “prevenire” oggi, nel lavoro? Certamente le malattie, gli infortuni; ma anche il disagio, il disconfort (fisico, psichico e sociale).

Nel tempo, e non solo per ragioni ed evidenze epidemiologiche, si sono affermate le nozioni di *prevenzione primaria* (volta a ridurre l’incidenza delle malattie, intervenendo sui “fattori” di rischio, sulle “cause patogene”, prima che queste portino alle manifestazioni dei propri effetti), *secondaria* (diagnosi precoce, terapia precoce), *terziaria* (volta a prevenire gli esiti invalidanti e la morte). Una tale distinzione mostra oggi tutta la sua rigidità, rivolta da un lato a segmentare gli interventi possibili, dall’altro a definire i “confini”, gli ambiti di interesse e intervento delle discipline biomediche che se ne occupano (l’igiene e la prevenzione, la diagnostica e la terapia, la riabilitazione). Allo stesso modo risulta artificiosa la distinzione, presente nel vocabolario della prevenzione negli ambienti di vita e di lavoro, tra *prevenzione* (primaria), *protezione* (dal rischio) e *precauzione-cautela* (su ipotesi di rischio). Una prevenzione realmente “primaria” dovrebbe inevitabilmente basarsi su un principio di precauzione, rivolgersi alle verosimili ipotesi di rischio ed estendersi alla “protezione” qualora gli agenti nocivi siano stati ammessi nei luoghi di vita e di lavoro (cosa che tuttavia non dovrebbe verificarsi) o le condizioni di lavoro comportino rischio aspecifico, come nel caso dello *stress*, al centro della riflessione in Europa dopo l’approvazione, avvenuta l’8 ottobre

---

<sup>1</sup> Un interessante “sguardo al passato della prevenzione” è quello di G. Armocida (2002).

2004 da parte delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, dell'Accordo Europeo sullo stress sul lavoro.

Per la *prevenzione primaria delle malattie, degli infortuni, del disagio e della sofferenza nel lavoro*, risulta cruciale comprendere quali possano essere le dimensioni di analisi e interpretazione delle situazioni di lavoro, più utili per operare scelte di maggiore congruenza tra obiettivi di produzione e prospettive di benessere dei lavoratori. Alcuni tentativi di ipotizzare iniziative di prevenzione scontano la mancanza di sistematicità di approccio: l'aggiunta o "riscoperta" di quadri nosologici "descrittivi" del disagio nei luoghi di lavoro e le (ri)classificazioni delle "malattie professionali" più o meno ricondotte a elenchi a valore legale-assicurativo (si vedano, nel tempo più recente, i casi del *mobbing* e dello stress) (Rulli, 2006; 2010), sono operazioni posizionate troppo "a valle" rispetto ai nodi critici del lavoro, da affrontare e sciogliere, risultando non solo insoddisfacenti ma anche controproducenti, se si persegue una prospettiva di prevenzione primaria.

Altro consistente rischio è quello di separare "fattori organizzativi" dalle scelte di obiettivi, tecniche, di materiali e ambienti, confondendo e riducendo ad aspetti gestionali la complessità dell'organizzazione. Come ricorda Bruno Maggi: "L'uso di espressioni come "fattori organizzativi", (...) è un chiaro indicatore di una lettura incerta e inadeguata delle realtà di lavoro (...) ogni configurazione dei processi di lavoro non può che essere conseguenza di scelte d'azione umana, scelte che organizzano, in un modo o nell'altro, tali processi. L'eziopatogenesi delle situazioni di lavoro è necessariamente organizzativa" (Maggi, 2006b).

Analogamente a quanto argomentato a proposito della salute, anche per poter perseguire una prevenzione realmente *primaria*, nonché una ergonomia realmente "di concezione", come vedremo, sarà necessario riconoscere che la predeterminazione tecnica o il vincolo economico sono in realtà opzioni, non senza alternative, al pari di ogni altra scelta.

Un importante contributo alla riflessione su salute e prevenzione viene dalla Teoria dell'Agire Organizzativo.

Bruno Maggi, sin dal 1984, (Maggi, 1984/1990), poi nel 1990 nella lettura magistrale del 53° Congresso Nazionale della Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale (Maggi, 1990), sulla base delle evidenze scientifiche e delle difficoltà dichiarate dalle stesse discipline che si occupano di salute e prevenzione nel lavoro (Medicina del Lavoro ed Ergonomia), critica anzitutto la supposta linearità dei rapporti causa-effetto tra "fattori" di rischio e malattie da lavoro. Invita poi a riflettere sull'impossibilità per la Medicina e l'Igiene del Lavoro, e per l'Ergonomia, qualora utilizzino prospettive inadatte, di riconoscere le molteplici condizioni rilevanti per la genesi organizzativa del rischio, conoscenza invece cruciale per gli obiettivi di prevenzione e tutela della salute di queste discipline.

Se quel che si persegue è una prevenzione realmente primaria, orientata cioè a non accettare il rischio come "intrinsecamente" legato al lavoro, allora si devono abbandonare le prospettive di analisi e interpretazione prevalenti dell'organizzazione-lavoro, che conducono a ragionare in termini di "idoneità alla mansione", "fattori di rischio", "validità", "efficienza", "adattabilità", "flessibilità", "soggettività", "soddisfazione", ecc. Queste prospettive, pur dichiarando di occuparsene, sono inadatte al perseguimento dell'obiettivo-benessere. Nel caso dell'idoneità alla mansione si accettano attribuzioni stabili e immutabili di compiti elementari a persone idonee, efficienti e adattabili, rendendo possibile, nei fatti, la sostituzione del meno adatto con il "sano e robusto" (ancorché tale definizione sia stata formalmente eliminata dalla normativa italiana sin dall'inizio degli anni '90<sup>2</sup>). Se si accetta che il rischio sia legato a "fattori" se ne accetta l'immanenza e non se ne riconoscono gli aspetti condizionali, legati a scelte e azioni precedenti e contemporanee. Se si considerano infine flessibilità e soddisfazione come elementi di assoluto valore

---

<sup>2</sup> L'art. 22 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104, Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, ha stabilito infatti che "ai fini dell'assunzione al lavoro pubblico e privato non è richiesta la certificazione di sana e robusta costituzione fisica".

positivo, ecco che si apre lo spazio a un “gioco al rialzo” in cui condizioni di grande soddisfazione, discrezionalità, arricchimento del lavoro, non sono affatto direttamente legate al benessere ma, anzi, a sovraccarichi fisici, mentali e sociali di diffusissimo riscontro.

Allo stesso modo incompatibile con una reale prospettiva di prevenzione è la mancanza di progettualità, l’approccio correttivo, un certo orientamento ergonomico che, accanto a un dichiarato antropocentrismo, non pone invece in discussione la predeterminazione tecnica. Non che un tale approccio prescindano totalmente dal benessere dei lavoratori; d’altronde sia F.B. Gilbreth sia F.W. Taylor, se ne preoccupavano un secolo orsono. Come ci ricorda infatti sempre Maggi, è errato affermare che Taylor non si occupi o addirittura respinga la dimensione del benessere del prestatore d’opera: “La questione va posta diversamente: ci si deve interrogare sul modo di concepire il benessere secondo queste teorie (...) La concezione del sistema predeterminato (...) implica che il soggetto realizzi il suo massimo benessere adattandosi pienamente alle esigenze del sistema. La visione funzionalista (...) postula una diretta corrispondenza tra il miglior funzionamento del sistema e il “miglior funzionamento” del soggetto umano.”. (Maggi, 2006b).

E’ questo uno dei principali difetti di un approccio ergonomico, in vero prevalentemente d’area anglofona, che vede obiettivi di prevenzione perseguiti attraverso interventi rivolti diffusamente (ancorché non esclusivamente<sup>3</sup>) alle due variabili rappresentate da tempi e metodi (azioni) di lavoro. Lo “Studio del Movimento” (Gilbreth, 1911), la ricerca delle scomposizioni in azioni elementari, l’eliminazione di tempi e azioni “inutili”, l’indicazione di come le cose vanno fatte nel migliore dei modi (*metodi*) e l’individuazione di *tempi* standard per una esecuzione “efficace ed efficiente” sono infatti ancora alla base di gran parte dell’ergonomia corrente. Ancorché si (auto)definisca “di concezione”, lascia che il “concepimento” del lavoro sia tecnicamente

---

<sup>3</sup> Per una riflessione su altre “variabili organizzative” quali contenuti, disegno di mansione, ruoli, motivazione, qualità del lavoro, rapporti di potere, autonomia, discrezionalità, ecc., che compaiono di volta in volta nelle ricerche e negli interventi dell’ergonomia, rimando alla lettura delle Note epistemologiche in Maggi, 1984/1990 e dei primi tre capitoli della seconda parte dell’opera di Maggi, 2003.



predeterminato. Tale predeterminazione è dimostrata dal contenuto dei principali manuali e linee guida dell'Ergonomia, diffusamente utilizzati (un esempio tra i molti è il certamente autorevole e corposo *The occupational ergonomics handbook*, edito da W. Karwowsky e W.S. Marras (1999/2006).

Svelare le diverse dimensioni organizzative del rischio, riconoscendo il lavoro come un processo di decisioni e azioni orientate verso obiettivi, significa invece cogliere la complessità ma anche la possibilità concreta, interdisciplinare, senza vincoli aprioristici, di ipotizzare e attuare scelte alternative più congruenti agli obiettivi di processo, compreso il benessere dei lavoratori. Le alternative di scelta coinvolgono gli stessi obiettivi di produzione, la tecnica, le conoscenze, la regolazione del processo, e così via. Il benessere, in questa prospettiva, è una delle dimensioni integrate e congruenti del processo di lavoro e, come le altre, perfettibile: ecco perché ho sostenuto che è possibile perseguire obiettivi di salute non condizionati a priori da ragioni, scelte, di tipo tecnico, produttivo, economico.

Conseguenza di quest'ultima prospettiva di processo, e in coerenza con i principi espressi dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, è che la *salute* può essere a pieno titolo definita in termini di *processo perfettibile di benessere* (Rulli 1996: 35-36), espressione dell'incontro tra aspirazioni dell'individuo e della collettività in evoluzione con l'ambiente, anche di lavoro. In questa prospettiva, infatti, il benessere è un'istanza soggettiva e collettiva non solo ammessa, ma connaturata al processo (di vita e di lavoro). Il benessere, in questa logica, è quindi elemento di valutazione del processo stesso, non meno dell'efficienza o dell'efficacia. In questa logica, infine, la capacità di lavoro non risulta limitata al mantenimento dell'idoneità o della adattabilità, bensì appare correlata alla mutevolezza del processo, di cui possono essere messi in discussione vincoli e variabili rilevanti per le condizioni di benessere dei singoli lavoratori o dei gruppi.

Ancora ci ricorda Maggi (2006a), che la salute non è uno "stato" naturale ma una costruzione sociale, un processo con possibilità di miglioramento continuo, e che la *prevenzione* è *primaria* solo se è generale, programmata e

integrata alla concezione del lavoro, come peraltro previsto dalla normativa europea “quadro” sulla prevenzione nel lavoro (Council Directive 89/391/EEC). La prevenzione è realmente primaria nel momento in cui si oppone al manifestarsi del rischio: si pone a un più alto livello, imponendo analisi e interventi iterativi, fondati su criteri oggettivi e articolati sull’intero processo di lavoro.

Seguendo questo ragionamento possiamo affermare che se la prevenzione si rivolge a scelte più congruenti in tutte le dimensioni dei processi di lavoro (ma anche di vita, sociali), se nella prevenzione l’elemento previsionale, programmatico, è cruciale, se infine la prevenzione non è un valore aggiuntivo ma uno degli elementi costitutivi la razionalità del processo, al pari degli obiettivi o dei costi, allora *anche la prevenzione è un processo perfettibile*. In questo processo è certamente inopportuno, se non francamente controproducente, distinguere tra primario, secondario, terziario, poiché momenti evidentemente compresenti nel reale, e “fronti” su cui agire in modo contemporaneo, pur nella convinzione che siano individualmente e socialmente preferibili scelte, decisioni e azioni che si pongano il più possibile a monte a impedire la genesi dei rischi.

Concludo pertanto affermando che la ricerca di adeguatezza, gli apprezzamenti e le critiche che si possono esprimere relativamente a qualsivoglia norma di igiene, sicurezza, tutela della salute nei luoghi di lavoro, devono tenere conto anzitutto delle prospettive che il testo di queste norme presuppone e comporta, se cioè salute e prevenzione siano processi perfettibili, di alto valore e integrati nel processo di lavoro, oppure più semplici “stati” da mantenere compatibilmente con una “naturale” predeterminazione tecnica o economica, il che rimanda evidentemente a un differente mondo di valori.

## Riferimenti bibliografici

ARMOCIDA G.

2002 I suggerimenti di una lettura storica, in Armocida G., Rulli G., Soma R., *Medicina delle comunità. Controllo e difesa dell'ambiente. Salute delle collettività*: 3-34, Milano: Masson.

CONSTITUTION OF THE WORLD HEALTH ORGANIZATION

1946-1948 Adopted by the International Health Conference held in New York from 19 June to 22 July 1946, signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States, and entered into force on 7 April 1948.

COUNCIL DIRECTIVE 89/391/EEC

1989 On the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, 12 June.

DECLARATION OF ALMA-ATA

1978 International Conference on Primary Health Care, 6-12 September, Alma-Ata, USSR.

FRANK J.P.

1779-1827 *System einer vollständigen medicinischen Polizei*, Mannheim.

GILBRETH F.B.

1911 *Motion Study*, New York: D. Van Nostrand Co.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO)

1959 Recommendation 112 concerning Occupational Health Services in Places of Employment, Geneva, 24 June.

KARWOWSKY W., MARRAS W.S. (Eds.)

1999/2006 *The occupational ergonomics handbook*, London, New York, Washington: CRC Press, Taylor & Francis.

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 Nazionale della Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale, Stresa, vol. 1: 1-10, Bologna: Monduzzi Editore.

2003 *De l'agir organisationnel. Un point de vue sur le travail, le bien-être, l'apprentissage*, Toulouse: Octarès Editions.

2006a Bem-estar / Bienestar, *Laboreal*, 2, 1: 62-63.

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

OTTAWA CHARTER FOR HEALTH PROMOTION WHO

1986 First International Conference on Health Promotion Ottawa, 21 November.

RAMAZZINI B.

1700 *De morbis artificum diatriba*. Mutinae: Typis Antonii Capponi impressoris episcopalis

RULLI G.

1996 La formazione per la prevenzione e il D.Lgs. 625/94. Un'esperienza nel settore dei servizi, in *Formazione per la prevenzione, metodo delle congruenze organizzative e D.Lgs. 626/94*, Quaderno del Programma Interdisciplinare di Ricerca Organization and Well-being: 36-41, Torino: Tirrenia Stampatori.

2006 Il "caso" mobbing come occasione di riflessione biomedica sul disagio nel lavoro e sulla sua prevenzione, *Quaderni di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 29: 29-38.

2010 *Stress at Work: Risk Evaluation and Prevention / Le stress au travail: évaluation du risque et prévention / Lo stress nel lavoro: valutazione del rischio e prevenzione*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library.

## **I molti modelli di tutela del sistema sicurezza: una partitura riuscita?**

*Riccardo Del Punta*  
*Università di Firenze*

Quando si asserisce che il protagonista assoluto del sistema della sicurezza sul lavoro, quale delineato dal Testo unico sicurezza emanato con il d.lgs. n. 81 del 2008 (come già, sebbene in modo meno organico e completo, dal d.lgs. n. 626 del 1994 - su cui, in generale, Montuschi, 1997 - troppo sbrigativamente liquidato, senza neppure una seria riflessione a consuntivo, da quando ha cominciato a diffondersi l'attesa, come sempre messianica, di una "nuova legge"), è la *prevenzione*, intesa come "il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno" (art. 2, comma 1, lett. *n*, TU sicurezza), si afferma una cosa esatta ed indiscutibile, ma la cui semplicità, dal punto di vista del giurista del lavoro, somiglia a quella di una porta aperta su un piccolo labirinto.

Non v'è dubbio, in effetti, che il TU sicurezza (su cui v., in generale, Montuschi, 2011a; Pascucci, 2011a; 2011b; Tiraboschi e Fantini, 2009) rappresenti il tentativo più importante che sia stato sinora compiuto di promuovere una vera e professionale *organizzazione della prevenzione* nei luoghi di lavoro, vale a dire un sistema di promozione della salute e della sicurezza, realizzato tramite la collaborazione di una pluralità di soggetti istituzionali, e orientato al contenimento al minimo di tutti i rischi inerenti all'attività lavorativa. Ogni sistema che si rispetti, tra l'altro, è l'espressione di una cultura che ne condensa i valori ispiratori, e lo sforzo di promuovere la quale è fatto proprio dalla normativa in esame, con accenti tanto insistiti da apparire persino scolastici.

Ciò detto, l'apparente linearità dell'obiettivo perseguito non cela il fatto che, per quanto indiscutibile sia la centralità del fattore organizzativo (e

culturale) nel sistema di prevenzione disegnato dal TU, questo rappresenta, ad un tempo, il portato finale di un'evoluzione normativa che è passata attraverso numerosi stadi, ciascuno dei quali si è avvalso di differenti *modelli di tutela* della salute e della sicurezza sul lavoro.

Il fatto è che, come quasi sempre è accaduto nella storia dell'ordinamento giuridico italiano, e del diritto del lavoro in particolare, l'evoluzione è avvenuta per accumuli, e non per selezioni. In altre parole, anche quando la normativa venuta per ultima aspira ad avere un impatto innovativo in termini di filosofia e di tecniche di tutela, il *quid* di innovazione che ne viene portato quasi mai prescinde dalla contemporanea introiezione dei modelli di tutela precedenti, i quali non vengono scartati ma si sovrappongono a quello più recente.

Ciò non significa che per ciascuno di questi modelli non esistano ragioni di sistema, tali da giustificarne o persino da imporne la sopravvivenza, rendendo quindi obbligata la via che è stata seguita. In questo modo, tuttavia, la normativa finisce con l'essere sostanzialmente il punto di partenza di una partita ancora tutta da giocare, tra vecchie logiche di intervento, che sfruttano il capitale dell'avviamento, e quei meccanismi nuovi sui quali la disciplina azzarda le sue scommesse più importanti.

Può ben accadere, ovviamente, che la sinergia fra questi diversi e affastellati modelli di tutela sia virtuosa, ma anche, invece, che essi si facciano concorrenza a vicenda o semplicemente che non collaborino a dovere.

E' su questa interazione, comunque, che deve appuntarsi l'attenzione anche consuntiva del giurista, il cui compito deve essere quello di mettere in guardia dal facile entusiasmo di ritenere che dalla mera sommatoria di più modelli di tutela possa scaturire automaticamente un gioco a somma positiva, e anzi potenziata.

Sarebbe ingeneroso affermare che la logica della prevenzione si sia affacciata, nell'ordinamento, soltanto con il d.lgs. n. 626/1994, e da ultimo con il TU sicurezza. Non sempre viene dato il giusto riconoscimento al fatto che l'inserimento nel codice civile del 1942, sebbene in posizione lievemente

decentrata rispetto al corpo della normativa lavoristica disteso negli art. 2094 e ss., di una norma come l'art. 2087, costituì un fatto, senza esagerare, rivoluzionario.

E' pur vero che l'idea di un dovere imprenditoriale di protezione dei dipendenti dai rischi inerenti al lavoro si era già affacciata nella normativa del 1898 che per prima aveva istituito un'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ma il codice civile era un'altra cosa.

In quell'epoca, l'ideologia della codificazione di matrice ottocentesca non era stata ancora scalfita, e che in un codice dominato, in materia di contratti, dal principio patrimonialistico, abbia trovato posto una norma che prepotentemente inseriva, nel contenuto necessario di una relazione contrattuale, un principio inderogabile di protezione della persona, così proclamando quello che è stato poi identificato, dopo iniziali resistenze, come un vero e proprio "obbligo di sicurezza", è un fatto del quale sarebbe difficile sopravvalutare l'importanza.

Vero è, peraltro, che la logica di prevenzione che si è edificata, in una prima fase, attorno al dovere di protezione *ex art. 2087*, anche quando esso è stato integrato dalla normativa tecnica del 1955-1956 e poi pienamente "contrattualizzato" grazie all'impegno della dottrina degli anni '60 e '70 del secolo scorso (v., per tutti, Montuschi, 1976), fa quasi impressione, a guardarla retrospettivamente, per la sua inadeguatezza.

L'effettività di tale logica restava tutta affidata, infatti, all'effetto dissuasivo della sanzione penale. Sul piano civile, invece, non esistendo di fatto una tutela risarcitoria, e rimanendo meramente accademica l'insistenza dottrinale sulla possibilità di un'azione del singolo lavoratore rivolta all'adempimento, in prevenzione, dell'obbligo di sicurezza (un'azione in sé comunque esperibile, tramite il ricorso all'art. 700 c.p.c., anche in chiave inibitoria d'urgenza), non si andava oltre la riparazione delle conseguenze patrimoniali dell'evento lesivo della salute, consegnata *in toto* al meccanismo assicurativo.

Il sistema, che palesava un grave *deficit* di funzionalità, non si è sbloccato neppure quando, con l'emanazione dell'art. 9 dello Statuto dei diritti dei lavoratori (legge n. 300/1970), si è sperato che le organizzazioni sindacali potessero darvi un impulso positivo tramite l'azione delle rappresentanze "di scopo" appositamente istituite. Ma questo è stato soltanto il primo capitolo di una complessiva *performance* sindacale che, sui temi della sicurezza, sarebbe arduo valutare in modo positivo.

Come sovente accade, la vera innovazione ha seguito strade più pragmatiche, come quelle scaturite dalla formidabile invenzione democratica, da parte della giurisprudenza prima civile e poi anche lavoristica, del "danno biologico", che, per quanto non amato dai puristi del diritto del lavoro (che vi hanno visto, paternalisticamente, il pericolo di un'auto-mercificazione del lavoratore: in argomento mi permetto di rinviare a Del Punta, 2006), ha impresso una forte e positiva scossa al sistema, rendendo concreto per le imprese lo spauracchio della tutela risarcitoria, e costringendo anche l'assicurazione sociale ad adeguarsi, nel 2000, attraverso l'inclusione, nella prestazione previdenziale corrisposta al lavoratore infortunato o colpito da una malattia professionale, di una porzione del danno biologico (quello correlato a un'invalidità permanente superiore all'8%) teoricamente risarcibile al lavoratore (di guisa che questi può aspirare al solo danno, detto "differenziale", eccedente quello ristorato o ristorabile dall'INAIL).

Grazie a questi sviluppi il "credito di sicurezza" *ex art. 2087*, del quale è titolare ciascun lavoratore subordinato (ma che è stato poi esteso, già grazie al d.lgs. n. 626/1994 e poi più decisamente al TU, ad alcune figure di lavoratori non subordinati integrati con l'organizzazione d'impresa), è stato, come dire, saturato, ossia sfruttato sino al massimo delle possibilità giuridiche.

Ma proprio nel periodo in cui il danno biologico cominciava a divenire il protagonista quasi principale dell'esperienza giurisprudenziale (e non soltanto in vicende legate a infortuni e malattie in senso stretto), cioè grosso modo negli anni '90 (e dal 1999 si sarebbe avviato anche il pur controverso capitolo del *mobbing*), ci si rendeva definitivamente conto, facendo tesoro degli *input*



europei, che l'istituzione di un efficace sistema di prevenzione richiedeva ben altro impianto organizzativo. Ed è appunto la storia del d.lgs. n. 626/1994 e del suo succedaneo del 2008.

Tuttavia, mentre ha sviluppato con la massima potenza di fuoco il disegno di una moderna organizzazione della prevenzione, rivolta a una valutazione globale e documentata di "tutte le tipologie di rischio" per la salute incombenti negli ambienti di lavoro di tutti i settori di attività (art. 3, comma 1), il TU del 2008 non ha scartato - come si anticipava - alcuna delle tecniche precedenti, con la possibile eccezione del modello di partecipazione sindacale fondato sul vecchio art. 9 St. lav., a mio giudizio soppiantato (anche con implicita abrogazione del disposto statutario, come sostenuto da Pascucci, 2010) da quello incentrato sul Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (con lo scontato augurio che il secondo modello abbia più fortuna del primo, anche se l'integrale sindacalizzazione della figura e lo spettacolo di alcune competizioni elettorali, che sembrano vissute dalle organizzazioni sindacali come semplici capitoli delle loro guerre "di visibilità", non fanno sperare per il meglio).

In particolare, oltre al confermato e per molti versi potenziato ricorso alle sanzioni penali (che si è avvalso anche del moltiplicatore rappresentato dalla responsabilità amministrativa da reato che incombe sulle persone giuridiche e sulle società *ex* d.lgs. n. 231/2001), sembra ribadito il rilievo, come ideale *Grundnorm* del sistema, dell'art. 2087 (v. Montuschi, 2011b: 9-10), la cui triade di riferimenti ("la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica") risuona nella già evocata definizione di "prevenzione", fornita dall'art. 1 del TU.

In questo modo il TU ha fatto propria anche l'eredità giurisprudenziale costruitasi sul concetto di "massima sicurezza tecnologicamente fattibile", confermando peraltro l'incapacità di sciogliere, nonostante la sua prolissità, l'interrogativo sul limite estremo di estensione, in termini di oneri di adeguamento e di aggiornamento, il "debito di protezione" interpretato alla luce del canone della massima sicurezza.

Ma è proprio su questo aspetto, a mio giudizio, che l'innesto dell'obbligo di sicurezza nell'apparato di governo della sicurezza prefigurato dal TU potrebbe essere portatore di una possibile e positiva novità, nella misura in cui le sorti del concetto di "massima sicurezza" non dovrebbero restare più consegnate, alla luce della nuova logica regolativa del TU, a personali e arbitrarie interpretazioni, ma dovrebbero sostanziarsi in una chiave spiccatamente "organizzativa".

Quel che si intende è che, fatte salve le ipotesi di vistose inadeguatezze ai propri compiti da parte dei soggetti della sicurezza o di gravi carenze di operatività delle tecniche partecipative, per "massima sicurezza" in un contesto aziendale dato potrà intendersi quel necessario livello di sicurezza, che rappresenti il portato delle valutazioni rese e dai contributi dati, ciascuno per la parte di propria competenza, dai soggetti sopra considerati.

Il che permette di concludere, sul punto, che il sempiterno dilemma (v. Montuschi, 2011b: 7 ss.) sulla latitudine sostanziale del dovere di sicurezza (dovere assoluto, sino al limite dell'ideologismo anti-produttivistico e giuridicamente della responsabilità "oggettiva", o arte della sicurezza massima in quanto ragionevolmente possibile?) non può essere sciolto in astratto, bensì soltanto in concreto, e che la via "organizzativa", additata dal TU sicurezza, sembra in prospettiva la più affidabile.

Ciò senza dimenticare, peraltro, che la tecnica dell'imputazione di obblighi, lungi dall'essere stata trascurata dal TU in nome di una promozione di comportamenti organizzativi virtuosi, ne è stata, al contrario, potenziata, tramite una moltiplicazione in grande stile dei soggetti obbligati (il datore di lavoro stesso, declinato al plurale, i dipendenti oggetto della delega di funzioni finalmente normata dall'art. 16, i dirigenti, i preposti, e, come vedremo fra poco, i lavoratori; per tacere dei soggetti estranei alla cerchia dei dipendenti) e un'"esplosione", finanche eccessiva e spesso ripetitiva (così da rendere difficile la conoscibilità del testo, e quasi da ingenerare il brutto pensiero che si siano impiegate tante parole proprio perché si disperava di poter influire sui fatti), dei correlati obblighi.

Obblighi, la cui osservanza è in prevalenza affidata (il che è ovvio, in particolare, per la figura del delegato, che trova ragion d'essere proprio in un'istanza di diffusione della responsabilità nelle imprese a struttura complessa) alla previsione di misure sanzionatorie penali, che si aggiungono a quelle disciplinari, là dove irrogabili (come per dirigenti, preposti e lavoratori) nel quadro del contratto di lavoro. Tali obblighi non sembrano invece avere, di massima, rilevanza esterna nei confronti del lavoratore in quanto creditore di sicurezza, se si eccettua forse la figura del delegato (contro il quale il lavoratore può eventualmente agire, pare da ritenere, a titolo di responsabilità extra-contrattuale).

Un altro possibile impatto il TU potrebbe avere sulla configurazione della posizione del lavoratore, quasi destrutturandone, come si è osservato (v. Montuschi, 2011b: 15-17), il ruolo giuridico di creditore di sicurezza. La giurisprudenza sinora formatasi sull'art. 2087 (e non modificata sostanzialmente neppure dopo il d.lgs. n. 626/1994) si è palesemente modellata su un'immagine del lavoratore come mero e passivo creditore di sicurezza, allorché ha spinto il confine della responsabilità datoriale sino al limite del solo caso assolutamente fortuito o di comportamenti arbitrari e del tutto imprevedibili e irrazionali tenuti dal lavoratore (come la volontaria - non già colposa - disattivazione dei dispositivi di sicurezza o il rifiuto di usarli: v. Montuschi, 2011b: 11).

E' proprio questa immagine, tuttavia, che il TU del 2008 (come già in buona parte il suo antecedente) dovrebbe aver messo definitivamente in soffitta, tramite la costruzione di una significativa posizione obbligatoria del lavoratore (art. 20), il cui indispensabile *pendant* sistematico è rappresentato (v. Del Punta, 2011) dalla previsione a favore dei lavoratori (così come di dirigenti, preposti, RLS, etc.) di significativi diritti di informazione (art. 36) e formazione (art. 37).

Il sottinteso è che soltanto un lavoratore adeguatamente informato e formato può essere caricato del ruolo di soggetto attivo del sistema di sicurezza,

che si condensa, tecnicamente, nell'attribuzione del dovere generale di "prendersi cura della propria salute e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro" (art. 20, comma 1), e dei più specifici doveri di cui al comma 2 della disposizione.

In altre parole, doveri "di sicurezza" a carico del lavoratore e diritti di informazione e formazione fanno un tutt'uno, essendo ragionevolmente sostenibile che in tanto quei doveri possano ritenersi esigibili in quanto a monte sia stato garantito, da parte del datore di lavoro, l'effettivo soddisfacimento dei diritti di informazione e formazione.

Dopo di che, nella misura in cui il modello di partecipazione diffusa, così impostato, si riveli effettivo e non di mera facciata, pare possibile che vi siano ricadute sistemiche sulla relazione contrattuale e sulla sfera di responsabilità del datore di lavoro, nella misura in cui l'eventuale concorso del fatto colposo del lavoratore nella produzione e/o nell'aggravamento del danno potrebbe essere valutato, non già come mero fattore di riduzione del risarcimento *ex art. 1227, comma 1, c.c.*, ma come causa di esonero dalla responsabilità.

Tirando le somme, l'azione combinata della prefigurata attuazione "organizzativa" dell'obbligo di sicurezza, e della maggiore responsabilizzazione del lavoratore nella gestione della sicurezza, potrebbe tradursi in un qualche alleggerimento della posizione obbligatoria finale del datore di lavoro (inteso qui non nel senso allargato del TU, bensì restrittivamente come titolare formale del contratto di lavoro, e come tale imputato dell'obbligo *ex art. 2087*); un alleggerimento ottenuto, peraltro, al prezzo di un notevole (e giustificato) appesantimento degli obblighi organizzativi a monte.

E', quella che si è provato a identificare, un'area in cui la tecnica della normazione di organizzazione, che costituisce la cifra del TU, potrebbe in prospettiva interagire, correggendone l'impatto precettivo, su quella

individuale – giudiziale dell'art. 2087 (che pure il TU non ha affatto negato o disconosciuto).

Non auspicabile sarebbe, invece, che la pur sacrosanta permanenza della tecnica individuale – giudiziale (in chiave risarcitoria o al limite inibitoria), nonché delle altre tecniche tradizionali (penale, sindacale), si traducesse in un'attenuazione della tensione sugli obblighi organizzativi, che rappresentano il modello su cui si è giocato il vero investimento di un legislatore ormai consapevole dell'inadeguatezza delle vie sinora battute.

Ciò anche perché la ricchezza del TU sul piano dei modelli di tutela è tale, da non esaurirsi negli istituti sin qui segnalati e da aprire ulteriori squarci di prospettiva, naturalmente tutti da vagliare – senza aperture di credito in bianco – sul piano dell'effettività.

Si allude all'interessante, e già molto commentato, meccanismo di esonero della responsabilità amministrativa (ma leggi penale) *ex* d.lgs. n. 231/2001, che può scattare (v. l'art. 30) in presenza dell'adozione di modelli organizzativi e gestionali virtuosi (in rapporto ad una serie di requisiti minimi normativamente previsti) sul piano della sicurezza. Si tratta di un primo esempio nel quale la legislazione lavoristica (per quanto questa espressione appaia riduttiva, al cospetto di una legislazione il cui respiro è per molti versi più ampio) si pone come apertamente promozionale di modelli organizzativi positivi, con l'utilizzo di una tecnica premiale che potrebbe trovare altre applicazioni nel futuro.

Si pensi, altresì, al valore riconosciuto ai “codici di condotta ed etici e delle buone prassi”(art. 2, comma 1, lett. *v - ff*; art. 15, comma 1, lett. *t*), intesi come veicoli attraverso i quali può manifestarsi la “responsabilità sociale d'impresa”, uno dei cui campi di elezione privilegiati (che viene qui ulteriormente incoraggiato) è sempre stata proprio la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Vengono prefigurate, anche qui, future possibili interazioni ordinamentali, alla luce dei quali i codici richiamati potrebbero diventare, eventualmente sotto l'ombrello promozionale della normativa

legislativa, un punto di riferimento cruciale per le politiche aziendali della sicurezza.

Non è possibile dire, allo stato, se dall'incrocio di tutti questi strumenti, e di altri che non sono stati qui presi in considerazione, potrà scaturire quella orchestrazione complessiva della gestione della sicurezza, che è nei voti del legislatore del 2008, e prima ancora di quello europeo.

Certo è, peraltro, che, pur tra molte ridondanze e alcune persistenti inadeguatezze (il testo, fra l'altro, è ancora in via di implementazione), l'ordinamento giuridico ha profuso un impegno rimarchevole nel disegnare un sistema al quale non si può negare una complessiva *razionalità istituzionale*.

Il resto - che è il più - debbono farlo i comportamenti organizzativi, la consapevolezza culturale, la vigilanza amministrativa. Ma sarà già un successo se la riflessione, da qui in avanti, potrà fare a meno di immaginare nuove ingegnerie, per concentrarsi sul terreno dell'implementazione *lato sensu* intesa.

## Riferimenti bibliografici

DEL PUNTA R.

2006 Diritti della persona e contratto di lavoro, *Giorn. dir. lav. rel. ind.*: 195-268.

2011 Formazione, informazione e addestramento, in Montuschi, L. (Ed.), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, vol. I: 439-458, Bologna: Zanichelli.

MONTUSCHI L.

1976 *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano: Angeli.

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

2011a (Ed.), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, 3 vol., Bologna: Zanichelli.

2011b Dai principi al sistema della sicurezza sul lavoro, in Montuschi L. (Ed.), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, vol. I: 1-18, Bologna: Zanichelli.

PASCUCCI P.

2010 Salute e sicurezza: dalle *rappresentanze* dell'art. 9 ai *rappresentanti* del d.lgs. 81/08, *Diritti lavori mercati*: 663-671.

2011a *Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Quaderni di Olympus 3, Fano: Aras Edizioni.

2011b *Sicurezza sul lavoro: prime riflessioni a tre anni dalla riforma*, Relazione presentata al convegno di studi organizzato a Venezia il 24 giugno 2011 dall'Università Cà Foscari e dall'AGI Veneto, in corso di pubblicazione in *Working Papers di Olympus*.

TIRABOSCHI M., FANTINI L.

2009 *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Milano: Giuffrè.

## **La prevenzione primaria nel decreto legislativo 81/2008, tra ombre e luci**

*Paolo Pascucci*

*Università di Urbino "Carlo Bo"*

### **Premessa**

In queste brevi note ci si propone di verificare se il modello di prevenzione emergente dal d.lgs. 81/2008 (d. 81) possa ricondursi a quel concetto di "prevenzione primaria" che scaturisce dalla direttiva madre europea 391/1989 e per la cui compiuta definizione si rinvia ampiamente agli studi di teoria dell'organizzazione e, in particolare, agli scritti di Bruno Maggi (Maggi, 1997; 2006).

Il carattere necessariamente primario della prevenzione – il quale presuppone "la *capacità di analizzare la situazione complessiva di lavoro*, e di evidenziare in tale analisi gli aspetti delle scelte di lavoro che possono dar luogo a rischi" – trova già importanti fondamenti nell'ordinamento italiano. È così sul piano costituzionale, in virtù del penetrante limite che l'art. 41, c. 2, Cost. impone all'esercizio dell'iniziativa economica privata, la quale non può svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". E lo è anche sul piano della legislazione ordinaria considerando la norma che rappresenta la pietra angolare del sistema prevenzionistico, vale a dire l'art. 2087 c.c. Se l'"iniziativa economica privata" si attua attraverso un'organizzazione (come si evince dalla definizione di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c.) – che è anche organizzazione del lavoro (come emerge dalla connessione tra lo stesso art. 2082 c.c. e l'art. 2094 c.c.) –, anche le "misure" che l'art. 2087 c.c. impone di "adottare nell'esercizio dell'impresa" per tutelare l'integrità dei lavoratori sono misure necessariamente organizzative che incidono sulla più complessiva organizzazione produttiva.



## Le definizioni

Non essendo qui possibile operare una completa ricognizione delle previsioni del Titolo I del d. 81 (per un'analisi della quali, se si consente, si rinvia a Pascucci, 2008; 2011), ci si limiterà ad alcune osservazioni di carattere generale.

I fondamenti della prevenzione primaria erano stati già rinvenuti nel d.lgs. 626/1994 (d. 626), seppur con qualche contraddizione. Il fatto che il d. 81 si sia posto in ideale continuità con il d. 626, mirando peraltro a colmarne alcune carenze in omaggio alla delega di cui alla l. n. 123/2007, non autorizza *a priori* a ritenere che anch'esso si ispiri alla prevenzione primaria. Infatti, se si esaminano le definizioni di "prevenzione" contenute nei due decreti,

<p><i>art. 2, lett. n, d.lgs. n. 81/2008</i></p> <p>"il complesso delle disposizioni o misure <u>necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica</u>, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno"</p>	<p><i>art. 2, lett. g, d.lgs. n. 626/1994</i></p> <p>"il complesso delle disposizioni o misure <u>adottate o previste in tutte le fasi dell'attività lavorativa</u> per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno"</p>
--	--

si nota come entrambe, evocando *il complesso delle disposizioni o misure per evitare o diminuire i rischi*, si riferiscano ad una prevenzione *generale*. Quella del 1994 sembrerebbe tuttavia più... *generale* dato che, da un lato, tale complesso riguardava le disposizioni e le misure sia "adottate" sia "previste" e che, dall'altro lato, disposizioni e misure dovevano riguardare "tutte le fasi dell'attività lavorativa", vale a dire "l'intera situazione di lavoro". Facendo invece esclusivo riferimento alle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, il d. 81 non sembra più sottolineare, almeno esplicitamente, né l'importanza della prevenzione in ogni fase dell'attività lavorativa, né il carattere anche *programmato e progettuale* della prevenzione che emergeva dall'aggettivo "previste". Più genericamente le

disposizioni e le misure sono ora semplicemente quelle “necessarie” senza altre precisazioni, salvo quella – non certamente irrilevante, ma neppure totalmente assorbente essendo preceduta da un “anche” – che i parametri alla stregua dei quali si valuta la “necessità” sono gli stessi che campeggiano nell’art. 2087 c.c., vale a dire la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica.

La nuova definizione di prevenzione non sembra prestare la dovuta attenzione alla rilevanza della stessa nel processo di lavoro, fin dalla sua fase analitica, evidenziandosi più di un’incertezza sulla consapevolezza del legislatore circa l’identificazione di tale prevenzione con quella primaria. Ciò appare tanto più criticabile se si pensa che la conservazione dei riferimenti ora espunti avrebbe sensibilmente rafforzato quel collegamento che la nuova definizione instaura molto opportunamente tra le disposizioni del d. 81 e l’art. 2087 c.c. È vero, infatti, che l’esplicitazione di tale collegamento appariva necessaria per ridurre l’asimmetria che, specialmente dal punto di vista soggettivo, talora si rinviene tra il sistema prevenzionistico pubblicistico (risultante da ultimo dal d. 81 e presidiato da sanzioni penali e amministrative) e quello contrattual-civilistico (emergente dall’art. 2087 c.c. e garantito da rimedi privatistico-risarcitori), sia soprattutto per chiarire definitivamente la portata dell’obbligo di sicurezza posto dalla norma codicistica. Ed è altrettanto vero che, per come ora ha posto tale collegamento, il d. 81, lungi dal legittimare operazioni di interpretazione “al ribasso” dell’art. 2087 c.c., valorizza vieppiù l’obbligo “aperto” di sicurezza previsto dalla norma codicistica facendo propri i suoi criteri ermeneutici. Senonché, presumibilmente assorbito da questa preoccupazione, il legislatore del 2008 non si è preoccupato di conservare le utili indicazioni definitorie del d. 626: se queste, invece di essere sostituite da quelle nuove, si fossero invece ad esse accompagnate, avrebbero consentito di valorizzare il principio della prevenzione primaria sia nel d. 81 sia nello stesso art. 2087 c.c., come sarebbe avvenuto ove in ipotesi fosse stata coniata una definizione di questo tenore: “prevenzione: il complesso delle disposizioni o misure, adottate o previste in tutte le fasi dell’attività lavorativa, che sono necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica per

evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno".

A fronte di questa diversa (e discutibile) definizione di prevenzione, nel d. 81 ve ne è però un'altra, non presente nel d. 626, che assume rilevanza ai fini di cui si sta parlando. È quella di "valutazione dei rischi": la "valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza" (art. 2, lett. q).

Tale definizione pare corrispondere ai criteri segnalati dai teorici dell'organizzazione e tenere in debito conto un aspetto evidenziato dalla direttiva del 1989 e trascurato dal d. 626, vale a dire *il miglioramento progressivo delle situazioni*. Collegandosi all'ampia nozione di "lavoratore" accolta dal d. 81, la predetta definizione evidenzia che *i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori sono presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività*: una precisazione solo apparentemente banale, perché, facendo esplicito riferimento all'organizzazione come sede e fonte dei rischi, potrebbe evocare non solo e non tanto una realtà logistica (il luogo di lavoro), ma lo stesso "insieme delle regole del processo" di lavoro.

Un altro aspetto del d. 81 che merita attenzione riguarda il suo ambito di applicazione soggettiva che fa leva sulla nuova definizione di "lavoratore", incentrata non più, come in passato, sul profilo contrattuale, bensì sullo svolgimento di un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro. Se tale definizione consente di estendere la tutela nei confronti di tutte le tipologie di contratto di lavoro anche al di là dei confini del lavoro subordinato (seppure in modo variabile a seconda delle diverse tipologie negoziali), essa ha anche il merito di richiamare l'attenzione sull'inserimento funzionale del lavoratore nell'organizzazione, che diviene la "causa" della speciale protezione di tale soggetto.

Come avveniva anche nel d. 626, il termine “organizzazione” riaffiora anche nella definizione di “datore di lavoro”:

<p><i>art. 2, lett. b, d.lgs. n. 81/2008</i></p> <p>“il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e <u>l’assetto dell’organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività</u>, ha la responsabilità dell’<u>organizzazione stessa</u> o dell’unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa...”</p>	<p><i>art. 2, lett. b, d.lgs. n. 626/1994</i></p> <p>“il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l’organizzazione dell’impresa, ha la responsabilità dell’impresa stessa ovvero dell’unità produttiva, quale definita ai sensi della lettera i), in quanto titolare dei poteri decisionali e di spesa...”</p>
--	--

Tuttavia, mentre nel precedente decreto l’“organizzazione” identificava l’assetto dell’impresa, ora s’identifica con la stessa impresa nonché con qualsiasi altra entità in cui il lavoratore operi (nella quale non possono non esistere regole di organizzazione). Travalicando i confini dell’art. 2082 c.c., il concetto di organizzazione connota qualsiasi entità in cui si svolga lavoro umano ed emerga quindi il bisogno di tutela della salute dei lavoratori.

### **Misure generali di tutela e obblighi**

Un riferimento in grado di suffragare la logica della prevenzione primaria si rinviene nell’art. 15, dedicato alle misure generali di tutela, la prima delle quali è la valutazione dei rischi:

<p><i>art. 15, c. 1, lett. a, d.lgs. n. 81/2008</i></p> <p>“la valutazione di <u>tutti</u> i rischi per la salute e sicurezza”</p>	<p><i>art 3, c. 1, lett. a, d.lgs. n. 626/1994</i></p> <p>“valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza”.</p>
--	--

Mentre nell'art. 6, p. 2, lett. *b*, della direttiva del 1989 si parla di valutazione dei "rischi che non possono essere evitati", il d. 81 ha inserito anche tra le misure generali di tutela la valutazione di *tutti i rischi*, riferendosi quindi sia a quelli *evitabili* sia a quelli *non evitabili*. Se la valutazione dei rischi inevitabili pare riferirsi a una prevenzione secondaria e terziaria, la valutazione dei rischi evitabili non può non riferirsi a una dimensione primaria della prevenzione, evocando cioè una *considerazione del processo di lavoro in termini analitici*, tale pertanto da individuare soluzioni organizzative che consentano appunto di evitare quei rischi.

A fronte di ciò, si deve tuttavia segnalare criticamente come, in relazione alla misura generale di tutela costituita dal rispetto dei principi ergonomici (art. 15, c. 1, lett. *d*), non si citi (come accadeva purtroppo anche nel d. 626) *l'adeguamento del lavoro all'uomo*, che invece costituisce un caposaldo della direttiva europea del 1989 (art. 6, p. 2, lett. *d*).

L'introduzione di un'esplicita disciplina per legge della delega di funzioni (art. 16), in precedenza enucleabile solo sulla scorta degli orientamenti giurisprudenziali, non sembra di per sé in grado di riflettersi negativamente sulla prevenzione primaria che, come si è detto, si attua essenzialmente mediante la valutazione dei rischi. Infatti, come già in passato, questo adempimento continua ad essere concepito come un obbligo indelegabile del datore di lavoro (art. 17) e non può quindi essere toccato dalla diffusione delle responsabilità che scaturisce dalla delega di funzioni (e, dopo il d.lgs. correttivo 106/2009) anche dalla sub-delega.

## **Gli appalti**

La prevenzione non riguarda soltanto il lavoro che si svolge nella "normale" attività produttiva, ma anche quello che emerge nelle fasi più complesse della stessa, come nel caso di affidamento di lavori a imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima. Per essere primaria, in questo caso la

prevenzione dovrebbe svolgersi nella fase analitica del processo di lavoro appaltato. In tal caso, però, l'analisi del processo di lavoro appare ancora più complessa poiché presuppone la responsabilizzazione di tutti i datori di lavoro coinvolti nell'appalto, fermo restando il ruolo di promozione e di coordinamento del datore appaltante. In tal senso depongono le previsioni dell'art. 26, che, sviluppando quanto emergeva già dall'art. 7 del d. 626, si incentrano sull'obbligo del committente di valutare i rischi che sorgono dalle interferenze tra le varie attività coinvolte nell'appalto. Contrariamente a quanto viene percepito nella prassi, la valutazione dei rischi interferenziali non può non essere concepita anch'essa in una dimensione analitica del processo di lavoro soggetto ad appalto. Sulla possibilità che ciò accada realmente potrebbe tuttavia pesare l'ipoteca della delegabilità della elaborazione del documento di valutazione dei rischi interferenziali (Duvri) (oggi addirittura anche sub-delegabile ex d. 106): c'è infatti da chiedersi se, trasferendosi la relativa responsabilità verso il basso dell'organizzazione gerarchica, non si crei un ostacolo nella configurazione della valutazione come strumento di prevenzione primaria, che, in quanto relativo alle scelte "imprenditoriali" con cui si struttura il processo di lavoro, appare come un tipico adempimento datoriale. Altrettanto critica potrebbe rivelarsi l'altra novità del d. 106 che affida alla Commissione consultiva permanente l'elaborazione delle procedure standardizzate per elaborare il Duvri.

### **L'effettuazione della valutazione dei rischi**

Per quanto attiene alla valutazione dei rischi, al di là delle novità relative ai rischi da stress e a quelli connessi ad aspetti soggettivi (genere, età, cittadinanza) e contrattuali (tipologie flessibili), dal d. 81 (come già dal d. 626) emerge la duplice natura della valutazione, la quale è innanzitutto "valutazione delle possibilità di insorgenza del rischio per evitarlo (*valutazione per la prevenzione*) e, solo in secondo luogo, è valutazione del rischio in atto (*valutazione per la protezione*)". Come il precedente, anche il nuovo decreto richiede "una relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la

salute durante l'attività lavorativa, nella quale siano specificati i criteri adottati per la valutazione stessa" (art. 28, c. 2, lett. a), così confermandosi che "la valutazione non può essere derivata da giudizi soggettivi, estemporanei, approssimativi", ma "deve essere oggettivamente fondata, basata su criteri esplicitati e documentati". Pare quindi alquanto criticabile la precisazione introdotta dal d. 106 secondo cui "la scelta dei criteri di redazione del documento è rimessa al datore di lavoro, che vi provvede con criteri di semplicità, brevità e comprensibilità, in modo da garantirne la completezza e l'idoneità quale strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali e di prevenzione", con l'evidente rischio di favorire la proliferazione di una miriade di modelli redazionali.

Un'interessante novità del d. 106 riguarda invece la valutazione dei rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro, che consente di valutare gli specifici rischi derivanti dalla ridotta contestualizzazione dei lavoratori flessibili (scarsa esperienza e formazione, non conoscenza dell'ambiente di lavoro ecc.). A tale proposito si può osservare come l'obbligo del datore di lavoro di valutare i rischi di una scelta organizzativa fondamentale come l'utilizzazione di lavoratori flessibili non può non iscriversi nel contesto dell'analisi del processo di lavoro, così come accade nel caso delle scelte relative alla strutturazione del processo stesso.

Degna di attenzione è anche un'altra innovazione apportata dal d. 106 (art. 28, c. 3-bis), secondo cui, in caso di costituzione di nuova impresa, il datore di lavoro è tenuto ad effettuare immediatamente la valutazione dei rischi elaborando il relativo documento entro novanta giorni dalla data di inizio della propria attività. In tal modo non solo si colma un'evidente lacuna del testo originario del d. 81, ma si assesta tale obbligo in modo assai più convincente rispetto all'art. 96-bis d. 626: infatti, se per elaborare il documento vi sono tre mesi di tempo, l'obbligo di valutazione è invece immediato, così indicandosi la necessità di contestualizzare la valutazione dei rischi all'atto della strutturazione dell'organizzazione aziendale. Anche l'art. 29, c. 3, modificato dal d. 106, pare collocarsi in tale direzione, prescrivendo che la valutazione dei

rischi debba essere immediatamente rielaborata in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità, con il conseguente aggiornamento delle misure di prevenzione e la rielaborazione del documento di valutazione dei rischi entro 30 giorni.

In tutt'altra e discutibile direzione si muovono invece le disposizioni dello stesso art. 29, che purtroppo consentono ancora ai datori di lavoro che occupino fino a 10 lavoratori di autocertificare l'effettuazione della valutazione dei rischi fino al 30 giugno 2012, dopodiché potranno avvalersi delle procedure standardizzate di valutazione elaborate dalla Commissione consultiva permanente (a cui potranno ricorrere anche i datori che hanno fino a 50 lavoratori).

## **Conclusioni**

Pur con tutti i suoi limiti, da questa stringatissima analisi emerge che nel d. 81 non mancano elementi in grado di sostenere l'importanza e la priorità della prevenzione primaria. Come si è visto, tali elementi sono talora contraddittori e non sempre suffragati da un quadro d'insieme solido e univoco; ciononostante vale la pena di coglierli e valorizzarli, non solo mediante l'interpretazione delle norme, ma anche tramite l'intensa attività di implementazione del d. 81 a cui sono chiamati i vari soggetti istituzionali.

La consapevolezza che un'effettiva prevenzione deve essere anzitutto primaria dovrebbe maturare nel contesto del nuovo sistema istituzionale della prevenzione delineato nel Titolo I del d. 81 (art. 5 ss.). L'affermazione della prevenzione primaria potrebbe peraltro essere agevolata anche mediante il finanziamento delle attività promozionali della cultura e delle azioni di prevenzione definite dalla Commissione consultiva permanente (art. 11). Infatti, non è detto che, quand'anche rinvenibile (ancorché con alcune contraddizioni) nelle norme di legge, la logica della prevenzione primaria sia immediatamente



colta dai destinatari di tali norme né dai loro interpreti (organi di vigilanza e giudici). Né si deve ignorare che la prevenzione primaria presuppone conoscenze e competenze non sempre agevolmente disponibili, le quali dovrebbero invece essere valorizzate e diffuse. In verità, un ruolo decisivo per lo sviluppo della cultura della prevenzione primaria dovrebbe essere giocato dalle associazioni datoriali, fra l'altro adeguatamente rappresentate in seno alla Commissione consultiva permanente.

La costruzione di politiche di prevenzione primaria nonché la promozione di azioni che ne favoriscano la diffusione appaiono utili soprattutto per sensibilizzare adeguatamente un ceto di operatori giuridici che della prevenzione ha ancora oggi una concezione essenzialmente secondaria e terziaria. In tal senso potrebbe rivelarsi fruttuosa l'opera della Commissione per gli interpelli (art. 12), che fornisce risposte ai quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro, là dove le indicazioni contenute in tali risposte costituiscono criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio delle attività di vigilanza e, ancorché in modo non vincolante, potrebbero orientare anche l'interpretazione giurisprudenziale.

### **Riferimenti bibliografici**

MAGGI B.

1997 *Analisi e progettazione del lavoro per la tutela della salute. L'orientamento innovativo del d.lgs. n. 626 del 1994*, in Montuschi L. (Ed.), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*: 323-350, Torino: Giappichelli.

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

PASCUCCI P.

2008 *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, *Quaderni di Olympus - 1*, Pesaro: es@-edizioni studio @lfa.

2011 *3 agosto 2007-3 agosto 2009. Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 modificato dal d.lgs. n. 106/2009*, *Quaderni di Olympus - 3*, Fano: Aras Edizioni.

## Concezioni di organizzazione e tutela della sicurezza sul lavoro. Osservazioni sul Decreto Legislativo 81/2008

*Angelo Salento*

*Università del Salento*

Lo scopo di questo contributo è provare a rintracciare la concezione o le concezioni dell'organizzazione che il legislatore ha (più o meno consapevolmente) assunto alla base della nuova disciplina della prevenzione (D.Lgs. n. 81 del 2008; d'ora in poi *Decreto*).

La tesi che proporrò è che il legislatore delegato, nel definire l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione delle nuove norme, non è riuscito a mantenersi aderente alla concezione dell'organizzazione che esso stesso ha implicitamente chiamato in causa con le definizioni di *lavoratore* e di *datore di lavoro*. La spiegazione che avanzerò, di questa debole coerenza, chiama in causa la generale riconfigurazione dei presupposti epistemologici della disciplina giuslavoristica prodottasi nell'ultimo quarto di secolo: un periodo nel quale il diritto del lavoro è venuto smarrendo l'unità epistemologica di fondo che era stata guadagnata dal diritto del lavoro cosiddetto "classico".

Le norme fondamentali del titolo I del Decreto, e in particolare quelle che definiscono il cosiddetto "ambito di applicazione soggettivo", rivelano l'ambizione di questo testo ad assumere le funzioni di un vero e proprio codice.

In via generale, le soggettività individuate dal Decreto sono molto ampie. Quel che si prefigura nell'art. 2, comma 1, lett. *a* non sono le tutele della sicurezza *dei lavori*, ma la tutela della sicurezza *del lavoro*. Si definisce infatti *lavoratore*, ai fini e agli effetti delle disposizioni del Decreto, la «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari».

Questa definizione equivale a una chiara affermazione, da parte del legislatore, della possibilità di una tutela universalistica della sicurezza sul lavoro. A fronte dell'opinione straordinariamente diffusa che la categoria di *lavoro* si sia definitivamente dissolta nell'impatto con le cosiddette *nuove forme* di lavoro - spesso stenograficamente riassunte sotto l'etichetta di *postfordismo* - nel Decreto 81 si riconosce la possibilità di definire il lavoro in quanto tale, senza ulteriori specificazioni: lavoro è - agli effetti del Decreto - l'attività prestata nell'ambito e per le finalità di un'azione di coordinamento e di controllo governata da una figura detta appunto *datore di lavoro*.

Pienamente correlativa alla definizione di *lavoratore* è infatti quella di *datore di lavoro*, di cui alla successiva lett. *b*. Il datore di lavoro è definito, in ultima istanza, come il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa.

Questa posizione universalistica, del resto, era prescritta dalla legge-delega (L. 123/07, art. 1, comma 2), che imponeva di comprendere nella tutela tutti i lavoratori e le lavoratrici e i soggetti a essi equiparati, prevedendo anzi misure di protezione particolare per determinati tipi di lavori.

Quest'approccio universalistico riprende manifestamente quello del diritto del lavoro cosiddetto "classico", che tendeva a comprendere nella fattispecie della subordinazione ogni prestazione di lavoro svolta entro il coordinamento altrui: fino a quando la dottrina e la giurisprudenza, e poi il legislatore, non hanno iniziato a configurare un numero via via crescente di tipi giuridici del lavoro, ciascuno con una disciplina specifica, la cosiddetta fattispecie fondamentale del diritto del lavoro - quella di cui all'art. 2094 del Codice Civile - era anche l'unica (con l'eccezione, naturalmente, del lavoro autonomo nella sua accezione più ristretta).

Questa constatazione, semplice e persino banale, induce a una riflessione probabilmente meno scontata. Induce cioè a considerare che, quando il diritto del lavoro assume una postura universalistica, esso fa riferimento a *una*

*particolare concezione dell'organizzazione.* In linea generale, alcuni termini e concetti della Teoria dell'Agire Organizzativo (Maggi, 1984/1990) possono essere adottati per proporre qualche considerazione sul rapporto fra concezioni di organizzazione e disciplina giuslavoristica. Schematicamente:

1. *In primis*, cosa sia l'organizzazione non si può affermare una volta per tutte. Esistono, infatti, a monte delle tante teorie dell'organizzazione, differenti concezioni fondamentali, cioè diversi modi di concepire la parola stessa *organizzazione*.

2. Una distinzione fondamentale, in quanto tale gravida di conseguenze, è fra concezioni reificanti e concezioni non reificanti di organizzazione. Chi concepisce l'organizzazione in maniera reificante intende per organizzazione un ambito dotato di confini precostituiti; si può trattare di confini materiali – cioè topografici – oppure di confini giuridici. In quest'accezione, il termine “organizzazione” significa entità organizzata. Chi invece concepisce l'organizzazione in maniera non reificante intende il termine “organizzazione” nel significato di *attività dell'organizzare*. In questo senso, organizzazione non designa un'entità definita da confini, ma un processo, ossia un corso di azioni e decisioni.

3. Senza pretendere in questa sede di dimostrarne compiutamente la necessità logica, si può suggerire l'idea che una tutela universalistica del lavoro debba assumere fra i propri fondamenti concettuali una concezione di organizzazione non reificante.

Lo dimostrano proprio le definizioni di cui all'art. 2 del Decreto: qui il lavoratore e il datore di lavoro non sono considerati tali per il fatto di operare dentro un dato contesto materiale, topograficamente circoscritto, oppure dentro una specifica relazione contrattuale: piuttosto, la formulazione delle norme è tale per cui «nella nozione di “lavoratore” debbano necessariamente ricondursi tutti i soggetti che il datore di lavoro coinvolge funzionalmente nel proprio ambito organizzativo utilizzandone le prestazioni lavorative per il perseguimento dei propri scopi, quali che siano (economici, istituzionali, non lucrativi ecc.)» (Pascucci, 2008: 36).

Alla base di questa concezione del rapporto di lavoro e delle posizioni di garanzia – si ripete – non c'è una concezione reificante dell'organizzazione, per la quale l'organizzazione abbia confini definiti. C'è invece una concezione dell'organizzazione come processo: c'è organizzazione laddove c'è azione organizzativa, ossia laddove si esercitano il coordinamento e il controllo di un soggetto. Sulla base di questo modo di vedere, è “lavoratore” chiunque presti la propria opera entro questa sfera di coordinamento e controllo; e “datore di lavoro” è chiunque eserciti questo coordinamento e controllo.

Questa concezione è alla base delle letture “classiche” dell'art. 2094 cod. civ.; così com'è pure alla base del principio dell'“utilizzo effettiva” della prestazione, che costituiva la chiave di volta delle letture “classiche” del divieto di interposizione ex lege 1369/60 (per tutti, v. Mazzotta, 1979; per una ricognizione delle alternative interpretative, v. Salento, 2006). Questa concezione di organizzazione è alla base del diritto del lavoro che ambisce – per dirla con Kahn-Freund – a «regolare il potere sociale nell'impresa» (Kahn-Freund, 1972: 3).

Ora, occorre domandarsi se il legislatore del Decreto abbia tenuto fede sino in fondo a questa concezione, al di là delle premesse definitorie.

Al comma 4 dell'art. 3, il Decreto chiarisce che esso «si applica a tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi, nonché ai soggetti equiparati, fermo restando quanto previsto dai commi successivi» (e in realtà – si deve aggiungere – anche dagli articoli successivi).

Si procede, dunque, differenziando le fattispecie:

- a) In caso di *somministrazione di lavoro*, tutti gli obblighi di prevenzione e protezione sono a carico dell'utilizzatore. In questo caso, dunque, si ribadisce il principio generale per il quale – quando si tratta di sicurezza – va riconosciuto che datore di lavoro è colui che coordina e controlla il processo di lavoro.
- b) Nell'ipotesi di *distacco* gli obblighi medesimi sono a carico del distaccatario. Anche in questo caso, dunque, opera il principio generale.
- c) Nei confronti dei *collaboratori coordinati e continuativi* e dei *lavoratori a progetto*, le norme del Decreto si applicano soltanto «ove la prestazione lavorativa si

svolga nei luoghi di lavoro del committente». In questo caso, si deroga al principio generale per cui, in materia di sicurezza, il datore di lavoro è colui che utilizza (ossia controlla e coordina, giovandosene) il lavoro altrui. Si fa ricorso, invece, a un criterio di tipo topografico: come se l'azione organizzativa del committente si fermasse sulla soglia dei suoi stabilimenti; o - detto altrimenti - come se l'organizzazione fosse uno stabilimento e non un'interazione sociale coordinata.

d) Nel caso di appalti interni - come anche nei confronti dei lavoratori autonomi - il legislatore delegato ha individuato il committente col nome di "datore di lavoro". Questo è un dato significativo, poiché il legislatore riconosce - almeno in principio - che l'esistenza di un contratto d'appalto o di fornitura non esclude affatto la possibilità di riconoscere il committente come titolare dell'organizzazione, intesa come attività di coordinamento e controllo finalizzata al perseguimento di obiettivi propri del committente stesso. Sul punto è intervenuto, tuttavia, il "Decreto correttivo" (D.Lgs. n. 106 del 2009), che ha introdotto una modifica di rilievo, fondata ancora una volta su un criterio topografico: alcuni obblighi gravano sul committente soltanto se questi «abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo». Si può notare, incidentalmente, che, se questo è comprensibile per l'obbligo di informazione sui rischi specifici dell'ambiente di lavoro, non se ne comprende il fondamento rispetto all'obbligo di verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese.

Un'ulteriore deviazione rispetto al principio di imputazione degli obblighi datoriali si rileva nella limitazione della responsabilità solidale prevista nell'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 26: «Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai danni conseguenti ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici». Ciò equivale ad affermare che la responsabilità solidale del committente si applica soltanto nei casi di pseudo-appalto: ossia quando l'impresa appaltatrice non svolga effettivamente attività a essa peculiari, ma si limiti a fornire manodopera.

Questa sorta di “disordine epistemologico” – questa sovrapposizione di differenti concezioni di organizzazione all’opera entro un singolo testo normativo (pur scaturente da successive modifiche) – non può essere interpretata come un prodotto del caso. Si tratta, probabilmente, di un indice – non l’unico, nel panorama attuale del diritto del lavoro – di una generale ricomposizione dei canoni fondamentali della disciplina, a sua volta riconducibile alla riconfigurazione del rapporto fra sfera economica e regolazione giuridica che è venuta gradualmente emergendo, grossomodo, dall’inizio del decennio Ottanta del Novecento, e che ha trovato le espressioni più compiute a partire dalla seconda metà degli anni Novanta.

Oggi in branche diverse del diritto del lavoro valgono diverse logiche di costruzione delle fattispecie, riconducibili a diverse concezioni fondamentali di organizzazione. Il diritto del lavoro “classico” aveva più o meno consapevolmente assunto, a proprio fondamento, una concezione di organizzazione come interazione sociale connotata da una asimmetria nel coordinamento e nel controllo delle attività produttive. È su questa concezione che si fonda – anzi, si fondava – l’interpretazione “classica” dell’art. 2094 cod. civ. (quella sottesa alla cosiddetta “tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato”, per la quale è lavoro subordinato qualsiasi lavoro che non sia *stricto sensu* autonomo). Ed è su questa concezione che si fondava la costruzione del divieto di interposizione come dissociazione della titolarità del contratto di lavoro dalla effettiva utilizzazione del lavoratore.

Per quanto sia pienamente legittimo che le fattispecie giuridiche si costruiscano in maniera differente per differenti obiettivi di tutela – e per quanto sia evidente la particolare importanza della sicurezza del lavoro – è forse il caso di domandarsi se la postura universalistica assunta – almeno nelle premesse – dal codice della sicurezza (e quindi l’adozione di una concezione dell’organizzazione come processo di azioni e decisioni) non sia la più congrua per ogni sotto-branca del diritto del lavoro, oppure se si debba supporre che – salvo il caso in cui siano in gioco l’integrità fisica e la vita stessa di chi lavora –

le ragioni della tutela del lavoro possano essere sacrificate al primato dell'interesse dell'impresa.

Questo "strabismo" metodologico del diritto del lavoro – per quanto, come detto, sia legittimo nell'ambito dei principi costituzionali inviolabili – comporta poi delle difficoltà di coerenza sistematica. Sia pure in sintesi e approssimativamente, si è rilevato che lo stesso legislatore del Decreto non ha mantenuto sino in fondo le premesse universalistiche dell'art. 2, e ha lasciato che altri criteri di imputazione degli obblighi e delle responsabilità si infiltrassero, per così dire, in quel criterio che i commentatori definiscono "funzionale" e che riposa, come ho detto, su una concezione non reificante dell'organizzazione. Non è certo azzardato affermare che le difficoltà di ricostruzione sistematica delle norme del titolo I del Decreto derivano dalla destrutturazione della concezione di organizzazione che sta (o, piuttosto, stava) alla base del diritto del lavoro novecentesco.

L'allontanamento del diritto del lavoro da una concezione dell'organizzazione come processo di azioni e decisioni – e, con essa, da una postura universalistica della regolazione – può essere considerato un aspetto di una generale transizione politica, culturale e giuridica: esso corrisponde a un graduale abbandono della concezione dell'impresa come istituzione sociale responsabile nei confronti di tutti coloro che con essa hanno a che fare (i cosiddetti *stakeholders*) e a una transizione verso una concezione dell'impresa come puro centro di imputazione di contratti finalizzati alla cosiddetta produzione di valore. È una trasformazione che si è venuta delineando a partire dai primi anni Ottanta, nella cultura economica come anche nella cultura giuridica; nel senso comune dei mass-media come nelle business schools.

La transizione da un'economia fondata sulla produzione a un'economia fondata sulla valorizzazione finanziaria del capitale – un processo che si può sinteticamente definire *finanziarizzazione* dell'economia – comporta, evidentemente, implicazioni di grande rilievo rispetto alla regolazione giuridica e non giuridica del lavoro. Nel complesso, questo mutamento induce sia cambiamenti decisivi nell'assetto del conflitto industriale e distributivo, sia



scelte industriali e organizzative che si ripercuotono sul volume e sulla qualità del lavoro (Lazonick e O'Sullivan, 2000; Gallino, 2005: cap. 11). In un quadro di finanziarizzazione dell'economia e delle imprese le scelte di gestione tendono ad affrancarsi da una logica di crescita della capacità produttiva e a orientarsi secondo una logica finanziaria-speculativa. Da questo fenomeno non restano esenti neanche contesti - come quello europeo continentale, e come l'Italia in particolare - dove alcuni connotati degli assetti proprietari delle imprese (soprattutto la concentrazione della proprietà, la scarsa importanza degli investitori istituzionali, il perdurante rilievo del controllo statale, le limitate dimensioni del mercato borsistico) dovrebbero limitare, nella gestione delle imprese, l'orientamento al mercato finanziario e quindi la tendenza alle forme più radicali di "breve-periodismo".

In questo quadro di trasformazioni occorre valutare anche l'attualità del problema dell'insicurezza del lavoro. Il caso, particolarmente drammatico, dell'incidente nello stabilimento Thyssen Krupp di Torino nel dicembre 2007, pare esemplare a questo proposito. La strage non è conseguita, in quella circostanza, a un atteggiamento, per così dire, "produttivista" del management: è conseguita invece dalla tendenza alla dismissione, che è un connotato, ordinario quanto perverso, di un sistema economico altamente finanziarizzato, nel quale l'aumento del valore dell'impresa è inversamente proporzionale alla riduzione delle sue dimensioni materiali e umane.

Questa trasformazione, che attiene manifestamente ai fondamenti stessi del modo di accumulazione capitalista, consegna anche l'esigenza di una nuova commisurazione dei beni costituzionalmente protetti. In tema di sicurezza del lavoro occorre domandarsi se abbia ancora senso commisurare il rilievo dell'"integrità fisica della persona" con l'interesse alla "produzione", dal momento in cui la radice degli incidenti sul lavoro e delle malattie professionali risiede sempre meno nelle esigenze "produttive" delle imprese e sempre più nell'esigenza - che non trova spazio fra le tutele costituzionali - di produrre profitto su basi diverse da quelle produttive; e spesso, come appunto nel caso

della Thyssen Krupp, attraverso operazioni di disinvestimento industriale funzionali all'aumento del valore dell'impresa.

Questa transizione non riguarda soltanto la grande impresa. Certo, è nella proprietà della grande impresa l'iniziativa della trasformazione. Ne sono pienamente coinvolte, però, anche le piccole e medie imprese, dal momento che proprio verso le imprese di minori dimensioni si vanno trasferendo costi e rischi.

Se queste considerazioni non sono infondate, se ne possono trarre un paio di inferenze. In primo luogo, si può osservare che una ricomposizione tecnica e logica del diritto del lavoro - e quindi il ritorno della produzione legislativa a uno stile redazionale meno disordinato e incoerente - necessiterebbe di una previa ricomposizione della concezione di organizzazione alla base del lavoro giuridico. In secondo luogo, si può ragionevolmente supporre che una coerente concezione di organizzazione non potrà ricomporsi se non sarà a sua volta preceduta da una ricomposizione del modo stesso di concepire l'impresa e il suo posto nel mondo sociale.

### **Riferimenti bibliografici**

GALLINO L.

2005 *L'impresa irresponsabile*, Torino: Einaudi.

KAHN-FREUND O.

1972 *Labour and the Law*, London: Stevens and Sons.

LAZONICK W., O'SULLIVAN M.

2000 Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance, *Economy and Society*, 29, 1: 13-35.

MAGGI B.

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

MAZZOTTA O.

1979 *Rapporti interpositori e contratto di lavoro*, Milano: Giuffrè.

PASCUCCI P.

2008 *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Quaderni di Olympus-1, Pesaro: es@-edizioni studio @lfa.

SALENTO A.

2006 *Somministrazione, appalto, organizzazione: politiche del diritto, interpretazioni, teorie organizzative*, *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 3: 441-501.

## **Prevenzione e sicurezza sul lavoro: un problema di metodo**

*Tommaso M. Fabbri*

*Università di Modena e Reggio Emilia*

### **Introduzione**

A venti anni dalla emanazione della Direttiva Comunitaria n. 381/89, e quindici anni dalla pubblicazione del Decreto Legislativo di recepimento n. 626/94, il numero degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali mantiene un'entità drammatica.

Secondo il rapporto annuale INAIL, nel 2010 il numero totale di infortuni sul lavoro è stato pari a 775.374, di cui 980 con esito mortale, e le denunce per malattie professionali sono state 35.548. A livello europeo, il numero totale di infortuni sul lavoro nei primi 15 Stati membri dell'Unione ammontava, nel 2005, a 3.983.881, di cui 4011 con esito mortale ([www.inail.it](http://www.inail.it) - statistiche - statistiche europee), e si tratta di dati che sotto-rappresentano il fenomeno in quanto alcuni paesi compongono le statistiche escludendo interi comparti economici o categorie di lavoratori e altri paesi (Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia), non avendo un sistema assicurativo specifico, dispongono di dati incompleti che, secondo Eurostat, rappresentano tra il 50 e il 70 per cento della realtà. Infine, a livello mondiale, l'International Labour Organization (ILO) stima che ogni anno muoiano circa 2,2 milioni di persone a causa di incidenti sul lavoro o malattie professionali, e circa 430 milioni di persone siano vittime di un infortunio o di una malattia professionale non mortale.

Una possibile spiegazione di questi dati può essere che la disciplina sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sia largamente e sistematicamente elusa o disattesa: è l'ipotesi che è sembrata ispirare il recente D. Lgs. 81/2008 e successive modifiche (D.Lgs. 106/2009), che infatti inasprisce le sanzioni a

carico dei datori di lavoro e potenzia le risorse e gli strumenti ispettivi, lasciando sostanzialmente inalterato l'impianto analitico e di intervento nelle situazioni di lavoro<sup>4</sup>. Oppure, può trattarsi di un problema di metodo, ovvero che i metodi di analisi e di intervento sulle situazioni di lavoro a fini di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori siano concepiti e/o utilizzati in maniera inadeguata. Posto che le due possibilità non si escludono, e che è generalmente auspicabile che una prescrizione normativa sia corredata di efficaci sistemi e misure di controllo e sanzione, qui si approfondisce la seconda possibilità, e cioè si riflette sull'adeguatezza del metodo "consolidato" di analisi del lavoro e di intervento sulle situazioni di lavoro rispetto a fini di prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori sanciti dalla normativa comunitaria e nazionale.

### **Il metodo "consolidato" di analisi del lavoro a fini di sicurezza**

Affermare l'esistenza di un metodo "consolidato" di analisi del lavoro a fini di sicurezza è in una certa misura arbitrario in quanto non esistono prescrizioni normative cogenti su come l'analisi del lavoro a fini di sicurezza debba essere svolta. Tuttavia, nella gran parte dei paesi industrializzati esiste un'agenzia governativa - in Italia l'ISPESL, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro<sup>5</sup> - che ha mandato di elaborare e diffondere metodi e strumenti di analisi del lavoro e di intervento nelle situazioni di lavoro finalizzati alla prevenzione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, e le cui pubblicazioni ufficiali costituiscono pertanto un punto di riferimento autorevole per gli operatori economici e giuridici del territorio. Nel caso italiano, la validità di quel riferimento è confermata in maniera esemplare dai testi delle audizioni dei rappresentanti della Thyssen Krupp S.p.a., della ASL 1 di Torino, della Ditta C.M.A., delle compagnie assicurative Generali S.p.A., Sai Fondiaria, AXA Corporate Solution e HDI, avvenute nel

---

<sup>4</sup> La novità costituita dai "modelli organizzativi" previsti all'art. 30 del D.Lgs. 81/2008 non riguarda infatti la valutazione dei rischi e la scelta degli interventi prevenzionistici bensì l'esplicitazione dello schema delle responsabilità aziendali in materia di sicurezza. Tant'è vero che essi sono intesi ad esimere la responsabilità amministrativa della persona giuridica ma non la responsabilità penale dei suoi legali rappresentanti, alla cui discrezione la valutazione dei rischi continua ad essere affidata.

<sup>5</sup> Con la conversione del D.L. 78/2010 nella Legge n.122 del 30 luglio 2010, le funzioni svolte da ISPESL sono attribuite all'INAIL.

gennaio 2008 davanti alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro ([www.senato.it](http://www.senato.it)): le persone sentite fanno infatti riferimenti diretti, palesi ancorché non esplicitati, alla “Procedura di Valutazione dei Rischi” descritta nelle Linee Guida<sup>6</sup> Ispesl. In questa sede, con una dose di arbitrarietà, definiremo allora metodo “consolidato” di valutazione dei rischi la procedura descritta nelle Linee Guida, Documento n.1, Titolo I: la valutazione per il controllo dei rischi<sup>7</sup>. In prima battuta ne forniremo una sintetica descrizione; quindi, ne valuteremo l’adeguatezza rispetto agli obiettivi di prevenzione<sup>8</sup> della salute e sicurezza delle persone al lavoro.

### **La procedura di valutazione (per il controllo) dei rischi: descrizione**

La procedura si articola in 6 fasi:

1. Fase preliminare
2. Identificazione dei fattori di rischio

---

<sup>6</sup> Elaborate a metà degli anni 90 a cura del Coordinamento delle Regioni e delle Province autonome, con la collaborazione dell’Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (I.S.P.E.S.L.) e dell’Istituto Superiore di Sanità come corredo applicativo del D. Lgs 626/94, le Linee Guida, si legge nella prefazione, sono il frutto del “lavoro approfondito di decine di operatori di diverse regioni italiane e sono passate al vaglio di associazioni datoriali e sindacali, nonché di associazioni scientifiche e culturali, che ne hanno consentito un arricchimento”. “[Le] linee guida – si legge ancora - sono state oggetto di una verifica finale con il Ministero del Lavoro e con Enti centrali competenti, quali l’ISPESL, l’ISS, l’INAIL, il CNR, che hanno contribuito ad una ulteriore rifinitura e perfezionamento del materiale. In particolare, ISPESL e ISS hanno ritenuto utile e opportuno che le linee guida fossero pubblicate con una forma tale da testimoniare il loro assenso generale e la loro collaborazione all’opera. Si tratta, quindi, di un imponente sforzo collettivo, teso a produrre un utile materiale di riferimento valido per l’intero territorio nazionale, [da porre] a disposizione di chi opera nel settore, sia esso datore di lavoro, dirigente, preposto, medico competente, responsabile o addetto del servizio di prevenzione e protezione aziendale, consulente, rappresentante dei lavoratori della sicurezza, operatore dei servizi di vigilanza delle USL, ispettorati del lavoro, ecc.”. “La prima edizione è stata pubblicata nell’ottobre 1996 ed ha suscitato un interesse che possiamo definire eccezionale, se è vero che i volumi richiesti e distribuiti hanno superato le 30.000 copie. I commenti sono stati in generale molto positivi. Nel dicembre 1997, in occasione di un convegno al *Bureau Technique Syndical pour la Santé et Sécurité* a livello europeo, Laurent Vogel ha citato le Linee Guida come “uno dei più efficaci interventi delle pubbliche amministrazioni in campo di assistenza alle aziende e, più in generale, a tutti gli attori della prevenzione, nell’intero panorama europeo”. Sono articolate in 16 monografie. quella a cui si fa qui riferimento è la prima, cioè il Documento n. 1- Linee Guida su Titolo I: La valutazione per il controllo dei rischi.

<sup>7</sup> [www.ispesl.it/linee\\_guida/generali/linee\\_su\\_626/doc1.htm](http://www.ispesl.it/linee_guida/generali/linee_su_626/doc1.htm)

<sup>8</sup> Consapevoli del dibattito dottrinale sviluppatosi intorno ai dettati normativi europei e nazionali con riferimento alla natura primaria e/o secondaria degli obblighi di prevenzione, l’argomentazione qui sviluppata è riferita ai soli obblighi di prevenzione primaria, intesa come quel complesso di azioni volte a *evitare* il rischio, ovvero ad opporsi al suo manifestarsi intervenendo sull’agente/i che potrebbe attivarlo (Maggi, 1996/1997). La prevenzione secondaria, invece, concerne gli interventi posti in atto quando il rischio si è già concretamente manifestato, al fine di *eliminarlo* o *ridurlo*, e opponendosi al manifestarsi del danno attraverso una diagnosi precoce.

3. Identificazione dei lavoratori esposti
4. Stima dell'entità dell'esposizione ai fattori di rischio
5. Valutazione dei rischi
6. Individuazione misure di prevenzione e protezione e programmazione degli interventi.

La *fase preliminare* riguarda l'attenta ricognizione delle caratteristiche dell'attività lavorativa svolta in aggregati quali "uffici", "reparti", "linee", in cui, secondo il linguaggio aziendale, risulta articolata l'attività lavorativa complessiva della realtà organizzata. Detta ricognizione si sostanzia nella descrizione della sequenza ordinata delle lavorazioni del ciclo produttivo, delle sue finalità, delle macchine, impianti e apparecchiature utilizzate, delle sostanze impiegate e/o prodotte e di eventuali prodotti intermedi, dei compiti assegnati ai lavoratori, delle caratteristiche strutturali dell'ambiente di lavoro (superficie, volume, porte, finestre, ecc.).

Terminata la fase preliminare, si procede (*seconda fase*) all'identificazione dei pericoli o fattori di rischio. Secondo la definizione fornita dagli orientamenti CEE, il pericolo rappresenta la "proprietà o qualità intrinseca di una determinata entità (sostanza, attrezzo, situazione fisica esistente, metodo) avente potenzialità di causare danni". Nelle Linee Guida, come sinonimo di "pericolo", è anche utilizzato il termine "fattore di rischio". L'identificazione dei fattori di rischio deve essere guidata dal riferimento a norme di legge e standard tecnici, dai dati desunti dall'esperienza, dalle informazioni raccolte presso varie fonti, di cui viene fornito un elenco non esaustivo: denunce di impianti e verifiche periodiche, registro delle manutenzioni ordinarie e straordinarie, schede di sicurezza di sostanze, prodotti, apparecchiature, impianti in uso, schede tecniche e manuali operativi di macchine e impianti, risultati di precedenti indagini condotte sulla sicurezza e sull'igiene del lavoro inclusi i verbali di prescrizione degli organi di vigilanza, risultati di eventuali misurazioni di igiene industriale, risultati collettivi anonimi di controlli sanitari periodici, denunce INAIL su casi di malattie professionali, dati sugli infortuni, attinti dall'apposito registro, e incidenti avvenuti, atti autorizzativi, elenco e

caratteristiche dei dispositivi di protezione individuale forniti ai lavoratori, modalità pratiche di distribuzione/ricambio dei dispositivi di protezione individuale, studi epidemiologici. Al fine di agevolare gli operatori nell'identificazione dei pericoli, le Linee Guida riportano la classificazione di pericoli o fattori di rischio contenuta negli orientamenti CEE riguardo alla valutazione dei rischi sul lavoro.

Successiva all'identificazione dei pericoli o fattori di rischio è l'identificazione dei lavoratori esposti (*terza fase*), che consiste nell'evidenziare il numero dei lavoratori che, individualmente o come gruppo omogeneo, sono o possono essere esposti a uno o più pericoli messi in luce dalla fase precedente. Identificati i pericoli e individuati i lavoratori esposti, si procede (*quarta fase*) alla stima dell'entità dell'esposizione ai pericoli, intesa, tecnicamente, come valutazione della "dose di contaminante" che i lavoratori, identificati nella fase precedente, riceveranno. A questo proposito, le Linee Guida distinguono tra una valutazione approssimata, induttiva o semiquantitativa, e una valutazione più specifica e approfondita, basata su criteri e misure di igiene industriale e indicata in particolari casi.

Individuati i fattori di rischio, identificati i lavoratori esposti e stimata l'entità dell'esposizione ai fattori di rischio, si passa alla (*quinta fase*) valutazione dei rischi in senso stretto: poiché il rischio è definito, in accordo agli orientamenti CEE, come "probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione a un determinato fattore", esso si calcola come prodotto tra la probabilità del danno (che si verifichi un danno) e la possibile entità del danno (possibile gravità degli effetti dannosi). A questi fini, utile è il riferimento a norme di buona tecnica o ai risultati di studi epidemiologici - che indagano le relazioni di causa-effetto tra fattori di rischio e danni - e, più precisamente, ai TLV - valori limite di esposizione - alcuni dei quali sono anche previsti da norme specifiche di legge (quali quelle concernenti l'esposizione a rumore, piombo, amianto), agli Indici Biologici di Esposizione (nel caso di rischi chimici, fisici e biologici), agli Indici di Incidenza, Frequenza e Gravità (nel caso ci si confronti con rischi di infortuni). Ai fini di agevolare gli



operatori nella valutazione dei rischi, le Linee Guida ne forniscono uno schema di classificazione dei rischi (Tavola 1). Dall'incrocio tra la probabilità del verificarsi di un danno e la sua gravità, risulta una classificazione dei rischi, da quelli meno rilevanti (+) a quelli più rilevanti (+++++), utile anche a generare un ordine di priorità delle misure da adottare; l'incidente con conseguenze mortali, anche se improbabile, va considerato come priorità nella programmazione delle misure di prevenzione.

**Tavola 1:** *Classificazione del rischio*

	<b>Gravità del danno (lesioni, disturbi, patologie)</b>		
<b>Probabilità del verificarsi del danno</b>	Danno lieve (disturbi, lesioni rapidamente reversibili)	Danno (lesioni o disturbi) di modesta entità	Danno (lesione/patologia) grave/Incidente mortale
Improbabile	+	++	+++
Poco probabile	++	+++	++++
Probabile	+++	++++	+++++

Fonte: Linee guida per l'applicazione del D. Lgs 626/94, Documento 1: Valutazione per il controllo dei rischi

Complessivamente, la valutazione dei rischi può condurre alle seguenti possibili conclusioni:

- "non vi sono prove che esistano o meno rischi";
- "i rischi sono attualmente insignificanti e non è ragionevolmente prevedibile che aumentino in futuro";
- "i rischi sono sotto controllo a un livello accettabile", conformemente a norme legali (comunitarie o nazionali), norme e orientamenti pubblicati (ad esempio: norme tecniche nazionali, codici di buona pratica, livelli di esposizione, norme

delle associazioni professionali, orientamenti dei fabbricanti, dati desunti da indagini su larga scala effettuate in realtà lavorative similari e di riconosciuta validità scientifica, dati di condizioni di esposizione similari riscontrati nello stesso settore operativo in considerazione di consolidate esperienze)”

- “i rischi sono sotto controllo, ma è legittimo pensare che aumenteranno in futuro”;

- “vi sono rischi elevati e non adeguatamente controllati”.

Le conclusioni tratte dalla fase di valutazione dei rischi costituiscono la base per procedere (*sesta fase*) alla individuazione delle misure di prevenzione e protezione e alla programmazione degli interventi.

### **La procedura di valutazione (per il controllo) dei rischi: analisi**

Il termine “fattore di rischio” indica “l’esistenza di un pericolo da cui possa derivare un rischio per i lavoratori”. Questa definizione ha un preciso significato metodologico in quanto implica precise scelte interpretative dei rapporti tra, rispettivamente, fattori di rischio/pericoli e rischi (causalità necessaria), e fattori di rischio/pericoli e danni (causalità probabilistica).

#### *Fattori di rischio e rischi*

Nel termine “fattore” “è incluso il significato del fare, cioè del produrre, che è proprio della spiegazione causale” (Abbagnano, 1959: 89). “Secondo la spiegazione causale, un oggetto risulta spiegato se se ne può assegnare la causa” ... “La causa è ciò che, se si verifica, necessariamente si verifica l’oggetto di cui è causa. Essa è quindi il fattore di quest’oggetto, nel senso che infallibilmente lo produce o lo pone in essere” (*ibidem*: 85).

La struttura logica della spiegazione causale-deduttiva è la seguente (Hempel, 1965: 234): “La spiegazione del verificarsi di un evento E” (effetto) “in un certo luogo e in un certo tempo consiste nell’indicare le cause o fattori determinanti di E”. Essa presuppone quindi che l’evento da spiegare sia inserito in una classe di eventi omogenei e che sia determinato un complesso di antecedenti che costituiscono le sue condizioni (le condizioni iniziali e

vincolanti per il verificarsi dell'evento finale, le sue condizioni determinanti), sulla base del riferimento a ipotesi generali, empiricamente confermate, che asseriscono la connessione costante tra la classe a cui appartiene l'evento da spiegare e le classi dei suoi antecedenti.

Quindi, nella procedura "consolidata" di valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza delle persone al lavoro, la spiegazione dei rapporti tra fattori di rischio (o pericoli) e rischi è basata su leggi o ipotesi universali che enunciano relazioni necessarie/costanti/invariabili tra classi di fenomeni. Questa scelta metodologica implica che la valutazione dei rischi si esprima nella ricerca delle condizioni iniziali e vincolanti (pericoli o fattori di rischio presenti nella situazione di lavoro in analisi), da cui il rischio può essere dedotto secondo ipotesi generali, empiricamente confermate (quali, ad esempio, quelle espresse da studi epidemiologici e indici di igiene industriale), che asseriscono la relazione invariabile tra il verificarsi del rischio, quale evento riconducibile alla classe degli effetti da spiegare, e il verificarsi dei fattori di rischio, quali eventi riconducibili alla classe delle condizioni determinanti. Da ciò consegue che identificati e classificati i fattori di rischio presenti nella situazione di lavoro, individuati i lavoratori esposti, valutate le modalità e entità di esposizione, note le ipotesi empiriche universali, il rendersi attuale di una classe di rischio può essere valutato (e previsto)<sup>9</sup> con certezza.

#### *Fattori di rischio e danni*

Il rischio, già negli orientamenti CEE riguardo alla valutazione dei rischi sul lavoro, è definito come la "probabilità che sia raggiunto il livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego e/o esposizione nonché dimensione possibile del danno stesso". Quindi, il verificarsi di un danno dipende dall'esposizione a un fattore di rischio secondo relazioni non necessarie ma, solo, probabili. Diversamente dal rischio, che è dedotto necessariamente dal fattore di rischio in base al riferimento a regolarità universali della specie "in

---

<sup>9</sup> Come sappiamo da Hempel (1966), la struttura logica di spiegazione e previsione coincidono.

ogni luogo e tempo in cui si verifica un fattore di rischio, si verifica un rischio”, il verificarsi del danno è dedotto dalla presenza del fattore di rischio in base a generalizzazioni “statistiche” o “probabilistiche”. Queste generalizzazioni, come evidenzia Nagel (1961; trad. it., 1965: 517) “posseggono un campo relativamente limitato di applicazione valida (o una generalità di ordine inferiore)”; esse “[...] asseriscono relazioni di dipendenza valide tra fenomeni determinati, soltanto in una frazione (specificata in modo più o meno preciso) dei casi particolari di quei fenomeni, invece che invariabilmente o con universalità rigorosa” (*ibidem*). Poiché la formulazione di previsioni sicure presuppone il riferimento a regolarità empiriche “universali”, ovvero a relazioni di dipendenza di validità assoluta tra classi di fenomeni determinati, ne consegue che, noto il fattore di rischio, è preclusa ogni previsione infallibile del verificarsi del danno, essendo possibile solo una previsione probabile.

In questa logica, la spiegazione di un evento coincide con la determinazione delle classi delle sue condizioni determinanti, attraverso il riferimento a ipotesi empiriche che asseriscono la relazione, necessaria o probabilistica, tra la classe a cui appartiene il fenomeno da spiegare e le classi dei suoi antecedenti/determinanti. Secondo questa logica, la spiegazione dei rischi impone e presuppone quindi di *classificare* i rischi (evento da spiegare) e di individuare *le classi* di fattori di rischio/pericoli (condizioni antecedenti determinanti). Infatti, le Linee Guida sono corredate da una classificazione dei rischi (rischi chimici, rischi meccanici, rischi conseguenti all’esposizione alla classe di pericoli da impianti elettrici, rischi di incendio-esplosione) e da una classificazione dei fattori di rischio.

La classificazione è un’operazione che consiste nel creare, in relazione all’universo di oggetti e eventi del mondo empirico, due o più sottoinsiemi o raggruppamenti, all’interno dei quali includere o assegnare i singoli oggetti e eventi empiricamente osservati<sup>10</sup>. Quindi, come la classificazione in generale si compie con riferimento a oggetti ed eventi empiricamente osservati, così la

---

<sup>10</sup> Tali raggruppamenti possono essere individuati in base a una o più proprietà/attributi dell’oggetto/evento che lo distinguono dagli altri ovvero in base a similarità percepite tra gli eventi/oggetti in relazione a una o più proprietà (Marradi, 1992).

classificazione dei rischi e dei fattori di rischio si compie *con riferimento a una situazione di lavoro concreta*: essa implica di assumere la situazione di lavoro concreta quale unità di analisi. E infatti, la procedura “consolidata” qui descritta prevede una fase preliminare di ricognizione/descrizione della situazione di lavoro in essere, delle sue caratteristiche e dell’attività lavorativa svolta.

## **Conclusioni**

La valutazione dei rischi condotta secondo il metodo “consolidato” si sostanzia nella “valutazione della probabilità che si verifichi un danno e delle dimensioni possibili del danno, nelle condizioni *in atto* di impiego e esposizione”. Si tratta quindi di un intervento sui rischi effettivi, e dunque già presenti nel processo produttivo concreto, in quanto conseguenti all’esposizione ai fattori di rischio/pericoli implicati dalla configurazione *in essere* della situazione di lavoro. Ma se le misure di prevenzione sono individuate in base ai rischi effettivi riscontrati nella situazione di lavoro in essere, esse potranno essere poste in essere solo quando il rischio si è già concretamente manifestato, con il fine di eliminarlo o ridurlo (prevenzione secondaria).

L’assunzione della situazione di lavoro concreta quale unità di analisi preclude pertanto l’individuazione di misure di prevenzione volte a *evitare* il rischio, mediante un’azione rivolta all’agente che lo potrebbe attivare: in altre parole, il metodo “consolidato” di valutazione dei rischi è inadeguato, in quanto preclude *ab origine*, la prevenzione primaria. Ciò significa anche l’impossibilità di valutare i rischi conseguenti a scelte possibili, ma non ancora attuate, di (ri)configurazione della situazione di lavoro (quali, ad esempio, quelle indicate nell’art. 6, n. 3, lett. *a, c* della Direttiva 89/391/CEE, concernenti le attrezzature di lavoro, le sostanze e i preparati chimici, la sistemazione dei luoghi di lavoro).

In sintesi, in ragione della sottostante scelta interpretativa (spiegazione dei rapporti necessari tra fattori di rischio e rischi) e dell’operazione concettuale che questa presuppone (classificazione dei fattori di rischio e dei rischi), il metodo di analisi del lavoro e di valutazione dei rischi “consolidato” risulta

inadeguato a perseguire obiettivi di prevenzione primaria. Al più, esso può condurre all'individuazione di misure di prevenzione secondaria, volte ad opporsi al rendersi attuale del danno attraverso una diagnosi precoce e grazie all'aiuto degli indicatori di esposizione al rischio<sup>11</sup>.

### Riferimenti bibliografici

ABBAGNANO N.

1959 *Problemi di sociologia*, Taylor, Torino.

HEMPEL C. G.

1965 *Aspects of Scientific Explanation*, New York: The Free Press.

1966 *Philosophy of Natural Science*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

MAGGI B.

1997 Analisi e progettazione del lavoro per la tutela della salute. L'orientamento innovativo del d.lgs. 626/94, in Montuschi L. (Ed.), *Ambiente, salute e sicurezza*: 323-350, Giappichelli, Torino.

MARRADI A.

1992 Classificazioni, tipologie, tassonomie, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. II: 22-30, Roma: Treccani.

NAGEL E.

1961 *The Structure of Science*, New Kork: Harcourt, Brace and World (Italian ed. *La struttura della scienza*, Milano: Feltrinelli, 1965).

---

<sup>11</sup> L'adeguatezza del metodo "consolidato" nel perseguire gli obiettivi/obblighi di prevenzione secondaria è peraltro subordinata, in teoria e per legge, al coinvolgimento attivo dei lavoratori nell'analisi della situazione di lavoro e nell'individuazione delle soluzioni alternative, fatto questo sovente disatteso o male interpretato nella prassi.