

DSL

2-2021

Il d.lgs. 81/08: genesi ed applicazione della disciplina sulla salute e sicurezza sul lavoro. Alberto Andreani e la sicurezza sul lavoro (in memoria)

a cura di Paolo Pascucci e Eugenio Sorrentino

Pubbllichiamo gli interventi presentati nel webinar organizzato il 25 novembre 2021 dall'Istituto Superiore di Sanità, con il patrocinio dell'Osservatorio "Olympus" dell'Università di Urbino Carlo Bo e della Direzione Regionale Marche dell'INAIL, per ricordare Alberto Andreani e per riflettere su alcune delle principali problematiche della tutela della salute e sicurezza sul lavoro a cui egli ha dedicato tutto il suo impegno professionale.

PRESENTAZIONE

Giuliano Tagliavento *

Oggi sono collegate con noi circa trecento persone e moderare questo incontro mi desta la stessa emozione provata in occasione della relazione sullo stato della vigilanza in materia di salute e sicurezza nel lavoro che il Coordinamento tecnico interregionale mi affidò in occasione della prima, ed ahimè ultima, Conferenza nazionale del Servizio sanitario nazionale sulla promozione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro promossa dal Ministero della Salute e tenutosi a Torino nel giugno 2007.

Eravamo circa seicentocinquanta al Lingotto e la sera prima chiesi ad Alberto Andreani e Paolo Pascucci di aiutarmi in una ultima rilettura critica del contenuto della relazione. Come in ogni occasione, il loro contributo fu determinante nel focalizzare la tematica.

Con Alberto ci conoscevamo e lavoravamo insieme nel Coordinamento tecnico interregionale per conto della Regione Marche sin dalla seconda metà degli anni novanta, ma, certamente, il periodo storico che va dal 2005 al 2010 è stato quello nel quale con maggior forza e nitidezza l'esperienza di prevenzione concreta maturata nei territori è stata accolta e raccolta dalle sedi istituzionali più elevate, così come il rapporto di reciproca stima e di amicizia tra noi è divenuto più intenso.

* Già dirigente della Regione Marche.

Credo che ciò sia dipeso da alcuni aspetti comuni del nostro quotidiano modo di agire: la curiosità del continuare ad imparare osservando la mutevole realtà che ci circonda; il non voler abdicare alla richiesta di soluzioni rapide ed emotivamente coinvolgenti in assenza di un adeguato studio tecnico dei problemi da risolvere; l'orientamento verso la ricerca di soluzioni concrete e fattibili ai problemi posti; avere ideali senza essere ideologici e, conseguentemente, essere disponibili ai contributi di tutti coloro che avessero realmente a cuore gli stessi concreti obiettivi di salute e sicurezza del lavoro.

Io ho scelto di lavorare solo nel servizio pubblico, Alberto è riuscito a mantenere l'*imprinting* del *public servant* anche quando ha lasciato il servizio pubblico ed ha avviato la propria attività libero professionale. Non era cosa facile.

Non penso che sia un caso se le relazioni di oggi saranno svolte da profondi conoscitori della materia, di diversa provenienza professionale, accomunati però da una conoscenza non solo professionale di Alberto Andreani: penso che sia la conseguenza naturale del suo modo di essere e di porsi verso gli altri e verso il mondo.

Nel passare la parola a Luca Andreani, consentitemi di esprimere la mia vicinanza ed affetto a lui ed a tutta la famiglia che, sino ad oggi, non sono riuscito ad esprimere perché non riesco a considerare come dato di realtà l'assenza di Alberto.

Questa difficoltà mi risulta ancor più forte in questi giorni nei quali, a mio avviso, si stanno compiendo atti legislativi di modifica del d.lgs. n. 81/2008 che, metodologicamente e conseguentemente nei contenuti, vanno in senso opposto a quanto insieme anche ad Alberto abbiamo realizzato con molti dei presenti, nella breve ma intensa e feconda stagione che ha avuto come risultato proprio il d.lgs. n. 81/2008 del quale oggi tratteremo.

* * *

LE ATTIVITÀ DI ALBERTO ANDREANI

Luca Andreani *

Non posso iniziare senza prima ringraziare l'Istituto Superiore di Sanità, nelle persone del Direttore generale Prof. Piccioli che ha sostenuto questo evento e del dott. Sorrentino, RSPP dell'Istituto, per la magnifica organizzazione e gli enti che hanno concesso il proprio patrocinio, l'Osservatorio "Olympus" dell'Università di Urbino e l'INAIL Marche.

Ringrazio anche tutti i relatori che avevano un rapporto non solo lavorativo con mio padre ma anche di amicizia e stima dopo tanti anni di collaborazione. Ringrazio tutti i partecipanti per averci – parlo anche a nome della mia famiglia – dato la possibilità di ricordare mio padre in un'occasione così importante.

* Consulente e responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

Parlare delle attività di mio padre non è facile per me: c'è l'aspetto emotivo (che proverò a tenere sotto controllo) e quello professionale; forse non basterebbe un decennio per raccontarlo, ma proverò ad essere sintetico.

Nel 1975, a soli 25 anni, Alberto entrò a far parte dell'ENPI, l'Ente Nazionale Prevenzioni Infortuni, che aveva lo scopo di promuovere e sviluppare i mezzi per prevenire gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Per quasi venti anni è stato nella pubblica amministrazione andando in seguito a dirigere il Presidio Multizonale di Sanità Pubblica dell'Unità Sanitaria Locale di Pesaro avendo l'incarico di UPG.

Nel 1994 lasciò la pubblica amministrazione, e non serve ricordare cosa in quell'anno accadde con l'entrata in vigore del famosissimo d.lgs. n. 626.

In quell'anno decise di fondare uno studio di consulenza, pensando ad un centro di servizi in materia di igiene e sicurezza del lavoro: da qui il nome della società che ha fondato, il Centro antinfortunistico, di cui oggi raccolgo il testimone insieme alle mie due sorelle Alessia e Michela. Una delle sue frasi che molti di voi conoscono è: “non sono un ingegnere, ma mi occupo di sicurezza”.

Gli anni successivi sono stati un'*escalation* di successi e di grandi soddisfazioni personali. Membro del Comitato tecnico-scientifico dell'ISPESL dal 1995 al 1998. Dal 1996 al 2006 magistrato onorario del Tribunale di Pesaro con funzioni di pubblico ministero e giudice. Poi professore a contratto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino con l'insegnamento di “Diritto dei sistemi di gestione della sicurezza del lavoro”, avviando un'interminabile collaborazione con il professor Pascucci che lo portò a sostenere la nascita dell'Osservatorio “Olympus” diventandone il coordinatore scientifico. È stato rappresentante della Regione Marche nel Gruppo tecnico interregionale per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di lavoro e qui non posso non citare la feconda collaborazione con il dottor Giuliano Tagliavento, con l'ingegner Marco Masi, con l'avvocato Lorenzo Fantini. È stato anche membro della Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro e componente della Commissione per gli interpelli di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 81/2008. E ha collaborato alla stesura del Titolo I di quest'ultimo decreto. Ricordo che spesso gli dicevo: “vedi, ti hanno fatto un regalo, lo hanno pubblicato proprio il 9 aprile, il giorno del tuo compleanno”.

È stato autore di tantissime pubblicazioni, tra le quali le Linee guida per l'applicazione del d.lgs. n. 626/1994 a cura del coordinamento delle Regioni e delle Province autonome nel 1999, i volumi sui Sistemi di gestione per la sicurezza, la salute e l'ambiente nel 2004, sul Testo unico aggiornato nel 2009, curato insieme all'ingegner Marco Masi e alla dottoressa Gioconda Rapuano, sulla Gestione dei nuovi obblighi di formazione nel 2012 e 2016 e sulle Regole della formazione per RSPP e ASPP in collaborazione con la dottoressa Cinzia Frascheri, sui Modelli organizzativi e l'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 nel 2014, e qui desidero ricordare la collaborazione con il dottor Giuseppe Mulazzi e la Fondazione Rubes Triva

sull'asseverazione dei modelli organizzativi, fino alle pubblicazioni più recenti legate all'emergenza sanitaria.

Tante sono state le sue collaborazioni a livello nazionale: cito quella con il dottor Antonio Terracina sui sistemi di gestione, con cui organizzammo un bellissimo corso relativo alla transizione tra la "18001" e la "45001", e quella con l'Istituto Superiore di Sanità grazie alla quale conobbi il dottor Eugenio Sorrentino con cui collaborammo alla revisione del loro documento di valutazione dei rischi. E, accanto a tutto questo, oltre un decennio di convegni e collaborazioni con il dottor Beniamino Deidda.

Infinite le iniziative di formazione nelle quali era coinvolto girando come una pallina magica per tutta l'Italia – un pomeriggio era a Milano e la mattina dopo era capace di essere in Sicilia – perché la formazione lo affascinava e ha sempre creduto che sia l'arma in più per divulgare la cultura della sicurezza.

Chi di voi lo ha conosciuto meglio lo ricorderà in questi ultimi due anni bloccato in casa senza poter girare per l'Italia ed entrare nelle aule di formazione, Ciononostante la pandemia non l'aveva fermato e dal suo "bunkerino" – così chiamava lo studio realizzato in casa – passava interminabili giornate collegato con il suo p.c. a fare ore e ore di formazione in videoconferenza e anche quelle con eccellenti risultati.

Le persone che hanno avuto la fortuna di avere mio padre come docente/relatore mi hanno raccontato che grazie a lui uscivano non tanto con un attestato di formazione, ma con una miglior consapevolezza sugli obblighi e sulle responsabilità della sicurezza.

La riflessione sulla formazione lo ha sempre indotto ad affrontare il tema successivo dei comportamenti: ripeteva sempre che a nulla serve formare i datori di lavoro, i propri dirigenti, i preposti e i lavoratori se poi si tollerano o addirittura si stabiliscono comportamenti non coerenti con tali insegnamenti.

Cito un passo di una sua pubblicazione che rileggo molto spesso: "nessuna organizzazione – indipendentemente dalle proprie dimensioni – può fare, ormai, più a meno di ancorare le proprie procedure di sicurezza alla valutazione dei rischi, che deve dare il via ad una serie di attività non solo tecniche ma soprattutto umane e comportamentali, sulle quali una corretta ed adeguata formazione ha un ruolo determinante: tale formazione non può, per sua natura, essere un adempimento formale e generale, ma deve essere mirata ai destinatari e commisurata ai rischi esistenti".

Concludo dicendovi che la cosa che più mi ha colpito è stata la grandissima vicinanza e gratitudine avuta da molti di voi, che hanno ricordato come mio padre, prima di essere un "vero" esperto della materia della salute e sicurezza, stimato a livello nazionale, fosse una persona di rara sensibilità e con grandi capacità di ascolto, il cosiddetto "uomo di squadra" perché, come lui amava ripetere, per poter divulgare la sicurezza del lavoro devono essere coinvolte tutte le figure (dal datore di lavoro all'ultimo lavoratore appena assunto) e credo questa oggi sia una giornata perfetta per fare tutto questo. Grazie a lui e grazie a tutti voi.

* * *

IL D.LGS. N. 81/2008 E I NUOVI SCENARI DEL LAVORO

Paolo Pascucci *

1. Ringrazio l'Istituto Superiore di Sanità e il suo Direttore generale per aver promosso questo evento in ricordo di Alberto Andreani che la mia Università, insieme alla Direzione di Inail Marche, ha immediatamente deciso di patrocinare. E ringrazio tutti coloro che si sono spesi per l'organizzazione di questo incontro: Eugenio Sorrentino, con i suoi collaboratori, e Antonio Terracina che l'hanno ideato. Saluto con affetto le persone più care ad Alberto e porgo a loro e ai partecipanti il saluto del Magnifico Rettore dell'Università di Urbino, del Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dello stesso Ateneo in cui Alberto insegnava e di tutti coloro che, insieme a me, lavorano attorno all'Osservatorio "Olympus".

"Olympus" è il frutto di una ritrovata amicizia tra Alberto e me, che, pur conoscendoci fin da ragazzi, avevamo poi percorso strade diverse. Strade che improvvisamente si sono reintrecciate verso la fine degli anni novanta e che da allora non si sono più divise fino a quel maledetto 18 agosto di quest'anno.

In tutti questi anni abbiamo vissuto esperienze indimenticabili, culminate non solo nella costruzione e nello sviluppo di "Olympus", insieme ai tanti che ci hanno affiancato – tra cui Piera Campanella, Chiara Lazzari, Luciano Angelini, Gabriele Marra, Angelo Delogu, Silvano Costanzi, Michela Bramucci Andreani – ma anche e soprattutto nella partecipazione mia e di Alberto, insieme a molti che oggi qui interverranno, al tavolo tecnico che scrisse il Titolo primo del d.lgs. n. 81/2008. Mi piace qui ricordare che la bozza del testo base dal quale si presero le mosse per costruire quel Titolo primo, lo scrivemmo Alberto ed io, nel suo studio, agli inizi di novembre del 2007, durante il "ponte dei Santi", scomparendo per due o tre giorni dalle nostre famiglie. Ma siamo sempre stati convinti che ne sia valsa la pena.

L'incontro di oggi vuole essere un modo per reincontrare Alberto, per riprendere quel confronto sulle problematiche della salute e sicurezza sul lavoro su cui lui ha costruito con passione e competenza unanimemente riconosciute tutto il suo brillante percorso professionale. Un confronto che tutti noi pensiamo che non debba finire sebbene il destino abbia deciso diversamente.

Nella nostra limitatezza umana, non siamo in grado di ridare la vita quando questa si spegne, ma possiamo mantenere in vita l'unica cosa che non muore: il pensiero di chi ci ha lasciati. E il pensiero di Alberto è stato il pensiero di tanti di noi, che con lui abbiamo condiviso le tante stagioni della complessa vicenda della sicurezza sul lavoro.

Per questo abbiamo deciso di parlare oggi qui di alcune delle tante questioni che promanano dal d.lgs. n. 81/2008. In una stagione nella quale la sicurezza sul

* Professore ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo.

lavoro è purtroppo sempre di stringente attualità e non solo per la drammatica vicenda della pandemia. In una stagione in cui stanno emergendo tentativi riformatori sulla cui reale proficuità il tempo dirà.

Ma la salute e la sicurezza di chi lavora non possono attendere. Né tantomeno la vita di chi lavora. Già ora chiedono risposte credibili in uno scenario in cui il mondo del lavoro sta profondamente cambiando e sempre più urgente diviene la riflessione su come tutelare adeguatamente questi diritti fondamentali.

Una riflessione alla quale Alberto avrebbe dato come sempre il suo prezioso contributo, correndo in lungo e in largo per questo paese in un'opera di conversione al verbo della sicurezza sul lavoro, anzi al verbo della sicurezza organizzata sul lavoro.

Nessuno può dubitare che ci mancherà. Ma nessuno potrà dubitare che almeno per oggi sia qui insieme a noi.

2. Sono certo che a una persona intellettualmente curiosa come Alberto sarebbe piaciuto confrontarsi con il tema che mi è stato affidato: il rapporto tra il d.lgs. n. 81/2008 e i nuovi scenari del mondo del lavoro. Un tema che non può non essere affrontato appunto con curiosità, più con domande che con risposte.

Così come, in questa fase storica, questo tema non può non essere letto anche alla luce di ciò che è accaduto negli ultimi due anni e che purtroppo non si è ancora esaurito.

Con tutta la sua virulenza, la pandemia si è infatti insinuata in una situazione socio-economica già profondamente indebolita dall'onda lunga della crisi finanziaria del 2008, la quale aveva già prodotto significativi sconquassi nel mondo del lavoro dal punto di vista dell'organizzazione dei sistemi produttivi, della tipologia dei contratti di lavoro e delle tutele dei lavoratori, nonché dei livelli occupazionali.

Se, per un verso, la pandemia ha accentuato le evidenti fragilità di settori – come quello dei servizi e, in particolare, quello turistico-alberghiero e della ristorazione – in cui le tutele dei lavoratori erano già ai minimi storici, penalizzandoli anche e soprattutto dal punto di vista occupazionale, per un altro verso, ha anche finito per sdoganare modalità di organizzazione del lavoro che stentavano ad affermarsi come, in particolare, quelle che si fondano sul binomio digitalizzazione/delocalizzazione. E se lo *smart working* emergenziale adottato per motivi precauzionali è stato solo un lontano parente del vero lavoro agile, esso ha comunque contribuito a spazzar via molti pregiudizi sulla possibilità di lavorare da remoto.

Da un altro canto, la pandemia ha anche richiamato prepotentemente l'attenzione su aspetti – come quello della salute e della sicurezza dei lavoratori – normalmente alquanto trascurati al di là della transeunte e talora stucchevole enfasi mediatica che accompagna le tante tragedie sul lavoro.

A ben guardare, lo stesso faticosissimo percorso di uscita dall'emergenza pandemica – la tanto evocata ripresa o ripartenza – sta già evidenziando tutta la

perdurante attualità dei problemi di tutela della sicurezza sul lavoro dove il ritorno alla normalità rischia di riportare in auge la drammatica normalità delle statistiche infortunistiche.

3. Il lavoro del prossimo futuro, ma già dell'oggi, sarà sempre più diversificato, non solo per quanto attiene ai vari contratti di lavoro più o meno flessibili, ma anche per quanto riguarda la sua fenomenologia, tendente a travalicare le tradizionali categorie di spazio e tempo con cui il lavoro è stato tradizionalmente concepito. Un lavoro sempre più destinato a confondersi con la vita, in cui i confini tra il luogo ed il tempo della prestazione lavorativa e le coordinate della vita privata o familiare tendono a sfumare. Un lavoro che con le nuove tecnologie informatiche ci insegue ovunque.

Un lavoro che mentre tende a confondersi con la vita, non è però più il lavoro della vita, sempre più costellata da tante diverse esperienze lavorative con serissimi problemi sul versante formativo e previdenziale.

Un lavoro con un oggetto sempre meno definito, svolto da un lavoratore duttile e capace di rispondere a più richieste, di fare più cose e perseguire più obiettivi.

Un lavoro meno legato alla mera messa a disposizione del tempo e più agganciato a obiettivi e risultati, valutato – anche là dove continui a configurarsi come lavoro subordinato in senso proprio – anche in termini di intraprendenza, discrezionalità e di autonomia.

4. A fronte di questi scenari del lavoro, come se ne può adeguatamente garantire la sicurezza? Sarà ancora possibile affermare i capisaldi della direttiva quadro n. 391/1989/Cee, la quale, mediante il principio/metodo della “prevenzione partecipata”, ha rivoluzionato il modo di intendere quell’obbligo di sicurezza del datore di lavoro che affonda le proprie radici nel vecchio e inossidabile art. 2087 c.c.?

Penso in particolare alla primaria responsabilità del datore di lavoro in merito alla predisposizione di un ambiente di lavoro sicuro nel quale i rischi siano valutati e gestiti adeguatamente; alla configurazione del lavoratore non solo come creditore di sicurezza, ma anche come soggetto responsabilizzato a cooperare attivamente alla garanzia di un contesto di lavoro sicuro per sé e per chi opera accanto a lui; alla rilevanza strategica della formazione come strumento per rendere effettiva la sicurezza sul lavoro; all’importanza della dimensione collettiva della tutela in materia di salute e sicurezza mediante la consultazione e la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori.

5. Tutti questi principi debbono misurarsi con i continui mutamenti che riguardano gli assetti produttivi, le relazioni industriali, nonché gli stessi “paradigmi” del diritto e del rapporto di lavoro. Si pensi solo a come l’internazionalizzazione dei capitali e la segmentazione/frammentazione delle

filieri produttive spesso rendano complessa l'imputazione della effettiva posizione creditoria del datore di lavoro.

Per altro verso, nonostante la lungimirante definizione universalistica di "lavoratore" accolta dal d.lgs. n. 81/2008, nella realtà non è agevole applicare senza adattamenti la disciplina prevista per il lavoratore subordinato standard ai lavoratori non standard o ai lavoratori autonomi che organizzano pur sempre autonomamente la propria attività anche quando questa si inserisce nel ciclo produttivo altrui.

Più volte si è ripetuto, ma quasi sempre invano, che nel caso dei contratti di lavoro subordinato flessibile (contratto a termine, somministrazione, *part-time*, lavoro intermittente) gli adattamenti debbono riguardare non già la quantità di tutela applicabile ma la qualità della stessa, che deve necessariamente tenere conto della principale differenza tra tali contratti e quelli standard, consistente nel diverso livello di contestualizzazione, negli uni e negli altri, del lavoratore nell'ambito dell'organizzazione aziendale. A richiederlo sono le stesse norme europee che per i lavori atipici postulano "la garanzia non delle stesse misure di sicurezza" previste per gli altri lavoratori, "bensì del raggiungimento dello stesso livello di protezione", anche mediante una tutela "differenziale".

6. Uno degli aspetti più delicati riguarda il rilievo sempre più evanescente del luogo di lavoro. Se le nuove tecnologie fanno emergere lavori sempre più sganciati da uno stabile luogo fisico, rischia di sfumare l'equazione "organizzazione-luogo di lavoro" e l'organizzazione nel cui ambito il lavoratore svolge la propria attività va intesa soprattutto come l'insieme delle regole mediante le quali si realizza il progetto produttivo del datore di lavoro, e non più solo come entità fisica corrispondente ad un luogo.

Nella c.d. *gig economy*, in cui l'organizzazione datoriale si identifica con la piattaforma digitale, occorrono regole di sicurezza capaci di "seguire" il lavoratore e non più tarate solo su di un luogo fisico determinato: occorre la "sicurezza dei lavoratori" più che la "sicurezza nei luoghi di lavoro".

Senonché non è facile apprestare un'adeguata tutela per la salute e la sicurezza dei lavoratori che prescindano da uno specifico luogo di lavoro di cui il datore di lavoro non abbia la disponibilità. Quando il luogo di lavoro tende a sfumare i rischi da valutare dovrebbero essere quelli che, almeno in astratto, possono essere ragionevolmente e prevedibilmente riconducibili all'esecuzione di una prestazione di lavoro delocalizzata. Il che comporta la necessità di un'attenta analisi fin dall'origine del processo di lavoro, come impone il principio della prevenzione primaria in virtù del quale i rischi debbono innanzitutto essere evitati o eliminati.

D'altra parte, poiché dalla valutazione dei rischi discende la conformazione degli obblighi di informazione e di formazione, la non disponibilità del luogo della prestazione potrebbe rendere difficile una formazione specifica. La formazione dovrebbe allora indirizzarsi soprattutto sulle specifiche modalità dell'esecuzione

della prestazione lavorativa anche avvalendosi di tecniche di simulazione tali da consentire al lavoratore di apprendere i comportamenti di volta in volta necessari nei vari scenari in cui opera.

Si tratta di problemi attualissimi nel caso del lavoro agile, in relazione al quale non si può ritenere che l'adempimento dell'obbligo datoriale di sicurezza si esaurisca nella consegna al lavoratore dell'informativa sui rischi di cui all'art. 22 della legge n. 81/2017, dovendosi invece valorizzare a fini prevenzionistici anche lo specifico accordo individuale volto all'attivazione di questa modalità lavorativa, nel quale ben potranno essere individuati anche i limiti della mobilità del lavoratore.

Il problema si complica oltremodo quando la delocalizzazione riguarda non già un lavoratore subordinato (qual è pur sempre quello agile) bensì i lavoratori autonomi, per i quali, com'è noto, la disciplina di tutela appare ancora troppo scarna, facendo leva sulle mere facoltà di avvalersi della formazione e della sorveglianza sanitaria ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008. Se si considera l'incerta previsione relativa alla tutela della sicurezza dei *rider* introdotta nel 2019 nel d.lgs. n. 81/2015, meglio avrebbe fatto il legislatore a prevedere una specifica modulazione della tutela del d.lgs. n. 81/2008 capace di adattarsi alle peculiarità di prestazioni lavorative non facilmente sussumibili entro la cornice di tutela generale. Tutele fors'anche più ridotte, ma pensate *ad hoc* in ragione sia della delocalizzazione della prestazione, sia della discrezionalità che la contraddistingua ove si tratti di lavoro autonomo.

7. Un'altra questione sempre più ineludibile riguarda la conciliazione di un'effettiva tutela della sicurezza sul lavoro con l'esigenza delle imprese di disporre in modo flessibile di lavoratori capaci di rispondere immediatamente alle mutevoli esigenze produttive. E a tale proposito emerge tutta l'insoddisfazione per previsioni come quella che oggi consente il completamento della formazione entro un certo lasso di tempo (60 giorni) dopo l'inizio dell'utilizzazione del lavoratore.

Occorre un ripensamento sullo stesso concetto di formazione alla sicurezza sul lavoro facendo sì che essa, oltre a rappresentare un obbligo del datore di lavoro, divenga un vero e proprio patrimonio permanente del lavoratore. Quanto meno la formazione generale sui principi generali in tema di prevenzione e sicurezza sul lavoro dovrebbe essere impartita al lavoratore in momenti prodromici alla costituzione del rapporto di lavoro, dovendo divenire un requisito necessario per la sua occupabilità e, addirittura, per la stessa validità del contratto di lavoro. Bisognerebbe dunque ampliare quel regime di "condizionalità" che già oggi vige per la validità dei contratti di lavoro temporaneo o flessibile facendo sì che essa dipenda non solo dal fatto che il datore di lavoro che se ne vuole avvalere abbia effettuato la valutazione dei rischi, ma anche dal fatto che il lavoratore abbia ricevuto la formazione almeno generale per la sicurezza sul lavoro.

Del resto, da tempo la questione della formazione per la sicurezza costituisce uno degli aspetti più critici della disciplina prevenzionistica. Tra la realtà e la definizione di formazione fornita dal d.lgs. n. 81/2008 (un processo educativo

volto a creare competenze e a condizionare gli abiti mentali) spesso intercorrono anni luce. Basta pensare alla frequente evanescenza della verifica dell'apprendimento, senza trascurare che, nel caso dei dirigenti e dei preposti, una formazione insufficiente o inadeguata potrebbe incrinare la solidità delle loro posizioni di garanzia, con possibili ripercussioni sul piano delle responsabilità datoriali.

Quanto al lavoratore, l'obbligo di formarsi, che si affianca al diritto ad essere formato, enfatizza quella sua responsabilizzazione in tema di sicurezza che traspare a chiare lettere anche nell'art. 20 del d.lgs. n. 81/2008, dedicato al suo obbligo di cooperazione. Una responsabilizzazione che tende ad accentuarsi nel momento in cui la prestazione viene eseguita in condizioni di particolare "autonomia" o al di fuori del tradizionale contesto aziendale, come accade nel lavoro agile o in tutte le occasioni in cui il lavoratore operi in altri "luoghi". Il che, beninteso, non significa che da ciò, in caso di infortunio, scaturisca alcun automatico esonero delle responsabilità datoriali. Emerge qui l'esigenza di un ruolo attivo del lavoratore nel processo formativo, dovendo egli concorrere all'identificazione di quei fabbisogni formativi che possono essere ben diversi da quelli che emergono in relazione al lavoro "interno" all'azienda. E qui un ruolo particolarmente rilevante può e deve essere giocato dal patto individuale di lavoro agile che dovrebbe confezionare "su misura" il pacchetto di misure di tutela necessarie per quel lavoratore.

D'altronde, ove al lavoratore agile sia stata fornita una formazione effettivamente adeguata e sufficiente nei termini di cui si è parlato, ciò non potrà non rilevare in sede di valutazione delle eventuali responsabilità in caso di infortunio, proprio per l'intima connessione che la legge istituisce tra formazione e lavoro sicuro, ferme restando le ulteriori valutazioni relative ad eventuali corresponsabilità datoriali e senza trascurare che la "sostanziale autonomia" con cui il lavoratore agile normalmente opera non può non essere tenuta nella giusta considerazione. Così, nel caso di lavoro agile o remotizzato, ci si potrebbe chiedere se l'obbligo datoriale di vigilanza sul comportamento del lavoratore non debba essere interpretato tenendo conto sia del livello di competenza acquisita dal singolo lavoratore grazie alla formazione ricevuta, sia di quella "sostanziale autonomia" con cui è resa la prestazione. Il che non significa esentare il datore di lavoro dall'onere-obbligo di vigilanza, ma piuttosto ricondurre tale obbligo entro una sfera di ragionevolezza da valutare a seconda delle caratteristiche di ciascun lavoratore, della formazione da lui ricevuta e, soprattutto, di come egli abbia introiettato tale formazione.

Agli evidenti problemi di praticabilità dell'obbligo di vigilanza nel caso dei lavori delocalizzati si potrebbe forse ovviare tramite strumenti che consentano al datore di lavoro di essere costantemente tenuto al corrente sull'andamento dell'esecuzione della prestazione, come, ad esempio, la periodica comunicazione/trasmisione da parte del lavoratore di riscontri, dai quali il datore di lavoro possa evincere eventuali anomalie (come i *near miss*), con ciò che ne può conseguire in merito alle sue necessarie "azioni correttive". Strumenti che

potrebbero essere utilmente considerati anche nell'ambito dei modelli di organizzazione e di gestione e che possono rivelarsi quanto mai utili anche a questo proposito.

8. Da quanto detto emerge l'esigenza di un sistema di prevenzione per certi versi nuovo, capace di travalicare i confini spaziali e temporali del tradizionale lavoro in fabbrica e che, tuttavia, può prescindere da un'adeguata organizzazione partecipata, anche per quanto attiene al fondamentale contributo dei rappresentanti dei lavoratori ai quali i nuovi scenari del lavoro pongono nuove sfide.

D'altronde sarebbe illusorio affrontare i problemi della sicurezza sul lavoro non considerando che, proprio perché essa ha a che fare con un'attività economica organizzata, deve necessariamente essere riguardata in un'ottica organizzativa, sia rispetto alla "dimensione genetica" dei problemi di sicurezza, perché la fonte dei rischi è innanzitutto l'organizzazione del lavoro, sia per quanto riguarda il "profilo metodologico" con cui rendere efficace la prevenzione in azienda, che non può prescindere da un approccio organizzato fondato su procedure trasparenti e tracciabili, contrastando la frequente opacità dell'organizzazione aziendale. E, a tale proposito, emerge l'esigenza di valorizzare ancor più l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro, utili non solo per l'esonero della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 in caso di gravi infortuni, ma anche come metodo per rafforzare la certezza dell'adempimento dei precetti prevenzionistici.

9. Sarebbe altrettanto illusorio ed antistorico affrontare oggi le questioni della sicurezza sul lavoro senza tenere in debito conto anche la più generale questione ambientale. Un aspetto che il d.lgs. n. 81/2008 ha colto con lungimiranza quando, definendo il concetto di prevenzione, ha evocato anche il rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno.

Sebbene non sia facile individuare se e fino a che punto l'obbligo di sicurezza possa estendersi in termini di sostenibilità ambientale, non si dovrebbe però trascurare come sia i delitti riconducibili agli infortuni sul lavoro sia quelli ambientali rientrano tra i reati presupposto ai quali si riconduce la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 e, altresì, come da tale responsabilità la società può essere esonerata ove dimostri di aver adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e di gestione. Un modello che, pur basandosi su specifici sistemi di gestione delle materie in questione – sicurezza sul lavoro o ambiente – non può prescindere da alcuni elementi validi per ogni materia: la presenza di un organismo di vigilanza, di un sistema disciplinare e di un codice etico.

La verità è che sicurezza sul lavoro e ambiente costituiscono, insieme ad altri aspetti, i tasselli di una strategia aziendale integrata in cui risultano inestricabilmente connessi.

Alberto lo aveva intuito da tempo e ribadirlo oggi costituisce il miglior modo per ricordarlo.

* * *

LA NASCITA E L'EVOLUZIONE DEL D.LGS. N. 81/2008

Lorenzo Fantini *

Nel salutare come elemento comunque positivo il ritorno dell'attenzione dell'opinione pubblica e anche di Governo e Parlamento rispetto al tema della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali in questo ultimo scorcio di 2021, con tanto di concretizzazione di tale attenzione in provvedimenti legislativi di rilievo, mi permetto di ricordare a tutti come nel periodo tra il 2007 e il 2009 tale interesse fosse particolarmente presente. Infatti, soprattutto per effetto dei continui richiami del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, i due anni citati possono assolutamente definirsi – senza timore di esagerare quanto ad enfasi – storici per la salute e sicurezza sul lavoro.

Innanzitutto, la l. 3 agosto 2007, n. 123 aveva già introdotto importanti modifiche alle disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (ne ricordo solo una, il documento unico di valutazione dei rischi da interferenza delle lavorazioni nella gestione degli appalti non edili o di ingegneria civile) prevedendo al contempo – attraverso l'identificazione dei criteri di delega per la creazione del c.d. “testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro – una operazione di riorganizzazione e rafforzamento della regolamentazione in materia. Le ragioni e allo stesso tempo l'obiettivo di tale operazione sono chiaramente identificate nelle prime righe della Relazione illustrativa al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, che riporto testualmente di seguito: “La normativa in materia di sicurezza è il risultato di una stratificazione di norme, molte delle quali di derivazione comunitaria, emanate nell'arco di quasi sessanta anni. Il Governo, nella consapevolezza della assoluta priorità della materia della sicurezza, ha perseguito con convinzione l'obiettivo di procedere al riassetto ed alla riforma delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. A tale scopo, la legge delega 3 agosto 2007, n. 123, ha previsto, non solo un'operazione di riorganizzazione della normativa di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro bensì anche la rivisitazione della medesima materia attraverso l'armonizzazione di tutte le leggi vigenti in una logica unitaria ed innovativa e nel pieno rispetto delle previsioni dell'art. 117 della Costituzione, il cui terzo comma attribuisce alla competenza ripartita di Stato e Regioni la materia della tutela e sicurezza del lavoro”.

Il lavoro di redazione del d.lgs. n. 81/2008 è stato lungo e faticoso, ma realizzato da tutti coloro che hanno ad esso contribuito (mi riferisco a pubbliche amministrazioni, parti sociali ma anche associazioni professionali e altri *stakeholders*)

* Avvocato, già dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

nella piena consapevolezza dell'importanza dell'attività e della condivisione di un unico obiettivo: aumentare i livelli di tutela in tutti i luoghi di lavoro, pubblici o privati. Ciò emerge sempre nella citata Relazione introduttiva, che illustra i riferimenti del “testo unico” e il contesto in cui il provvedimento prende vita come di seguito: “Il presente decreto legislativo è stato elaborato nel pieno rispetto della filosofia delle direttive comunitarie in materia e del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, il quale – come noto – trova i suoi capisaldi nella programmazione della sicurezza in azienda, da realizzare tramite la partecipazione di tutti i soggetti delle comunità di lavoro. Il decreto è stato predisposto all'esito di un serrato e costante confronto con le Regioni, gli enti competenti in materia e le parti sociali e tenendo conto di ogni altra segnalazione, proveniente da organizzazioni ed associazioni con competenze in materia, comunque pervenuta ai Ministeri competenti – di iniziativa congiunta dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della salute e secondo una tecnica legislativa largamente ispirata alla matrice europea (direttive CE) ed internazionale (Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro).

Spesso mi viene chiesto – in contesti di consulenza o in eventi pubblici – quale sia l'elemento di maggiore novità contenuto nel d.lgs. n. 81/2008 rispetto al d.lgs. n. 626/1994, che ne costituisce senza alcun dubbio il più importante precedente, logico prima ancora che cronologico. Nel rispondere a questa domanda non posso che pensare al contributo che in quei tavoli di lavoro (in particolare, nelle riunioni che tra il 2007 e i primi mesi del 2008 sono state dedicate alla redazione del Titolo I del provvedimento, alle quali entrambi abbiamo sempre partecipato) ha fornito Alberto, il quale non ha mai mancato di sottolineare l'importanza di valorizzare nel provvedimento che stavamo creando l'elemento dell'organizzazione aziendale come principio essenziale ed imprescindibile per una efficace prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Il concetto, semplice ma efficace era (e rimane) che non può esserci prevenzione in un contesto che non sia organizzato e non si fondi su procedure di eliminazione o, se impossibile, gestione del rischio lavorativo.

È, quindi, l'organizzazione del lavoro l'elemento che proprio il “testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro enfatizza in modo marcato rispetto al d.lgs. n. 626/1994. Infatti, il d.lgs. n. 81/2008 attribuisce una rilevanza particolare al concetto di “organizzazione” che si trova declinato con maggiore frequenza rispetto a quello di “impresa” (sul punto basti pensare alla definizione di datore di lavoro pubblico o privato – contenuta all'art. 2, comma 1, lett. *b*), del provvedimento – la cui condizione qualificante è di essere, per l'appunto a capo, ossia responsabile, di una organizzazione di lavoro in quanto soggetto che “esercita i poteri decisionali e di spesa”). In particolare, l'organizzazione del lavoro è sia elemento in base al quale identificare i beneficiari della normativa sia lo strumento per garantire al meglio che le misure di prevenzione e protezione vengano correttamente progettate in azienda e concretamente attuate nei riguardi dei destinatari di tali misure, i quali sono persone. In altre parole, è l'organizzazione

del lavoro che permette di capire – con apprezzamento non solo giuridico ma anche e soprattutto fattuale – come possano ripartirsi tra i soggetti del sistema di prevenzione aziendale (datore di lavoro, dirigente, preposto e lavoratore) compiti e responsabilità. Tali soggetti, ciascuno nell’ambito delle proprie prerogative e responsabilità – che può avere, ovviamente, differente ampiezza in concreto –, avranno il compito di attuare le misure di prevenzione secondo quanto richiesto dall’art. 2087 c.c. il quale impone all’imprenditore di adottare, nell’esercizio dell’attività di impresa, le migliori misure tecnologiche e organizzative disponibili in un determinato momento storico (si vedano, per tutte, Cass., sez. lav., 5 febbraio 2014, n. 2626, e Cass. pen., sez. IV, 14 ottobre 2008, n. 38819). Tale principio, anche noto come della “massima sicurezza tecnologicamente possibile”, viene considerato dalla giurisprudenza come una “norma aperta”, ma, al contempo, come “norma di chiusura del sistema infortunistico”, espressione da intendersi nel senso che essa impone obblighi al datore di lavoro anche ove manchi una misura preventiva legislativamente individuata (Cass., sez. lav., 5 febbraio 2014, n. 2626; Cass., sez. lav., 30 luglio 2003, n. 11704; Cass., sez. lav., 22 marzo 2002, n. 4129), se quella misura costituisce comunque lo “stato dell’arte” per la tutela delle persone al lavoro. In tal modo si richiede all’imprenditore una attività di progettazione della salute e sicurezza sul lavoro che implica l’attenta considerazione delle esigenze di tutela dei lavoratori, per evitare che l’organizzazione del lavoro sia pericolosa. Questo tipo di attenzione non è una astrazione dottrinale, ma è richiesta anche per evitare, in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale, che la sua mancanza si traduca nella violazione del fondamentale precetto penalistico (di particolare rilevanza in materia di responsabilità in caso di evento infortunistico) per cui non impedire un evento che si ha l’obbligo giuridico di impedire equivale a causarlo (art. 40, secondo capoverso, c.p.).

Questa impostazione non ha affatto perso di efficacia nel corso degli anni successivi al 2008, essendo stata assolutamente confermata dal d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106 (noto anche come “correttivo” al d.lgs. n. 81/2008), e dai successivi provvedimenti che, per quanto in minima parte, hanno più volte nel tempo modificato il “testo unico”. Anzi, la logica della sicurezza come sistema organizzato di prevenzione – cioè quanto Alberto Andreani da sempre ha insegnato – è stata colta in modo chiaro anche dalla più recente ed evoluta giurisprudenza che nelle sue pronunce sottolinea come: “l’articolo 2087 cod. civ. non configura, infatti, un’ipotesi di responsabilità oggettiva, essendone elemento costitutivo la colpa, intesa quale difetto di diligenza nella predisposizione delle misure idonee a prevenire ragioni di danno per il lavoratore. Né può desumersi dall’indicata disposizione un obbligo assoluto in capo al datore di lavoro di rispettare ogni cautela possibile e diretta ad evitare qualsiasi danno al fine di garantire così un ambiente di lavoro a “rischio zero”, quando di per sé il pericolo di una lavorazione o di un’attrezzatura non sia eliminabile” [...] non si può automaticamente presupporre, dal semplice verificarsi del danno, l’inadeguatezza delle misure di protezione adottate, ma è necessario, piuttosto, che la lesione del bene tutelato

derivi causalmente dalla violazione di determinati obblighi di comportamento imposti dalla legge o suggeriti dalle conoscenze sperimentali o tecniche in relazione al lavoro svolto” (in questi termini Cass., sez. lav., ordinanza 11 febbraio 2020, n. 3282 e già Cass. pen., sez. III, 6 novembre 2018, n. 50000). Infine, lo stesso legislatore ha chiarito – in relazione agli obblighi aziendali in materia di Covid-19 che la responsabilità aziendale non sta nell’evitare il contagio ma nell’organizzarsi in maniera tale da progettare, attuare e controllare l’operatività in azienda delle misure organizzative di tutela contro il Coronavirus, in quanto coerenti con le previsioni dei Protocolli che costituiscono lo “stato dell’arte” in materia (mi riferisco all’articolo 29-bis della l. n. 40/2020, anche impropriamente noto come “scudo penale” in materia di Covid-19).

Questa impostazione è una delle eredità professionali di Alberto Andreani e rimane un lascito particolarmente importante, visto che ha contribuito alla riduzione degli infortuni sul lavoro – nel periodo tra il 2008 al 2017, secondo i dati presentati dal Dott. Bucciarelli dell’INAIL alla Conferenza nazionale di statistica nel 2018 – in misura pari ad 1/3 del totale nel decennio di riferimento. C’è, casomai, da chiedersi cosa occorra fare per rilanciare la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, visto che il 2021 sembra essere, guardando ai dati provvisori INAIL, un anno in cui purtroppo l’argomento risulta essere di troppa e drammatica attualità.

* * *

GLI APPALTI, LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E LA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO

Marco Masi *

Il 9 aprile 2008 veniva approvato il decreto legislativo n. 81, più noto come Testo unico sulla salute e sicurezza su lavoro, al termine di un lavoro iniziato con la l. 3 agosto 2007, n. 123 recante “Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia”.

Ho avuto l’onore di partecipare ai lavori in qualità di coordinatore del Comitato tecnico interregionale salute e sicurezza nei luoghi di lavoro della Conferenza delle Regioni e Province Autonome. Sono stati mesi frenetici e faticosi, perché il Governo in carica si era posto l’ambizioso obiettivo di approvare il testo prima delle elezioni, ma caratterizzati dal proficuo e leale confronto tra rappresentanti delle istituzioni, in particolare con i Ministeri del lavoro e della salute e l’INAIL, tutti motivati dall’entusiasmo e dalla consapevolezza di lavorare per una giusta causa. E, pensando proprio a quei momenti, mai avrei pensato di dover

* Dirigente della Regione Toscana.

ricordare la scomparsa dell'amico Alberto Andreani, al quale questo convegno è dedicato.

Alberto, prima di essere un esperto della materia della salute e sicurezza, stimato a livello nazionale, era una persona di rara sensibilità e con grandi capacità di ascolto. Era un uomo di "squadra", un autentico riferimento nel contesto del Comitato di coordinamento delle Regioni e delle Province autonome.

Il Governo pur di non perdere una sfida rimandata da tempo, scelse di approvare il testo da definire successivamente con una serie di decreti attuativi, una buona parte dei quali però non ancora varati in questi anni. Emblematico è stato il ritardo sulla completa operatività del Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), la cui disciplina era stata rinviata ad un apposito decreto ministeriale da emanare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008.

La profonda trasformazione del rapporto tra la produzione, sempre più *on demand* e sempre meno programmata, e il mercato appare ormai un fatto strutturale che impone la necessità di adattare l'organizzazione del lavoro alle nuove esigenze non sempre perfettamente prevedibili.

Le nuove forme contrattuali, l'ingresso e la rilevanza di nuove categorie di lavoratori, i processi di decentramento ed esternalizzazione di cicli o di interi segmenti produttivi, oltre a richiedere un'opera costante di monitoraggio e nuovi strumenti di analisi e di intervento, hanno fatto emergere nuovi condizionamenti dovuti a fattori molteplici e complessi che si aggiungono ai rischi "tradizionali" e "conosciuti".

Valga su tutto la necessità di una preventiva ed efficace valutazione dei rischi soprattutto nella delicata fase di esternalizzazione, sia negli appalti di lavori che negli appalti di servizi, chiamando in causa più direttamente, quale momento principale del nuovo "sistema" della sicurezza, l'organizzazione del lavoro, le varie figure che svolgono ruoli determinanti in azienda e nella committenza pubblica e privata, il costo dell'opera e degli oneri per la sicurezza e la necessità di una pianificazione di quest'ultima, fin dalla fase della programmazione e progettazione dei lavori, per poi proseguire, durante l'esecuzione, con il costante controllo dei subappalti, che spesso generano la diffusione di tipologie di lavoro a rischio di marginalità, soprattutto nel settore dell'edilizia.

L'assetto normativo, previsto anche dal Codice dei contratti pubblici, richiama, con particolare enfasi, la centralità del ruolo del committente ritenendo che, in qualità di soggetto nell'interesse del quale l'opera edile viene realizzata, sia il primo a doversi interessare delle ricadute sulla salute e sicurezza dei soggetti presenti in cantiere, ed in particolare, al momento delle scelte tecniche, nella pianificazione delle varie fasi di lavoro e nell'organizzazione delle operazioni di cantiere, deve attenersi ai principi e alle misure generali di tutela previste dall'art. 15 del richiamato d.lgs. n. 81/2008.

Tra gli obblighi del committente o del responsabile dei lavori rientra quello indiretto, attraverso la figura del coordinatore per la sicurezza, di stimare i costi della sicurezza, definiti dall'allegato XV. Inoltre, l'art. 97 del d.lgs. n. 81/2008

obbliga le imprese affidatarie, nel caso di affidamento dei lavori ad imprese esecutrici, di corrispondere ad esse senza alcun ribasso i relativi oneri della sicurezza. Il responsabile del procedimento, figura centrale e strategica nella sua funzione di responsabile dei lavori, deve provvedere a creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell'intervento risulti condotto in modo unitario non soltanto con riferimento ai tempi ed ai costi preventivati, alla manutenzione programmata, alla qualità richiesta ma anche alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, non potendo derogare, tra l'altro, all'obbligo morale, oltre che giuridico, della corretta ed efficace selezione delle imprese.

In quest'ottica si inserisce il lavoro di ITACA – Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale delle Regioni e Province Autonome – che, grazie alla collaborazione di tutte le istituzioni e delle parti sociali, promuove ed elabora linee di indirizzo per migliorare e rendere maggiormente efficace e diffusa la cultura della sicurezza.

Cito tra i molti documenti quello relativo alla verifica di congruità degli oneri aziendali della sicurezza approvato dalla Conferenza delle Regioni, che è stato elaborato nell'ambito dell'AREA 3 Sicurezza sul lavoro e appalti, con lo scopo di fornire un supporto operativo alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici per la valutazione dei cosiddetti oneri aziendali della sicurezza nella fase di gestione delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici.

Il documento affronta vari aspetti tecnici, giuridici e normativi, tra i quali uno specifico approfondimento relativo alle nozioni di costi e oneri della sicurezza che, unitamente all'attenzione sulla corretta scelta del contraente, valorizzano l'attenzione alle tematiche della qualificazione del lavoro e della sua corretta remunerazione.

In ultimo, le prime indicazioni operative sulla gestione della pandemia COVID-19, frutto, anch'esse, del prezioso contributo di esperti delle Regioni e delle Province autonome, con la fattiva collaborazione delle istituzioni pubbliche competenti, degli ordini e collegi professionali e delle parti sociali.

Si tratta di linee di indirizzo finalizzate soprattutto a coadiuvare il committente pubblico nella gestione del cantiere a fronte dell'emergenza COVID-19, con l'obiettivo di garantire la salute e la sicurezza dei soggetti presenti in cantiere, nel rispetto della disciplina di settore, nonché dei provvedimenti normativi, delle circolari e dei protocolli siglati durante l'emergenza.

Non può essere sottaciuto che, stante la natura eccezionale ed assolutamente generalizzata dell'emergenza epidemiologica, tale da coinvolgere in maniera concomitante e simultanea tutte le attività produttive del territorio nazionale, ivi comprese per l'appunto quelle tipiche del cantiere, ogni soggetto coinvolto sia pubblico che privato si è trovato in breve tempo nelle condizioni di un'insolita quanto drammatica esposizione finanziaria, insistendo essa contemporaneamente su tutto il novero delle proprie commesse e, quindi, su tutti i cantieri posti sul territorio nazionale.

Dunque, indicazioni verso i committenti pubblici, imprese e lavoratori che, ci si augura, possano essere chiare e uniformi nel territorio nazionale ed evitare disomogeneità, dumping sociale e dubbi interpretativi che potrebbero renderne difficile l'osservanza.

Inoltre, le politiche di emersione e del contrasto al lavoro irregolare ed insicuro, nel binomio legalità e sicurezza, debbono necessariamente passare anche attraverso la creazione di un idoneo e diffuso sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi e non solo per il settore pubblico.

Per questo trovo ancora fortemente critica la mancata attuazione dell'art. 27 del testo unico, di quella che sembrava a tutti la vera sfida lanciata dal d.lgs. n. 81/2008, ovvero la qualificazione delle imprese, uno strumento normativo attraverso il quale dare risalto al valore dell'impresa ed escludere dal mercato operatori non adeguati alle sfide richieste, soprattutto in termini di tutela del lavoro ma anche di lotta alla concorrenza sleale.

Tra gli obiettivi della qualificazione delle imprese vi è infatti la verifica dei requisiti di idoneità tecnico-professionale degli appaltatori e dei lavoratori autonomi, a carico del committente nel caso di affidamento di lavori in appalto, e determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera.

Dopo l'esperienza del d.P.R. n. 177/2011, sulla sicurezza nei luoghi confinati, nessuna novità è intervenuta relativamente alle previsioni di cui agli artt. 6, comma 8, lett. g), e 27 del d.lgs. n. 81/2008 che pure fissavano un termine dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto.

Alcuni timidi tentativi di gestione della complessa materia si sono registrate nel 2011, con l'Avviso comune sottoscritto da parti sociali e da alcune associazioni di categoria relativamente alla patente a punti e nel 2013, con l'elaborazione della bozza del Regolamento sui requisiti di qualificazione in materia di sicurezza, che tuttavia non ha mai visto la luce.

Eppure, come detto in precedenza, occorrerebbe consolidare una cultura della salute, della sicurezza e della legalità del lavoro, attraverso il miglioramento dei sistemi di gestione aziendali, che trova sintesi nella certificazione delle imprese, affermando la sicurezza come indicatore di "qualità" di impresa e garantendo contemporaneamente un contrasto deciso alla concorrenza sleale e la possibilità di una scelta consapevole da parte della committenza, pubblica e privata, orientata verso un'efficace verifica dell'idoneità tecnico-professionale, principio strategico affermato dalle direttive comunitarie per i cantieri temporanei o mobili e ribadito appunto nel Titolo IV del testo unico.

Un'opera di sensibilizzazione che, per essere pienamente efficace, dovrà riguardare non soltanto il mondo del lavoro e non solo i cittadini come lavoratori, ma anche i cittadini come consumatori dei beni e dei servizi prodotti dalle imprese, così che un giudizio sociale negativo possa pesare ancor più delle sanzioni, così come già avviene nei Paesi del nord Europa.

Mi piacerebbe vedere finalmente nascere una politica integrata ed incardinata su un patrimonio conoscitivo condiviso, attraverso la declinazione di stretti

rapporti di collaborazione ed una gestione comune dei sistemi di registrazione degli indicatori di danno, ponendo la sorveglianza “attiva” al centro dell’azione coordinata dei diversi servizi territoriali.

Sono convinto che, su questi temi, le istituzioni potranno completare e declinare efficacemente sui vari territori il nuovo sistema, contribuendo a creare livelli sempre più alti di integrazione e collaborazione interistituzionale, in un confronto aperto e costante con le forze sociali, gli istituti, le università e il mondo scientifico, attraverso le associazioni professionali più rappresentative.

E ancora una volta il mio ricordo si rivolge ad Alberto che considerava, a ragione, il tema della sicurezza e della salute dei lavoratori come una leva strategica per una sana e qualificata produzione e competitività; credeva soprattutto nella formazione e nella qualità dei processi aziendali come spinta per la realizzazione del benessere lavorativo.

La sua capacità di approfondimento e la sua professionalità mancheranno al mondo del lavoro proprio in questi momenti in cui il fenomeno degli infortuni, gravi e mortali, e delle malattie professionali è ritornato di drammatica attualità.

La sua scomparsa segue tragicamente quella di Giuseppe Piegari, dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, cui Alberto e tutti noi eravamo particolarmente legati.

La loro esperienza dimostra che è possibile una maggiore e migliore integrazione e coordinamento delle istituzioni verso un unico obiettivo, quello di abbattere gli infortuni mortali e le malattie da lavoro, senza le tante polemiche che sento in questi giorni.

Un linguaggio comune, metodologie di lavoro condivise, buone pratiche e strumenti elaborati congiuntamente anche con le parti sociali, devono essere patrimonio di quello che, a buona ragione, può essere chiamato “il sistema integrato della prevenzione nei luoghi di lavoro” che mi auguro possa essere ancora, e con sempre maggiore incisività, un riferimento davvero utile per le lavoratrici e i lavoratori del nostro Paese.

* * *

LA SORVEGLIANZA SANITARIA: LUCI ED OMBRE

Susanna Cantoni *

1. Ho conosciuto Alberto negli anni '90 quando insieme lavoravamo nel gruppo tecnico interregionale: un grande e generoso professionista, appassionato e ricco di idee, che ha dedicato tanto alla prevenzione nei luoghi di lavoro, un compagno di lavoro con cui era proficuo e arricchente il confronto, anche perché era sempre orientato a trovare soluzioni ai problemi; ma anche un amico con cui era piacevole incontrarsi, discutere e chiacchierare.

* Presidente della Consulta interassociativa italiana per la prevenzione.

Uno dei primi lavori a cui entrambi abbiamo partecipato sono state le Linee guida per l'applicazione del d.lgs. n. 626/1994, testo che contiene ancora oggi utili indirizzi per l'applicazione della normativa (l'ho utilizzato proprio in questi giorni per un corso sul rischio biologico). E poi il lavoro è continuato in una stagione florida per la prevenzione che ha portato, tra l'altro, a Carta 2000 e poi al d.lgs. n. 81/2008. Sono stati questi i frutti non di astratte congiunzioni astrali bensì di una stagione caratterizzata dall'ampio, a volte acceso, confronto tra tutti i soggetti in causa, istituzionali e non, elemento che successivamente è venuto sempre più a mancare portando oggi a decisioni assunte senza quel necessario ampio confronto, divisive, che non giovano certo alla prevenzione.

Quella delle Regioni era una bella squadra che, pur nelle differenze di vedute, sapeva trovare sintesi operative e tessere rapporti con le altre istituzioni, con altri professionisti e con i decisori politici. E l'apporto di Alberto era sempre interessante e utile perché rappresentava problemi e visioni diversi, frutto delle sue molteplici esperienze professionali.

A distanza di anni è stato bello risentirsi nei mesi passati, anche se per problemi connessi alla pandemia, per discutere, insieme al Prof. Paolo Pascucci, sulla interpretazione delle norme, purtroppo a volte confuse, che venivano a raffica sfornate.

2. Il compito che mi è stato affidato, in memoria di Alberto, è di parlare del capitolo relativo alla sorveglianza sanitaria nel d.lgs. n. 81/2008, capitolo che presenta luci ed ombre che, in un documento del 2019, la Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione (CIIP), insieme ad Olympus, ha delineato indicando al contempo proposte operative per superare le criticità. Altre proposte sono contenute in un ampio e successivo documento di CIIP dedicato interamente alla sorveglianza sanitaria, a cui hanno collaborato numerosi professionisti associati in CIIP. Entrambi i documenti sono pubblicati sul sito di CIIP (www.consulta-consulta.it).

Questi documenti hanno un filo conduttore: partire dalla analisi delle criticità per proporre il superamento, stile che era di Alberto e di tutti noi che abbiamo vissuto quella stagione.

Le luci

- L'aver definito cosa si intende per sorveglianza sanitaria, un concetto ampio che non si limita all'accertamento dello stato di salute, ma che finalizza l'atto medico alla tutela della salute e della sicurezza. Si veda a questo proposito la definizione di sorveglianza sanitaria nell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008: "Insieme di atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori, in relazione all'ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali per i lavoratori".

- L'aver incluso nei compiti del medico competente (MC), oltre agli accertamenti sanitari, gli atti necessari per la conoscenza del lavoro, della sua organizzazione (obblighi di sopralluogo), la partecipazione alla valutazione dei

rischi e alla ricerca delle soluzioni per ridurli/eliminarli, alla informazione e formazione.

- La pianificazione della sorveglianza sanitaria ancorata alla valutazione dei rischi.

- L'obbligo di informare individualmente i lavoratori sul significato e sugli esiti degli accertamenti sanitari.

- La restituzione degli esiti della sorveglianza sanitaria in momenti di discussione collettiva con tutti i soggetti aziendali.

Un percorso di impegni del MC profondamente innovativo rispetto alle funzioni attribuitegli dalla precedente normativa, che include questa figura nella complessiva organizzazione dell'impresa. Innovazioni, peraltro, ancora oggi non sempre attuate a vantaggio di interpretazioni molto riduttive che limitano il ruolo del MC alla mera esecuzione delle visite mediche, spesso pletoriche e di scarsa utilità preventiva.

Le ombre e le proposte di miglioramento, come da Proposte CIIP/OLYMPUS delineate nel sopracitato documento

- Per rendere più cogente la partecipazione del MC alla valutazione dei rischi occorrerebbe prevederne la presenza e partecipazione *ab initio* e sottolinearne l'indispensabilità.

L'apporto del MC alla valutazione dei rischi è essenziale *in primis* per quei rischi che più riguardano la salute, e per alcuni dei quali, tra l'altro, la decisione se attivare o meno la sorveglianza sanitaria è affidata al datore di lavoro che non ne ha le competenze (es. rischio movimentazione carichi e rischio biologico); ma anche perché rischi per la sicurezza e per la salute sono fortemente interconnessi e l'assenza del MC nella valutazione dei rischi può comportare una distorsione tecnicistica dei problemi e delle soluzioni.

- Per una coerente applicazione degli artt. 18 (Obblighi) e 15 (Misure) del d.lgs. n. 81/2008 è opportuno che la sorveglianza sanitaria, quale misura di prevenzione, sia estesa anche ai rischi non espressamente previsti dalla norma ma che sono individuati e valutati nella valutazione dei rischi (es. posture, rischi per la sicurezza) e non sia demandata, e solo per il giudizio di idoneità, a strutture pubbliche esterne; ovviamente con le dovute garanzie di congruità, di trasparenza, condivisione delle scelte e ricorribilità delle decisioni assunte.

- È necessario che venga definito se il campo della sorveglianza sanitaria debba riguardare anche il rischio verso terzi (es. lavoratore portatore sano che può infettare utenti), come già in parte avviene nel caso di accertamento di condizioni di tossicodipendenza e di alcol dipendenza. Questo tema è diventato di grande attualità nel corso della recente pandemia dando luogo ad un dibattito, non solo giuridico, solo in parte affrontato con provvedimenti *ad hoc*.

- E infine occorre che venga meglio specificato e incentivato il ruolo del MC nell'accomodamento ragionevole sia dei disabili che dei lavoratori idonei con

prescrizioni/inidonei, nonché il rapporto dello stesso con le commissioni che operano su questi temi.

3. Da ultimo permettetemi una osservazione. Abbiamo dedicato ampio spazio alla figura del MC, perché è questa che compare nella normativa.

Altrettanta attenzione dovrebbe essere dedicata al ruolo del medico del lavoro dei Servizi di prevenzione delle ASL, una figura che ha dato vita a questi servizi e che oggi è purtroppo in via di estinzione grazie ai disinvestimenti del Governo, delle Regioni e anche delle Università che hanno impegnato i loro programmi nella pressoché esclusiva formazione dei MC e non del medico del lavoro.

È quanto mai necessario oggi ripensare, e ripescare, i compiti del medico del lavoro dei Servizi PSAL e definirne i bisogni formativi, rivedendo i programmi delle scuole di specializzazione, a mio avviso lacunosi anche per la formazione degli stessi MC.

Il ruolo del medico del lavoro è essenziale, insieme alle altre figure, nelle attività di assistenza e vigilanza dei Servizi, per affrontare tutti i temi della salute dei lavoratori, per controllare i documenti di valutazione dei rischi, i piani di sorveglianza sanitaria, l'attività del MC, compresa l'informazione ai lavoratori sul significato e sugli esiti della stessa, per verificare i piani e l'efficacia della formazione, per controllare la correttezza dei giudizi di idoneità e non solo in occasione dei ricorsi, per far emergere le malattie da lavoro; non è un caso che le malattie professionali emergano laddove i medici del lavoro dei Servizi mettono in atto azioni di stimolo e di controllo verso i sanitari, interni ed esterni alle imprese.

Tutto questo sviluppando un confronto costante con i MC delle imprese come molti SPSAL hanno saputo mettere in atto.

Senza la presenza del medico del lavoro nei SPSAL sarebbe difficile contemplare nei controlli gli aspetti relativi alla salute dei lavoratori e potremmo assistere anche nei SPSAL a quella deriva tecnicistica a cui accennavo prima.

Ma queste funzioni, al contempo di vigilanza e di assistenza, non possono che essere svolte da personale preparato e altamente qualificato, quale è quello che deve essere formato delle Scuole di specializzazione di medicina del lavoro e che oggi è inserito nel SSN, non con la mera vigilanza di carattere notarile e con la sola repressione, ma con un'azione complessa di informazione, assistenza e controllo, come previsto dalla versione originale del d.lgs. n. 81/2008 che riprende la filosofia della l. n. 833/1978, e come già intendeva il documento dell'ILO del 1947. Per questo occorre potenziare le risorse di personale dei Servizi delle ASL, così come quelle dell'INL per il contrasto alle irregolarità dei rapporti di lavoro.

Per questo, ed altri motivi, ritengo inadeguati alcuni provvedimenti previsti nel d.l. n. 146/2021 volti a potenziare meramente la vigilanza e la repressione ad opera di personale con diversa specializzazione ed è per questo che alcuni "preventori" hanno lanciato e diffuso attraverso il Diario della prevenzione una petizione che esprime dissenso nei confronti di alcuni dei nuovi provvedimenti e

proponendo modifiche, petizione che spero molti di voi abbiano potuto condividere.

* * *

LA RAPPRESENTANZA DEI LAVORATORI PER LA SICUREZZA, OGGI
Cinzia Frascheri *

In un tempo di grande fermento, incidente inevitabilmente sul piano della produzione normativa e regolativa, polarizzato soprattutto su quanto concerne la prosecuzione della pandemia, dovendo fare i conti con la quarta ondata di contagi e, più favorevolmente, sugli aspetti inerenti alle risorse economiche derivanti dal PNRR, l'emanazione del d.l. 21 ottobre 2021, n.146, considerata la portata delle misure introdotte, in specifico in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, va a collocarsi indubbiamente tra gli interventi di maggior rilievo negli anni.

In questo quadro, mi sia consentito un ricordo molto personale di Alberto Andreani. L'amicizia profonda che ci legava, avviata e proseguita negli anni condividendo non solo un impegno professionale sui temi della prevenzione, ma una passione profonda, in particolare sugli aspetti giuridici a questa inerenti, ci portava quasi quotidianamente a sentirci al telefono, passando lungo tempo a disquisire sulle questioni, elaborando anche ipotesi di sviluppo (che ci hanno, poi, spinto a scrivere svariati contributi assieme, oltre a due libri). La recente emanazione delle rilevanti novità, modificative del d.lgs. n. 81/2008, tra cui quelle inerenti ai temi della rappresentanza e pariteticità, in particolare perché correlate al tema a "noi" caro dell'asseverazione, non potendole più condividere, mi fa sentire, ancor di più, la sua assenza.

Accompagnata l'uscita del decreto da interviste ai ministri competenti, in particolare per quanto concerne gli aspetti relativi al tema delle tutele sul lavoro (considerata la natura di decreto omnibus), risolti nel voler interrompere immediatamente l'aumento degli accadimenti gravi e mortali tornati a verificarsi con la ripresa a regime delle attività lavorative – dopo il lungo periodo di blocco o, comunque, di grande rallentamento, dovuto ai mesi più duri della pandemia – se le ragioni espresse hanno trovato, ancora una volta, un indubbio ampio consenso, le misure introdotte, modificative dell'articolato del d.lgs. 81/2008, non hanno riscosso la medesima condivisione.

E ciò sia sul piano del merito, considerate le profonde novità previste, in particolare incidenti nel cuore del sistema di vigilanza del nostro paese, sia sul piano della forma, non avendo coinvolto nel processo di elaborazione delle misure alcun organismo nazionale preposto a tale funzione, almeno sul piano consultivo, oltre a non ritenere sufficiente – pur riconoscendone la grande attenzione rivolta in tal senso – l'aver tenuto in considerazione, in un processo unicamente unilaterale, le

* Giuslavorista, Responsabile nazionale Cisl Salute e Sicurezza sul Lavoro.

proposte espresse da CGIL, CISL, UIL, nella piattaforma nazionale presentata in occasione dell'avvio della Campagna dal titolo "Fermiamo la strage nei luoghi di lavoro", nel maggio scorso.

Pur ritenendo le misure introdotte, complessivamente, di grande impatto, alcune profondamente modificative del nostro modello prevenzionale, non solo sul piano istituzionale, ma anche aziendale, di certo prioritario interesse – sulla base anche del tema assegnatomi in questo convegno – sono le novità riguardanti i temi della rappresentanza e pariteticità in ambito di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Sintetizzando i concetti, ma rimanendo fedele alle intenzioni e a quanto espresso in modo chiaro nella direttiva europea n. 89/391/Cee, in tema di rappresentanza e pariteticità, considerando entrambi "indispensabili", per poter attuare un sistema di prevenzione aziendale adeguato, volto a porre a centralità la persona nel lavoro, nel rispetto delle proprie tipicità, armonizzando tutele ed esigenze produttive e organizzative, alla luce degli oltre trent'anni trascorsi, se ritardi ve ne sono stati, altrettanti risultati si sono raggiunti. Sicuramente sul piano del consolidamento delle disposizioni previste in tale direzione.

Se, difatti, il processo di affermazione del ruolo della rappresentanza (e, di riflesso, della pariteticità, quale piena espressione delle volontà condivise delle parti sociali), nei provvedimenti normativi e regolativi, inerenti agli interventi di prevenzione, si è andato sempre di più rafforzando, divenendo un elemento consolidato, la rispettiva concretizzazione nelle pratiche aziendali, così come nell'elaborazione e svolgimento delle procedure, nei diversi ambiti lavorativi, non ha avuto lo stesso cammino di crescita.

Pur innegabile il progresso attuato nel tempo, con una rilevante diffusione sia nelle grandi che nelle piccole realtà lavorative, di certo non lo si può minimamente paragonare alla compenetrazione profonda del modello della "prevenzione partecipata", a partire dalla rappresentanza, nelle sue diverse forme, prevista in ogni sistema definito e regolato da provvedimenti specifici, volto a garantire il pieno rispetto delle tutele per ciascun prestatore di lavoro.

Analizzando, in effetti, anche solo le più recenti produzioni regolative in tema di tutele, riferendoci unicamente all'anno in corso, oltre a richiamare sicuramente quanto stabilito, congiuntamente dalle parti sociali, nel Protocollo condiviso, siglato in avvio di pandemia (il cui ultimo aggiornamento risale al 6 aprile scorso), almeno quattro altri importanti riferimenti non possono che essere ricordati. È, comunque, evidente che quanto concordato nel protocollo dalle parti sociali nazionali costituisca un'innegabile tappa di avanzamento nel percorso di sviluppo della partecipazione agita, considerata la scelta di individuare come intervento necessario – e quale atto di grande responsabilità congiunta – la costituzione di un Comitato, in ogni contesto lavorativo, a composizione paritetica (con la presenza, tra gli attori della prevenzione, della duplice rappresentanza RSA/RSU-RLS/RLST), chiamato a delineare misure volte a fronteggiare i

problemi derivanti dall'esigenza di proseguire con la produzione e le attività "essenziali", garantendo i lavoratori dal pericolo di contagio.

Su questa linea, nel perimetro degli strumenti a favore della prevenzione, non si può non sottolineare anche il grande valore che viene dato al ruolo della rappresentanza nella norma tecnica, di derivazione internazionale, l'ISO 45001 (sistema certificato di gestione della salute e sicurezza) che, varata nel 2018, è subentrata definitivamente nei mesi scorsi alla BS OHSAS 18001:2007 (ancora indicata nel d.lgs. n. 81/2008, all'art. 30, in tema di modelli di organizzazione e gestione - MOG).

Di pari ulteriore rilevanza è sicuramente il ruolo previsto per la rappresentanza, nella Convenzione ILO n. 190, in tema di molestie e violenza sul lavoro, in base alla quale, nell'articolato di ratifica, emanato nel nostro Paese con la l. n. 4 del 15 gennaio scorso, si ritiene che i rappresentanti, costituendo un riferimento certo nell'ambiente di lavoro, per le lavoratrici ed i lavoratori vittime di comportamenti "inaccettabili", devono essere necessariamente consultati ai fini dell'adozione e applicazione di politiche e misure aziendali di tutela.

Anche in tema di lavoro agile, regolato mediante il recentissimo Protocollo nazionale siglato il 7 dicembre scorso tra le parti sociali e i ministeri competenti, alla rappresentanza viene riconosciuto un ruolo determinante in termini di prevenzione e tutela di natura collettiva, in quanto titolare del diritto di ricevere un'informazione scritta, aggiuntiva a quella prevista per ciascun lavoratore, nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Un coinvolgimento, pertanto, non solo sul piano tecnico, ma di carattere gestionale, visto l'obbligo legato ad ogni eventuale modifica riferita alle modalità esecutive, che trova ancor più alta forma di necessario confronto e collaborazione nella composizione dell'osservatorio bilaterale di monitoraggio sull'applicazione del Protocollo, avendo previsto la partecipazione delle parti sociali, oltre al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel pieno rispetto del più efficace dei modelli di collaborazione, quello a base tripartita.

È in questa cornice, pur avendo richiamato anche solo gli interventi regolativi dell'anno in corso, che si comprende come la rappresentanza venga ormai considerata parte fondamentale e indispensabile in ogni processo di intervento in tema di tutele, dal livello progettuale, al livello applicativo, a quello di verifica – sia sul fronte aziendale che istituzionale – riconoscendo ormai in modo evidente e indubbio il valore irrinunciabile, e il necessario apporto, che la rappresentanza, nelle sue diverse forme e ai diversi livelli, offre non solo nel contrasto agli eventi di danno sul lavoro, ma anche nell'affermazione della prevenzione e nella programmazione del miglioramento continuo.

Ritenendo, pertanto, fondamentale, da parte del Governo, in un progetto concreto ed urgente, in primo luogo mirato a contrastare il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali, disporre precisi interventi volti a rafforzare il livello generale di prevenzione, tutela e vigilanza negli ambienti di lavoro, tra le

misure urgenti individuate, oltre a quelle più direttamente ed immediatamente incisive, quali un potenziamento dell'organico degli organi di vigilanza, non solo in termini di risorse umane impiegate, ma anche di mirati interventi volti all'applicazione di strumenti a carattere maggiormente repressivo, così come di studio ed analisi delle cause determinanti gli accadimenti, importanti impegni siano stati presi sul fronte della rappresentanza e pariteticità.

In questo senso, il Governo, con il d.l. n. 146/2021, ha mirato principalmente all'obiettivo di giungere efficacemente ad avere la garanzia di una rappresentanza, sui temi della salute e sicurezza, per ogni popolazione lavorativa, anche nelle realtà più piccole, oltre ad una copertura totale del sistema della pariteticità per tutte le aziende, mettendo a regime, non solo l'attività del Fondo *ex art. 52*, a tale fine già previsto nel d.lgs. n. 81/2008, e mai costituito, ma adoperandosi in modo mirato e determinato per ripulire il mercato dalla presenza, purtroppo ampiamente operante, di organismi paritetici "non regolari".

Un complessivo piano di azioni, quindi, a piena conferma del riconoscere alla rappresentanza e, con essa, alla pariteticità, un ruolo insostituibile nel radicamento del processo di protezione dei lavoratori e di tutti coloro che operano a diverso titolo, in ogni contesto lavorativo, ma non meno sul territorio e in collaborazione con le istituzioni preposte.

In piena coerenza con tale direzione si pone anche la modifica apportata in tema di contributo rilevante da parte della pariteticità ai flussi informativi. Confermata la comunicazione da parte degli organismi paritetici verso l'INAIL e gli organi di vigilanza (più precisamente solo l'INL, di livello nazionale, non modificando per gli altri, sul livello territoriale, quanto già previsto), se ne integra il contenuto. Oltre alla comunicazione delle imprese che hanno aderito al sistema della pariteticità e dei nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali (RLST), si aggiungono le aziende che hanno svolto la formazione organizzata dagli organismi e quelle a cui è stata rilasciata, dietro richiesta delle stesse, l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

Nei riguardi di tali integrazioni informative, condividendo a pieno la scelta fatta di ritenere rilevanti tutti i dati inerenti alle aziende che decidono di aderire ad un sistema di pariteticità, è sul valore che a queste viene attribuito che occorrerà maggiormente soffermarsi. Prevedere, ad esempio, premialità a favore delle aziende in base ad interventi, seppur volontari, volti alla prevenzione, costituisce una scelta posta dal legislatore, per alcuni aspetti, discutibile.

In attesa, comunque, della conversione in legge del testo del d.l. n. 146/2021, si può senza dubbio affermare che ancora una volta le buone premesse ci sono per imprimere una svolta importante negli interventi di sistema nella prevenzione.

Rimane, però, il rammarico di doverli vedere introdotti quale risposta urgente all'ennesimo drammatico innalzamento dei casi di infortunio mortale, anziché come azioni inserite in un più ampio e strutturato piano di misure che, intervenendo in modo coerente e sinergico, mirano ad affrontare il problema

complessivo degli accadimenti e delle mancate tutele sul lavoro, partendo dall'analisi dei dati riferiti alle cause e alle dinamiche, per giungere a soluzioni efficaci e concrete.

Troppe volte, ormai, si è tristemente assistito al porre attenzione al tema della salute e sicurezza sul lavoro sulla spinta emotiva, anche da parte delle istituzioni, determinatasi a seguito di eventi dalla gravità, rilevanza e ampiezza tali da non rimanere nel silenzio dell'indifferenza collettiva, come purtroppo, invece, molti singoli casi sono a questo destinati, considerato l'inaccettabile verificarsi di circa tre morti sul lavoro al giorno, da decenni, e gli impegni verso la prevenzione, presi solo ad ondate cicliche.

Ma se ogni cammino è fatto di passi e ogni stagione dopo l'inverno vede l'estate, auspichiamo anche questa volta che quanto previsto sul piano delle nuove disposizioni non solo si concretizzi, ma divenga prevenzione agita in ogni contesto lavorativo e a favore di ogni occupato.

* * *

L'ART. 30 DEL D.LGS. N. 81/2008 E LA UNI ISO 45001:2018

Antonio Terracina *

1. *L'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008: inedito connubio tra d.lgs. n. 231/2001 e salute e sicurezza*

Il d.lgs. n. 81/2008 era stato da poco pubblicato quando Lorenzo Fantini, allora dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha costituito il Comitato 4 in seno alla Commissione consultiva permanente al quale partecipavo in rappresentanza dell'INAIL, insieme al collega Benedetti. In quella sede, discettando di art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, di MOG *ex* d.lgs. n. 231/2001 e di SGSL, ho avuto l'onore e il piacere di conoscere Alberto Andreani, di apprezzarne l'immensa competenza e la sconfinata esperienza affiancate da una mente lucida e un carattere pacato ma deciso ed equilibrato.

In quel contesto abbiamo lavorato moltissimo cercando di dare indicazioni applicative e chiarimenti di quello che era una recente innovazione normativa: il connubio tra il d.lgs. n. 231/2001 e la salute e sicurezza sul lavoro.

È noto infatti come il d.lgs. n. 231/2001 riconosca l'efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa degli enti a quelle aziende che adottano ed attuano efficacemente un modello di organizzazione e gestione idoneo a prevenire determinati reati (cosiddetti reati presupposto).

Il d.lgs. n. 231/2001 non fornisce indicazione alcuna sugli elementi costitutivi di un MOG conforme rimandando alle associazioni di categoria il compito di redigere "codici di comportamento" da inviare al Ministero di grazia e giustizia che può formulare osservazioni entro 30 giorni. Del resto non poteva

* Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

certo il legislatore prevedere *ex lege* le caratteristiche di un MOG per tutti i settori produttivi e per tutti i reati presupposto; a tale regola generale fa eccezione il MOG per la prevenzione dei reati sulla salute e sicurezza sul lavoro che invece trovano una serie di indicazioni nell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e in atti normativi minori che da esso discendono. Proviamo a fare chiarezza.

In estrema sintesi l'art. 30 definisce nei suoi primi 4 commi le caratteristiche di un MOG che può godere dell'efficacia esimente, ovviamente ove adottato e soprattutto efficacemente attuato.

Successivamente al comma 5 indica le linee guida UNI INAIL e lo standard BS OHSAS 18001 (oggi ritirato) come riferimenti che godono della "conformità normativa" per le "parti corrispondenti".

La prima esigenza quindi è stata quella di fare chiarezza sulle "parti non corrispondenti" ed è stato questo il primo risultato a cui si giunse nel Comitato 4 prima citato: la lettera circolare del 11/7/2011 che, nel mettere a paragone i commi dell'art. 30 con i corrispondenti elementi degli standard citati, individua come parte non corrispondente il sistema disciplinare.

A questo poi va aggiunta ovviamente l'istituzione di un Organismo di Vigilanza (OdV) necessario per rendere il MOG conforme ai dettami del d.lgs. n. 231/2001; questo era un altro tema su cui molto spesso mi confrontavo con Alberto Andreani che con molta più esperienza di me operava come OdV in diverse società.

Infine al comma 5-bis il legislatore affida alla Commissione consultiva permanente il compito di elaborare "procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese".

Questo è stato il secondo risultato del lavoro del comitato 4: le procedure semplificate, pubblicate con DM del 13/2/2014.

2. La UNI ISO 45001. Il grande assente nell'art 30 del d.lgs. n. 81/2008

La pubblicazione della norma UNI ISO 45001:2018 e, conseguentemente, il ritiro della BS OHSAS 18001:2007 altera chiaramente il quadro delineato dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 ed è lecito domandarsi quale sia ora e quale sarà in futuro il rapporto tra la nuova norma, l'art 30 e conseguentemente con i modelli organizzativi e gestionali atti a garantire efficacia esimente.

Per rispondere a tale legittimo quesito è sufficiente riprendere quanto riportato nello stesso art. 30, comma 5, dove il legislatore con lungimiranza così si è espresso: "in sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti (omissis)...Agli stessi fini ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione di cui all'articolo 6 (commissione consultiva permanente)".

Il legislatore ha, quindi, previsto che la Commissione consultiva permanente valuti quali eventuali ulteriori modelli di organizzazione aziendali possano godere della presunzione di conformità prevista all'art. 30 per le Linee guida UNI – INAIL e per la BS OHSAS 18001:2007, in virtù del fisiologico aggiornamento delle norme di buona tecnica, di gran lunga più sistematico e frequente di quanto non avvenga per la normativa cogente

In attesa che la Commissione si esprima ed auspicando che ciò possa avvenire in maniera sollecita, è possibile senz'altro approcciare l'argomento dal punto di vista tecnico esaminando le parti corrispondenti. Ricordiamo infatti che la chiave di lettura del comma 5 dell'art. 30 ripreso dalla lettera circolare del 11/7/2011 rimane la corrispondenza identificata tra i requisiti di cui all'art. 30 ai commi 1, 2, 3 e 4 e i documenti tecnici citati.

Un esercizio fatto più volte nei lunghi confronti con Alberto Andreani per giungere alla conclusione che la corrispondenza che lega i commi citati ai rispettivi requisiti dei documenti tecnici vive esattamente con la UNI ISO 45001:2018; questa sicuramente è integrata da requisiti aggiuntivi che comunque nulla limitano rispetto a quanto indicato dall'art. 30 stesso.

Un'opinione ormai largamente condivisa che confido trovi presto conferma in un esplicito atto della commissione consultiva permanente.

3. La UNI ISO 45001:2018 e la struttura ad alto livello

Del resto la UNI ISO 45001:2018 è effettivamente uno strumento più adeguato della OHSAS 18001:2007 per la costituzione di un MOG-SSL perché adotta l'approccio basato sul rischio che è proprio del *risk management* a sua volta richiamato dalla "struttura di alto livello".

Provo a fare chiarezza tra questi termini:

La UNI ISO 45001:2018, come tutte le recenti norme pubblicate dall'ISO, adotta la Struttura ad Alto Livello (High Level Structure – HLS), un format strutturato e concepito proprio per garantire uniformità tra i diversi documenti in materia di sistemi di gestione; tale approccio comune tra l'altro facilita enormemente la possibilità di integrazione fra i diversi sistemi.

La norma UNI ISO 45001:2018, quindi, recepisce e contiene le principali novità della struttura ad alto livello.

- Il *Risk based thinking*, ossia l'approccio basato sul rischio, che costituisce senz'altro l'aspetto più innovativo. Con lo scopo di elevare il livello della visione strategica dell'organizzazione quando progetta il proprio sistema di gestione, il *Risk based thinking* adatta la logica del *risk management* ai processi del sistema stesso. Quello che cambia è il concetto di "rischio", in questo contesto definito come "effetto dell'incertezza", dunque con una possibile accezione sia negativa che positiva. Questo nuovo approccio induce quindi ad individuare i rischi, ma anche le opportunità di miglioramento delle prestazioni del sistema;

È fondamentale capire che i rischi individuati in questa sede non sono soltanto i "rischi per la salute e sicurezza sul lavoro", ad esempio derivanti da

rumore e vibrazioni, ma i rischi propri degli aspetti organizzativi e gestionali, cioè quelle circostanze che possono portare ad un evento causato dalla disorganizzazione che poi conduce (o può condurre) ad un infortunio. Un cambio turno mal gestito, la mancata chiarezza su “chi fa cosa” o ancora una procedura non chiara. Si affianca quindi alla valutazione dei rischi di cui al DVR una sorta di valutazione dei rischi dell’organizzazione.

- L’analisi del contesto: la progettazione di un sistema UNI ISO 45001:2018 deve tenere conto del contesto in cui opera un’organizzazione nella sua accezione più ampia; quindi deve tenere conto degli aspetti logistici, urbanistici, sociali culturali, politici, legali, normativi, del settore di mercato e così via. Un passaggio non banale, ma che consente di comprendere quali siano i fattori interni, ma soprattutto esterni, che possono influenzare le prestazioni del sistema. Si pensi a chi opera all’estero in paesi a rischio o in un distretto industriale o ancora in un settore di mercato talmente aggressivo da determinare una competizione spinta; contesti diversi con impatti che è bene individuare e di cui si deve tenere conto.

- La *leadership*: questo è un aspetto da sempre riconosciuto di cruciale importanza in un sistema di gestione e che, con l’HLS, viene ulteriormente messo in evidenza. L’alta direzione deve assumere e dimostrare un forte impegno (*commitment*), cui devono aderire tutti i ruoli e livelli della catena di responsabilità.

4. Altre caratteristiche peculiari della UNI ISO 45001:2018

La UNI ISO 45001:18 ha sviluppato alcuni aspetti caratteristici della gestione della salute e sicurezza sul lavoro, decisamente innovativi o declinati con maggior attenzione rispetto alla BS OHSAS 18001:07.

- Di certo la consultazione e la partecipazione dei lavoratori, due processi appena accennati nella BS OHSAS 18001:2007 e meglio definiti nelle linee guida UNI INAIL. La lettura che ne dà il nuovo standard li fa assurgere a ruolo centrale, al punto da essere inseriti nello schema del ciclo di Deming, insieme alla *leadership*.

Un approccio strategicamente rilevante per la forza che dà ai lavoratori, e in particolare dei “lavoratori senza funzioni manageriali” perno su cui l’organizzazione basa politica, strategie e obiettivi; un approccio che ho ampiamente sostenuto al tavolo di redazione della norma in qualità di capodelegazione italiana, nella convinzione che l’attiva partecipazione dei lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sia imprescindibile per l’individuazione dei pericoli occulti e della gestione di “health and safety” in generale.

- Acquisti, appalti e *outsourcing*: i processi relativi non erano citati esplicitamente dai documenti di riferimento preesistenti, anche se di fatto venivano regolarmente considerati nella applicazione degli SGSL e nella stesura documentale. Appare opportuna e da segnalare la distinzione fatta tra fornitori di beni e fornitori di servizi, sempre spesso attori protagonisti di alcuni dei processi

lavorativi dell'organizzazione, poiché è in questa seconda famiglia, cioè degli appaltatori (o *contractors*), che troppo spesso si verificano infortuni; ed ancora la distinzione tra appaltatori e *outsourcers* ad oggi ancora oggetto di confronto tra gli addetti ai lavori.

Inoltre, al di là degli aspetti tecnici, la UNI ISO 45001:2018 ha il grande pregio di essere riconosciuta a livello mondiale, consentendo un più agevole rapporto Business to Business tra le aziende del “villaggio globale” ed anche in Italia nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni in sede di gara pubblica. In questo scenario diventa quindi imprescindibile garantire un elevato livello di trasparenza, terzietà ed indipendenza dei processi di certificazione e di accreditamento, vista l'importanza crescente che gli SGSL hanno e avranno nell'immediato futuro.

5. Conclusioni

La pubblicazione di una norma riconosciuta a livello mondiale in materia di SGSL costituisce un passaggio epocale e sicuramente rappresenta un immenso passo avanti nella diffusione di una metodologia ad oggi fra le più efficaci in materia di prevenzione e tutela delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori.

L'INAIL ormai da vent'anni si spende per la diffusione degli SGSL e più recentemente dei MOG-SSL attraverso gli incentivi alle imprese (ISI – in campo da oltre un decennio), lo sconto sul premio assicurativo ma anche attraverso l'apporto delle competenze professionali nelle sedi normative e istituzionali.

Sono certo che la nuova norma darà un immenso contributo anche nell'ambito dei MOG-SSL perché nessun documento (in materia di SSL) fino ad adesso ha mai prescritto una analisi ragionata e sistematica della bontà organizzativa di un'azienda; la stessa bontà organizzativa che viene richiesta per riconoscere l'efficacia esimente di un modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

La pubblicazione della nuova Norma internazionale offre inoltre l'opportunità di integrazione tra i diversi standard di sistema, arricchendo il quadro di riferimento con l'introduzione di materie e problematiche che investono, sicuramente, il mondo del lavoro e dei rapporti di lavoro, ma che non possono, come mai avrebbero potuto in passato, essere estranee a qualsivoglia aspetto delle attività umane.

Un tema che mi appassiona da oltre vent'anni e che ha costituito sul piano professionale il principale campo di confronto e collaborazione con Alberto Andreani al quale però ero legato non solo sul piano professionale ma anche e soprattutto su quello umano. Un grande professionista, un immenso uomo, un carissimo amico.

* * *

LA FORMAZIONE IN E-LEARNING: L'ESPERIENZA DEGLI ENTI DI RICERCA

Eugenio Sorrentino e Davide Monterosso *

Il professor Andreani aveva un grande credo nella formazione estesa a tutte le figure aziendali. La sua particolarità? Anche una semplice chiacchierata con lui diventava momento formativo. Mai distrarsi o parlargli sopra, era l'unico motivo per cui si irritava.

La formazione in ambito di salute e sicurezza sul lavoro è un punto essenziale della normativa italiana e il rilievo dato dal d.lgs. n. 81/2008 e dagli accordi successivi ne sono sicuramente la dimostrazione. Un aspetto essenziale dei momenti di formazione in riferimento al d.lgs. n. 81/2008 tenuti da Alberto era il tornare sul decreto legislativo come punto di riferimento, non in modo sterile ma cercando sempre un esempio pratico e una interpretazione di chi quel decreto lo ha vissuto fin dalla sua genesi.

Il professore sottolineava come aspetti innovativi, legati alla formazione, i seguenti:

- la definizione di formazione, dove questa viene definita come processo educativo esteso a tutti soggetti per i rispettivi compiti in azienda, permettendo una corretta organizzazione aziendale (art. 2 del d.lgs. n. 81/2008);
- aver inserito l'informazione assieme alla formazione all'art. 15 del d.lgs. n. 81/2008 tra le misure generali di tutela.

Sicuramente Alberto era un sostenitore della formazione in presenza, vista la sua grande empatia, ma la sua curiosità lo spingeva sempre a varcare nuovi confini. L'accordo Stato-regioni del 2011 ha aperto però nuovi scenari introducendo novità e, insieme, abbiamo guardato alla possibilità di utilizzare la metodologia *e-learning* per le parti concesse dall'accordo stesso.

Con l'accordo successivo del 2016 la modalità *e-learning* viene prevista anche per la formazione specifica e tale possibilità ha visto tre enti pubblici di ricerca – CNR, ISPRA e ISS – iniziare un percorso di collaborazione.

Insieme all'Università di Urbino, nel 2019 viene presentato un progetto sperimentale che ha come prima tappa quella del corso di formazione generale. Ringrazio i vertici di CNR e ISPRA e quelli di questo ente per la possibilità di lavorare su questo progetto comune, viste anche le affinità tra queste realtà.

L'esperienza della formazione generale ha visto l'integrazione della metodologia *Problem-based Learning* (PBL) e le mappe concettuali. Non voglio trattenermi troppo ma il problema iniziale della PBL e la mappa di riepilogo dei concetti principali di salute e sicurezza hanno l'impronta di Alberto e della sua visione e quindi nel prosieguo saranno descritte brevemente.

Barrow definisce il PBL come l'apprendimento che viene generato dal processo di lavorare alla comprensione o soluzione di un problema. Il PBL è strutturato in un ciclo composto da “sette passi”, dove i discenti sono chiamati ad

* Servizio di prevenzione e protezione dell'Istituto Superiore di Sanità.

analizzare un problema ispirato alla loro realtà lavorativa, a ipotizzare i propri obiettivi di apprendimento e a ricercare in autonomia i materiali di studio per ideare una soluzione al problema stesso, diventando così i principali artefici del proprio apprendimento.

Nel problema proposto – utilizzato nella formazione generale comune agli Enti pubblici di ricerca e curato dal Servizio Formazione dell’ISS – è possibile vedere i passi principali del *Problem based learning* e di come sono stati tradotti in attività all’interno del corso di formazione in modalità *e-learning*.

Il problema proposto tramite un fumetto animato racconta la storia di due colleghi – Mario e Luigi – che si stanno recando presso una sede distaccata della loro organizzazione. Durante il viaggio Luigi pone al collega un indovinello: “Secondo te è più rischioso un cobra o un capriolo?” Anche se posta in modo diverso, questa domanda era la base di ogni riflessione di Alberto. Quando non c’era chiarezza si ripartiva dalla domanda: “qual è la differenza tra pericolo e rischio?” E quante volte ci hai parlato del cobra e del capriolo...

Mario risponde che è più pericoloso il cobra. Ad un primo impatto sembra tutto lineare, ma già riscontriamo uno scambio di parole e quindi dei concetti sottili. Luigi chiede cosa sia più rischioso mentre Mario risponde indicando cosa sia più pericoloso. Le due parole sembrano utilizzate in modo equivalente, mentre, oltre alla differenza dei due termini a livello di significato, è interessante sottolineare i diversi compiti legati alle figure aziendali nell’ambito della sicurezza sul lavoro.

La mancata attenzione nell’utilizzo dei termini si ripete anche nella mancata attenzione posta alla segnaletica stradale da parte di Mario e Luigi che, nel prosieguo del loro viaggio, non notano la segnaletica di attenzione agli animali selvatici. Dopo qualche metro l’attraversamento di un capriolo e una brusca frenata evitano il peggio per Mario e Luigi che, ancora spaventati per il loro quasi incidente, riflettono sul maggior rischio legato al capriolo nel loro viaggio.

Ogni volta che si parlava di capriolo pensavamo: ecco, siamo arrivati al solito esempio di Alberto, ora parte con la statistica degli incidenti significativi dovuti ai caprioli in Italia. Ma è da quel dato di contesto che ha senso una valutazione del rischio rispetto a una qualità generale che può avere il cobra e il capriolo.

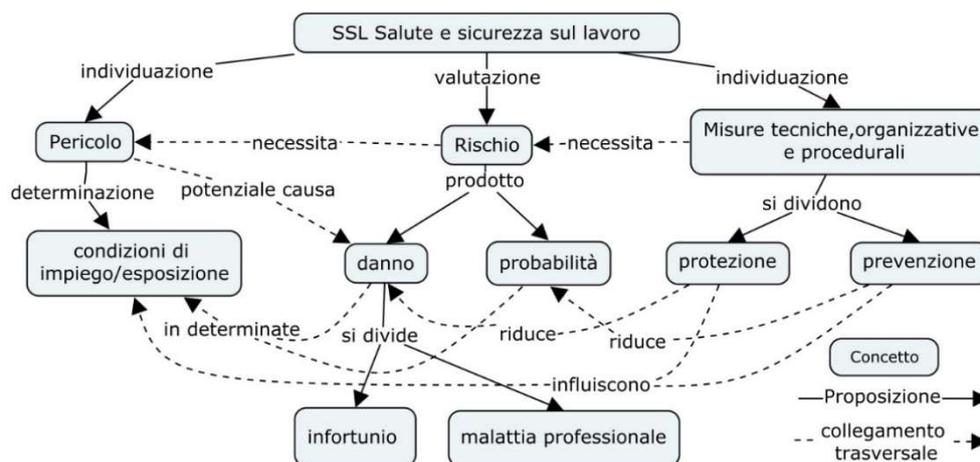
Dopo il problema, il passo successivo del PBL è quello della ricerca e studio dei materiali che, nel caso del corso di formazione generale, sono stati tradotti in due dispense che ricalcano i commi dell’art. 37:

a) i concetti di pericolo, rischio, danno, prevenzione e protezione: correlazioni e differenze;

b) l’organizzazione della prevenzione aziendale: diritti, doveri, obblighi, responsabilità dei diversi soggetti e relative sanzioni.

Sia nelle due dispense che nei due tutorial come strumento di riepilogo sono state utilizzate le mappe concettuali così come teorizzate da Novak.

E vogliamo finire questo breve intervento proprio con la mappa concettuale della prima dispensa.



Questa mappa ci fa apprezzare le fasi principali della salute e sicurezza sul lavoro e soprattutto apprezzare come la tutela della salute e sicurezza non è del solo datore di lavoro, ma necessita di un approccio sistemico e di coinvolgimento di tutti nei seguenti aspetti:

- l'individuazione dei pericoli è un obbligo di tutte le figure aziendali;
- la valutazione del rischio è un obbligo non delegabile del datore di lavoro solo per evitare qualsiasi tipo di deresponsabilizzazione, ma rimane la collaborazione di figure quali medico competente e RSPP;
- nel documento di valutazione del rischio non basta l'individuazione delle misure ma è necessaria «l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere».

Siamo arrivati al comma dell'art. 28 a cui Alberto teneva maggiormente e che ci ha fatto leggere infinite volte. Aveva ragione perché l'approccio sistemico del d.lgs. n. 81/2008 è riassunto tutto qui.

Nel film Excalibur di John Boorman, dopo la vittoria di Artù e dei suoi Cavalieri, Merlino ricorda loro che «La maledizione degli uomini è che essi dimenticano». E allora penso che la memoria è fare in modo che la grandezza vissuta, la bellezza vista, il bene incontrato possano ripetersi, possano rimanere per sempre (cfr. F. Nembrini, Inferno-Divina Commedia).

Caro Alberto, con questa breve presentazione ti diciamo che sarà difficile dimenticare il tuo contributo alla sicurezza sul lavoro, alle tue idee e al tempo trascorso insieme.

* * *

PROBLEMI ATTUALI IN TEMA DI VIGILANZA SULLA SICUREZZA DEL LAVORO

Gioconda Rapuano *

Ringrazio l'Istituto Superiore di Sanità, e in particolare Eugenio Sorrentino, per avermi inserito tra relatori così illustri ma soprattutto per avermi inclusa tra gli amici di Alberto Andreani, persona che ho stimato immensamente per le indiscutibili doti professionali ma ancor di più come uomo e come amico. Un grande abbraccio va alla sua famiglia.

Inoltre, porto a tutti i relatori e partecipanti i saluti del dr. Giovanni De Paulis, direttore dell'Ispettorato Interregionale del lavoro di Roma.

Sono stata invitata a parlare dei problemi attuali in tema di vigilanza sulla sicurezza del lavoro, ma mi si consenta di dire che i veri problemi attualmente, più che la vigilanza, riguardano la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Purtroppo, la ripresa delle attività economiche dopo le più gravi ondate della pandemia è stata accompagnata da un aumento degli infortuni sul lavoro, gravissimi e mortali.

Da più parti è stato invocato un intervento finalizzato a fermare l'*escalation* e la risposta del Governo è stata duplice: la prima ha riguardato la revisione del sistema sanzionatorio previsto dal d.lgs. n. 81/2008 e la seconda ha inteso rafforzare l'attività di vigilanza. Con il d.l. 21 ottobre 2021, n. 146 le più rilevanti modifiche hanno riguardato infatti l'art. 13 (Vigilanza) e l'art. 14 (Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori) del citato d.lgs. n. 81/2008.

In tema di sospensione dell'attività imprenditoriale, le due maggiori novità hanno riguardato la modifica delle condizioni per l'adozione delle due diverse tipologie di provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

Con riguardo al provvedimento di sospensione per lavoro irregolare, la percentuale dei lavoratori occupati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, da calcolarsi sul numero dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro al momento dell'accesso ispettivo, è scesa dal 20% al 10% ; ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione in materia di salute e sicurezza è stata eliminata la condizione della reiterazione delle violazioni, essendo sufficiente l'accertamento di una delle gravi violazioni contenute nell'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008. In entrambi i casi si è dunque esteso il perimetro di operatività dell'istituto.

L'obiettivo del rafforzamento delle attività di vigilanza è stato perseguito attraverso la modifica dell'assetto previsto dall'art. 13, estendendo agli ispettori del lavoro la competenza a vigilare sull'osservanza della normativa in materia di salute e sicurezza in tutti i settori lavorativi al pari dei tecnici della prevenzione delle aziende sanitarie locali.

* Ispettorato Interregionale del lavoro di Roma.

Più che di nuove competenze sarebbe opportuno parlare di una restituzione delle competenze, di una sorta di ritorno al passato. Il Corpo degli ispettori del lavoro nasce infatti agli inizi del '900 ma è con la normativa degli anni '50, in particolare con il d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, che vengono poste le basi per un ordinamento degli Ispettori del lavoro con compiti di vigilanza, anche in materia di prevenzione infortuni.

Successivamente, con la legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, a decorrere dal 1° gennaio 1980 i compiti svolti dagli ispettori del lavoro nella materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro vennero assegnati al personale delle nascenti ASL come una delle funzioni comprese nella promozione della salute del cittadino. Una riforma che ha allontanato gli aspetti della salute e sicurezza del lavoratore da quelli legati alla regolarità del rapporto di lavoro e che fin da subito ha manifestato alcuni limiti, tanto che con il d.P.C.M. 14 ottobre 1997, n. 412, furono individuate alcune attività comportanti rischi particolari per i quali la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza venne estesa agli ispettori del lavoro. Anche la prima versione dell'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008, nel confermare sostanzialmente la siffatta ripartizione delle competenze, aveva previsto la possibilità per il Presidente del Consiglio di individuare ulteriori attività da assegnare alla vigilanza degli ispettori del lavoro.

Un rafforzamento della vigilanza non può che essere accolto positivamente e poco comprensibili appaiono alcune recenti critiche. Gli ispettori dell'INL, infatti, hanno dato prova di professionalità e competenza, come dimostra l'attività svolta da anni nel delicato settore delle costruzioni, e alle attuali carenze nell'organico di personale ispettivo con specializzazioni tecniche l'INL saprà far fronte sia con nuovo ampio programma di assunzioni sia con un piano di formazione del personale ispettivo in forza, peraltro già avviato.

Il successo della riforma però non potrà prescindere da un rafforzamento del sistema di coordinamento previsto dal Titolo I del d.lgs. n. 81/2008, che in alcuni ambiti regionali afferenti all'Ispettorato Interregionale del lavoro di Roma ha già dato ottimi risultati. Cito l'esperienza della Toscana in cui esiste un collaudato rapporto di collaborazione con i competenti uffici della Regione, grazie al quale vengono da anni organizzati eventi formativi rivolti contestualmente al personale ispettivo delle ASL e dell'INL e dove, al fine di superare differenze interpretative e comportamentali che potrebbero nascere dalla riforma introdotta dal d.l. n. 146/2021, è stato prontamente istituito un tavolo tecnico permanente con il compito di fornire indicazioni ed interpretazioni uniformi della normativa in materia di salute e sicurezza.

Si può essere certi dunque che l'impegno di tutte le istituzioni, superando polemiche e contrapposizioni, assicurerà le azioni necessarie a garantire un lavoro regolare e sicuro alle lavoratrici ed ai lavoratori del nostro Paese.

* * *

CONCLUSIONI

Beniamino Deidda *

1. Tirare le conclusioni dopo un dibattito così ricco come quello di questo pomeriggio non mi pare un'impresa ragionevole. Gli interventi che si sono succeduti hanno presentato un panorama molto vario e ci hanno mostrato le molteplici facce del d.lgs. n. 81/2008. Hanno soprattutto mostrato quali e quante siano le situazioni di rischio lavorativo regolate dal d.lgs. n. 81/2008, che sempre più si rivela nella sostanza un testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro anche se, sotto un profilo strettamente formale, non può essere definito come un testo unico.

Gli interventi che hanno caratterizzato il dibattito pongono problemi che avrebbero bisogno di essere ancora lungamente discussi. Mi pare perciò più saggio accennare brevemente alle prospettive che si aprono per il d.lgs. n. 81/2008 e, più in generale, per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Credo che tutti gli interventi che abbiamo ascoltato partano da una premessa indiscutibile: che cioè il d.lgs. n. 81/2008, al di là delle modalità più o meno incisive della sua applicazione, è uno strumento sostanzialmente capace di garantire la salute nei luoghi di lavoro, sia per la puntuale disciplina dei vari aspetti che sono trattati nel decreto, sia per l'armonia con altre previsioni dell'ordinamento che lo completano (e penso soprattutto al d.lgs. n. 758/1994 che ne costituisce, per così dire, lo strumento applicativo). E vorrei sottolineare, infine, che il d.lgs. n. 81/2008 si inserisce mirabilmente nel quadro del concetto di salute dei lavoratori che è accolto dalla legge di riforma sanitaria n. 833/1978, una legge, non lo dimentichiamo, capace come poche di tradurre in realtà i principi costituzionali del diritto alla salute e della dignità dei cittadini.

Sappiamo bene che il d.lgs. n. 81/2008 è frutto di una stagione diversa e che rivela chiaramente la sua origine comunitaria. E tuttavia il legislatore italiano, sia pure con la fatica e i ritardi che da tempo caratterizzano la formazione delle nostre leggi, ha saputo disegnare un quadro armonico, nel quale la prevenzione dei rischi lavorativi, l'assistenza degli organi pubblici alle aziende, la formazione degli addetti, la vigilanza sul rispetto delle misure necessarie a prevenire i rischi e, infine, la definizione processuale delle violazioni contestate trovano la loro collocazione nell'ambito di un disegno coerente ed equilibrato.

Chi si occupa di diritto comparato sa bene che in altri paesi, pur di avanzata civiltà giuridica, non sempre questo equilibrio è stato garantito.

2. Tra poco più di un anno il d.lgs. n. 81/2008 compirà 15 anni. Contrariamente a quel che si crede, si tratta di un tempo non breve, certamente sufficiente per fare il punto sull'applicazione da parte di chi era tenuto a rispettarne le norme o a farle rispettare. Ma curiosamente nel nostro paese il tempo sembra

* Già procuratore generale presso le Corti di Appello di Trieste e di Firenze.

trascorrere molto lentamente e così talvolta il d.lgs. n. 81/2008 sembra uscito ieri e, per alcune imprese, sembra fresco di Gazzetta Ufficiale.

Quindi il discorso sull'applicazione dà luogo a valutazioni alterne. La prima riguarda l'applicazione da parte delle aziende. Abbiamo spesso ripetuto che sono le aziende, e i datori di lavoro in particolare, a doversi far carico della prevenzione nei luoghi di lavoro. E bisogna riconoscere che molte imprese hanno compiuto significativi passi in avanti. Ma con la stessa schiettezza occorre dire che per altre imprese, specie piccole e piccolissime aziende, il d.lgs. n. 81/2008 è rimasto lettera morta. Il rischio è tuttora presente e qualche volta si traduce in infortuni più o meno gravi. Hanno qualche ragione coloro che hanno recentemente rilevato che nelle piccole aziende le modalità degli infortuni mortali si somigliano da qualche decennio, come se il tempo si fosse fermato.

La seconda valutazione riguarda gli organi pubblici che dovrebbero intervenire soprattutto nella fase della prevenzione dei rischi, oltre che, naturalmente, in quella della vigilanza sul rispetto delle norme. E, a questo riguardo il bilancio non può essere del tutto positivo. So bene che le istituzioni in questione sono assai diverse tra loro: si tratta di 20 regioni con diverse maggioranze politiche, con storie diverse, con organici molto diversi, ecc. Ma, se mi è consentita una valutazione schietta, tutte mi paiono presentare un dato comune: per nessuna di esse la salute e la sicurezza dei lavoratori hanno rappresentato una priorità, in tutte le regioni gli organici delle ASL si sono paurosamente ridotti, nessuna (o quasi) ha investito nella prevenzione della sicurezza sul lavoro. Questo disinteresse alla lunga ha demotivato gli operatori, la loro formazione in molte regioni è diventata un miraggio, il blocco delle assunzioni per molti anni è stata la regola. “Non ci sono soldi” è stato il ritornello corrente, mentre le risorse venivano dirottate a volte sui progetti più improbabili. E ora il risultato di queste politiche regionali è sotto gli occhi di tutti quelli che vogliono vederlo.

Credo che tutti noi possiamo essere d'accordo nell'affermare che in questo modo il d.lgs. n. 81/2008 non poteva avere vita facile. È risaputo che non basta scrivere o approvare delle buone leggi. Esse hanno bisogno di penetrare nel tessuto sociale e in quello produttivo, ma prima di tutto devono creare un abito di conformità alla norma e quel senso della solidarietà sociale che sono necessari perché i lavoratori prestino la loro opera in sicurezza.

3. Se così stanno le cose, ci si deve chiedere quali siano le prospettive future del d.lgs. n. 81/2008. Sotto questo aspetto non possiamo evitare di ricordare il recentissimo d.l. n. 146/2021 che la dott.ssa Rapuano ha definito come “un ritorno al passato”. Si tratta, com'è noto, di materia che è ora all'esame del Parlamento che deve esaminarla in sede di conversione del decreto, il che ci induce ad affrontarla con toni assai prudenti in attesa delle novità che certamente ci saranno.

Non posso ora affrontare la questione delle singole modifiche al d.lgs. n. 81/2008, contenute nel decreto legge già in vigore. Mi preme piuttosto individuare le direzioni in cui quelle modifiche si muovono.

Sapete tutti che la novità più importante del decreto legge è l'attribuzione della sola funzione di vigilanza sui luoghi di lavoro anche all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che si affianca così ai servizi appartenenti ai dipartimenti di prevenzione delle ASL. Intanto lasciatemi esprimere la meraviglia che, in una materia come questa, si sia voluto utilizzare lo strumento del decreto legge, che nel nostro ordinamento costituzionale è previsto solo per i casi di necessità e urgenza. Si dirà che c'era l'urgenza di fare qualcosa dinanzi al sensibile aumento dei lavoratori morti sul lavoro. Ma noi sappiamo che questa urgenza c'è da molti anni, senza che per arginare il fenomeno siano mai state adottate le misure e i finanziamenti necessari. Ma resta il fatto che, prima di stravolgere il d.lgs. n. 81/2008, sarebbe stato necessario muoversi con grande cautela e lungimiranza.

Intanto si può rilevare che questo nuovo aumento del già pletorico numero di organi di vigilanza esistenti nel territorio nazionale, si muove in direzione contraria a quella che già molti auspicavano, prime fra tutte le stesse aziende. È chiaro che la pluralità degli organi di vigilanza significa anche una molteplicità di criteri applicativi delle norme e prassi inevitabilmente diverse dei singoli organi. Insomma l'esatto contrario della semplificazione auspicata e necessaria.

Ma il punto certamente più delicato è che il decreto legge recentemente varato si muove all'interno di una filosofia che è sorprendentemente contraria a quella che ispira il d.lgs. n. 81/2008.

Tutti gli interventi di questo incontro ci hanno mostrato come il fulcro dell'intero decreto sia la prevenzione e che dunque proprio la fase della prevenzione dovesse essere rafforzata. E invece si è proceduto a scorporare la vigilanza da tutte le altre funzioni di prevenzione, affidandola ad un organo che non l'esercitava più da circa 40 anni, salvo che nell'ambito delle costruzioni edili. Ora tutti noi capiamo bene per lunga esperienza che esercitare la vigilanza senza essere in grado di dettare o anche solo di suggerire le modalità di eliminazione dei rischi dal luogo di lavoro equivale a mettere l'accento sulla valenza meramente repressiva dell'azione degli organi pubblici. Ma le aziende non hanno bisogno solo di sanzioni (certamente anche di quelle, quando sia accertato il rifiuto di ripristinare accettabili condizioni di sicurezza); hanno soprattutto bisogno, specie le minuscole imprese di cui è disseminato il panorama nazionale, di sapere come si fa, come ci si mette a posto, come si ottempera correttamente al dettato normativo. Questo principio trova conferma nelle norme del d.lgs. n. 758/1994, con il quale il legislatore sembra operare una scelta che non ha precedenti in nessuna materia penalmente sanzionata: lo Stato rinuncia alla sua pretesa sanzionatoria di fronte alla commissione di un reato, fino all'estinzione dello stesso, a patto che il contravventore elimini il rischio per i lavoratori. Non succede per nessun altro reato: se si ruba una mela non basta restituirla al possessore per evitare la sanzione penale.

Si afferma dunque un principio che, prima ancora che giuridico, è logico: nel nostro ordinamento l'azione dei servizi pubblici di prevenzione non può configurarsi come mera vigilanza. Anzi la vigilanza non è altro che una fase, certo

essenziale, dell'azione amministrativa di prevenzione degli organi preposti e non può essere ragionevolmente tenuta separata dalle altre funzioni di prevenzione. In realtà, nello spirito della legge di riforma sanitaria n. 833/1978, che il decreto legge sembra trascurare, un intervento di prevenzione correttamente attuato dai servizi non può prescindere da una fase conoscitiva, da una fase propositiva, da una fase di controllo e, eventualmente, da una fase repressiva, quando, appunto in occasione dei controlli, venga accertata una violazione delle norme di prevenzione. Separare queste fasi non si può senza compromettere la corretta applicazione del d.lgs. n. 81/2008.

4. Dico queste cose con un certo calore e, anche, con un po' di commozione perché questi sono i temi che per molti anni ho discusso, in un dialogo che non si è mai interrotto, con Alberto Andreani, un dialogo che è durato più di vent'anni. Anni trascorsi insieme nei corsi di formazione in tutte le parti d'Italia, dove lui arrivava invariabilmente con la sua macchina, senza mai prendere il treno. Proprio la macchina è stato il luogo abituale e privilegiato delle nostre conversazioni, durante le quali Alberto non rinunciava mai ad esporre con semplicità le sue convinzioni. Aveva idee aperte sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e, come consulente delle aziende, si adoperava per tradurre in misure efficaci di prevenzione i precetti contenuti nel d.lgs. n. 81/2008. Nel suo insegnamento non si è fatto mai sedurre dalla tentazione della repressione fine a sé stessa, aveva capito che garantire la salute dei lavoratori richiedeva il rispetto delle norme, ma anche la capacità di superare le secche della inutile burocrazia. E in più aveva, ed erano le cose che ce lo rendevano caro, una naturale gentilezza, un inguaribile ottimismo e, infine, un amore per la vita che lo rende indimenticabile.

Abstract

In questo scritto sono riproposti gli interventi presentati al webinar del 25 novembre 2021 dedicato alla memoria di Alberto Andreani, alla sua visione della sicurezza sul lavoro e alle problematiche e prospettive del d.lgs. n. 81/2008.

This paper proposes the interventions presented at the webinar of 25 November 2021 dedicated to the memory of Alberto Andreani, his vision of health and safety at work and the problems and perspectives of Legislative Decree no. 81/2008.

Parole chiave

Salute, sicurezza, lavoro, D.lgs. n. 81/2008, ricordo, Alberto Andreani

Keywords

Health, safety, work, Legislative Decree n. 81/2008, memory, Alberto Andreani