

DIRITTO

della

SICUREZZA sul LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

DIRITTO DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 1 del 28 gennaio 2016

“Diritto della Sicurezza sul lavoro” è una rivista scientifica semestrale, pubblicata *on line*, che consta di due fascicoli all'anno e che raccoglie contributi scientifici originali dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro. La rivista si colloca fra le iniziative dell'Osservatorio “Olympus” dell'Università di Urbino Carlo Bo (<http://olympus.uniurb.it>) mirando ad approfondire l'attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall'Osservatorio. I saggi inseriti in “Diritto della Sicurezza sul lavoro” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

Periodicità

La rivista pubblica fascicoli semestrali ad incremento. I contributi pronti per la pubblicazione saranno inseriti via via nella sezione del sito di ateneo dedicata alla Rivista. Al termine di ogni semestre sarà disponibile il fascicolo completo.

Suddivisione

Prima parte: Saggi (sottoposti a referaggio e/o commissionati).

Seconda parte: Note e dibattiti.

Previsione di supplementi/numeri speciali.

Copyright

Licenza Common Creative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Direttore Responsabile

Paolo Pascucci.

Comitato Scientifico e dei Referee

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

Comitato di Direzione

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

Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Alberto Andreani, Stefano Costantini, Angelo Delogu, Lucia Isolani, Maria Morello, Natalia Paci, Martina Vincieri.

Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli.

Sede

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

Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Via Matteotti, 1

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

<http://olympus.uniurb.it>; olympus@uniurb.it

PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

Oggetto

I saggi destinati alla pubblicazione su “Diritto della Sicurezza sul lavoro” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto. Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell'organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

Trasmissione

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

Formato

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note a piè di pagina. Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve abstract in italiano

e in inglese, dall'indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dalla qualifica accademica o professionale dell'autore e dal suo indirizzo di posta elettronica.

Apparato bibliografico

Gli apparati di note dovranno essere redatti come segue: tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. Non è previsto un elenco bibliografico finale.

Esempio di citazione di monografia:

C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2015.

Esempio di citazione di antologia:

M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

Esempio di citazione di contributo in volume:

L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 84 ss.

Esempio di citazione di saggio pubblicato in rivista:

L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, in "Diritto e pratica del lavoro", 2009, p. 1182.

Esempio di ulteriore citazione di saggio già citato:

L. IEVA, *Sicurezza*, cit., p. 1182.

Esempio di citazione di voce enciclopedica:

G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in "Enciclopedia del diritto", Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1073 ss.

Esempi di citazione di sentenza:

Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, in <http://olympus.uniurb.it>.

Cass. pen. sez. IV, 11 luglio 2002, n. 988, in "Rivista penale", 2003, p. 203.

Vaglio preventivo

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti ad una preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico.

Referaggio per i saggi proposti dagli autori

La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al referaggio di due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. Dei saggi sottoposti a referaggio sarà data indicazione in sede di pubblicazione. I referee dovranno esprimere il proprio giudizio compilando la scheda di referaggio allegata. La procedura di referaggio è gratuita. Il sistema permette di mantenere nei suoi archivi i referaggi effettuati tramite procedura interna alla piattaforma.

Saggi in lingua straniera

Le regole relative alla valutazione preventiva ed al referaggio valgono anche per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d'origine.

Esclusività e gratuità della pubblicazione

Tutti i saggi destinati alla pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" non potranno essere né preventivamente né successivamente pubblicati altrove. La pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" è gratuita.

Sommario**Prima parte: Saggi**

- ALESSANDRO ROMEO, GIOVANNI PIGLIALARMI *Formazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (RSPP), organismi paritetici e rappresentatività sindacale. Alcune questioni aperte.* 1
- STEFANIA BUOSO *Definire e qualificare il benessere organizzativo* 23
- PAOLO PASCUCCI *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.* 37

Seconda parte: Note e dibattiti

- EMANUELA VITTORIA, MARIA PIA CANCELLIERI, ROMINA ALLEGREZZA, *I vaccini in ambito lavorativo sanitario* 1
- LUCIA ISOLANI, FRANCESCO COMI *Invecchiamento nel settore sanitario italiano: dalle criticità alle soluzioni possibili* 9
- ANDREA FERRUTI, *La sicurezza sul lavoro nelle cave. Aspetti critici e prospettive di riforma* 21
- PAOLO PASCUCCI ET AL. *Le proposte di legge sul mobbing in discussione alla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati* 32

Prima parte: Saggi



Formazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (RSPP), organismi paritetici e rappresentatività sindacale. Alcune questioni aperte.**

di Alessandro Romeo* e Giovanni Pigliarmini*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legislazione vigente sui soggetti abilitati ad erogare formazione in materia di sicurezza: il problema della rappresentatività delle organizzazioni sindacali. – 3. Segue: contratti collettivi, organismi paritetici, enti bilaterali e situazione di mercato. – 4. I criteri dettati dall'Accordo in sede di Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome del 7 luglio 2016. – 4.1. Analisi di alcuni modelli autorizzativi su base regionale. – 4.2. La struttura formativa come “diretta emanazione” dell’associazione sindacale. Le posizioni della Commissione per gli interpellati. – 5. La maggiore rappresentatività comparata nel diritto vivente. – 6. La bilateralità e la tipologia di rinvio all’ordinamento intersindacale. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Nel passaggio dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, l’iter formativo delle figure per la sicurezza sul lavoro ha subito un lungo processo di regolamentazione e restrizione dei requisiti che devono sussistere, oggi, necessariamente in capo ai soggetti organizzatori e formatori. In questo contributo si vuole cercare di far luce su uno degli aspetti fondanti del TUSL¹, e cioè l’erogazione della formazione agli attori della sicurezza, prestando particolare attenzione alla figura del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (RSPP), definito dall’art. 2, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 81/2008 come «persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all’articolo 32

* Alessandro Romeo è consulente del lavoro in Sapri (SA) e membro del Centro Studi Nazionale ANCL. alessandro.romeo@consulromeo.it.

Giovanni Pigliarmini è dottorando di ricerca in formazione della persona e mercato del lavoro presso l’Università di Bergamo e membro del Centro Studi Nazionale ANCL. giovannipigliarmini@hotmail.it.

I § 1, 2, 5, 6 e 7 sono da attribuire a Giovanni Pigliarmini; mentre, i § 3, 4, 4.1 e 4.2 sono da attribuire ad Alessandro Romeo

** Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ Con tale espressione ci si riferisce al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi».

Più precisamente, l'indagine vuole concentrarsi sull'offerta formativa in materia, oggi "preda" di diversi enti bilaterali e organismi paritetici che a vario titolo offrono percorsi formativi per l'acquisizione delle competenze necessarie, pur essendo dubbia la rappresentatività delle organizzazioni sindacali costituenti².

Prestando la dovuta attenzione alla formulazione letterale delle norme che presidiano la materia e analizzando la rappresentatività dei soggetti sindacali istituenti gli organismi paritetici attraverso i criteri dettati dal diritto vivente, occorre comprendere all'esito di questo studio se tutti gli enti che erogano l'offerta formativa siano legittimati in tal senso oppure se, al contrario, ci troviamo di fronte a soggetti giuridici la cui costituzione è invalida per mancanza di un requisito soggettivo che la legge impone debba sussistere in capo all'organizzazione sindacale.

In questa prospettiva, lo studio si rende necessario in quanto potrebbe offrire risultati utili per gli operatori del mercato del lavoro, *in primis* i consulenti del lavoro, che seguono tutti gli adempimenti in materia. È necessario, inoltre, fare chiarezza su questo tema poiché i datori di lavoro – in particolar modo quelli che non aderiscono a nessuna associazione sottoscrittore il contratto collettivo applicato in azienda – difficilmente sono in grado di scegliere consapevolmente a quale formatore rivolgersi, sia per garantire l'effettività dell'azione formativa sia per non incorrere in pesanti sanzioni³. Peraltro, l'urgenza di indagare sull'operato degli enti bilaterali proviene anche dalle recenti preoccupazioni espresse dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che ha fornito indirizzi operativi per poter indagare nei territori il loro operato⁴.

2. La legislazione vigente sui soggetti abilitati ad erogare formazione in materia di sicurezza: il problema della rappresentatività delle organizzazioni sindacali

La formazione del Responsabile servizio di prevenzione e protezione (RSPP) è disciplinata dall'art. 32 del d.lgs. n. 81/2008, che concede la possibilità di svolgere

² La necessità di indagare sotto l'aspetto giuridico il fenomeno si impone anche rispetto alle permanenti denunce presentate agli organi di stampa da alcune organizzazioni sindacali di settore, quali la FILCAMS-CGIL e da alcuni impiegati delle ASL locali; cfr. V. VALENTINI, *Sicurezza sul lavoro, il Far west dei corsi di formazione tra enti non abilitati, patentini contraffatti e finti medici*, in "Il Fatto Quotidiano", 20 aprile 2017.

³ P. TULLINI, *La formazione per la sicurezza sul lavoro*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 1-2017, p. 1 ss.

⁴ L'Ispettorato Nazionale del Lavoro è ritornato, di recente, sul tema, ovvero sulla necessità di accertare i requisiti delle organizzazioni sindacali istituenti forme di bilateralità, con funzioni anche di certificazione dei contratti; cfr. nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro del 19 aprile 2019, n. 3861. Peraltro, già nella circolare n. 4 del 2018, l'organo ispettivo, alla luce di costanti «segnalazioni inerenti attività di certificazione dei contratti di lavoro da parte di soggetti totalmente privi dei requisiti per svolgere tale attività», invitava gli ispettori a considerare determinati criteri per sancire o meno la legittimità della certificazione.

tale ruolo (quando la funzione non è svolta direttamente dal datore di lavoro) a persone in possesso di un attestato di frequenza a specifici corsi, organizzati «dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle università, dall'ISPEL, dall'INAIL, o dall'IPSEMA per la parte di relativa competenza, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco dall'amministrazione della Difesa, dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e dalle altre Scuole superiori delle singole amministrazioni, dalle associazioni sindacali dei datori di lavoro o dei lavoratori o dagli organismi paritetici» (comma 4). I corsi possono, inoltre, essere organizzati dai soggetti indicati al punto 4 dell'Accordo siglato il 26 gennaio 2006 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 37 del 14 febbraio 2006 (cfr. art. 32, commi 2 e 4). Infine, l'art. 32, all'ultimo capoverso del comma 4 prevede che «ulteriori soggetti formatori possono essere individuati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Tutto l'apparato legislativo messo in atto è mirato ad evitare comportamenti illeciti e garantire l'effettività della formazione, con il fine ultimo di garantire figure per la sicurezza con *standard* formativi di elevato livello. Tali fini però sarebbero più facilmente perseguibili con interventi legislativi netti, che diano meno spazio ad interpretazioni “partigiane” della normativa⁵. Infatti, posto che le organizzazioni sindacali, anche attraverso organismi paritetici ed enti bilaterali, possono erogare formazione in materia di sicurezza, dobbiamo constatare che da qualche tempo assistiamo al “disperato” tentativo di alcuni sindacati di appropriarsi di questa funzione, pur in assenza dei requisiti (soggettivi) richiesti dalla legge, come sovente rileva anche la giurisprudenza⁶.

⁵ Con questa accezione, si intende richiamare all'attenzione del lettore le polemiche sollevate da una parte del mondo sindacale avverso il criterio utilizzato dal legislatore, cioè la maggiore rappresentatività comparata. Molte organizzazioni sindacali tra le quali la CONFSAL, ritengono che il criterio sia “inclusivo”, consentendo così a quel sindacato che dimostri di essere rappresentativo in base ai criteri elaborati dalla giurisprudenza (numero di deleghe, di contratti collettivi sottoscritti, di presenza nei diversi settori e su tutto il territorio nazionale), di esercitare tutte le deroghe e le deleghe che la legge depone a favore della contrattazione collettiva c.d. “qualificata” (cfr. Cons. St., 22 gennaio 2019, n. 537, in “Banca dati DeJure”). Ad avviso della recente giurisprudenza in materia, invece, il criterio non è inclusivo ma “selettivo”, rappresentando una rottura con la locuzione precedentemente utilizzata dal legislatore (“...maggiormente rappresentative...”) in quanto impone all'interprete di selezionare la colazione contrattuale – o seguendo tesi più estreme, tra i tanti sindacati, l'organizzazione più rappresentativa di tutte – che, in base a quei criteri, sia più rappresentativa di tutte le altre organizzazioni. Per la tesi relativa alla “coalizione contrattuale”, v. M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in G. GHEZZI (a cura di), *M. D'Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Roma, 2000; per una diversa interpretazione del criterio, v. V. PINTO, *Lavoro part-time e mediazione sindacale: la devoluzione di funzioni normative al contratto collettivo*, in “Giornale di diritto delle relazioni industriali”, n. 94-2002, pp. 275-307, spec. pp. 298-299.

⁶ In questa indagine, il dato giurisprudenziale sarà considerato quale fonte “formale” e non solo “sostanziale” del diritto del lavoro, come rileva anche parte della dottrina sul punto; cfr. M. MISCIONE, V. FILÌ, *La giurisprudenza quale fonte formale e non solo sostanziale del diritto del lavoro*, in “Il Lavoro nella Giurisprudenza”, n. 2-2018, p. 113 ss.

L'art. 32, comma 4 del d.lgs. n. 81/2008 richiama, ai fini dell'erogazione della formazione, le associazioni sindacali dei datori di lavoro o dei lavoratori e gli organismi paritetici, definiti dal legislatore nel medesimo decreto all'art. 2, comma 1, lett. *ee*) come «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».

La formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è demandata anche agli enti bilaterali, definiti dall'art. 2, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, quali «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per [...] lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro» ed «ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».

In entrambe le disposizioni, il requisito richiesto per la costituzione di un ente erogante formazione in materia di sicurezza è la maggiore rappresentatività comparata dell'organizzazione sindacale che lo istituisce. In altre parole, le norme richiamate subordinano la creazione di enti bilaterali e organismi paritetici alla presenza di uno specifico requisito soggettivo delle organizzazioni sindacali sottoscrittrici il contratto collettivo: la maggiore rappresentatività comparata⁷.

Il punto critico che questo studio intende indagare ruota proprio attorno ai requisiti che le norme di legge richiedono alle organizzazioni sindacali per erogare la formazione in materia di sicurezza. Una questione, questa, spesso accantonata e liquidata con un'argomentazione che poco convince, tutta basata su una presunta impossibilità di ricavare un dato certo relativo alla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, anche seguendo i criteri declinati negli anni dalla giurisprudenza⁸.

⁷ Ulteriori funzioni degli organismi paritetici sono definite dagli artt. 37 e 51 del d.lgs. n. 81/2008.

⁸ M. BALLISTRERI, *La contrattazione collettiva intersettoriale*, in "Diritto e Pratica del Lavoro", n. 13-2017, pp. 762-768, spec. p. 768, ad esempio, argomenta sul punto ritenendo che con la sottoscrizione del CCNL intersettoriale CIFA-CONFSAL siamo di fronte ad un presunto «processo di superamento di un oligopolio sindacale, fondato sull'autolegittimazione rappresentativa». Tuttavia, come dimostreremo, la rappresentatività non è frutto di una mera autolegittimazione, intesa come auto-attribuzione di una qualità ma è ricavabile dal diritto vivente, ossia quel diritto, come definito da N. Lipari, frutto del «processo applicativo» e degli «indici valutativi dei soggetti dell'esperienza» che «entrano ad influenzare l'oggetto della definizione», cfr. N. LIPARI, *Per un tentativo di definizione del «diritto»*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, pp. 1987-2013, spec. p. 1995. Infatti, è noto che la giurisprudenza abbia tracciato nel tempo dei criteri concreti per interpretare la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo, facendo ricorso agli indici c.d. quantitativi tra cui l'indice numerico (le deleghe associative), l'indice elettorale, l'ammontare dei contributi, il numero di sedi e di contratti collettivi sottoscritti, la

3. *Segue: contratti collettivi, organismi paritetici, enti bilaterali e situazione di mercato*

È opportuno, in linea con le premesse di questo studio, analizzare alcuni accordi collettivi che si occupano di istituire organismi paritetici o enti bilaterali o, ancora, associano enti esterni al sistema di relazioni industriali, per l'erogazione della formazione in materia di sicurezza, al fine di verificarne la legittimità rispetto al quadro normativo tracciato.

Con un'auto-dichiarazione datata al 28 dicembre 2018, l'ANFOS (Associazione Nazionale Formatori dello Sicurezza sul Lavoro) ha aderito alla Confederazione Generale Sindacati Autonomi (CONFSAL) per occuparsi della formazione degli RSPP⁹. Peraltro, l'ANFOS risulta firmataria con CONFSAL anche del CCNL per i formatori nel campo della sicurezza dei luoghi di lavoro, per i responsabili e gli addetti al servizio di prevenzione e protezione delle aziende dell'edilizia, dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio e dei servizi, sottoscritto il 10 luglio 2017, con durata prevista fino al 9 luglio 2020¹⁰. All'interno del contratto collettivo, è prevista la costituzione di un ente che dovrà occuparsi di formazione in materia di sicurezza.

Il CCNL per i dipendenti delle agenzie di assicurazione in gestione libera, sottoscritto il 5 febbraio 2018, dall'associazione datoriale SNA e dalle organizzazioni sindacali FESICA-CONFSAL e CONFSAL-FISALS, nella seconda parte dell'allegato 3 al contratto, all'art. 1, lett. a), è prevista la costituzione di un «organismo paritetico nazionale per la sicurezza sul lavoro, formato da 4 rappresentanti dello SNA e di CPMI Italia e da 4 rappresentanti di FESICA CONFSAL e CONFSAL FISALS» con la finalità di «elaborare le linee guida ed i criteri per la formazione dei lavoratori e dei rappresentanti per la sicurezza» (punto 4) e «promuovere e coordinare gli interventi formativi e di altra natura nel campo della salute e della sicurezza sul lavoro» (punto 6).

Anche altri enti si occupano di erogare la formazione per RSPP, come l'EBIASS (Ente Bilaterale Intermediari Assicurativi), istituito dal CCNL per gli intermediari assicurativi, sottoscritto dall'associazione ULIAS e dalle organizzazioni sindacali FESICA-CONFSAL e CONFSAL-FISALS, in data 6 luglio 2016 e gli enti ENBIC e ENBIMS, istituiti dai CCNL sottoscritti dalle associazioni datoriali ANPIT, CIDECE, Confazienda, Fedimprese, UNSIC, UNICA e dalle organizzazioni sindacali CISAL-Terziario e CISAL-FAILMS, stipulato il 29 aprile 2013 per i settori del terziario e della meccanica.

L'art. 237 del CCNL sottoscritto dall'associazione ANPIT e dall'organizzazione sindacale CISAL per i dipendenti delle case di cura e servizi

copertura dei settori produttivi; sul punto, v. P. GRECO, *La rappresentatività sindacale*, Torino, 1996, p. 163.

⁹ Il documento è consultabile sul sito dell'associazione, www.anfos.org.

¹⁰ Il testo del CCNL è consultabile sul sito della Confsal, www.confsal.it.

assistenziali e socio-sanitari affida all'ente bilaterale ANBIC-Sicurezza il compito di svolgere programmi formativi in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Tralasciando l'offerta formativa istituzionale erogata dall'INAIL, dalle università e dagli enti di formazione privati ed accreditati e soffermandoci su quella proposta da altri enti, si deve constatare la presenza nel mercato, oltre che di una miriade di associazioni sindacali ed organismi paritetici (di cui ci siamo preoccupati di segnalare i casi più esposti al dubbio interpretativo, come meglio diremo), anche studi di consulenza che propongono corsi di formazione per l'acquisizione delle competenze a svolgere il ruolo di responsabile del servizio di prevenzione e protezione. In particolare gli studi privati offrono tali percorsi formativi previa procedura di affiliazione al soggetto giuridicamente abilitato (teoricamente) ad essere soggetto formatore (l'ente bilaterale o l'organismo paritetico costituito dall'associazione datoriale e dall'organizzazione sindacale).

4. I criteri dettati dall'Accordo in sede di Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome del 7 luglio 2016

Come previsto dall'art. 32, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008, attraverso un accordo, lo Stato, con le regioni e le province autonome, può individuare ulteriori soggetti abilitati a svolgere l'erogazione della formazione in materia di sicurezza. L'Accordo attualmente in vigore è quello del 7 luglio 2016 che ha modificato i soggetti formatori e le modalità di erogazione dei corsi rispetto al previgente accordo¹¹. Tra i soggetti deputati alla formazione, tra gli altri, appaiono le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e gli organismi paritetici. L'Accordo prevede che per svolgere il ruolo di soggetto formatore, questi soggetti debbano essere in possesso di alcuni requisiti:

- a) occorre che, se l'ente è di derivazione sindacale, quest'ultimo sia in possesso del requisito della maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale;
- b) l'ambito di intervento formativo deve essere limitato al settore di riferimento;
- c) l'attività formativa deve essere erogata direttamente dall'associazione o avvalendosi di una struttura di diretta emanazione e quest'ultima accreditata secondo l'ordinamento regionale vigente.

Come è evidente, i requisiti dettati dall'Accordo sono molto stringenti. Tuttavia, nella prassi delle relazioni industriali, alcuni organismi di derivazione sindacale disattendono questi criteri. Infatti, a parte la questione relativa alla sussistenza della maggiore rappresentatività comparata delle organizzazioni

¹¹ Il riferimento è all'Accordo tra lo Stato, le regioni e le province autonome del 26 gennaio 2006, richiamato anche dall'art. 32, comma 2 del d.lgs. n. 81/2008.

sindacali (che sarà analizzata nel § 5), ciò che va preliminarmente (e necessariamente) rilevato è il contrasto tra il requisito posto dall'Accordo del 7 luglio 2016 relativo al perimetro operativo dell'organismo e le caratteristiche degli enti bilaterali e degli organismi paritetici costituiti da alcune organizzazioni sindacali.

Come emerge in un documento informativo pubblicato sul sito dall'ANPIT, l'ente bilaterale ENBIC, ad esempio, opera tanto all'interno del settore del terziario che in quello delle case di cura e dei servizi socio-sanitari (cfr. § 3). L'ente bilaterale ENBIMS, costituito dalle associazioni datoriali ANPIT e UNSIC e dalle organizzazioni sindacali CISAL-Terziario e FAILMS-CISAL, opera nel settore del terziario, della meccanica e dell'edilizia¹².

Alla luce di quanto rilevato, una prima osservazione che possiamo formulare riguarda il fatto che l'organizzazione sindacale possa essere soggetto formatore solo verso quegli RSPP che svolgano il loro ruolo in contesti produttivi appartenenti allo stesso settore in cui l'organizzazione è attiva. A titolo di esempio, riteniamo che un RSPP formato da un'organizzazione sindacale attiva nel settore del commercio, non potrà svolgere il medesimo ruolo in un'azienda operante nel settore metalmeccanico.

Ulteriori criticità sistemiche sorgono poi in relazione al fatto che l'Accordo del 7 aprile 2016 fa riferimento solo agli organismi paritetici di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2008 mentre nessun cenno viene fatto agli enti bilaterali di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 276/2003 che stando alla lettera della norma, possono svolgere formazione nel campo della sicurezza del lavoro.

Proseguendo l'analisi, rileviamo, inoltre, che nel documento pubblicato dall'ANPIT viene dichiarato che «l'Accordo Stato Regioni per quanto concerne i requisiti che devono caratterizzare l'organismo paritetico individua quale criterio presuntivo della “c.d. rappresentatività comparata” applicabile quello di essere costituito nell'ambito di associazioni datoriali o sindacali cui aderiscano organizzazioni datoriali o sindacali – nazionali, territoriali o di settore – firmatarie di un contratto collettivo nazionale. Tale criterio non pregiudica la possibilità per le singole organizzazioni datoriali o sindacali di dimostrare la propria rappresentatività secondo altri consolidati principi giurisprudenziali»¹³. Secondo l'associazione, quindi, è possibile costituire un ente bilaterale o un organismo paritetico, a prescindere dalla propria rappresentatività, la cui consistenza potrà sempre essere dimostrata. Appena dopo questa osservazione, il documento prosegue sostenendo che gli enti bilaterali costituiti «hanno entrambi i requisiti, per tali motivi il loro operato è valido e nel pieno rispetto della normativa». Inoltre, viene precisato che gli stessi «non erogano attualmente formazione direttamente,

¹² Cfr. *La Contrattazione collettiva Cisl ed il sistema della bilateralità con particolare riguardo alla assistenza sanitaria*, in www.anpit.it, p. 5.

¹³ Cfr. *La Contrattazione collettiva Cisl ed il sistema della bilateralità con particolare riguardo alla assistenza sanitaria*, in www.anpit.it, p. 5.

ma verificano la conformità della programmazione alla normativa vigente» mentre l'erogazione della formazione viene affidata a società accreditate e convenzionate con l'associazione.

Anche in queste procedure, si annidano meccanismi elusivi della disciplina in materia di formazione degli RSPP. Come rilevato in precedenza (cfr. § 3), molti studi o aziende private erogano formazione mediante una procedura di affiliazione all'associazione sindacale o ente paritetico. In altre parole, il corso di formazione è erogato dallo studio e l'attestato è rilasciato dall'associazione sindacale. Una tale procedura appare priva di fondamento giuridico. In primo luogo, uno studio professionale, pur se affiliato all'associazione, non può essere definito né una struttura formativa di diretta emanazione (cfr. Accordo del 7 aprile 2016, § 4) né un'associazione come alcuni (studi e sindacati) sostengono.

In secondo luogo, l'Accordo tra Stato e regioni del 2016, riferendosi alle strutture di diretta emanazione, prevede il requisito ulteriore dell'accreditamento regionale. L'accreditamento regionale per l'erogazione di corsi di formazione (con finanziamenti pubblici o autofinanziati dal corsista) prevede il possesso di diversi requisiti inerenti a locali aziendali, dotazioni tecniche e umane e il superamento di un processo di *audit* finalizzato al rilascio e al mantenimento dell'accreditamento stesso. Inoltre, i corsi da erogare sono autorizzati preventivamente dalla regione, sia per quanto attiene la tipologia sia per quanto attiene il numero di edizioni erogabili per anno.

4.1. *Analisi di alcuni modelli autorizzativi su base regionale*

Una disamina complessiva dei sistemi regolamentati messi in atto dalle varie regioni e province autonome risulta essere un compito abbastanza complesso. Va costatato che, da una parte, molte amministrazioni regionali si sono limitate al recepimento, *tout court*, degli accordi Stato-Regioni che si sono susseguiti negli anni; dall'altra, alcune di esse rimandano alle rispettive previsioni in materia di formazione professionale accreditata. Sono dunque rare le casistiche che si prestano ad un'analisi approfondita. Nel rispetto dell'economia dello studio, sono stati analizzati i modelli più sviluppati, *in primis* quello dell'Emilia Romagna. Con la delibera di giunta regionale del 25 marzo 2019, n. 460¹⁴ l'amministrazione ha adottato un modello di autorizzazione dei corsi di formazione, non finanziati con fondi pubblici, definito *Just in Time*. Come si evince dal documento, la delibera, nel perseguire obiettivi di semplificazione e speditezza dell'azione amministrativa, interviene sull'offerta formativa erogata da enti privati accreditati, diretti alla formazione dell'ASPP (Addetto al servizio di protezione e prevenzione) e dell'RSPP. In estrema sintesi, il procedimento di autorizzazione all'avvio dei corsi

¹⁴ La delibera è pubblicata nel Bollettino Unico Regionale del 29 marzo 2019, n. 89.

prevede tre passaggi: *a*) comunicazione da parte dell'ente formatore agli uffici regionali preposti di voler avviare il percorso formativo; *b*) istruttoria della domanda e rilascio dell'autorizzazione da parte della regione (entro quarantacinque giorni dalla richiesta); *c*) avvio dell'azione formativa da parte dell'ente di formazione entro i novanta giorni successivi all'autorizzazione, pena la decadenza dell'atto concessorio. In questi passaggi, si presume debbano essere verificati tutti i presupposti di legge per poter erogare la formazione, tra i quali anche la maggiore rappresentatività comparata.

La Regione Piemonte, invece, ha mostrato un approccio al problema sostanzialmente diverso. Preso atto dell'esistenza di una moltitudine di soggetti operanti nel settore della formazione per la sicurezza nei luoghi di lavoro, ha emanato un regolamento *ad hoc* per i soggetti formatori diversi da quelli accreditati, cioè le organizzazioni sindacali e datoriali, aziende private, società di consulenza ecc.¹⁵. E' opportuno precisare che l'intervento sul punto da parte della Regione Piemonte non si riferisce solo agli enti che erogano formazione per gli RSPP ma interessa tutta la formazione in materia di sicurezza. In alcuni passaggi argomentativi della delibera sono ben evidenti i problemi interpretativi – talvolta conducenti all'elusione – che l'attuale impianto normativo pone; passaggi che sarebbe opportuno riportare ai fini del presente studio: «la normativa nazionale che detta contenuti e modalità per l'effettuazione dei corsi di formazione sulla sicurezza è spesso disomogenea nella definizione delle regole e delle procedure operative e che quindi occorre uniformare e semplificare gli adempimenti in capo ai diversi soggetti coinvolti nel processo formativo (soggetti formatori, partecipanti ai corsi, organi di controllo, ecc.), anche modificando le indicazioni riportate nei suddetti provvedimenti regionali; occorre contrastare il fenomeno del moltiplicarsi sul territorio di corsi erogati da soggetti formatori non autorizzati, che propongono un'offerta formativa a basso costo, ma di qualità quantomeno dubbia e di validità nulla ai fini dell'adempimento dell'obbligo di legge; occorre quindi creare gli strumenti necessari a facilitare l'attività di controllo da parte dei competenti soggetti pubblici; è anche opportuno fornire chiarimenti rispetto ad alcuni punti della normativa nazionale che si prestano a interpretazioni non sempre univoche».

Per tentare di superare i problemi evidenziati, la Regione Piemonte ha istituito un'apposita commissione, denominata *Commissione Regionale per la verifica dei requisiti dei soggetti formatori*, il cui nome ne sottende la funzione rigorosa che è chiamata a svolgere. Questa, infatti, è in possesso di un elenco dei soggetti abilitati nel territorio che abbiano presentato richiesta di iscrizione all'elenco e i cui requisiti richiesti dalla legge siano stati validati. La commissione è composta da rappresentanti della pubblica amministrazione (impiegati e funzionari della regione, funzionari dell'ASL, vigili del fuoco e funzionari dell'INAIL), rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori delle confederazioni sindacali CGIL, CISL,

¹⁵ Cfr. Delibera di giunta della Regione Piemonte, 12 dicembre 2016, n. 17-4345.

UIL e UGL ed anche dai rappresentati di alcune associazioni dei datori di lavoro (tra le quali Confindustria e diverse organizzazioni dell'artigianato, delle cooperative e dell'agricoltura). Il processo di inserimento nell'elenco e di avvio dei corsi prevede alcuni passaggi, così sintetizzabili. L'ente formatore chiede l'iscrizione all'elenco e prima di avviare un corso di formazione, deve darne comunicazione almeno quindici giorni prima dell'inizio specificando dati del soggetto formatore e dell'erogatore se diversi, oltre che luogo, date e orari delle lezioni. Alla conclusione del corso il verbale d'esame dovrà essere inviato agli uffici regionali preposti.

Tale modello, a nostro parere, non supera le criticità che qui si sostengono. Infatti, consultando l'elenco, è possibile individuare enti di diretta emanazione di organizzazioni sindacali di dubbia rappresentatività¹⁶. La guida, denominata *Indicazioni operative per la formazione alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al d.lgs. 81/08 e Smi*, aggiornato al mese di dicembre 2016 ed allegato alla delibera, tra i requisiti per l'iscrizione all'elenco delle parti sociali e organismi paritetici prescrive che le organizzazioni sindacali, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale debbano essere rappresentate presso il CNEL ed essere firmatarie di almeno un contratto collettivo nazionale. Nel medesimo documento, poi, la Regione pare fare un passo indietro statuendo che, in mancanza del riconoscimento da parte del CNEL, l'organizzazione sindacale può dimostrare di essere firmataria di un contratto nazionale avendo partecipato alla contrattazione, allegando copia dello stesso. I criteri, così stabiliti, sembrano essere in contrasto con la normativa (che richiede la maggiore rappresentatività comparata), con le linee guida stabilite nell'Accordo del 7 aprile 2016 (che indica degli indici sintomatici di rappresentatività), ma ancor di più con le indicazioni provenienti dal diritto vivente in materia di rappresentatività, come meglio spiegheremo (cfr. § 5).

La Provincia Autonoma di Bolzano interviene nel campo degli enti di formazione professionale accreditati in provincia con la delibera n. 1229 del 14 novembre 2017¹⁷. Tale provvedimento, denominato *Istituzione dell'elenco dei soggetti formatori per la realizzazione di corsi in materia di prevenzione, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, compie una ricognizione dei provvedimenti che si sono susseguiti in materia di accreditamento degli enti di formazione privati. Con specifico riferimento alla formazione delle figure per la sicurezza, tra cui l'RSPP, il regolamento prevede di non creare un sistema di accreditamento *ad hoc*, ma semplicemente di istituire un elenco dei soggetti formatori in materia. Il provvedimento prosegue con l'elencare i requisiti necessari per gli enti che vogliano iscriversi a detto elenco, tra i quali sono annoverati l'accREDITAMENTO dell'ente di formazione e un generico «possesso dei requisiti previsti dalle disposizioni vigenti per lo svolgimento di interventi formativi

¹⁶ Si fa riferimento all'Ente Bilaterale Piemontese del Terziario EBITEN, costituito da Sistema Commercio e Impresa, da CONFISAL, FESICA-CONFISAL e CONFISAL-FISALS.

¹⁷ Il testo è consultabile sul sito www.provincia.bz.it/formazione-lingue/formazione-professionale/formazione-continua/sicurezza-sul-lavoro.asp.

in materia di sicurezza sul lavoro». La procedura d’inserimento nell’elenco prevede la presentazione di una istanza di iscrizione che, una volta ottenuta, consente di avviare corsi di formazione in materia di salute e sicurezza rispettando un *iter* procedurale¹⁸.

D’interesse, ai fini della presente indagine, è quanto indicato nel documento denominato *Elenco percorsi formativi per i quali il legislatore prevede l’accreditamento*: «Nel caso in cui gli enti formatori autorizzati *ope legis* intendano avvalersi di soggetti formatori esterni quest’ultimi devono essere accreditati». I soggetti autorizzati dalla legge alla formazione alla sicurezza sul lavoro, come ampiamente detto, sono appunto, tra gli altri, le associazioni datoriali e dei lavoratori. In questa cornice regolamentare, pertanto, a parere di chi scrive l’operatività di soggetti formatori affiliati alle organizzazioni di cui sopra non può trovare terreno fertile se non in possesso dell’accreditamento.

4.2. *La struttura formativa come “diretta emanazione” dell’associazione sindacale. Le posizioni della Commissione per gli interpellati*

In vigenza dell’Accordo del 21 dicembre 2011 (integrato dall’accordo del 25 luglio 2012), su interpello proposto dalla Regione Sicilia¹⁹, il Ministero del Lavoro, chiarendo il concetto di “diretta emanazione”, previsto anche dall’attuale Accordo del 2016, aveva ammesso la configurabilità di un contratto di associazione in partecipazione tra un organismo formativo (sindacato, ente bilaterale, commissione paritetica) e una struttura formativa terza (azienda, studio professionale, formatore), a supporto del concetto di “diretta emanazione” e quindi di legittimazione all’attività formativa. La possibilità prospettata dall’interpello n. 14 del 2014 va, tuttavia, ridimensionata per le seguenti ragioni.

Attenendoci al dato letterale dell’art. 2549 c.c., possiamo notare che la disposizione, nel fornire una nozione di contratto di associazione in partecipazione²⁰, fa riferimento all’impresa (associante) e non ad una qualsiasi persona giuridica. Infatti, le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali dei lavoratori non sono imprese ma associazioni ai sensi dell’art. 36 e ss. c.c. In secondo luogo, va ricordato che a decorrere dal 25 giugno 2015, dopo l’entrata in vigore del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81²¹, nel caso in cui l’associato sia una persona

¹⁸ Prima dell’avvio dei corsi, l’ente di formazione deve inviare una comunicazione all’area formazione della Provincia contenente il titolo del corso, la sede di svolgimento, la data di inizio e il calendario dei corsi, nonché il nominativo dei docenti al fine di favorire eventuali controlli da parte del settore formazione della Provincia.

¹⁹ Cfr. Interpello n. 14 dell’11 luglio 2014 della Commissione per gli interpellati istituita ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 81/2008 presso Ministero del Lavoro.

²⁰ Cfr. art. 2549 c.c.: «Con il contratto di associazione in partecipazione l’associante attribuisce all’associato una partecipazione agli utili della sua impresa o di uno o più affari verso il corrispettivo di un determinato apporto».

²¹ In particolare, si veda l’art. 53, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2015.

fisica l'apporto non può consistere in una prestazione di lavoro, come la docenza in corsi di formazione per la sicurezza. Di conseguenza, qualora un consulente del lavoro presti, come prima prospettato, una docenza in materia tramite la stipula di una convenzione, sta erogando una formazione non conforme al quadro normativo di riferimento (e cioè l'art. 34 del d.lgs. n. 81/2008 integrato dall'Accordo del 7 aprile 2016). Tuttavia, a presiedere queste ipotesi vi è sempre lo stesso requisito: la maggiore rappresentatività comparata dell'organizzazione sindacale, che deve sussistere anche quando questa offra il servizio di formazione per il tramite di un soggetto terzo, accreditato secondo le specifiche normative regionali.

5. L'organizzazione

Argomento di estrema attualità, soprattutto a seguito di fenomeni di *dumping contrattuale*, è quello dell'individuazione delle organizzazioni sindacali maggiormente e comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. L'art. 39 Cost. prevede che i sindacati possono, rappresentati unitariamente in proporzione ai loro iscritti, stipulare contratti di lavoro con efficacia per tutti gli appartenenti alla categoria (comma 4). Tale previsione però è subordinata ad una procedura di registrazione (art. 39, comma 2, Cost.) mai regolamentata e quindi mai entrata effettivamente in vigore. Allo stato attuale perciò gli accordi sindacali sono vincolanti solo verso i soggetti iscritti all'organizzazione stessa, fermo restando che un'efficacia generalizzata va invece riconosciuta a quegli accordi collettivi ai quali la legge devolve specifiche funzioni normative²² in quanto

²² Sul punto la letteratura è vasta; tra i tanti, v. M.V. BALLESTRERO, *Riflessioni in tema di inderogabilità dei contratti collettivi*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", I, 1989, p. 357 ss., spec. p. 364 ove l'Autrice osserva che, fermo restando il problema di compatibilità con l'art. 39 Cost., i contratti collettivi delegati devono avere la stessa efficacia normativa e generale propria della legge delegante. Sulla questione v. anche G. PROIA, *Il contratto collettivo fonte e le "funzioni" della contrattazione collettiva*, in AA. VV., *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro. Foggia-Baia delle Zagare, 25-26 maggio 2001*, Milano, 2002, spec. p. 112 ss. In tal senso, B. CARUSO, A. LO FARO, *Contratto collettivo di lavoro (Voce per un Dizionario)*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 97/2010", definiscono tali rinvii come attribuzione al contratto collettivo di una funzione "paralegislativa". Nella medesima ottica si colloca F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in "Giornale di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 78-1998, p. 191 ss., sostenendo che mediante la devoluzione del potere normativo alla contrattazione collettiva, il legislatore mira proprio ad ottenere discipline efficaci nei confronti di tutti gli appartenenti alla categoria professionale di riferimento, iscritti o meno alle organizzazioni sindacali stipulanti. Sul punto, v. anche V. SPEZIALE, *Il contratto collettivo come fonte del diritto*, in AA. VV., *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, cit., spec. p. 231, che ritiene opportuno distinguere tra contratti collettivi normativi e contratti collettivi paralegislativi, nel senso che solo questi ultimi, chiamati ad assolvere funzioni legislative, sarebbero fonti di diritto, estranee all'art. 39 Cost., e per questo non confliggenti con esso. In altri termini, il contratto collettivo è fonte di diritto nella misura in cui è oggetto di rinvio legislativo. Su questi aspetti, v. anche M. D'ANTONA, *Il quarto comma*, cit., ma anche in "Giornale di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 80-1998, spec. pp. 667 e 673, che però matura considerazioni

attraverso la tecnica normativa del rinvio, la fonte legale si intreccia con quella legale consentendo così al contratto collettivo di avere un'efficacia necessariamente generale e, in quanto assolvente funzioni di tutela di interesse anche generale, vincola anche i lavoratori non iscritti alle organizzazioni stipulanti²³.

Un tentativo, dal lato sindacale, di disporre di un sistema di certificazione della rappresentatività è stato tentato da Confindustria e dalle confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL con l'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 che detta alcune modalità di misurazione degli iscritti alle varie organizzazioni sindacali. Nello specifico, il sistema di misurazione esamina le adesioni sindacali (deleghe) sottoscritte dai singoli lavoratori in favore delle diverse associazioni. I dati sono raccolti dall'INPS per il tramite delle denunce contributive mensili (UniEmens). L'accordo sancisce che le organizzazioni, per essere ammesse alla negoziazione, debbano avere una rappresentatività superiore al 5% del totale dei lavoratori della categoria a cui il CCNL si applica. Quanto sopra, è stato poi rivisitato con il Protocollo d'intesa tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL del 31 maggio 2013 ed infine cristallizzato nel Testo Unico sulla Rappresentanza firmato dalle stesse il 10 gennaio 2014. Nonostante siano stati diversi gli sforzi di dare attuazione ad un meccanismo di misurazione della rappresentanza sindacale, ancora oggi siamo in attesa di un intervento eteronomo per poter stabilire con certezza i criteri da utilizzare. Ricordiamo, tuttavia, tornando al tema d'indagine, che l'Accordo del 7 aprile 2016²⁴ tenta di dare una definizione dei requisiti che le organizzazioni sindacali devono avere per qualificarsi come soggetto formatore e tali requisiti ricalcano, in sostanza, il concetto di rappresentatività così come declinato dal diritto vivente: iscritti, diffusione territoriale, sottoscrizione di CCNL (esclusi i casi di mera adesione), partecipazione alla trattazione di controversie in materia di lavoro. Nonostante i tentativi legislativi e il ruolo svolto dalla prassi amministrativa, allo stato attuale sembrerebbe difficile individuare quali siano le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Sennonché, ci limitiamo ad osservare che nel dibattito sulla maggiore rappresentatività comparata, polarizzato tra chi sostiene che il criterio della maggiore rappresentatività comparata sia

sensibilmente diverse. Posto che il rinvio alla contrattazione «ha assunto ormai i caratteri di un modello alternativo» all'art. 39, commi 2, 3 e 4 Cost. senza però contrastare con essi, il legislatore si limiterebbe ad assegnare «autorità normativa» ad atti che restano in ogni caso di natura negoziale. In questa prospettiva, la legislazione non assegnerebbe una funzione normativa al contratto collettivo ma interverrebbe «ex post ai fini di sostegno o riconoscimento o regolazione, senza alterare il fondamento volontario» del contratto collettivo e «i criteri di autolegittimazione che presiedono al suo fondamento, appunto perché lo svolgimento *inter partes* dell'attività contrattuale è, rispetto all'intervento legislativo, un *præius* o comunque una variabile esterna».

²³ Cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *I corsi, i ricorsi e i discorsi sul contratto collettivo di diritto comune*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 2009, n. 4-5, p. 970 ss.

²⁴ Cfr. Accordo in sede di Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome del 7 luglio 2016, p. 5.

legittimo e chi, invece, ne sostiene l'illegittimità ed anche la difficile applicazione²⁵, è assente un approccio che invece valorizzi il diritto vivente, ossia quel dato giurisprudenziale, frutto di un continuo processo applicativo²⁶, in grado realmente di orientare gli operatori del mercato del lavoro (*in primis*, i consulenti del lavoro). Proprio con particolare riguardo alla CONFISAL, alla quale abbiamo fatto cenno nel § 3, sono diverse le pronunce di merito e di legittimità che ne hanno sancito la minore rappresentatività rispetto alle tre confederazioni sindacali storiche, ossia CGIL, CISL e UIL. Di recente, il Tribunale del lavoro di Genova²⁷ e il Tribunale del lavoro di Forlì²⁸ si sono espressi sull'annosa questione relativa all'individuazione del contratto collettivo idoneo a determinare la retribuzione imponibile ai fini previdenziali per le agenzie assicurative²⁹, istituite peraltro un organismo paritetico per la formazione in materia di sicurezza (cfr. § 3). Da questo filone giurisprudenziale, emerge con estrema chiarezza che in concreto i sistemi di relazioni industriali relativi al settore assicurativo partecipati dalla CONFISAL non sono comparativamente più rappresentativi rispetto a quelli partecipati dalle organizzazioni sindacali di settore aderenti alle confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL. Da ciò ne deriva che ai sensi dell'art. 1, comma 1 del d.l. n. 338 del 1989 così come autenticamente interpretato dall'art. 2, comma 25 della l. n. 549 del 1995, il CCNL SNA-CONFISAL non può essere definito come contratto idoneo ai fini della determinazione della retribuzione imponibile sul piano previdenziale³⁰.

In particolare, l'*iter* argomentativo del giudice genovese si è fondato su elementi oggettivi suffragati dalla fase istruttoria. Secondo le dichiarazioni fornite in giudizio dall'ispettore dell'INPS, durante l'attività di ricerca degli elementi per riscontrare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali sottoscrittrici il CCNL SNA-CONFISAL, non è stata trovata «traccia dei due sindacati FESICA-CONFISAL e CONFISAL-FISALS»; è stato «reperito un indirizzo dove ci sarebbe dovuto essere un rappresentante» e invece è stato trovato «un Club del Genova» che, a detta di alcuni testimoni, pare sia stato sempre in quel luogo. Prosegue l'ispettore affermando che «online erano reperibili gli statuti di questi due sindacati: uno limitava l'iscrivibilità ai soli extracomunitari [...] e l'altro si limitava a indicare le fattispecie di cui si occupava tra le quali non erano previsti il settore del credito

²⁵ Sulle difficoltà applicative, sotto diversi profili, v. P. CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Bologna, 2000, spec. p. 279; S. SCARPONI, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, Padova, 2005, spec. p. 141.

²⁶ V. sempre N. LIPARI, *Per un tentativo di definizione del «diritto»*, cit., p. 1995.

²⁷ Cfr. Trib. Genova, 1° febbraio 2019, n. 1064, in "Bollettino Adapt", 25 marzo 2019, n. 12.

²⁸ Cfr. Trib. Forlì, 15 gennaio 2019, n. 15.

²⁹ Per una dettagliata ricostruzione della vicenda contrattuale, cfr. Trib. Roma, 10 luglio 2018, n. 14177.

³⁰ Per una dettagliata analisi del contenzioso, si rinvia a G. PIGLIALARMÌ, *Contrattazione collettiva, rappresentatività e trattamento economico-previdenziale. Appunti per un dibattito*, in "Il Consulente 1081", marzo 2019, n. 380, pp. 3-10.

e quello assicurativo». Aggiunge infine l'ispettore che «nelle agenzie visitate» non è stato trovato «alcun dipendente extra comunitario»³¹.

È stata ascoltata poi una rappresentante territoriale dell'organizzazione sindacale FIRST-CISL, che ha preliminarmente precisato che le organizzazioni sindacali aderenti alla CONFISAL e sottoscrittori il CCNL siglato anche dall'associazione SNA si occupano di rappresentare «colf, badanti e lavoratori stranieri», per rimarcare quindi che queste «non avessero iscritti appartenenti al settore assicurativo». La sindacalista, inoltre, fornisce anche alcuni dati statistici relativi lavoratori impiegati nel settore e alla consistenza organizzativa dei sindacati coinvolti. Ha dichiarato, infatti, che «gli addetti di agenzia assicurativa in Italia superano i trentamila» e che la FIRST-CISL ne rappresenta 2.960; questa inoltre «ha una sede nazionale a Roma, 16 sedi regionali e 67 sedi territoriali». La sindacalista, infine, ha aggiunto che «sul territorio nazionale le agenzie aderenti a SNA sono di più rispetto a quelle aderenti a ANAPA/UNAPASS ma hanno un numero inferiore di dipendenti perché si tratta di agenzie piccole: la media dei dipendenti delle agenzie SNA è 1,5 mentre la media dei dipendenti delle agenzie ANAPA è 3,5». Un dato rilevante e forse anche decisivo per le sorti del giudizio, all'esito del quale la società ricorrente ne è uscita soccombente riconoscendo il giudice comparativamente più rappresentativi i sindacati sottoscrittori il CCNL sottoscritto dall'associazione ANAPA e dalle organizzazioni sindacali FIBA-CISL (ora FIRST), FISAC-CGIL e UILCA-UIL³². Ma il versante previdenziale non è il solo dove il CCNL SNA-CONFISAL è stato ritenuto comparativamente meno rappresentativo rispetto all'altro accordo collettivo nazionale. Anche sul versante retributivo, il Tribunale di Forlì ha riconosciuto delle differenze salariali in favore di una lavoratrice condannando quindi la società al pagamento delle stesse tenendo conto del CCNL ANAPA-FIBA-FISAC-UILCA³³.

La mancanza della maggiore rappresentatività comparata della CONFISAL nel settore delle agenzie assicurative non è il solo caso ad essere messo in discussione. Infatti, va certamente ricordato che la sentenza della Corte Costituzionale 26 marzo 2015, n. 51 – il cui giudizio di legittimità nasceva da un caso che vedeva applicato ad un rapporto di lavoro il contratto collettivo del settore multiservizi sottoscritto da UNCI, FESICA-CONFISAL e CONFISAL anziché il contratto collettivo del settore trasporto e logistica sottoscritto da Confetra, Conftrasporto, ANITA, ANCST Legacoop, Confartigianato, FILT-CGIL, FIT-CISL e Ultrasporti – ha cristallizzato l'indagine condotta dal Ministero del Lavoro sul *dumping* contrattuale ingenerato da un sistema di cooperative spurie applicanti

³¹ Trib. Genova, 1° febbraio 2019, n. 1064, cit.

³² Come effettivamente rileva il giudice, sul versante dell'associazionismo sindacale dei datori di lavoro, ciò che rileva è anche (e se consentito soprattutto) la dimensione occupazione delle imprese associate. Infatti, nel recente disegno di legge n. 788 al vaglio del Parlamento, all'art. 6, comma 2, il legislatore individua tra i criteri per misurare la rappresentatività delle associazioni datoriali anche quello del «numero delle imprese associate».

³³ Trib. Forlì, 15 gennaio 2019, n. 15, in www.fisascvicenza.it.

contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni non comparativamente più rappresentative, come invece prescriveva l'art. 7 del d.l. n. 248 del 2007³⁴. Le circolari del Ministero del Lavoro inviate agli uffici periferici sono state impugnate proprio dalla CONFSAL ritenendo che le stesse violassero i principi sanciti dall'art. 39 Cost. Ma il TAR del Lazio, con sentenza n. 8865 del 2014 ha respinto il ricorso argomentando ampiamente sulla legittimità dell'operato del Ministero del Lavoro³⁵.

Peraltro, la mancanza di maggiore rappresentatività in termini comparati della CONFSAL viene anche in rilievo, di recente, in un articolato contenzioso sfociato nella sentenza n. 537, del 22 gennaio 2019, del Consiglio di Stato nella quale viene stabilito che la lettura del criterio che ne dà l'organizzazione sindacale ricorrente è errata in quanto lo stesso non va interpretato in modo inclusivo ma, al contrario, «assolve ad una funzione di carattere selettivo e legittima, quindi, la scelta di quelle associazioni che presentino rispetto alle altre una presenza preponderante negli ambiti settoriali o territoriali entro i quali le norme di riferimento devono

³⁴ L'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007 nasce, come ricorda la Corte Costituzionale nella sentenza n. 51 del 2015 (punto 5.2), dal Protocollo d'intesa sottoscritto il 10 ottobre 2007 dal Ministero del lavoro, Ministero dello sviluppo economico, AGCI, Confcooperative, Legacoop, CGIL, CISL, UIL, in cui il Governo assumeva l'impegno di avviare «ogni idonea iniziativa amministrativa affinché le cooperative adottino trattamenti economici complessivi del lavoro subordinato, previsti dall'art. 3, comma 1, della l. 3 aprile 2001, n. 142, non inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle associazioni del movimento cooperativo e dalle organizzazioni sindacali per ciascuna parte sociale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore di riferimento». Il protocollo ha avuto un seguito con le circolari del Ministero del Lavoro del 9 novembre 2010 e del 6 marzo 2012 nonché con la circolare del 1° giugno 2012, indicante gli indici sintomatici della rappresentatività. In giurisprudenza, si v. Trib. Verbania, 5 febbraio 2018, n. 18, inedita, che ricorda come il Ministero del Lavoro, in quest'ultima circolare, si sia attenuto ad utilizzare gli indici sintomatici della maggiore rappresentatività tracciati dalla giurisprudenza (numero complessivo delle imprese associate e dei lavoratori occupati, la diffusione territoriale dell'organizzazione, il numero di sedi presenti sul territorio e la presenza nei diversi ambiti settoriali, il numero di contratti collettivi nazionali stipulati) non avendo espresso alcun parere in merito. Anzi, al contrario, dal testo della lettera circolare si evince che a tale conclusione il Ministero del Lavoro è pervenuto sulla scorta della documentazione in suo possesso e in applicazione dei criteri prima enunciati. Dalla documentazione, emergeva che la CONFCOOPERATIVE, la LEGACOOOP e l'AGCI associavano complessivamente 40.025 cooperative con oltre un milione fra dipendenti, soci e soci lavoratori, laddove l'UNCI associava in tutto 10.280 aziende con 168.561 lavoratori dipendenti e che la CGIL, CISL e UIL associavano complessivamente oltre 12 milioni di soggetti, laddove la CONFSAL dichiarava di associare 1.807.246 unità. Il giudice si limita così ad osservare che «l'evidente enorme sproporzione di consistenza associativa fra CONFCOOPERATIVE/LEGACOOOP/AGCI e l'UNCI quanto alle organizzazioni datoriali e fra CGIL/CISL/UIL e la CONFSAL quanto alle oo.ss. dei lavoratori ben fa presumere, in assenza peraltro di dati di segno contrario» non può che condurre a ritenere che «CONFCOOPERATIVE/LEGACOOOP/AGCI siano organizzazioni maggiormente rappresentative dell'UNCI e le oo.ss. CGIL/CISL/UIL siano maggiormente rappresentative rispetto alla CONFSAL». Così, anche Corte d'Appello di Torino, 29 aprile 2014, n. 521. Segnala C. SANTORO, *La Consulta frena la contrattazione "pirata" nel settore cooperativo*, in "Il Bollettino Adapt", 11 maggio 2015, che dopo la pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale, con lettera circolare n. 7068 del 28 aprile 2015 il Ministero «invita le strutture territoriali ad avvalersi in ogni utile sede delle argomentazioni contenute nella sentenza».

³⁵ Sul punto v. anche Tar Lazio, sez. III, sent. n. 8765 del 30 giugno 2015; per un approfondimento, V. PUTRIGNANO, *Retribuzione imponibile ai fini contributivi, sindacati comparativamente più rappresentativi e poteri di indirizzo del Ministero del Lavoro*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", n. 6-2014, p. 1488 ss.

trovare applicazione». Il Consiglio di Stato, così, non ha negato all'organizzazione sindacale una certa rappresentatività ma ai fini della comparazione, sulla base degli indici elaborati dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa, la CONFISAL non è risultata essere abilitata a far parte, in attuazione dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 150/2015, del Consiglio di Vigilanza dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

Al dato giurisprudenziale, va aggiunto poi quello di carattere amministrativo. Non deve essere, infatti, dimenticato che il Ministero del Lavoro più e più volte ha cercato di ricordare che essendo il criterio della maggiore rappresentatività comparata diverso dalla maggiore rappresentatività (criterio utilizzato fino alla fine degli anni Ottanta e poi abbandonato dal legislatore nel 1995), molte delle organizzazioni sindacali stipulanti contratti collettivi non potevano esercitare tutte le deleghe e le deroghe che la legge deponeva a favore della c.d. *contrattazione collettiva delegata*³⁶. Anche l'INPS, dal canto suo, ha cercato di fare chiarezza pubblicando l'indagine sulla rappresentanza delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro³⁷. Da quel documento emerge chiaramente che, attraverso l'analisi della dichiarazione contributiva (UniEmens), in relazione ai contratti censiti dall'Istituto Previdenziale, nel settore dell'industria meccanica il dato di copertura contrattuale della CONFISAL è di molto inferiore a quello del sistema contrattuale Federmeccanica-Assital-Confindustria-FIOM-FIM-UILM.

**La rappresentanza delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro
Per la trasparenza dei contratti collettivi di lavoro**

Settore metalmeccanico. I CCNL censiti da INPS (2017)							
CCNL	OO.DD.	OO.SS	Aziende		Lavoratori		
			n.	%	n.	%	
Industria	Federmeccanica / Assital CONFINDUSTRIA	Fim CISL, Fiom CGIL, Uilm UIL	57.984	26,93 %	1.502.671	60,75%	
Piccola-media industria	Unionmeccanica CONFAPI	Fim CISL, Fiom CGIL, Uilm UIL	34.232	15,90 %	400.542	16,19%	
Artigianato	Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI	Fim CISL, Fiom CGIL, Uilm UIL	120.712	56,06 %	528.957	21,38%	
Cooperazione	AGCI, LegaCoop, Confcooperative	Fim CISL, Fiom CGIL, Uilm UIL	1.084	0,50%	15.213	0,61%	
Piccola-media industria	CONFIMI impresa meccanica	Fim CISL, Uilm UIL	1.294	0,60%	26.235	1,06%	
Piccola-media industria 1)	Sistema impresa	Fimic CONFISAL	18	0,01%	52	0,00%	
Artigianato (2)	FAPI, CISA	Fesica CONFISAL, Fissals CONFISAL	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Piccola-media industria (2)	UNIMPRESA	Confintesa	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
TOTALI			215.324		2.473.670		

* : dati provvisori

(1): CCNL censito a partire da aprile 2017

(2): CCNL censito a partire da gennaio 2018, dati non disponibili nel periodo di osservazione (2017)

³⁶ Cfr. circolare n. 3 del 2017 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Per un'efficiente ricostruzione della letteratura in tema, v. C. SANTORO, *La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro*, Modena, 2018.

³⁷ Cfr. *La rappresentanza delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Per la trasparenza dei contratti collettivi di lavoro*, 19 giugno 2018, in www.inps.it.

La giurisprudenza ha avuto anche la possibilità di indagare circa la maggiore rappresentatività comparata dell'organizzazione sindacale CISAL. Ed anche in questo caso, il dato che ne emerge non è a favore dell'organizzazione, che, nonostante tutto, agisce esercitando funzioni che il legislatore riserva solo ai soggetti in possesso del requisito prescritto.

Con riferimento al caso delle aziende che si occupano di lavorazioni in conto terzi, la giurisprudenza – seppure in relazione a diverse questioni che incidentalmente hanno comunque affrontato il tema della rappresentatività – si è pronunciata in senso negativo rispetto alla maggiore rappresentatività comparata della CISAL. Al centro delle controversie, hanno sempre campeggiato, sia pure con diverse sfaccettature, le questioni attinenti la normativa di carattere previdenziale – che affida alla contrattazione collettiva aventi determinati requisiti la funzione-parametro, ossia di determinare la base imponibile della retribuzione sulla quale calcolare l'importo dei contributi da versare all'INPS – e la normativa in materia di fiscalizzazione di oneri sociali, che subordina il riconoscimento di alcuni benefici all'applicazione di determinati contratti³⁸. Nonostante la diversità della questione, è identico il profilo giuridico indagato: la rappresentatività dell'organizzazione sindacale che, in assenza di specifiche prove contrarie, come più volte ricordato dalla Suprema Corte di Cassazione, non può essere riconosciuta. Anche in questi contenziosi, gli indici che hanno guidato l'indagine giudiziale sono da ricondurre a quegli elementi sintomatici frutto della stratificazione giurisprudenziale sul tema: la consistenza associativa del sindacato, l'equilibrata presenza in tutto l'arco dei settori produttivi, la significativa presenza territoriale, la continuità dell'esercizio dell'autotutela, la sottoscrizione dei contatti collettivi, l'intervento nelle controversie plurime e collettive.

6. La bilateralità e la tipologia di rinvio all'ordinamento intersindacale

Per completezza e scrupolosità dell'analisi sino a qui condotta, ci proponiamo di vagliare la posizione assunta in questo studio anche confrontando l'interpretazione del criterio della maggiore rappresentatività comparata così come declinato dal diritto vivente con la distinzione operata da quella dottrina, ritenente che non tutti i rinvii operati dal legislatore in favore della contrattazione possano essere ritenuti “preclusivi” per quei sindacati che non sono comparativamente più rappresentativi. Infatti, rileva V. Pinto che in alcuni casi, il rinvio al contratto

³⁸ Sul punto cfr. Cass. civ., sez. lav., 16 aprile 2015, n. 7781; Cass., 6 maggio 2016, n. 9215; Cass. civ., sez. lav., 17 dicembre 2014, n. 26601, che richiama il precedente orientamento espresso da Cass. civ., sez. lav., 16 giugno 2001, n. 8177. Sul punto v. anche Cass. civ., sez. lav., 9 marzo 2009, n. 5644; Cass., 7 novembre 2008, n. 26814; Cass. civ., sez. lav., 23 novembre 2004, n. 22064; Cass., 21 settembre 2004, n. 18940; Cass., 1° ottobre 2003 n. 14640; Cass. civ., sez. lav., 16 settembre 2003, n. 13639; Cass., 14 marzo 2002 n. 3765; Cass. civ., sez. lav., 5 maggio 2001, n. 6322.

collettivo sottoscritto dalle associazioni e dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative assume un «valore simbolico e meramente politico»: si tratta del c.d. rinvio improprio³⁹. Ciò si verifica in tutti quei casi in cui le norme di legge «valorizzano attribuzione proprie del contratto collettivo quale atto di autonomia privata»; di conseguenza, il rinvio alla contrattazione collettiva c.d. qualificata può operare (legittimamente) solo in relazione a quegli istituti altrimenti sottratti all'autonomia privata⁴⁰. In quest'ottica, sarebbe possibile sostenere che la costituzione di enti bilaterali sia tra quelle «funzioni tradizionalmente proprie della contrattazione collettiva»⁴¹; la conseguenza di questo approccio sarebbe quella di ritenere che i rinvii di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 276/2003 e all'art. 2, comma 1, lett. ee), del d.lgs. n. 81/2008 sarebbero dei rinvii privi di valore precettivo e quindi qualsiasi organizzazione sindacale potrebbe svolgere le funzioni ad esso collegate. In effetti, l'istituzione di un ente bilaterale o di un organismo paritetico, seppur mediata da un contratto collettivo, è un atto di autonomia privata che non necessariamente deve avere natura sindacale. Che dalla natura sindacale può prescindere lo dimostra il fatto che alcuni fondi sono stati costituiti anche tramite atto unilaterale. A differenza quindi dei casi in cui il legislatore cede all'autonomia collettiva dosi di potere normativo altrimenti precluse, circostanza nella quale il criterio della rappresentatività opera in modo del tutto legittimo per il rilievo pubblicistico che riveste, nel caso della bilateralità è del tutto illegittimo perché costituisce un ostacolo irragionevole all'esercizio di una prerogativa che riposa già nelle mani dell'autonomia privata a prescindere da una specifica investitura legislativa. Questa impostazione, sebbene coerente da un punto di vista logico-giuridico, merita di essere decostruita per alcune circostanze che non sono state considerate dall'interprete.

La formazione in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro tutela indirettamente beni costituzionalmente protetti, quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e più in generale la tutela del lavoratore in quanto persona. Sono diritti, questi, rispetto ai quali il legislatore può ritenere di apportarvi la giusta tutela utilizzando gli strumenti normativi che ritiene più adeguati, sottraendo dosi di potere (contrattuale) all'autonomia privata. In questo caso, affidando solo ai sindacati dotati di una consistente rappresentatività la tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, sta salvaguardando anche un interesse di carattere pubblicistico e per tali ragioni sottratto alla autonomia privata e consegnato invece a soggetti «affidabili»⁴². L'intervento del legislatore si spiega anche sotto un altro punto di vista, ossia quel del *dumping contrattuale*. Questa moderna piaga del mercato del

³⁹ V. PINTO, *Lavoro part-time e mediazione*, cit., p. 275 ss.

⁴⁰ V. PINTO, *Lavoro part-time e mediazione*, cit., pp. 278 e 279.

⁴¹ V. PINTO, *Lavoro part-time e mediazione*, cit., p. 278.

⁴² Sul concetto di maggiore rappresentatività comparata come sinonimo di affidabilità, v. A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in «Lavoro e Diritto», n. 2-1997, p. 261 ss. V. anche V. PINTO, *Lavoro part-time e mediazione*, cit.

lavoro, infatti, non si manifesta solo sotto il punto di vista retributivo ma anche attraverso l'erosione di diversi istituti della contrattazione collettiva, che nel calcolo complessivo del costo del lavoro mirano a far risparmiare le imprese che applicano determinati contratti collettivi⁴³. Sotto questo profilo, infatti, bisogna rammentare che la contribuzione da versare ai fondi per la formazione in materia di sicurezza – utile al mantenimento della struttura burocratica e al sostentamento dell'erogazione dei servizi – rappresenta un'altra “voce di costo” per il datore di lavoro e considerato che il diritto del lavoro, e specificamente la contrattazione collettiva, è anche un diritto di regolazione della concorrenza⁴⁴, una differenziazione dei costi, derivante dalla proliferazione degli accordi istituenti, inciderebbe (negativamente) sullo sviluppo genuino della concorrenza tra imprese. Infatti, il risparmio anche indiretto del costo del lavoro (in cui figura anche il costo per la formazione del lavoratore in materia di sicurezza) potrebbe consentire ad imprese “poco virtuose” di restare sul mercato⁴⁵ attraverso una competitività non genuina, in quanto sostenuta a scapito della sicurezza dei prestatori di lavoro.

In questo senso, allora, si spiega l'intervento del legislatore nell'affidare solo a determinati soggetti la formazione per gli RSPP. A conferma della ricostruzione qui fatta, vi è di supporto l'assenza nella giurisprudenza della teoria elaborata da V. Pinto. Ed inoltre, la prassi amministrativa ha confermato che necessariamente gli

⁴³ Per un'indagine sistematica che segue questo approccio, v. G. RIZZUTO, P. TOMASSETTI, *Il Dumping Contrattuale nel settore Moda*, Modena, 2019.

⁴⁴ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Torino, 1999, spec. p. 127 ss. Sul punto v. anche P. TOSI, *Concorrenza, lavoro, diritti (aspetti collettivo-sindacali)*, in “Argomenti di diritto del lavoro”, 2017, n. 6, p. 1337 ss., secondo cui «esercitando la sua funzione genetica di tutela del lavoro, la contrattazione collettiva ha prodotto un effetto indiretto di limitazione della concorrenza»; v. inoltre, A. PERULLI, *L'idea di diritto del lavoro, oggi*, in AA.VV., *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Milano, 2016, p. 49: «Il diritto del lavoro ha svolto, sin dalle sue origini, un fondamentale ruolo di regolazione della concorrenza, al punto che Gerard Lyon-Caen ha potuto scrivere che il diritto del lavoro fa parte del diritto della concorrenza e che la protezione del lavoratore è solo un effetto secondario di tale funzione regolativa del mercato». Cfr. altresì R. DE LUCA TAMAJO, *Concorrenza e diritto del lavoro*, in AA.VV., *L'idea di diritto del lavoro, oggi*, cit., pp. 13 e 14: «il diritto del lavoro, nella sua componente legislativa e di contrattazione collettiva, persegue accanto alla funzione tipicamente protettiva del lavoratore subordinato un compito di regolazione della concorrenza. Nella triplice direzione: a) di impedire la concorrenza al ribasso tra i lavoratori; b) di limitare la concorrenza tra le imprese che potrebbero altrimenti giocare sul costo del lavoro per avvantaggiarsi nei confronti dei competitors; c) di ridurre la concorrenza tra ordinamenti ovvero il c.d. dumping normativo, che ha l'effetto di provocare migrazioni capitalistiche verso Paesi resi attraenti dal minor costo e dalle minori tutele del lavoro»; v. infine P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. XXVII, tomo n. 2, Milano, 2000, p. 150: «sin dalle origini il contratto collettivo ha avuto la finalità di determinare i livelli retributivi (c.d. concordato di tariffa) al fine di riequilibrare il rapporto di forza negoziale sul mercato, contrapponendo al potere monopsonistico dell'imprenditore un monopolio dell'offerta, realizzato attraverso la coalizione di un gruppo organizzato».

⁴⁵ Sul *dumping* contrattuale come effetto distortivo della concorrenza, v. L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, 1949, ma qui 2004, spec. pp. 119-122.

enti bilaterali debbano rispettare il requisito stabilito dal legislatore relativo ai soggetti istituenti, poiché svolgono rilevanti funzioni di interesse pubblico⁴⁶.

7. Conclusioni

Dalla sommaria analisi della legislazione vigente ed anche del diritto vivente, è possibile comprendere come si sia passati da un sistema di formazione abbastanza svincolato⁴⁷ – che aveva esposto il fianco a diverse azioni elusive agli obblighi di formazione – ad un sistema capillarmente normato, che di contro offre poca chiarezza ad una materia che dovrebbe essere di facile interpretazione e alla portata di tutti. Analizzando il mercato della formazione in materia possiamo imbatterci in una miriade di società private che, tramite affiliazioni ad associazioni sindacali, erogano formazione per le qualifiche di responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (RSPP). Ma allo stesso tempo, dobbiamo constatare anche l'esistenza di organismi paritetici e di enti bilaterali la cui legittima costituzione ed esercizio della funzione è dubbia in quanto i soggetti costituenti sono di dubbia rappresentatività, stando al dato giurisprudenziale emerso dall'indagine. Davanti a questo dato, il *modus operandi* di taluni soggetti, a parere di chi scrive, sembra non in linea con la legge. Seguendo questa prospettiva, infatti, potremmo ritenere a rischio l'attività di numerosi soggetti attivi nel settore della formazione e, ancor di più, moltissimi responsabili della sicurezza e aziende potrebbero trovarsi in possesso di titoli privi di validità. L'analisi condotta porta a concludere che, per quanto riguarda la formazione erogata da associazioni sindacali e relativi enti paritetici, questa sia valida solo se erogata direttamente dall'associazione o da struttura di diretta emanazione in possesso dell'accreditamento regionale. Non appare quindi possibile, per enti commerciali privati e studi professionali, erogare corsi di formazione con le modalità di affiliazione all'ente giuridicamente abilitato alla formazione, salvo che non sia stata seguita la procedura per l'accreditamento regionale per l'erogazione della formazione.

Abstract

Il presente studio indaga l'evoluzione normativa in materia di formazione del responsabile del servizio di prevenzione protezione dai rischi (RSPP), svelando le criticità della vigente legislazione. In particolare, attraverso la valorizzazione del diritto vivente, l'indagine solleva delle perplessità circa la validità dell'attività di formazione erogata da soggetti non aventi i requisiti richiesti dalla legge. Infatti, le conclusioni alle quali perviene lo studio sono quelle di seguire il dato giurisprudenziale nella fase di individuazione dell'ente formatore.

⁴⁶ Sul punto v. circolare n. 4 del 12 febbraio 2018 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

⁴⁷ Cfr. art. 22, comma 7, del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626; cfr. anche Decreto del Ministero del Lavoro del 16 gennaio 1997.

This study investigates the regulatory evolution in the area of training of the risk protection prevention service officer (RSPP), revealing the criticalities of the current legislation. In particular, through case law, the investigation raises doubts about the validity of the training activity provided by subjects who aren't representative. In fact, the conclusions reached by the study are to follow the case law in the identification phase of the trainer agency.

Parole chiave

Formazione, rappresentatività, sicurezza, enti bilaterali, RSPP

Keywords

Training, representativeness, safety, bilateral agencies, H&S manager



Definire e qualificare il benessere organizzativo**

di Stefania Buoso*

SOMMARIO: 1. Uno sguardo all'oggi. – 2. Il benessere organizzativo, una particolare declinazione di benessere. – 3. Dall'individuale al collettivo. – 4. Il rischio psico-sociale nel quadro della valutazione globale dei rischi. – 4.1 Lo stress lavoro-correlato. – 4.2 Il mobbing come disfunzione dell'organizzazione del lavoro – 5. La fonte contrattuale-collettiva. – 6. La categoria giuridica del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni. – 7. Alcune considerazioni finali.

1. *Uno sguardo all'oggi*

L'inesorabile bilancio delle morti bianche sul lavoro della odierna società non sembra arrestarsi: i dati più recenti attestano che dall'inizio del 2019 sono più di 100 a fronte di un dato complessivo, nel 2018, di 1.133. Tra i settori maggiormente colpiti da infortuni mortali si riscontrano le costruzioni, le attività manifatturiere, i trasporti e il magazzinaggio, con una maggiore incidenza nelle fasce d'età tra i 55 e i 64 anni e tra i 45 e i 54 anni¹, per lavoratori, dunque, con esperienza lavorativa pregressa.

Allo stesso tempo, i mutamenti più recenti del mondo del lavoro rimandano alla prestazione dell'attività lavorativa in contesti sempre più destrutturati, col passaggio dalla società industriale a quella telematica e della automazione: il mondo delle piattaforme convive e, anzi, “si serve” ad esempio dei c.d. *riders*² su strada.

I prestatori “agili” – come è stato scritto³ – fanno parte del circuito della sicurezza tanto quanto gli operai della manifattura del secolo scorso. Ciò che

* Stefania Buoso è ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università degli studi di Ferrara. stefania.buoso@unife.it

** Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ G. D'ONOFRIO, *La strage permanente*, in “Il Mulino online”, 8 aprile 2019; secondo i dati Inail aggiornati al 29 aprile 2019 le denunce di infortunio entro il mese di marzo scorso sono state 157.715 in aumento di circa 2.900 casi rispetto al primo trimestre del 2018, le denunce di infortuni sul lavoro con esito mortale sono state 212 mentre quelle di malattie professionali 15.900, v. <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/sala-stampa/comunicati-stampa/com-stampa-open-data-febbraio-2019.html>.

² F. MARTELLONI, *Individuale e collettivo: quando i diritti dei lavoratori digitali corrono su due ruote*, in “Labour and Law Issues”, 2018, p. 18.

³ Si vedano, senza alcuna pretesa di esaustività, C. LAZZARI, *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro: Prime considerazioni a partire dal caso Foodora*, in “Rivista del diritto della sicurezza sociale”, 2018, p. 455 ss.; A. DELOGU, *Salute, sicurezza e “nuovi” lavori: le sfide prevenzionali della gig economy e nell'industria 4.0*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2018, 2, I, p. 37 ss.; S. CAPONETTI, *L'obbligazione di sicurezza ai tempi di Industry 4.0*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2018, 1, I, p.

giustifica tale assunto è il legame che sussiste tra lavoratore e organizzazione, indipendentemente dalla qualificazione giuridica del prestatore nonché dal riferimento al profilo spaziale in cui operano⁴.

L'organizzazione, intesa, secondo il dizionario Treccani, come "l'ordinamento strutturale e funzionale di un ente, un istituto, un organismo", si configura come lo spazio in cui si colloca la prestazione lavorativa⁵, essa rappresenta la «vera nozione chiave» su cui ruota, peraltro, tutta la filosofia della prevenzione del d.lgs. n. 81/2008⁶. L'organizzazione si configura come fonte di rischi ma anche come sistema di prevenzione, tanto che si è parlato di «dualismo» tra struttura organizzativa aziendale e struttura organizzativa della sicurezza sul lavoro⁷.

In un quadro composito come quello brevemente tratteggiato pare importante parlare di benessere organizzativo: grazie a una interpretazione logico-sistematica esso percorre intrinsecamente i contenuti del d.lgs. n. 81/2008⁸ e consente di soffermarsi sui capisaldi che reggono la costruzione del sistema di garanzia della sicurezza e salute dei lavoratori. È opportuno ribadirlo, si tratta di pilastri che hanno una potenzialità di resistenza al peso dei mutamenti di contenuti e contesti del lavoro: l'uno relativo alla centralità del dato collettivo, l'altro alla integrale valutazione dei rischi.

2. Il benessere organizzativo, una particolare declinazione di benessere

È da segnalare che l'attenzione al "Benessere Equo e Sostenibile" (c.d. Bes) è emersa, negli ultimi anni, nella programmazione economico-finanziaria con la finalità di stabilire alcuni indicatori che contribuiscono al «benessere dei cittadini», idonei a diventare prioritari dell'azione politica. Gli studi in questo ambito sono in

50; P. TULLINI, *Digitalizzazione dell'economia e frammentazione dell'occupazione. Il lavoro instabile, discontinuo, informale: tendenze in atto e proposte d'intervento*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2016, p. 748.

⁴ P. PASCUCCI, *La tutela della salute e sicurezza dei telelavoratori nell'ordinamento italiano*, in *La tutela della salute e sicurezza nel lavoro a domicilio e nel telelavoro*, in "Dossier Adapt", a cura di A. ANTONUCCI, M. LEPORE, 2009, 25.

⁵ U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 5/2003". L'Autore parla di «complesso di regole tecnico-organizzative con cui viene governato il fattore lavoro, normalmente nell'ambito di una organizzazione più complessa», v. p. 53.

⁶ P. PASCUCCI, *Introduzione*, in *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato*, a cura di L. ANGELINI, "I Working papers di Olympus", n. 34/2014.

⁷ F. BACCHINI, *Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale)*, in "I Working papers di Olympus", 2013, p. 19.

⁸ P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in "Prisma", 2016, p. 26.

ascesa⁹: ad attestare l'importanza del nesso tra regole, innalzamento dei profili qualitativi di un dato contesto e integralità del benessere del cittadino¹⁰.

La qualità del lavoro, in questo quadro, si afferma come strategica, anche ma non solo come vettore di rilancio del sistema economico¹¹; la responsabilità sociale d'impresa gioca un ruolo importante: tra le *labour practices* si parla di condizioni di lavoro favorevoli, prevenzione dei rischi tramite formazione e adozione di dispositivi di sicurezza, attenzione alle esigenze di conciliazione etc.¹²; la garanzia di condizioni di lavoro sicure si configura, tra l'altro, come parametro del *decent work*¹³.

Occorre, quando si parla di sicurezza sul lavoro, distinguere tra il benessere genericamente inteso e le sue declinazioni. Benessere *tout court* fa riferimento a uno stato di salute fisica, psicologica e sociale in consonanza con la definizione della Organizzazione mondiale della sanità, non trattandosi di mera assenza di malattie¹⁴.

C'è, d'altra parte, una nozione di benessere organizzativo – di cui ci si occupa in questa sede – che è data dall'insieme delle misure che promuovono il miglioramento della salute e sicurezza¹⁵. Ciò che accredita il benessere organizzativo come «necessario ed imprescindibile substrato per garantire *a tutto tondo* la salute e la sicurezza dei lavoratori»¹⁶ in una dimensione «integrale» è proprio, in altri termini, la inerenza di tali azioni ai beni giuridici in parola, in modo complementare.

Nella letteratura giuridica, viene, in altri casi, accostato a benessere l'aggettivo «lavorativo» a significare il «risultato trasversale e di sintesi del rispetto degli standard tecnici di sicurezza»¹⁷; si potrebbe, di talché, ricavare una partizione tra benessere organizzativo come causa (insieme di misure promozionali) e benessere lavorativo come effetto (il risultato del combinarsi di quelle misure).

Come è stato scritto, manca una «chiara ed inequivocabile definizione legislativa» di benessere organizzativo, con ciò che ne consegue sul piano della corrispondente assenza di una fattispecie giuridica¹⁸; il sistema regolativo europeo in materia di sicurezza del lavoro è, tuttavia, da considerarsi se non il più compiuto,

⁹ C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere Equo e Sostenibile: il punto sulla situazione italiana*, in «Amministrazione in cammino», 23 novembre 2017, consultato online il 18.05.2019.

¹⁰ *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, 2018. Online all'indirizzo https://www.istat.it/it/files//2018/12/Bes_2018.pdf.

¹¹ F. MALZANI, *La qualità del lavoro nelle politiche per l'impiego e nella contrattazione decentrata*, in «1 WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT – 313/2016», p. 5.

¹² Com (2001) 681 def. «Strategia rinnovata dell'Ue per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese».

¹³ *Decent work and the sustainable development goals*, Ilo, Geneva, 2018.

¹⁴ Benessere e salute, possono di talché essere considerati sinonimi. Si veda la definizione di salute di cui all'art. 2, comma 1, lett. o, del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁵ Appare, invece, meno convincente la qualificazione del benessere organizzativo quale estrinsecazione di una «capacità» dell'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto livello di benessere, v. S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in «Diritto della sicurezza sul lavoro», 2016, 1, I, p. 130.

¹⁶ P. PASCUCCI, *Dieci anni di applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, in «Diritto della sicurezza sul lavoro», 2018, 1, I, p. 1.

¹⁷ F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 150.

¹⁸ P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, cit., p. 21.

«quanto meno uno dei più completi»¹⁹. L'esercizio al quale ci si accinge non sarà di ricerca letterale di tale espressione nei testi normativi ma di ricostruzione sistematico-funzionale degli istituti che ad esso cooperano; come noto, l'analisi della disciplina a partire dalla direttiva 89/391/Cee fa emergere come obiettivo preminente quello del «miglioramento di sicurezza e salute dei lavoratori durante il lavoro» (v. art. 1).

Una interpretazione teleologicamente orientata può portare ad affermare, dunque, che le azioni, le procedure e le tecniche di garanzia volte al miglioramento congiunto di «sicurezza e salute» si configura come benessere organizzativo. Il binomio salute e sicurezza ricorre congiuntamente in tutte le disposizioni di cui alla direttiva ed è rintracciabile nei «principi generali relativi alla prevenzione dei rischi professionali», nelle azioni di «protezione della salute e della sicurezza», nella «eliminazione dei fattori di rischio e di incidenti», nella «partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali», nella «formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti» (v. art. 1, par. 2). I «principi generali di prevenzione», in quanto obblighi del datore di lavoro, sono orientati a «evitare i rischi e combatterli alla fonte», «valutare i rischi che non possono essere evitati», «adeguare il lavoro all'uomo», «tenere conto della evoluzione della tecnica», «programmare la prevenzione», «dare priorità alle misure di protezione collettiva» (v. art. 6, par. 2).

Su tutti, il principio generale dell'adeguamento del lavoro all'essere umano, che trova il suo fondamento nella disciplina europea, esprime una concezione della tutela che «penetra nel cuore dell'organizzazione del lavoro e delle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa»²⁰ attraverso un rovesciamento della prospettiva: è l'organizzazione del lavoro che deve adattarsi alle esigenze fondamentali della persona, senza che assumano rilievo considerazioni di carattere puramente economico. Si potrà parlare, allora, anche di «salute dell'organizzazione» nel senso che il benessere di quest'ultima ha come presupposto la centralità della persona e, «lungi dal ridursi a un mero obbligo di legge, diventa un'esigenza primaria dell'impresa, strettamente correlata con la strategia aziendale»²¹.

È possibile, quindi, individuare le molteplici intersezioni sussistenti tra obbligo di sicurezza e valutazione dei rischi nonché valore della dignità umana ed eguaglianza tra le persone, rilevando che il benessere organizzativo si configura come integrazione di sotto-sistemi, ciascuno profondamente legato agli altri, in una

¹⁹ G.G. BALANDI, L. CALAFÀ, *Il rischio da lavoro oggi*, in "Lavoro e diritto", 2012, p. 184; con rinvio da parte degli Autori a P. TULLINI, *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un'ipotesi di sviluppo*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, 2008, p. 1257; E. ALES, *Occupational Health and Safety: a European and Comparative Legal Perspective*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT – 120/2015".

²⁰ P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, in *Commentario al Codice Civile*, diretto da F.D. BUSNELLI, Milano, Giuffrè, 2008, p. 97.

²¹ V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in "I Working papers di Olympus", n. 6/2012, p. 9.

prospettiva tutt'altro che monistica: i vari tasselli «riflettono il contenuto dei diritti fondamentali»²².

3. *Dall'individuale al collettivo*

Il benessere organizzativo si compone di una dimensione collettiva, da distinguersi in oggettiva e soggettiva. La prima ascrivibile all'intero ambito tecnico strumentale di cui alla attività economica organizzata, mentre la seconda alle persone che vi operano; prevenzione e repressione si rivelano ineffettive, manifestando la loro "illusorietà", se approntate in una ottica meramente individualizzata. La centralità del dato collettivo²³, rintracciabile in una serie di disposizioni deriva, peraltro, dal fatto che sicurezza e salute sono «beni comuni» e, in quanto tali, non appartengono al singolo lavoratore ma ad intere comunità di persone, indipendentemente dalla qualificazione giuridica delle stesse²⁴.

Pare significativo, in tale contesto, ricordare che a livello europeo, il primo impulso al rafforzamento delle misure di partecipazione è rintracciabile nella dir. 80/1107/Cee sulla protezione dei lavoratori dalla esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici, attraverso la garanzia del coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze (v. art. 7); la direttiva quadro ha, in seguito, previsto la piena partecipazione nonché responsabilizzazione dei soggetti destinatari delle norme di protezione e garanzia: datori di lavoro, lavoratori e loro rappresentanti.

Occorrerà distinguere, allora, tra "comunità del lavoro"²⁵ da intendersi in senso ampio e "comunità di rischio", quest'ultima da considerarsi come «soggetto collettivo non personificato, portatore di una posizione distinta da quella individuale alla salubrità delle condizioni di lavoro», dotata di forme e strumenti di rappresentanza degli interessi collettivi. I "comitati paritetici", istituiti negli anni Cinquanta del secolo scorso, le "commissioni paritetiche territoriali" e infine le "rappresentanze" di cui all'art. 9 dello Statuto dei lavoratori costituiscono, in ottica evolutiva, le tre forme di realizzazione partecipata della «migliore tutela del lavoro». La norma statutaria delinea tale specifica forma di rappresentanza, seppur le Rsa abbiano progressivamente acquisito titolarità di diritti collettivi in materia. Si veda, d'altra parte, l'art. 11 della direttiva quadro, rubricato «consultazione e partecipazione dei lavoratori», latore di un modello di rappresentanza partecipativo/collaborativo; in tal modo «i lavoratori concorrono alla promozione dell'ambiente di lavoro per il proprio tornaconto individuale e al contempo per realizzare un vantaggio collettivo

²² F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, cit., p. 160.

²³ G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro. L'art. 9 dello statuto*, in "Lavoro e diritto", 1990, p. 219.

²⁴ Le citazioni sono tratte da P. PASCUCCI, *Dieci anni di applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 14.

²⁵ Usa l'espressione "comunità di lavoro" A. RICCIO, *Il potere di scelta del datore di lavoro. La dimensione collettivo-relazionale del lavoro subordinato*, Roma, Aracne, 2018, pp. 20, 39.

che non si limita solo alla comunità di rischio ma esprime una specifica e più ampia valenza sociale»²⁶. La c.d. “partecipazione equilibrata”, di cui alle regole europee, va oltre la mera consultazione senza però configurare un obbligo di negoziazione²⁷. È all’interno del capo III del titolo I del d.lgs. n. 81/2008 che si trovano le norme sulla rappresentanza collettiva dei lavoratori; il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLs) costituisce «espressione non intermediata della comunità aziendale dei lavoratori»²⁸.

Si badi bene, inoltre, che si è riconosciuta una relazione di proporzionalità inversa tra stato di salute dei sindacati e fenomeni organizzativi disfunzionali, affermando che individualizzazione e venire meno della solidarietà nella comunità di lavoro può accrescere la ricorrenza di episodi di malessere psico-sociale²⁹.

Guardando all’art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 (comma 1), sulla valutazione dei rischi, è rintracciabile, ancora, la duplice dimensione collettiva, oggettiva e soggettiva. Quanto al dato oggettivo-organizzativo si legge che la valutazione deve riguardare “tutti” i rischi nella scelta delle attrezzature e delle sostanze nonché nella sistemazione dei luoghi; d’altro canto, la valutazione è da effettuarsi per “gruppi” di lavoratori, esposti a particolari rischi.

4. Il rischio psico-sociale nel quadro della valutazione globale dei rischi

La considerazione dei rischi psico-sociali si colloca a pieno titolo nell’ambito delle azioni di benessere organizzativo; quest’ultimo, infatti, è strettamente riconducibile a una serie di parametri tra i quali si colloca il clima organizzativo, sperimentato dai suoi dipendenti³⁰.

Seppur assenti, nella direttiva quadro, espliciti riferimenti a tali rischi, questi sono rintracciabili nella direttiva 90/270/Cee c.d. direttiva videoterminali³¹ e in quella 92/85/Cee sulla maternità³². Ciò significa che la progressiva integrazione del duplice obiettivo di miglioramento della sicurezza e della salute si è caratterizzata per un andamento frammentato e, per certi versi, alluvionale, dato da una stratificazione

²⁶ P. TULLINI, *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un’ipotesi di sviluppo*, cit., p. 1273.

²⁷ L. ANGELINI, *Discipline vecchie e nuove in tema di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza*, in “I Working papers di Olympus”, n. 20/2013, p. 4.

²⁸ A. RICCIO, *Il potere di scelta del datore di lavoro. La dimensione collettivo-relazionale del lavoro subordinato*, cit., p. 37.

²⁹ P. CAMPANELLA, *Benessere al lavoro, produttività dell’impresa, partecipazione dei lavoratori in tempi di crisi*, in *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato*, a cura di L. ANGELINI, “I Working papers di Olympus”, n. 34/2014, p. 57.

³⁰ *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura*, Indagine sul benessere organizzativo nel CNR, 2012, p. 11.

³¹ Si veda, in particolare, l’art. 3, in cui si parla di analisi dei posti di lavoro per determinare le condizioni di sicurezza e salute dei lavoratori, «in particolare per quanto riguarda i rischi eventuali per la vista e i problemi di affaticamento fisico e mentale».

³² L’art. 3 stabilisce che «le linee direttrici sulla valutazione dei rischi riguardano anche la fatica mentale e fisica e gli altri disagi fisici e mentali connessi con l’attività svolta dalle lavoratrici».

degli istituti a ciò deputati: alcuni di matrice *hard*, altri *soft*³³ e altri ancora di derivazione giurisprudenziale³⁴. Si pensi, in particolare, alla sentenza della Corte di Giustizia, Regno Unito vs Consiglio, che – interrogata ad esprimersi sulla correttezza della base giuridica della prima direttiva sull'orario di lavoro – ha statuito che occorre comprendere «tutti i fattori fisici e di altra natura» in grado di incidere su sicurezza e salute del lavoratore, annoverando tra questi anche «taluni aspetti della organizzazione dell'orario di lavoro». È, difatti, ivi ricavabile una nozione ampia di tutela dell'ambiente di lavoro «come comprensiva di tutti gli interventi direttamente e indirettamente connessi alla salute e alla sicurezza»³⁵.

L'art. 28 del c.d. Testo unico, pietra angolare nella ricostruzione in discorso, riproduce tale approccio globale ai rischi, proponendo una elencazione esemplificativa che, oltre allo stress lavoro correlato³⁶, dà conto dei rischi riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, la differenza di genere, l'età, la provenienza da altri paesi o il tipo contrattuale.

Il legislatore sembra conferire una maggiore attenzione allo stress lavoro-correlato rispetto agli altri rischi, assunto dimostrato dal fatto che sono previste specifiche procedure di valutazione, non presenti negli altri casi: ciò verrebbe ad integrare, secondo alcuni, «una lacuna» nella mancanza di specifiche previsioni negli altri casi³⁷. Si tratta, ad ogni modo, di una valutazione che affonda le proprie radici nell'obiettivo di eliminazione di tutti i rischi alla fonte (quantomeno la loro riduzione al minimo), integrando la c.d. prevenzione primaria; la valutazione si configura come preventiva e ricorrente riempiendo di senso, così, il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile non solo per quanto attiene agli accorgimenti di carattere tecnico ma anche per le misure deputate a prevenire i rischi psico-sociali. Il riferimento alla sentenza della Corte di Giustizia di condanna dell'Italia per recepimento non corretto della direttiva quadro diventa, allora, imprescindibile³⁸: i rischi professionali si evolvono costantemente in funzione del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro e delle ricerche scientifiche³⁹ e, pertanto, la loro valutazione deve essere aperta. Se, in generale, il debito di sicurezza che grava sulla figura datoriale è di tipo «cognitivo, regolativo ed organizzativo», la valutazione dei rischi configura un obbligo a carattere «dinamico», con significativi contenuti

³³ La Commissione, nel 1996, elabora una Guida sulla valutazione dei rischi al lavoro, affermando che alcuni fattori psicologici, sociali e fisici possono contribuire allo stress lavorativo nonché la modalità con cui gli stessi interagiscono tra loro e con altri fattori dell'organizzazione e dell'ambiente di lavoro.

³⁴ M. PERUZZI, *La prevenzione dei rischi psico-sociali nel diritto dell'Unione europea*, in “Lavoro e diritto”, 2012, p. 215.

³⁵ B. CARUSO, *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in “Europa, ambiente e sicurezza”, 1997, p. 1.

³⁶ L. CALAFÀ, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in “Lavoro e diritto”, 2012, p. 265, secondo cui lo stress lavoro-correlato diventa «polo di attrazione» per l'insieme di questioni giuridiche riconducibili ai rischi psico-sociali e organizzativi.

³⁷ O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in “Lavoro e diritto”, 2012, p. 292.

³⁸ Corte di Giustizia 15.11.2001, C-49/00 Commissione vs Repubblica italiana.

³⁹ A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, in “I Working papers di Olympus”, n. 36/2014, p. 13.

«organizzativi» funzionali alla adozione delle misure di prevenzione conseguenti⁴⁰.

4.1 *Lo stress lavoro-correlato*

L'integrazione dei rischi psico-sociali nella valutazione si presenta come uno dei capisaldi del benessere organizzativo⁴¹: lo stress lavoro-correlato si configura, invero, come *species* più rilevante ma anche «collettore unico dei danni» che possono essere prodotti sul benessere dei lavoratori, secondo due differenti prospettive interpretative⁴². È protagonista di tale valutazione l'intera comunità di lavoro, indipendentemente dalla posizione ricoperta, esaminando appunto gruppi omogenei di lavoratori per mansioni o partizioni organizzative.

L'Accordo quadro, stipulato tra le parti sociali europee, l'8 ottobre 2004, ha messo in relazione (v. art. 4) lo stress da lavoro ai fattori di contenuto e di organizzazione del lavoro, delineato alcuni indicatori – nell'ambito di un catalogo non esaustivo – idonei a favorire la individuazione di problemi di stress al lavoro. Usando le parole dell'Accordo stesso si tratta della «situazione di prolungata tensione che può ridurre l'efficienza sul lavoro e può determinare un cattivo stato di salute» (art. 3).

Alcuni fattori quali l'organizzazione e i processi di lavoro (pianificazione dell'orario di lavoro, il grado di autonomia, la coincidenza tra esigenze imposte e capacità dei lavoratori, i carichi di lavoro), le condizioni e l'ambiente, la comunicazione nonché gli aspetti soggettivi consentono di apprezzare molti dei profili causali alla base del verificarsi dello stress. I passi avanti che tale fonte ha determinato sono significativi, seppur «il desiderio di certezza prescrittiva» sia rimasto insoddisfatto⁴³. Sebbene i suoi contenuti non siano stati così incisivi – anche a ragione della sua descrittività – l'Accordo ha, tuttavia, innescato un percorso di adeguamento nei singoli ordinamenti nazionali, così è stato nel nostro: con l'accordo interconfederale del 9 giugno 2008 sullo stress lavoro-correlato ma anche con la sua menzione all'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, con riferimento alla valutazione dei rischi.

Sono, esattamente, i fattori di contesto e contenuto del lavoro ad essere categorizzati come fattori di rischio psico-sociale: questi mettono ben in evidenza

⁴⁰ D. CASTRONUOVO, *Responsabilità colposa e sicurezza del lavoro. Dalla colpa alle colpe*, in *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna, Bup, 2016, p. 172.

⁴¹ Si tratta della condizione di chi – con disfunzioni di natura fisica, psicologica o sociale – non è in grado di corrispondere alle aspettative o richieste.

⁴² L. ANGELINI, *Dalle species al genus (e viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato e dei rischi psico-sociali*, in *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato*, a cura di L. ANGELINI, "I Working papers di Olympus", n. 34/2014, p. 79 con rinvio a M. PERUZZI, *Il rapporto tra stress lavoro correlato e rischi psicosociali nelle fonti unieuropee e interne*, in *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato*, a cura di L. ANGELINI, "I Working papers di Olympus", n. 34/2014, p. 89.

⁴³ L. CALAFÀ, *Nuovi rischi e nuovi strumenti di prevenzione nelle Pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, a cura di G. ZILIO GRANDI, Torino, Giappichelli, 2010, p. 185.

i caratteri della appartenenza soggettiva alla organizzazione, ancora una volta in una dimensione collettiva. Si arriva, dunque, a una valutazione pluridirezionale dei rischi, comprendendone non solo i “tradizionali” ma anche quelli “immateriali” o “trasversali”⁴⁴.

In concreto, la valutazione si compone di due fasi, una necessaria e una eventuale, e denota un agire finalizzato alla effettività degli interventi e alla relativa correzione⁴⁵; il ruolo della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro è, ai sensi dell’art. 6, comma 8, lett. m *quater*, di standardizzazione della procedura di valutazione del rischio da Slc, «supportando gli attori della prevenzione aziendale»⁴⁶. Si tratta di valutare, *in primis*, i c.d. “eventi sentinella” (infortuni, assenze per malattia etc.), poi i fattori di contenuto del lavoro tra cui attrezzature, ritmi, orario di lavoro e turni etc. ai quali segue la valutazione degli elementi di contesto relativi a eventuali conflitti interpersonali, a problematiche relative allo sviluppo della carriera etc.

Se non emergono rischi apprezzabili, tali da richiedere il ricorso ad azioni correttive, il datore di lavoro deve semplicemente darne conto nel documento di valutazione dei rischi (d’ora in poi Dvr) e prevedere un piano di monitoraggio; gli eventuali interventi richiesti hanno carattere organizzativo, tecnico, procedurale, comunicativo, formativo etc. Solo la ineffettività di abbattimento del rischio di questi ultimi è idonea ad aprire la seconda fase che si configura come eventuale e foriera di una valutazione approfondita.

I problemi della «intensificazione» e «densificazione» oraria incidono sulla vita delle persone, sul rapporto ritmi di lavoro e di vita, con una «crescente confusione tra ciò che è urgente e ciò che è importante»⁴⁷, anche per questo lo squilibrio a favore della flessibilizzazione oraria nell’interesse del datore di lavoro piuttosto che nell’interesse del lavoratore – all’interno del d.lgs. n. 66/2003 su taluni aspetti della organizzazione dell’orario di lavoro – interroga sulla opportunità di delineare nuovi spazi e regole di flessibilità favorevole, a partire dalla fonte legislativa ordinaria.

4.2 *Il mobbing come disfunzione dell’organizzazione del lavoro*

Il legame tra stress lavoro-correlato e mobbing appare «tutt’altro che forzato» se si considera che la dimensione dei conflitti interpersonali al lavoro costituisce

⁴⁴ Usa tale ultima espressione F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, cit., p. 7.

⁴⁵ P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Pesaro Urbino, Fano, 2017, p. 174.

⁴⁶ V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in “I Working papers di Olympus”, n. 6/2012, p. 6.

⁴⁷ Le citazioni sono tratte da F. MALZANI, *La qualità del lavoro nelle politiche per l’impiego e nella contrattazione decentrata*, cit., p. 3; S. BUOSO, *La dimensione temporale del lavoro tra prevenzione primaria e secondaria*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2017, 1, I, p. 30.

uno degli elementi della sua valutazione, tra i fattori di contesto del lavoro⁴⁸; il mobbing si colloca, in altre parole, tra i c.d. *stressor* o, comunque, indicatori di stress, seppur l'accordo quadro escluda la violenza sul lavoro e la sopraffazione sul lavoro (art. 2 ultimo paragrafo). Quella del mobbing è, principalmente, una costruzione giurisprudenziale fondata su quattro elementi costitutivi: una serie di comportamenti persecutori portati avanti in modo sistematico da parte del datore di lavoro o di un suo preposto, l'evento di lesione di salute o personalità del prestatore di lavoro, il nesso tra condotte e pregiudizio subito dalla vittima, l'intento persecutorio unificante i vari comportamenti⁴⁹.

Tra le varie disfunzionalità organizzative a carattere psico-sociale si annoverano, anche, *straining* e *burnout*: la apertura di contenuto dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 consente di prendere in considerazioni tali differenti articolazioni⁵⁰. Lo *straining* si configura, per alcuni, come «mobbing attenuato», trattandosi di una azione isolata e non ricorrente, i cui effetti permangono nel tempo⁵¹; per altri come «mobbing episodico» cioè privo del carattere della continuità «ma non necessariamente fonte di pregiudizi di più lieve natura»⁵². Così accade, per esempio, nei casi di trasferimento o demansionamento⁵³ qualora vi sia un fine specifico ulteriore, a carattere emarginatorio. Il *burnout* si configura, d'altra parte, come una sindrome da esaurimento emotivo diffusa nelle professioni a stretto contatto col pubblico o, comunque, d'aiuto; l'approccio è tipicamente psicologico e porta a un deterioramento delle emozioni associate al lavoro e un problema di adattamento tra sé e il lavoro, a causa del carico emotivo che da questo deriva⁵⁴. Esso rientra a pieno titolo tra le disfunzioni dell'organizzazione trovandosi, peraltro, molto spesso associato a *mobbing* e *straining*.

⁴⁸ C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2018, 2, I, p. 10; B. TRONATI, *Il «disagio lavorativo». Mobbing, straining e stress lavoro-correlato nel rapporto di lavoro*, Roma, Ediesse, 2016.

⁴⁹ C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, cit., p. 3; M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Vessazioni e angherie sul lavoro*, Bologna, Zanichelli, 2007; A. VISCOMI, *Il "mobbing": alcune questioni su fattispecie ed effetti*, in "Lavoro e diritto", 2002, p. 45 ss.; R. NUNIN, *Configurabilità del mobbing e prova dell'intento persecutorio*, in "Il Lavoro nella giurisprudenza", 2019, p. 382; M. D'APONTE, *Il danno da c.d. mobbing subito dal lavoratore è indennizzabile dall'Inail*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2019, II, p. 152.

⁵⁰ Altra figura è lo *stalking* occupazionale, come forma di *stalking* in cui l'attività persecutoria si esercita nella vita privata della vittima e la motivazione proviene dall'ambiente di lavoro, cfr. H. EGE, *Oltre il mobbing. Straining, stalking e altre forme di conflittualità sul posto di lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2012.
⁵¹ C. GAROFALO, *Il mobbing attenuato: lo straining*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2016, p. 803.

⁵² S. RENZI, *Lo straining e la progressiva emersione giurisprudenziale dei suoi contenuti*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2018, p. 567. L'Autore si sofferma sulla necessità di considerare la «effettiva potenzialità lesiva anche di un singolo atto vessatorio», p. 571.

⁵³ Cass. civ., sez. lav., 29 marzo 2018, n. 7844; nonché Cass. civ., sez. lav., 19 febbraio 2016, n. 3291, la Corte chiarisce che le varie disfunzioni organizzative sopra menzionate costituiscono tipizzazioni idonee a integrare violazione dell'art. 2087 c.c.

⁵⁴ A. ROSIELLO, *SLC, mobbing e gli altri "malanni" del lavoro e dell'organizzazione*, in "Igiene e sicurezza del lavoro", 2017, p. 5.

5. La fonte contrattuale-collettiva

Nel lavoro privato, a fronte dell'assenza di specifici riferimenti – di fonte legislativa ordinaria – al benessere organizzativo non può, d'altra parte, passare inosservato l'apporto della contrattazione collettiva, principalmente di secondo livello o integrativa⁵⁵. Guardando alla contrattazione integrativa, la narrazione diventa “casistica”, nel dare conto degli esempi più virtuosi, contraddistinti da una consolidata base di responsabilità sociale d'impresa⁵⁶.

Il punto di partenza è la considerazione delle persone come «risorsa centrale per lo sviluppo e il successo dell'azienda», valorizzando «ogni persona, con le sue capacità individuali e professionali, in un contesto stimolante fondato su un sistema di pari opportunità», così si legge nel testo di un recente accordo integrativo⁵⁷; le parti si sono, ivi, impegnate a promuovere «una cultura aperta, inclusiva, anche in un'ottica di conciliazione vita-lavoro e benessere organizzativo»⁵⁸. La promozione del benessere sui luoghi di lavoro viene, in altri casi ancora, esplicitamente legata alla valutazione dello stress lavoro-correlato così come si legge in un recente Protocollo sul benessere nei luoghi di lavoro e sulle politiche commerciali del 22 aprile 2016 del settore creditizio-assicurativo⁵⁹.

Il miglioramento dell'intero impianto della contrattazione di secondo livello, fondato su «effettiva collaborazione» tra le parti stipulanti, vede tra i temi oggetto di consolidamento delle relazioni sindacali esistenti proprio «qualità, benessere organizzativo, sicurezza nei luoghi di lavoro»⁶⁰. Ci sono anche, nel dibattito sindacale, diversi punti di connessione tra welfare integrativo e benessere organizzativo, rappresentando entrambi strumenti di incremento della produttività del lavoro⁶¹.

Di assoluto rilievo sono, poi, gli “accordi di clima organizzativo”, funzionali a promuovere esplicitamente il benessere organizzativo.

6. La categoria giuridica del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni

Tale concezione “integrata” di benessere organizzativo è chiaramente rintracciabile nella disciplina legislativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni,

⁵⁵ Anche i CCNL fanno, talora, riferimento ad alcuni profili legati al benessere, si veda il CCNL del terziario del 2013, agli artt. 35 e 36.

⁵⁶ P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, cit., p. 30.

⁵⁷ Si veda l'accordo integrativo stipulato il 21 settembre 2018 dal gruppo Barilla spa.

⁵⁸ A. ROSAFALCO, A. TUNDO, *Storie di azione e contrattazione collettiva. Rinnovo integrativo Barilla: le buone relazioni industriali tra continuità e innovazione*, in “Bollettino Adapt”, 1 ottobre 2018; R. MONTE, *I contratti integrativi aziendali sempre più orientati al benessere dei lavoratori*, in “Bollettino Adapt”, 4 maggio 2015.

⁵⁹ Si tratta del Protocollo d'intesa Unicredit, reperibile *online* nel sito Olympus, alla sezione contrattazione.

⁶⁰ Si veda il testo del contratto integrativo aziendale 2018-2020 Ferretti Spa, del 18 ottobre 2017.

⁶¹ Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello, CGIL e Fondazione Di Vittorio, 2019, p. 71.

confortata anche dal dato letterale (cfr. artt. 7, comma 1 e 57 del d.lgs. n. 165/2001). Gli interventi normativi della legge Madia secondo alcuni attestano che esistono «le amministrazioni pubbliche» a «geometria variabile» caratterizzate da pluralismo di *mission* e di assetto organizzativo potendosi distinguere tra quelle incentrate sul benessere organizzativo, sul modello delle amministrazioni scandinave, e quelle che presentano come prioritario il problema «disciplinare»⁶². L'art. 14 della l. n. 124/2015⁶³ è, tra l'altro, incentrato sulla promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche: «l'introduzione dello *smart working*» rappresenta una delle sfide di cambiamento della cultura organizzativa consentendo che molte attività lavorative si svolgano al di fuori della sede lavorativa e in orari non necessariamente prestabiliti⁶⁴.

La istituzione del “Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” (d'ora in poi Cug) si rivela essere espressione delle finalità di cui ai due pilastri sopra descritti, trattandosi di organismo rappresentativo incentrato anche sul monitoraggio del rischio psico-sociale. Il Cug ha compiti propositivi, consultivi e di verifica in precedenza esercitati da due organismi differenti ossia il comitato per le pari opportunità e quello paritetico sul fenomeno del *mobbing*. Secondo le Linee guida per le modalità del suo funzionamento⁶⁵ tra gli obiettivi si registra la necessità di razionalizzare alcune norme tra cui quelle del d.lgs. n. 150/2009 e del d.lgs. n. 81/2008, promuovendo un incremento di incisività ed efficacia dell'azione. Appare significativo notare come nell'ambito della elencazione dei compiti del Cug si parli di «azioni atte a favorire condizioni di benessere lavorativo» in ambito propositivo mentre di verifica sugli «esiti delle azioni di promozione del benessere lavorativo e prevenzione del disagio lavorativo», con riferimento al monitoraggio. Ciò avvalorerebbe la ipotesi affrontata in precedenza idonea ad ammettere sfumature di significato differenti nell'uso delle due espressioni: benessere lavorativo a qualificare la condizione “di risultanza” mentre benessere organizzativo a qualificare le azioni stesse.

Tale organismo esercita le proprie prerogative alla luce della piena considerazione dei fattori di contenuto e di contesto del lavoro e delle relative disfunzioni: diventano funzionali a ciò, dunque, le indagini di clima, i codici etici

⁶² B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la legge Madia e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'eterno ritorno allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” Collective Volumes - 8/2019”, p. 25.

⁶³ «Al fine di verificare l'attuazione dell'obiettivo fissato dall'articolo 14, comma 1, della legge 124/2015 e l'impatto delle misure adottate in termini di benessere organizzativo, organizzazione dell'amministrazione, produttività e risparmi le amministrazioni dovrebbero predisporre un sistema di monitoraggio che consenta di ottenere una valutazione complessiva dei risultati conseguiti in termini di obiettivi raggiunti nel periodo considerato e/o la misurazione della produttività delle attività svolte dai dipendenti, anche sulla base delle informazioni fornite ai dirigenti responsabili dei progetti individuali di lavoro agile. Il monitoraggio è finalizzato ad individuare le eventuali misure correttive necessarie per la prosecuzione della fase di sperimentazione e per l'adozione delle misure a regime». V. Direttiva n. 3 del 1 giugno 2017, p. 17.

⁶⁴ Cfr. Direttiva n. 3 del 1 giugno 2017.

⁶⁵ Si veda la Direttiva ministeriale del 4 marzo 2011.

e di condotta nonché il vaglio sulla contrattazione integrativa. Nel Cug appare ben visibile, inoltre, l'interrelazione tra benessere organizzativo e diritto antidiscriminatorio, così come risulta dal rinvio alla circolare sulla valutazione dello stress lavoro-correlato emanata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 18 novembre 2010, n. 5. L'attenzione al dato collettivo ma anche alla globalità della valutazione dei rischi – i due capisaldi della presente ricostruzione – emergono, poi, nella “auspicata” collaborazione tra Cug e amministrazione di appartenenza nella valutazione dei rischi in ottica di genere ma anche nella individuazione di tutti i fattori di incidenza negativa sul benessere organizzativo in quanto derivanti da forme di discriminazione e/o violenza psichica.

È delineata a chiare lettere nel documento ministeriale anche la connessione tra funzioni del Cug e «ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico», nonché miglioramento della efficienza delle prestazioni lavorative «attraverso la realizzazione di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e di contrasto di qualsiasi forma di discriminazione».

Occorre segnalare, inoltre, che tra gli indici di valutazione della *performance* organizzativa vengono delineati: maggiore produttività e qualità dei servizi, minori costi, miglior tasso di conciliazione vita-lavoro e miglioramento del benessere organizzativo⁶⁶. Benessere organizzativo, come è stato detto, va di pari passo con il controllo di legalità di tutta l'amministrazione da parte e verso i lavoratori nonché nel rispetto degli utenti: la legalità è, difatti, «la dimensione costitutiva di un'organizzazione sana e salubre»⁶⁷.

7. Alcune osservazioni finali

La riflessione che precede – mossa dall'intento di riempire di senso una nozione, quella di benessere organizzativo, che non trova nell'apparato di norme di fonte ordinaria una chiara definizione – tratteggia e sistematizza alcuni istituti che ad essa concorrono, in una dimensione integrata. Si è scelto di identificare, nel dato collettivo e nella valutazione globale dei rischi, i due fili conduttori della intera ricostruzione; dati che, peraltro, accomunano – seppur con una diversa consistenza di dettato normativo – lavoro privato e lavoro pubblico. Si tratta, in ogni caso, di una nozione che vive nell'intreccio delle azioni di garanzia della salute e sicurezza del lavoro e che manifesta da un lato il proprio volto di promozione dei beni giuridici in discorso e, dall'altro, quello di superamento della logica sanzionatorio-punitiva come strada prevalente cui affidare le sorti della prevenzione.

⁶⁶ Direttiva n. 3 del 1 giugno 2017, p. 21. Si veda in proposito, per una ricostruzione, A. AVIO, *La performance come valutazione dell'adempimento nel rapporto alle dipendenze della P.A.*, Napoli, Jovene, 2017.

⁶⁷ S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, cit., p. 136.

In entrambi questi “volti” è possibile intravedere la potenzialità più significativa rintracciabile dietro la nozione di benessere organizzativo: l’acquisizione di una propria dignità giuridico-concettuale potrebbe, invero, portare a parlare di benessere organizzativo in termini di posizioni giuridiche soggettive attive e passive; non più, cioè, di un concetto che aleggia nel sistema ma non specificamente rivendicabile né, attualmente, integrante un diritto soggettivo.

C’è chi ha sostenuto, d’altra parte, che è difficile definire i contenuti del «diritto alla salute» senza considerare i mezzi concretamente disposti per la sua tutela⁶⁸, motivo per cui – in assenza di categorie giuridiche ulteriori – l’assimilazione del benessere organizzativo in tutto e per tutto al diritto alla salute, come diritto fondamentale, sarebbe indubbia. E’ stato finora affermato, inoltre, che «l’obbligo di prevenire lo stress non equivale al diritto del lavoratore alla felicità sul luogo di lavoro»⁶⁹; il richiamo all’art. 2087 c.c. diverrebbe, peraltro, imprescindibile nel riferimento all’obbligo dell’impresa di adottare tutte le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica risultino necessarie per «tutelare l’integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro», così come a operare un continuo adattamento e aggiornamento degli *standard* di prevenzione⁷⁰.

Il compito di valutare l’opportunità di conferire autonomia concettuale alla nozione di benessere organizzativo spetta, dunque, al legislatore nella prospettiva eventuale di incentivo e potenziamento di tutto ciò che concorre ad esso.

Abstract

Il saggio si propone di ricostruire sul piano logico-sistematico la categoria del benessere organizzativo come insieme di azioni che concorrono, in via integrata, a sicurezza e salute. Viene, altresì, fatta distinzione tra benessere come salute e benessere lavorativo. Sono, quindi, individuati i due pilastri che concorrono, in ottica di sistema, al benessere organizzativo: il dato collettivo e la valutazione globale dei rischi. Si tratta di una nozione che presenta varie potenzialità di sviluppo, anche sul piano delle posizioni giuridiche soggettive.

The essay aims to reconstruct on a logical-systematic level the category of organizational well-being as a set of actions that contribute, in an integrated way, to safety and health. A distinction is also made between well-being as health and work well-being. There are two pillars that contribute, from a systemic point of view, to organizational well-being: the collective element and the global risk assessment. It is a notion that presents various potentialities of development, also in terms of subjective legal positions.

Parole chiave

Salute e sicurezza dei lavoratori, benessere organizzativo, collettivo, valutazione dei rischi, stress lavoro correlato

Keywords

Health and safety of workers, organizational wellbeing, collective, risk assessment, work related stress

⁶⁸ M. LUCIANI, voce *Salute*, in “Enciclopedia giuridica Treccani”, Roma, 1991, p. 4.

⁶⁹ G. LUDOVICO, *Lo stress lavoro correlato tra tutela prevenzionistica, risarcitoria e previdenziale*, in “Rivista di diritto della sicurezza sociale”, 2011, p. 421.

⁷⁰ R. NUNIN, *Prevenzione dello stress lavoro-correlato e responsabilità datoriali: nuove prospettive per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato*, a cura di L. ANGELINI, “I Working papers di Olympus”, n. 34/2014, p. 17.

DSL

1-2019

Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di *rider & co.***

di Paolo Pascucci*

SOMMARIO: 1. Cambiamenti del mondo del lavoro e delle tutele. – 2. Diritti fondamentali per tutti. La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. – 3. La tutela della salute e della sicurezza per i lavoratori non standard. – 4. Tutela della salute e della sicurezza e rilevanza del luogo di lavoro. Spunti sul lavoro agile. – 5. Le nuove norme di tutela per la salute e la sicurezza dei *rider*. – 6. Esigenze produttive *just in time* e sicurezza sul lavoro. Ripensare la formazione per la sicurezza? – 7. Ripensare la rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza... e il ruolo della contrattazione collettiva? – 8. Per un sistema di prevenzione “non fordista”. – 9. Sicurezza sul lavoro e sicurezza ambientale. – 10. Una brevissima conclusione.

1. *Cambiamenti del mondo del lavoro e delle tutele*

Il centenario dell’istituzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro¹ ha costituito un’interessante occasione per riflettere sui profondi cambiamenti che da alcuni anni interessano il mondo del lavoro sotto almeno tre punti di vista: l’organizzazione dei sistemi produttivi, la tipologia dei contratti di lavoro e le tutele dei lavoratori.

Si tratta di tre aspetti tra loro intimamente connessi.

La continua disarticolazione dell’organizzazione produttiva, fortemente condizionata dalle sfide della globalizzazione e delle innovazioni tecnologiche, e l’impatto che ne è conseguito sulla tenuta dei livelli occupazionali, hanno fatto emergere una varietà di tipi contrattuali di lavoro prevalentemente caratterizzati da accentuati tratti di flessibilità sia sotto il profilo delle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa sia sotto l’angolo visuale delle garanzie dei diritti dei

* Paolo Pascucci è professore ordinario di Diritto del lavoro nell’Università di Urbino Carlo Bo. paolo.pascucci@uniurb.it

** Questo scritto, destinato agli Scritti in onore di Oronzo Mazzotta, rielabora ed aggiorna, anche con l’aggiunta di riferimenti bibliografici, la relazione presentata al XXXVII Convegno dell’Osservatorio “Giordano Dell’Amore” sui rapporti tra diritto ed economia su “Il futuro del lavoro e i lavori del futuro”, svoltosi a Milano il 15 novembre 2019 presso la Fondazione Stelline.

¹ Su cui v. T. TREU, *OIL: un secolo per la giustizia sociale*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2019, p. 463 ss.; L. CORAZZA, *Verso un nuovo diritto internazionale del lavoro?*, ibidem, p. 487 ss., A. PERULLI, *L’OIL e la globalizzazione*, in “Lavoro e diritto”, 2019, p. 387 ss., nonché gli altri scritti pubblicati nello stesso fascicolo.

lavoratori². Ad essere *lean* non è più solo la produzione, ma anche l'apparato delle tutele, che peraltro tende a spostare il proprio baricentro dal rapporto di lavoro verso il mercato del lavoro.

Al declino del tradizionale modello novecentesco della grande fabbrica fordista e dello strumento contrattuale che più ne è stato il simbolo – il contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato – è corrisposto anche un progressivo indebolimento delle tecniche di tutela che avevano assunto come punto di riferimento socio-economico proprio quel modello di organizzazione del lavoro.

Emblematico, nel caso italiano, è stato il progressivo ridimensionamento/smantellamento, nell'ultimo decennio, di alcune delle principali garanzie previste dallo Statuto dei lavoratori del 1970, il quale, specialmente mediante una tutela reale contro i licenziamenti illegittimi, mirava a garantire quella stabilità del posto di lavoro insita nella stessa durata indeterminata del contratto di lavoro.

Sebbene il contratto di lavoro a tempo indeterminato (e pieno) esista ancora, tuttavia oggi non gode più di quell'apparato di tutele che lo rendeva spesso un contratto "a vita". E, in verità, proprio facendo leva sulla flessibilizzazione delle tutele – in particolare, in relazione alle conseguenze dell'illegittimità del licenziamento – si è tentato di ridare fiato ad un contratto che, di fronte alle crescenti esigenze di flessibilità delle imprese, rischiava di avere incerte prospettive.

Al di fuori del settore delle pubbliche amministrazioni, la classica e rigida tutela novecentesca è ormai solo un ricordo. D'altronde, nei nuovi scenari della globalizzazione ciò che soprattutto conta è avere un lavoro regolare che, prima di ogni altra cosa, garantisca una retribuzione dignitosa e sperabilmente duratura: il che però è tutt'altro che scontato sol che si pensi all'ampliamento della fascia dei cosiddetti *working poor*, i poveri malgrado il lavoro, ed al dibattito su questioni come la determinazione di un salario minimo legale³.

D'altro canto, se uno degli effetti del *mix* tra globalizzazione ed innovazione tecnologica consiste nella riduzione dei livelli di tutela nell'ambito del lavoro regolare, un altro effetto, ancor più inquietante, è l'ampliamento delle aree di lavoro sommerso e irregolare anche nelle società più sviluppate nelle quali sempre più spesso si registrano drammatici fenomeni di sfruttamento che evocano scenari di un passato che si credeva superato⁴.

² E. GHERA, *Il contratto di lavoro oggi. Flessibilità e crisi economica*, in AA.VV., *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro. Atti delle giornate di studio nel cinquantenario della nascita dell'Associazione*. Bologna, 16-17 maggio 2013, Milano, Giuffrè, 2014, p. 195 ss.

³ P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Milano, Franco Angeli, 2018.

⁴ A. VISCOMI (a cura di), *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo sociale*, Messina, Rubbettino, 2008; D. FERRARA, L. MENGHINI, R. NUNIN, *Il lavoro sommerso tra incentivi e responsabilità nell'esperienza nazionale, regionale e transnazionale*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 39 ss.

Cionondimeno, contrariamente a quanto si preconizzava alcuni anni fa, più che a scomparire⁵ il lavoro pare destinato a cambiar faccia, sia per il modo di svolgerlo, sia per la sua protezione⁶.

Il lavoro di oggi e del prossimo futuro è sempre più diversificato, non solo per quanto attiene alle varie tipologie contrattuali più o meno flessibili, ma anche per quanto riguarda la sua fenomenologia, che tende a travalicare sempre più le tradizionali categorie di spazio e tempo con cui è stato tradizionalmente concepito.

Il lavoro di oggi, almeno quando c'è, spesso è qualcosa che tende sempre più a confondersi con la vita, nel senso che il confine tra il luogo e il tempo della prestazione lavorativa, da un lato, e le coordinate della vita privata o familiare, dall'altro, sbiadisce sempre più. Con le nuove tecnologie informatiche il lavoro ci insegue ovunque (telelavoro⁷, *smart working*⁸), al punto che ci si chiede quale sia il limite oltre il quale il lavoratore non sia più tenuto a rispondere alle mail o alle telefonate dell'azienda: il c.d. diritto alla disconnessione⁹.

Tuttavia, *mentre tende a confondersi con la vita*¹⁰, il lavoro di oggi *non è più il lavoro della vita*, la quale invece risulta sempre più costellata da tante diverse esperienze lavorative che pongono serissimi problemi per quanto attiene sia agli investimenti formativi sia ai riflessi previdenziali.

Per altro verso, spesso il lavoro di oggi ha sempre meno un oggetto definito, come dimostra anche la riforma della disciplina delle mansioni (art. 2103 del codice civile)¹¹, perché le aziende esigono un lavoratore estremamente duttile e capace di rispondere a più richieste, di fare più cose ed a perseguire più obiettivi. Il che evoca la questione dell'adattabilità del lavoratore che può trovare convincenti risposte

⁵ J. RIFKIN, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento del post-mercato*, Milano, Baldini & Castoldi, 1995.

⁶ Cfr. P. TULLINI, *Economia digitale e lavoro non-standard*, in "Labour Law & Issues", vol. 2, n. 2, 2016, p. 7, la quale giustamente osserva che «l'incalzante innovazione tecnologica favorisce un'ampia e rapida de-costruzione del quadro giuridico relativo ai rapporti di produzione e, in generale, del contenuto sociale e identitario delle relazioni di lavoro».

⁷ L. GAETA, P. PASCUCCI (a cura di), *Telelavoro e diritto*, Torino, Giappichelli, 1998.

⁸ A. PERULLI e L. FIORILLO (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, Giappichelli, 2018.

⁹ Sul tema v. V. ZEPELLI, *Disconnessione: un'occasione mancata per il legislatore?*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2019, p. 305 ss.; A. ROMEO, *La connessione continua dei lavoratori: vs il prevalente diritto costituzionale ai riposi*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 2019, p. 107 ss.; R. ZUCARO, *Il diritto alla disconnessione tra interesse collettivo e individuale. Possibili profili di tutela*, in "Labour & Law", vol. 5, n. 2, 2019, p. 214 ss. L. MOREL, *Le droit à la déconnexion en droit français. La question de l'effectivité du droit au repos à l'ère du numérique*, ivi, vol. 3, n. 2, 2017, p. 1 ss.; R. DI MEO, *Il diritto alla disconnessione nella prospettiva italiana e comparata*, ibidem, p. 17 ss.; C. TIMELLINI, *La disconnessione bussata alla porta del legislatore*, in "Variazioni su temi di diritto del lavoro", 2019, 1, p. 315 ss.

¹⁰ Cfr. L. NOGLER, *Tecnica e subordinazione nel tempo della vita*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2015, p. 352.

¹¹ C. PISANI, *La nuova disciplina del mutamento delle mansioni*, Torino, Giappichelli, 2015; C. CESTER, *La modifica in pejus delle mansioni nel nuovo art. 2103 c.c.*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2016, p. 167 ss.; A. GARILLI, *La nuova disciplina delle mansioni tra flessibilità organizzativa e tutela del prestatore di lavoro*, ivi, p. 129 ss.; M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2019, p. 468 ss.

solo grazie ad un massiccio intervento formativo, sia dal punto di vista scolastico sia nel contesto aziendale.

E, ancora, assai spesso il lavoro di oggi è meno legato alla mera messa a disposizione del tempo e più agganciato ad obiettivi e risultati. Anche là dove continua a configurarsi come lavoro subordinato in senso proprio, la sua valutazione tende a valorizzare elementi un tempo tipici del lavoro autonomo: l'intraprendenza, la discrezionalità e, appunto, l'autonomia¹².

2. Diritti fondamentali per tutti. La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro

Nel dibattito che da alcuni anni si sta sviluppando sulle metamorfosi del lavoro e delle sue tutele pare però emergere un punto fermo, vale a dire che, in ogni caso, qualunque sia il tipo di lavoro, al lavoratore si dovrebbero riconoscere alcuni diritti fondamentali: ad una retribuzione/corrispettivo dignitoso; alla libertà sindacale e, più in generale, a non essere discriminato; e, soprattutto, ad un lavoro salubre e sicuro¹³. Diritti che tendono a delineare un ideale “statuto dei lavori”¹⁴ a prescindere dalle loro diverse qualificazioni giuridiche.

Tuttavia, l'esigenza di riconoscere questi diritti rischia di risultare spesso una mera petizione di principio, priva di effettività. Ciò appare quanto mai evidente nel caso della salute e sicurezza sul lavoro.

La tutela del diritto ad un lavoro salubre e sicuro è riconosciuta al più alto livello, dalle convenzioni e raccomandazioni dell'OIL alle direttive dell'Unione europea¹⁵. E, a tale proposito, vale la pena ricordare come il centenario dell'istituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro coincida con un altro importante anniversario: il trentennale della direttiva quadro europea n. 391 del 1989 in materia di sicurezza sul lavoro, la quale, accreditando il principio/metodo della “prevenzione partecipata”, ha rivoluzionato il modo di intendere l'obbligo di sicurezza gravante sul datore di lavoro che, nel nostro paese, affonda le proprie radici nel vecchio ed inossidabile art. 2087 c.c.

Orbene, dalle fonti internazionali e da quelle nazionali che ne sono derivate emergono alcuni principi di portata universale:

a) la primaria responsabilità del datore di lavoro e, più in generale di chi organizza il lavoro altrui, in merito alla predisposizione di un ambiente di lavoro sicuro nel quale i rischi siano valutati e gestiti adeguatamente;

¹² A. PERULLI, *Il lavoro autonomo*, in A. CICU, F. MESSINEO (già dirr.), continuato da L. MENGONI, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 1996.

¹³ A. PERULLI, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 341/2017”.

¹⁴ M. D’ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in “Argomenti di diritto del lavoro”, 1995, p. 63 ss.

¹⁵ L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in “I Working Papers di Olympus”, 29/2013.

b) la configurazione del lavoratore non solo come creditore di sicurezza, ma anche come soggetto responsabilizzato a cooperare attivamente alla garanzia di un ambiente di lavoro sicuro per sé e per chi opera accanto a lui;

c) la rilevanza strategica della formazione come strumento per rendere effettiva la sicurezza sul lavoro;

d) l'importanza della dimensione collettiva della tutela in materia di salute e sicurezza mediante la consultazione e la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori.

3. La tutela della salute e della sicurezza per i lavoratori non standard

Senonché questi principi universali debbono poi misurarsi con i continui mutamenti che riguardano gli assetti produttivi, le relazioni industriali nonché gli stessi «paradigmi» del diritto e del rapporto di lavoro: dal lato dei lavoratori, coinvolti con contratti sempre più flessibili nei modi di esecuzione della prestazione, quando non anche nel tipo; dal lato datoriale, con una concentrazione/internazionalizzazione dei capitali ed una segmentazione/frammentazione delle filiere produttive che spesso rendono quanto mai complessa l'imputazione della effettiva posizione creditoria: chi è il datore di lavoro?¹⁶

Così, a fronte di solenni previsioni legislative di stampo universalistico – come quella del d.lgs. n. 81/2008 che, ai fini dell'applicazione della direttiva quadro n. 89/391/CEE in materia di sicurezza sul lavoro, definisce “lavoratore” chiunque svolge la prestazione di lavoro nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato indipendentemente dal tipo di contratto¹⁷ – nella realtà non poi è agevole applicare senza adattamenti la disciplina prevista per il lavoratore subordinato *standard* ai lavoratori *non standard* o addirittura ai lavoratori autonomi che organizzano pur sempre autonomamente la propria attività anche quando questa si inserisce nel ciclo produttivo altrui¹⁸.

E, peraltro, nel caso dei contratti di lavoro subordinato flessibile (lavoro a tempo determinato, lavoro somministrato, lavoro *part-time*, lavoro intermittente)¹⁹, gli adattamenti debbono riguardare non già la quantità di tutela applicabile, bensì la qualità della stessa, la quale deve necessariamente tenere conto della principale differenza tra tali contratti e quelli *standard*, consistente nel diverso livello di

¹⁶ V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2010, p. 1 ss.; M. BARBERA, *Trasformazioni della figura del datore di lavoro e flessibilizzazione delle regole del diritto*, ivi, p. 203 ss.

¹⁷ P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act (nuova edizione aggiornata al 1° novembre 2017)*, Fano, Aras edizioni, 2017.

¹⁸ O. BONARDI, *Articolo 3. Campo di applicazione*, in C. ZOLI (a cura di), *I. Principi comuni*, in L. MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro. D. lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche. Commentario*, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 67 ss.

¹⁹ Cfr. A. PIOVESANA, *Lavoratori precari e sicurezza sul lavoro*, in “Argomenti di diritto del lavoro”, 2019, p. 532 ss.

contestualizzazione, negli uni e negli altri, del lavoratore nell'ambito dell'organizzazione aziendale²⁰.

Dunque, piuttosto che estendere ai lavoratori flessibili le tutele dei lavoratori stabili occorre prevedere specifiche misure di protezione in ragione della discontinuità e frammentazione dei cosiddetti nuovi lavori. D'altro canto, per questi ultimi, le norme europee (in particolare la direttiva n. 91/383/CEE) richiedono 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.

4. Tutela della salute e della sicurezza e rilevanza del luogo di lavoro. Spunti sul lavoro agile

C'è tuttavia un altro aspetto su cui occorre riflettere attentamente, vale a dire il rilievo, sempre più traluzio, del luogo di lavoro²¹ ai fini dell'applicazione della disciplina di tutela della salute e sicurezza.

L'emersione dei nuovi lavori, sempre più sganciati dal rilievo di uno stabile luogo fisico, induce a valutare l'opportunità di modulare la tutela tenendo conto che sempre più spesso la prestazione è eseguita in più luoghi non necessariamente deputati esclusivamente al lavoro o che assumono la dimensione di luogo di lavoro solo perché le modalità della prestazione consentono di svolgerla pressoché ovunque, a prescindere dal fatto che tali luoghi siano nati per accogliere lavoro²².

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

Il che, a ben guardare, è quanto emerge nella c.d. *gig economy*, sol che si pensi a come l'organizzazione datoriale possa talora identificarsi con la piattaforma digitale e con le regole che la governano²³.

²⁰ P. PASCUCCI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, in "Diritto e lavoro nelle Marche", 2009, n. 3, p. 112 ss.

²¹ M. MAGNANI, *I tempi e i luoghi del lavoro. L'uniformità non si addice al post-fordismo*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 404/2019".

²² P. PASCUCCI, *Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro*, in ID. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 11 ss. nonché in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2018, n. 1, p. 1 ss.

²³ P. ICHINO, *I diritti del lavoro nella gig economy*, in "lavoce.info", 13.4.2018.; T. TREU, *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 136/2017"; P. LOI, *Il lavoro nella Gig economy nella prospettiva del rischio*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale," 2017, I, p. 259 ss.; V. DE STEFANO, *Introduction: Crowdsourcing, the Gig-Economy and the Law*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, XXXVII, 2016, p. 461 ss.; V. DE

Di qui l'esigenza di pensare a regole di sicurezza capaci di "seguire" il lavoratore e non più tarate solo su di un luogo fisico determinato. Per dirla sinteticamente, la "sicurezza dei lavoratori" più che la "sicurezza nei luoghi di lavoro".

Ma come è possibile apprestare un'adeguata tutela per la salute e la sicurezza dei lavoratori svincolata da uno specifico luogo di lavoro del quale il datore di lavoro non abbia la disponibilità?²⁴ Se il principale obbligo prevenzionistico del datore di lavoro consiste nella valutazione di tutti i rischi, come può egli valutare rischi che travalicano i confini dell'impresa?

Si tratta di una questione molto seria, come dimostra ad esempio il fatto che anche una disciplina evoluta come quella italiana, pur ispirata ad una dimensione universale del concetto di lavoratore svincolata dalla tipologia contrattuale, tuttavia estende la disciplina prevenzionistica al lavoro autonomo parasubordinato solo a condizione che la prestazione sia resa nel luogo di lavoro del committente.

Fermo restando che l'obbligo di sicurezza non può tradursi in un'obbligazione impossibile, è evidente che 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 l'obbligo di far sì che la valutazione dei rischi sia effettuata mediante un'attenta analisi *ab origine* del processo di lavoro, come peraltro dovrebbe sempre accadere per rispettare il principio della prevenzione primaria insito nel precetto comunitario secondo cui i rischi innanzitutto debbono essere evitati o eliminati.

Se, ad esempio, per eseguire la prestazione il lavoratore deve muoversi nel traffico, non dovrebbe la valutazione dei rischi considerare almeno quali siano i percorsi nei quali, per lo stato delle strade e per le dimensioni del traffico, sia tendenzialmente più elevato il rischio di collisione, dovendosi poi individuare i percorsi più sicuri?

Inoltre, la valutazione dei rischi dovrebbe necessariamente tener conto se il lavoratore sia idoneo per svolgere la prestazione delocalizzata e, quindi, valutare se i rischi che essa presenta siano compatibili con le caratteristiche fisiche e di salute del lavoratore, qui emergendo l'importanza della sorveglianza sanitaria in relazione all'idoneità alla mansione.

È peraltro evidente che dalla valutazione dei rischi discende la conformazione degli obblighi di informazione e di formazione, dovendosi considerare che la formazione potrebbe essere non pienamente specifica data la non disponibilità del luogo della prestazione. Senonché, ancor più di quanto accade

STEFANO, *Lavoro su "piattaforma" e lavoro non standard in prospettiva internazionale e comparata*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2017, I, p. 241 ss.; E. RAIMONDI, *Il lavoro nelle piattaforme digitali e il problema della qualificazione della fattispecie*, in "Labour & Law Issues", vol. 5, n. 2, 2019, p. 57 ss.

²⁴ V. *amplius* A. ROTA, *Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori digitali. Persona e pervasività delle tecnologie*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 165 ss.

nelle ipotesi di prestazioni chiaramente localizzate, 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 diversi scenari in cui opera.

Si tratta di questioni che assumono notevole rilievo nel caso del lavoro agile²⁵, in relazione al quale, se da un lato non si può certamente 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, da un altro lato si dovrà 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: limiti che ben possono essere definiti in chiave generale dalla contrattazione collettiva e poi specificamente declinati nel patto individuale. D'altronde, per quanto complessa possa rivelarsi in simili casi l'adattamento dei precetti del d.lgs. n. 81/2008 sulla sicurezza sul lavoro, sarebbe impensabile che nei confronti dello *smart worker* – che è pur sempre un lavoratore subordinato – non possano applicarsi, ancorché opportunamente adeguate, le principali misure di prevenzione, come la valutazione dei rischi, la formazione e la sorveglianza sanitaria.

Né, a ben guardare, può sostenersi che ove l'accordo individuale²⁶ non abbia esplicitamente previsto particolari poteri di vigilanza del datore di lavoro, questi possa completamente spogliarsi dei suoi poteri – direttivo, di vigilanza e disciplinare – che il d.lgs. n. 81/2008 funzionalizza alla tutela di un interesse superiore qual è quello della salute e sicurezza del lavoratore.

5. Le nuove norme di tutela per la salute e la sicurezza dei rider

Il problema può divenire ancor più complesso quando la delocalizzazione riguarda non già un lavoratore subordinato, qual è pur sempre quello agile, bensì lavoratori autonomi, come ad esempio i *rider*²⁷.

²⁵ A. ALLAMPRESE, F. PASCUCCI, *La tutela della salute e sicurezza del lavoratore «agile»*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2017, p. 314 ss.

²⁶ M. LAMBERTI, *L'accordo individuale e i diritti del lavoratore agile*, in: L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 195 ss.; G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, Cedam, 2018; M. VERZARO (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale collettiva e individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, Napoli, Jovene, 2018.

²⁷ S. GIUBBONI, *I riders e la legge*, in “Rivista di diritto della sicurezza sociale”, 2019, p. 847 ss.; C. LAZZARI, *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro: Prime considerazioni a partire dal «caso Foodora»*, in “Rivista del diritto della sicurezza sociale”, 2018, 3, p. 455 ss.; A. DELOGU, *Salute, sicurezza e «nuovi» lavori: le sfide prevenzionistiche nella gig economy e nell'industria 4.0*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro-Rivista dell'Osservatorio Olympus”, 2018, I, p. 37 ss. *Sull'organizzazione collettiva dei rider v. E. KOCHER, A. DEGNER, Quali battaglie sindacali nella gig economy? I movimenti di protesta dei rider di Foodora e Deliveroo e le questioni giuridiche relative alla loro organizzazione autonoma e collettiva*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2019, p. 525 ss.

Com'è noto, una ormai celebre sentenza della Corte di Appello di Torino²⁸ ha ricondotto tali lavoratori tra quei collaboratori che, svolgendo prestazioni le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente, risultano destinatari dell'applicazione della disciplina del lavoro subordinato in base all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015²⁹: una ricostruzione che, recentissimamente, ha ricevuto un sostanziale avallo della Corte di Cassazione³⁰, seppur con alcune significative puntualizzazioni che, sconfessando alcuni passaggi della pronuncia torinese, escludono la riconducibilità delle collaborazioni eterorganizzate ad un *tertium genus* tra lavoro subordinato ed autonomo, nonché la possibilità di selezionare in relazione ad esse le tutele del lavoro subordinato.

Quest'ultima considerazione della Suprema Corte parrebbe riguardare anche l'applicabilità alle collaborazioni etero-organizzate – *ex art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015* – della disciplina della tutela della salute e della sicurezza che il d.lgs. n. 81/2008 prevede per i lavoratori subordinati, conseguendone un'implicita riscrittura di quanto stabilito dal d.lgs. n. 81/2008 in merito alle collaborazioni parasubordinate, alle quali dunque la disciplina prevenzionistica valida per i lavoratori subordinati si applica ove la prestazione si svolga nei luoghi di lavoro del committente (*ex art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008*), oppure senza alcun limite e condizione qualora la prestazione sia etero-organizzata (*ex art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015*).

Peraltro, proprio di recente, l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 è stato in parte modificato dal d.l. n. 101/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 128/2019, prevedendosi ora che la disciplina del rapporto di lavoro subordinato si applichi anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro che siano prevalentemente personali – e non più solo esclusivamente personali –, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente senza la necessità che sussistano vincoli in relazione ai tempi ed al luogo di lavoro. La nuova norma ha anche esteso la propria portata alle ipotesi in cui le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali³¹.

²⁸ App. Torino, 4 febbraio 2019, n. 26, su cui v. R. DE LUCA TAMAJO, *La Sentenza della Corte d'Appello di Torino sul caso Foodora. Al confine tra autonomia e subordinazione*, in "Lavoro Diritto Europa", 2019, n. 1; P. TULLINI, *Le collaborazioni etero-organizzate dei riders: quali tutele applicabili?*, ibidem; C. PISANI, *Riders "quasi subordinati", un improbabile tertium genus*, in "Guida al lavoro", 2019, n. 11, p. 21 ss.; V. MAIO, *Il lavoro per le piattaforme digitali tra qualificazione del rapporto e tutele*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 2019, p. 582 ss.

²⁹ Cfr. *amplius* M. BARBIERI, *Della subordinazione dei ciclofattorini*, in "Labour Law & Issues", vol. 5, n. 2, 2019, p. 1 ss.; E. RAIMONDI, *Il lavoro nelle piattaforme digitali*, cit.; M. NOVELLA, *Il rider non è lavoratore subordinato, ma è tutelato come se lo fosse*, in "Labour Law & Issues", vol. 5, n. 1, 2019, p. 82 ss.; G. VIDIRI, *La gig economy e le nuove forme di tutela del lavoro tra autonomia e subordinazione*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 2019, p. 707 ss.

³⁰ Cass., sez. lav., 20 gennaio 2020, n. 1663.

³¹ C. PISANI, *Le nuove collaborazioni etero-organizzate, il lavoro tramite piattaforme digitali e gli indici presuntivi della subordinazione*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 2019, p. 1191 ss.; C. LAZZARI, *Alla ricerca di tutele per i gig-workers fra supplenza giurisprudenziale, regolazione sociale e tentativi di normazione eteronoma*, ivi, p. 510 ss.

Inoltre, il d.l. n. 101/2019, mediante l'aggiunta di ulteriori disposizioni al d.lgs. n. 81/2015 (artt. 47-*bis* – 47-*octies*), che fanno tuttavia salva la previsione generale di cui al predetto art. 2, comma 1, ha previsto una specifica disciplina per i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore³² attraverso piattaforme anche digitali³³.

Se, per un verso, tale disciplina – consistente in “livelli minimi di tutela” – non riguarda tutti i lavoratori che operano attraverso piattaforme digitali, per altro verso non si riferisce esclusivamente ai *rider* tradizionalmente intesi nell'immaginario collettivo – vale a dire i fattorini che operano solo con la bicicletta – ma anche ai fattorini che utilizzano altri mezzi di trasporto a motore³⁴, i quali, lungi dall'esaurirsi nei soli motocicli, sono ricompresi in una lunga serie di altri veicoli a motore a due o più ruote³⁵. In ogni caso, la disciplina si riferisce esclusivamente a lavoratori autonomi, il che dovrebbe significare che, ove tali lavoratori non siano effettivamente autonomi, bensì etero-organizzati (per non dire eterodiretti), in luogo di questa disciplina minimale speciale dovrebbe applicarsi quella generale del rapporto di lavoro subordinato in forza del predetto art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, non a caso fatto salvo nell'*incipit* dell'art. 47-*bis*.

Desta quindi non poche perplessità il comma 2 dell'art. 47-*bis*, il quale, proprio ai fini di cui al comma 1 – che si riferisce a lavoratori autonomi –, considera piattaforme digitali i programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione, potendosi discutere che possa parlarsi di lavoro autonomo a fronte della determinazione delle modalità di esecuzione della prestazione da parte del committente³⁶.

Oltre a tale aspetto, non pochi dubbi solleva il riferimento al limite geografico consistente nell'«ambito urbano»: un concetto tutt'altro che agevole da interpretare, non foss'altro perché tale ambito non coincide necessariamente con quello comunale. E, anche ammesso che sia possibile definirlo puntualmente facendo ricorso a principi del diritto urbanistico, *quid juris* nel caso in cui si verifichi un infortunio sul lavoro pochi metri oltre il limite dell'ambito urbano? Per attribuire un significato ragionevole all'ambigua espressione si potrebbe forse tentare di far leva su di un criterio di prevalenza, certamente non presente nel dato testuale, ma senza il quale quest'ultimo rischierebbe di perdere buona parte della sua capacità descrittiva: dunque un'attività di consegna di beni con velocipedi o veicoli a motore prevalentemente svolta in ambito urbano (che, come tale,

³² Si tratta dei veicoli di cui all'art. 47, comma 2, lett. *a*, del codice della strada, di cui al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

³³ V. *amplius* E. RAIMONDI, *Il lavoro nelle piattaforme digitali*, cit.; S. GIUBBONI, *I riders*, cit.

³⁴ M. LAI, L. RICCIARDI, *Lavoro su piattaforma digitale e nuove tutele*, in “Bollettino Adapt”, 11 novembre 2019.

³⁵ V. il lungo elenco di cui all'art. 47, comma 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 285/1992.

³⁶ Cfr. M. BARBIERI, *Della subordinazione dei ciclofattorini*, cit., p. 46.

potrebbe non escludere la possibilità di consegne in via eccezionale al di fuori di un agglomerato urbano), coerentemente anche con la tipologia di mezzi di trasporto utilizzati. Ma, come è evidente, si tratta di una ricostruzione del tutto ipotetica.

Al di là di tali dettagli tecnici tutt'altro che trascurabili, per quanto riguarda specificamente la tutela della salute e della sicurezza dei *rider & co.* autonomi, questa nuova disciplina minimale prevede, oltre alla copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, che il committente che utilizza la piattaforma anche digitale sia tenuto nei confronti dei predetti lavoratori "autonomi", a propria cura e spese, al rispetto del d.lgs. n. 81/2008³⁷.

Prima di cercare di analizzare la portata di quest'ultima previsione, vale la pena sottolineare come il collegamento che essa instaura tra il termine «committente» ed il d.lgs. n. 81/2008 tagli la testa al toro per quanto attiene al significato di quel termine, potenzialmente allusivo, secondo alcuni, più al cliente finale che all'impresa gestrice della piattaforma³⁸. Infatti, se si esclude la disciplina speciale del titolo IV del d.lgs. n. 81/2008 dedicata ai cantieri temporanei e mobili in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile, nella quale «committente» ben può essere anche un soggetto privato per conto del quale l'opera viene realizzata (art. 89 del d.lgs. n. 81/2008) – disciplina peraltro totalmente inconferente con il lavoro dei *rider & co.* –, il d.lgs. n. 81/2008 configura sempre gli obblighi prevenzionistici in capo a soggetti, siano o meno imprenditori, che dispongono comunque di un'organizzazione nella quale operano lavoratori, come emerge sia dalla definizione di «datore di lavoro» di cui all'art. 2, lett. b³⁹, sia dall'art. 26 là dove il «committente» dell'appalto nel cui ambito possono emergere rischi interferenziali è inequivocabilmente un datore di lavoro per la sicurezza responsabile di un'organizzazione. Deve pertanto ritenersi che il «committente che utilizza la piattaforma anche digitale» evocato nell'art. 47-*septies* del d.lgs. n. 81/2015 non possa non corrispondere al soggetto che gestisce la piattaforma⁴⁰, vale a dire, per utilizzare la terminologia presente nel d.l. n. 101/2019 prima della sua conversione in legge con modifiche, all'«impresa che si avvale della piattaforma»⁴¹.

³⁷ V. l'art. 47-*septies*, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, introdotto dal d.l. n. 101/2019 convertito con modificazioni nella legge n. 128/2019.

³⁸ M. LAI, L. RICCIARDI, *Lavoro su piattaforma digitale*, cit.

³⁹ C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, 2015; F. STOLFA, *L'individuazione e le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti in materia di sicurezza sul lavoro*, in "I Working Papers di Olympus", n. 33/2014.

⁴⁰ Come d'altronde conferma anche il comma 2 dell'art. 47-*septies*, il quale prevede che «Ai fini dell'assicurazione INAIL» - cui sono soggetti i lavoratori autonomi in esame ai sensi del comma 1 della stessa disposizione - «il committente che utilizza la piattaforma anche digitale è tenuto a tutti gli adempimenti del datore di lavoro previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965». Sul datore di lavoro nelle imprese digitali v. A. LOFFREDO, M. TUFO, *Lavoro e impresa digitale tra norme nazionali ed economia transnazionale*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 405/2019", p. 16 ss.

⁴¹ Sul punto cfr. le puntuali osservazioni di M. BARBIERI, *Della subordinazione dei ciclofattorini*, cit., pp. 46-47.

Chiarito ciò, se, per un verso, la previsione di cui all'art. 47-*septies*, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 parrebbe costituire un significativo passo in avanti verso il riconoscimento dei diritti fondamentali a prescindere dalla tipologia contrattuale, per altro verso la sua generica e lapidaria formulazione rischia di ingenerare serie difficoltà interpretative.

Infatti, che cosa significa esattamente “rispetto” del d.lgs. n. 81/2008? Significa applicazione integrale di tutto il decreto? Senonché, una simile conseguenza non risulterebbe eccessiva ove questi *rider* siano semplicemente lavoratori autonomi (e non collaboratori etero-organizzati)? Oppure significa applicazione solo di alcune parti del d.lgs. n. 81/2008? Ma quali poi?

Se un'applicazione integrale appare di difficile realizzazione, non si deve peraltro dimenticare che il d.lgs. n. 81/2008, mentre condiziona l'applicazione della propria tutela (integrale) al lavoro autonomo parasubordinato al fatto che la prestazione si svolga nei luoghi di lavoro del committente (art. 3, comma 7), nel caso di lavoro autonomo *tout court*, prevede una disciplina assai scarna (art. 21): da un lato, l'obbligo di tali lavoratori di utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al titolo III, di munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III e di munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto; da un altro lato, la facoltà degli stessi lavoratori di beneficiare, peraltro a proprie spese, della sorveglianza sanitaria secondo le previsioni di cui all'art. 41, e di partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all'art. 37, fermi restando in entrambi i casi gli obblighi previsti da norme speciali.

Leggendo l'art. 47-*septies*, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 in combinazione con l'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008, non è chiaro se l'obbligo dei committenti di rispettare a propria cura e spese il d.lgs. n. 81/2008 li costringa soltanto a sostenere gli oneri organizzativi ed economici connessi all'esercizio delle facoltà spettanti ai lavoratori, oppure anche a fornire a questi ultimi le idonee attrezzature di lavoro ed i dispositivi di protezione individuale che essi debbono utilizzare.

Anche se di portata apparentemente più ridotta, la prima interpretazione – secondo cui il committente sopporta gli oneri organizzativi ed economici connessi all'esercizio delle facoltà spettanti ai lavoratori – parrebbe più lineare con il tenore dell'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 e coerente con la natura autonoma delle prestazioni di lavoro in esame. Si tratterebbe dunque di un'innovazione consistente nell'obbligo per i committenti non solo di sostenere le «spese» della formazione e della sorveglianza sanitaria di cui i lavoratori intendano avvalersi, ma anche, in considerazione dell'espressione «a propria cura», di organizzare e mettere a loro disposizione la formazione e la sorveglianza sanitaria (ove i lavoratori le richiedano) anche nelle ipotesi in cui per le più varie ragioni tali misure non fossero “disponibili” presso il committente: ad esempio, ancorché si tratti di ipotesi di

scuola, ove non avesse lavoratori subordinati o perché, quand'anche li avesse, nella sua organizzazione aziendale non vi fosse l'obbligo di sorveglianza sanitaria (ipotesi per la verità assai remota sol che si pensi al probabile utilizzo sistematico o abituale in simili imprese dei videoterminali⁴²).

Una volta che si accedesse ad una simile interpretazione, si potrebbe forse essere tentati di fare il passo ulteriore ed ipotizzare che, a fronte dell'obbligo del committente di garantire a propria cura e spese le misure di prevenzione (la formazione e la sorveglianza sanitaria), queste ultime si trasformino da mere facoltà del lavoratore in veri e propri diritti/doveri per i lavoratori (come accade per i lavoratori subordinati). Senonché, considerando che si tratta di lavoratori autonomi, questa ipotesi non appare irresistibile alla luce della tutela che il d.lgs. n. 81/2008 contempla per questi soggetti, sebbene la legge delega da cui esso è scaturito prevedesse un'effettiva estensione della tutela prevenzionistica anche nei confronti dei lavoratori autonomi, pur se sotto forma di «adeguate e specifiche misure di tutela... in relazione ai rischi propri delle attività svolte»⁴³. D'altra parte, non si deve assolutamente trascurare che la materia di cui si sta discutendo riveste rilevanza penale, con la conseguenza che, eccedendo in ricostruzioni interpretative, si rischierebbe di entrare in rotta di collisione con gli imprescindibili principi fondamentali del diritto penale (legalità e tassatività), derivandone nei fatti l'ineffettività di dette interpretazioni. Infatti, non avendo l'art. 47-*septies* del d.lgs. n. 81/2015 inciso sull'art. 60 del d.lgs. n. 81/2008 (che prevede sanzioni per i lavoratori autonomi)⁴⁴, ove mai si ritenesse che il lavoratore autonomo avesse il dovere di assoggettarsi alla formazione ed alla sorveglianza sanitaria, il suo eventuale inadempimento risulterebbe non sanzionabile, non potendo sostenersi – stante il divieto in materia penale di analogia *in malam partem* – la loro punibilità in base al combinato disposto degli artt. 20 e 59 del d.lgs. n. 81/2008, applicabile ad altri lavoratori.

Esclusa quindi un'interpretazione non coerente con l'assetto della disciplina del d.lgs. n. 81/2008 e ritenendo che la novella introduca solo l'obbligo dei committenti di organizzare e sostenere economicamente la formazione e la sorveglianza sanitaria di cui i *rider* & *co.* autonomi intendano avvalersi, resta tuttavia aperta la questione delle conseguenze delle eventuali violazioni di tale obbligo da parte dei committenti. Considerando che l'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 richiama

⁴² Derivandone, ex artt. 173 e 176 del d.lgs. n. 81/2008, l'obbligo di sorveglianza sanitaria nei confronti dei lavoratori che vi siano adibiti per venti ore settimanali, dedotte le interruzioni di cui all'art. 175.

⁴³ Art. 1, comma 2, lett. c, n. 2, della legge n. 123/2007, su cui, volendo, cfr. P. PASCUCCI, *Una carrellata, tra luci e ombre, sull'attuazione delle deleghe della l. n. 123/2007 nel titolo I del d.lgs. n. 81/2008*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2017, n. 2, I, p. 91 ss.

⁴⁴ Il quale, nei confronti di una serie di soggetti tra cui i lavoratori autonomi, prevede al comma 1: a) l'arresto fino a un mese o l'ammenda da 200 a 600 euro per la violazione dell'art. 21, comma 1, lett. a e b (mancato utilizzo delle idonee attrezzature e dei dispositivi di protezione individuali); b) la sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 300 euro per ciascun soggetto per la violazione dell'art. 21, comma 1, lett. c (mancata dotazione della tessera di riconoscimento nell'ambito di appalti: v. anche art. 60, comma 2).

espressamente gli artt. 37 e 41, i quali dispongono in merito agli obblighi di formazione e di sorveglianza sanitaria, si potrebbe tentare di sostenere che la mancata garanzia di tali misure comporti l'assoggettamento del committente alle sanzioni penali di cui rispettivamente all'art. 55, comma 5, lett. *f*⁴⁵ (che richiama espressamente la violazione dell'art. 37, comma 1, per quanto attiene all'omessa formazione), e all'art. 55, comma 5, lett. *e*⁴⁶ (il quale non richiama direttamente l'art. 41, bensì l'art. 18, comma 1, lett. *g*, tuttavia connesso con l'art. 41 per quanto riguarda il mancato invio dei lavoratori alle visite mediche entro le scadenze previste dal programma di sorveglianza sanitaria e la mancata richiesta al medico competente dell'osservanza degli obblighi previsti a suo carico⁴⁷).

Tuttavia, tenendo conto che le menzionate sanzioni sono previste dal legislatore a carico del datore di lavoro così come definito nell'art. 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008, la loro applicabilità nei confronti del committente sarebbe plausibile solo ove questi fosse inequivocabilmente configurabile come datore di lavoro per la sicurezza. Sebbene tale configurazione letteralmente non compaia né nel d.lgs. n. 81/2008 né nell'art. 47-*septies* del d.lgs. n. 81/20015, non sembrerebbe tuttavia ardito ipotizzare che il legislatore, obbligando nell'art. 47-*septies* il committente al rispetto del d.lgs. n. 81/2008 ed addossandogli l'obbligo di predisporre a sue spese misure di prevenzione che rientrano pienamente fra le responsabilità datoriali, abbia inteso considerarlo appunto come responsabile di un'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività e, dunque, come un "datore di lavoro per la sicurezza", coerentemente con l'art. 2, lett. *a*, primo periodo, e lett. *b*, primo periodo, del d.lgs. n. 81/2008. In ogni caso, anche questa ricostruzione esigerebbe pur sempre un'attenta verifica sotto il profilo del rispetto dei principi penalistici.

Quanto qui ipotizzato in via interpretativa potrebbe rispondere almeno in parte a quell'esigenza di una specifica modulazione delle tutele del d.lgs. n. 81/2008 che, diversamente dalle ipotesi di collaborazioni etero-organizzate, nel caso in esame appare necessaria a fronte delle peculiarità di prestazioni lavorative non facilmente sussumibili entro la cornice di tutela generale in quanto caratterizzate sia dalla delocalizzazione, sia dalla discrezionalità che caratterizza il lavoro autonomo. Tutele che, oltre che sulla formazione e sulla sorveglianza sanitaria (qui particolarmente importante per il tipo di lavoro), dovrebbero poter contare anche sull'informazione e, soprattutto, nonostante la difficoltà di realizzarla, sulla valutazione dei rischi almeno astrattamente preventivabili in relazione alle concreta modalità di esecuzione della prestazione (considerando, ad esempio, lo stato delle strade, le situazioni del traffico, le condizioni metereologiche ecc.), compresi quelli psico-sociali connessi alla invasività della connessione con la piattaforma.

⁴⁵ Il quale prevede la pena alternativa dell'arresto da due a quattro mesi o dell'ammenda da 1.200 a 5.200 euro.

⁴⁶ Il quale prevede la pena dell'ammenda da 2.000 a 4.000 euro.

⁴⁷ Ovviamente, per la violazione di questi ultimi possono emergere le specifiche sanzioni a carico del medico competente di cui all'art. 58 del d.lgs. n. 81/2008.

Il che, a ben guardare, evidenzia che, in luogo di una previsione tanto lapidaria quanto difficile da interpretare come quella emersa con l'art. 47-*septies* del d.lgs. n. 81/2015, sarebbe stato probabilmente più opportuno apprestare una speciale disciplina esplicitamente mirata a cogliere le particolarità della fattispecie in coerenza con il principio della tutela differenziale predicato dalla menzionata direttiva n. 91/383/CEE in merito ai lavoratori non standard.

6. *Esigenze produttive just in time e sicurezza sul lavoro. Ripensare la formazione per la sicurezza?*

Le nuove modalità dell'organizzazione del lavoro evidenziano un'altra questione non più eludibile.

La crescente competizione cui le imprese sono sottoposte nella dimensione dell'economia globale le espone sempre più di frequente alla necessità di disporre in modo flessibile di lavoratori capaci di rispondere immediatamente alle mutevoli esigenze produttive. A ben guardare, la questione non riguarda solo i lavoratori temporanei nel settore privato, ma anche quelli che operano nelle pubbliche amministrazioni, come ad esempio i docenti supplenti delle scuole o il personale precario degli ospedali.

Ebbene, come si concilia questa esigenza con un'effettiva tutela della sicurezza sul lavoro? Siamo davvero sicuri che il lavoratore a termine o somministrato possa essere immediatamente adibito – come esige l'impresa – alla mansione richiesta in quanto sufficientemente ed adeguatamente formato in termini di sicurezza come prevede l'art. 12 della direttiva n. 89/391/CEE? Non sarà che di fronte alle esigenze produttive *just in time* la sicurezza sul lavoro stia diventando un lusso?⁴⁸

Per tentare di contemperare esigenze apparentemente inconciliabili come l'immediata produttività e la sicurezza sul lavoro sono stati talora messi in campo discutibili compromessi, come quello presente nel punto 10 dell'Accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011, il quale, ancorché in via transitoria relativamente alla fase di prima applicazione dell'accordo, dopo aver previsto che «il personale di nuova assunzione deve essere avviato ai rispettivi corsi di formazione anteriormente o, se ciò non risulta possibile, contestualmente all'assunzione» ha aggiunto che, «in tale ultima ipotesi, ove non risulti possibile completare il corso di formazione prima della adibizione del dirigente, del preposto o del lavoratore alle proprie attività, il relativo percorso formativo deve essere completato entro e non oltre 60 giorni dalla assunzione», rischiando così di pregiudicare la stessa funzione della formazione, la quale invece dovrebbe far sì che il lavoratore possa svolgere in sicurezza i propri compiti, anche identificando, riducendo e gestendo i rischi.

⁴⁸ P. PASCUCCI, *Le regole sulla salute e sicurezza dei lavoratori non sono un lusso!*, in "http://www.italianieuropei.it", 2010.

Occorre quindi ripensare il concetto di formazione alla sicurezza sul lavoro⁴⁹ facendo sì che essa, oltre a rappresentare un diritto del lavoratore, divenga anche un suo vero e proprio patrimonio permanente. In termini più espliciti, se la formazione specifica del lavoratore – relativa ai rischi specifici della tale azienda – nonché l’addestramento, ove necessario, non possono che spettare al datore di lavoro, la formazione generale – relativa ai principi generali in tema di prevenzione e sicurezza sul lavoro – deve essere impartita al lavoratore in momenti prodromici alla costituzione del rapporto di lavoro e, quindi, già durante il ciclo dell’istruzione o comunque nel momento in cui il lavoratore si affaccia sul mercato del lavoro, dovendo divenire un requisito necessario per la sua occupabilità e, addirittura, per la stessa validità del contratto di lavoro.

Ci si può quindi chiedere se non sia opportuno ampliare il regime di “condizionalità” che già oggi vige per la validità dei contratti di lavoro temporaneo o flessibile⁵⁰ 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.

A ben guardare, questa rivisitazione della formazione basata su di una più razionale ripartizione di compiti tra sistema dell’istruzione e/o dell’occupazione da un lato e sistema delle imprese dall’altro lato – che riecheggia per certi versi quanto già accade nel caso della somministrazione di lavoro, nel quale i compiti formativi sono suddivisi tra agenzia fornitrice ed impresa utilizzatrice – renderebbe più effettivo il principio, tanto invocato quanto purtroppo retorico, secondo cui per realizzare un’adeguata prevenzione dai rischi di lavoro occorre creare una cultura della prevenzione.

7. Ripensare la rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza... e il ruolo della contrattazione collettiva?

Un ulteriore aspetto che merita di essere attentamente considerato riguarda la rappresentanza collettiva dei lavoratori per la sicurezza.

⁴⁹ P. PASCUCCI, *Appunti su alcune questioni in tema di formazione per la sicurezza sul lavoro*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, Napoli, Jovene, 2011, II, p. 1115 ss.

⁵⁰ Ci si riferisce a varie previsioni sparse nell’ordinamento italiano che, subordinando la costituzione di tipologie contrattuali flessibili alla effettuazione della valutazione dei rischi, puniscono la mancata valutazione con una sorta di “sanzione civile indiretta” che si ripercuote sulla validità del contratto “flessibile” eventualmente stipulato (cfr. Cass., sez. lav., 2 aprile 2012, n. 5241, secondo la quale la clausola di apposizione del termine al contratto di lavoro da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi è nulla per contrarietà a norma imperativa e il contratto di lavoro si considera a tempo indeterminato). Attualmente i divieti in esame riguardano il contratto a tempo determinato (art. 20, comma 1, lett. d, del d.lgs. n. 81/2015), il contratto di somministrazione di lavoro (art. 32, comma 1, lett. d, del d.lgs. n. 81/2015) ed il contratto di lavoro intermittente (art. 14, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 81/2015).

A tale proposito è evidente che l'identificazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza con le tradizionali forme di rappresentanza sindacale aziendale, pur giustificata dall'esperienza del nostro paese, appare tuttavia sempre meno adeguato alle nuove esigenze di tutela.

Infatti, per un verso, anche per il suo necessario ruolo partecipativo nel sistema di prevenzione aziendale, al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sono richieste conoscenze e competenze specifiche senza le quali il suo ruolo rischia di essere ineffettivo: in altre parole, occorre una specializzazione che, nonostante i percorsi di formazione attualmente previsti per questi soggetti, raramente essi possiedono.

D'altra parte, la commistione tra rappresentanza sindacale e rappresentanza per la sicurezza rischia di ingenerare fenomeni di strumentalizzazione delle tematiche legate alla sicurezza nella dialettica negoziale aziendale che non giovano di certo ad un miglior sistema di prevenzione.

Per altro verso, non si deve trascurare che se nelle moderne organizzazioni private e pubbliche operano fianco a fianco lavoratori con i più diversi contratti di lavoro, la rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza fa leva troppo spesso sulla sola componente stabile della forza lavoro, cosicché i lavoratori temporanei – più esposti ai rischi – non godono, se non formalmente, di un'effettiva rappresentanza.

Anche a questo proposito occorre un ripensamento delle tecniche di tutela che dia voce e forza a chi ne ha di meno. In tal senso alla dimensione universalistica del concetto di lavoratore accolta nell'art. 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008 deve corrispondere anche una dimensione universalistica della rappresentanza, coinvolgendo nell'elettorato passivo anche i lavoratori temporanei, pur con gli opportuni adattamenti. Una sfida anche per i sindacati i quali altrimenti rischieranno di non rappresentare i bisogni di una quota sempre crescente di lavoratori.

Sempre con riferimento alla tutela collettiva, occorrerebbe riflettere più attentamente sul ruolo della contrattazione collettiva. Fermo restando che la salute e la sicurezza dei lavoratori non costituiscono beni disponibili in sede di negoziazione, non si dovrebbero sottovalutare le indicazioni dell'art. 6, comma 8, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008, il quale affida alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro il compito di valorizzare gli accordi sindacali, i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria, che, in considerazione delle specificità dei settori produttivi di riferimento, orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente.

Si pensi, ad esempio, alla possibilità che i contratti collettivi rendano obbligatoria contrattualmente, per i datori di lavoro iscritti alle associazioni datoriali stipulanti, l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro che, com'è noto, l'art. 30 del d.lgs. n.

81/2008 configura soltanto come onere ai fini del possibile esonero della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 a fronte dei delitti di cui agli artt. 589 c.p. (omicidio colposo) e 590 c.p. (lesioni colpose gravi o gravissime) commessi con violazione delle norme antinfortunistiche⁵¹.

8. Per un sistema di prevenzione “non fordista”

Dalle considerazioni precedenti emerge l'esigenza di quello che chiamerei un sistema di prevenzione “non fordista”, tale da travalicare i confini spaziali e temporali del tradizionale lavoro in fabbrica e capace di apprestare un'efficace tutela, anche collettiva, della salute e della sicurezza dei lavoratori sia quando operano con contratti flessibili sia quando svolgono la prestazione al di fuori dei tradizionali luoghi di lavoro.

Un sistema di prevenzione per certi versi nuovo che, tuttavia, necessita pur sempre di un'adeguata organizzazione partecipata. Infatti, è illusorio tentare di affrontare i problemi della sicurezza sul lavoro se non si parte da questo assunto: che, proprio perché essa ha a che fare con un'attività economica organizzata, deve necessariamente essere riguardata in un'ottica organizzativa. E ciò sia per quanto attiene alla “dimensione genetica” dei problemi di sicurezza, giacché la fonte dei rischi è innanzitutto l'organizzazione del lavoro (intesa in senso ampio nel caso dei nuovi lavori), 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. Di qui 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 a fini di esenzione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001, ma anche come metodo per rafforzare la certezza dell'adempimento dei precetti prevenzionistici.

9. Sicurezza sul lavoro e sicurezza ambientale

Le ultime considerazioni sull'esigenza di un sistema di prevenzione aziendale non fordista chiamano in causa un'altra questione strategica che attiene ad un futuro già presente, evocata a gran voce sia dalla mobilitazione dei giovani che in tutto il mondo stanno manifestando per la tutela dell'ambiente sia a livello nazionale alla luce della triste vicenda dell'ex Ilva di Taranto.

⁵¹ Art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001.

Sarebbe infatti antistorico ed illusorio pensare di affrontare le questioni della sicurezza sul lavoro senza tenere in debito conto anche la più generale questione ambientale.

Ormai da anni il caso tarantino ha evidenziato come le tematiche del rapporto tra lavoro e ambiente richiedano un approccio sistemico che consideri i tanti interessi in gioco, al punto che la stessa Corte costituzionale ha negato che il diritto alla salute (l'unico diritto che la nostra Costituzione definisce "fondamentale" all'art. 32) possa indiscutibilmente prevalere o, meglio, tiranneggiare, su altri valori costituzionali, dovendosi quindi bilanciare il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. con il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.⁵²

In senso più generale, a venire in luce è l'esigenza di un modello di sviluppo sempre più sostenibile sul versante ambientale, sulla falsariga dei principi della responsabilità sociale dell'impresa, senza peraltro fare concessioni né a tendenze come quella della decrescita felice né ad un anti-industrialismo di principio.

E occorre qui ricordare come recenti ed originali ricerche della dottrina giuslavoristica tendano ad aggiornare lo stesso paradigma del diritto del lavoro, integrando la sostenibilità ambientale tra i valori che la regolazione giuslavoristica è chiamata a perseguire, percorrendo così il tratto di strada che dal lavoro sicuro (obiettivo peraltro tutt'altro che raggiunto) conduce al lavoro sostenibile⁵³. Questo percorso di ricerca si snoda lungo la direttrice indicata dalla combinazione tra l'art. 2087 c.c. e il d.lgs. n. 81/2008, secondo la quale l'obbligo di sicurezza sarebbe finalizzato a soddisfare, oltre all'interesse dei lavoratori, anche interessi ed obiettivi più generali, accreditando una dimensione pubblicistica dell'apparato prevenzionistico in materia di salute e sicurezza⁵⁴.

Tale ipotesi parrebbe trovare un riscontro positivo in alcune previsioni del d.lgs. n. 81/2008:

a) nella definizione di "prevenzione" adottata dal legislatore del 2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro, identificata, mutuando i criteri posti dallo stesso art. 2087 c.c., nel «complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno» (art. 2, lett. n);

b) nell'obbligo del datore di lavoro e del dirigente di «prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza dei rischi» (art. 18, comma 1, lett. q).

⁵² C. cost., 9 maggio 2013, n. 85, su cui v. P. PASCUCCI, *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Iva". Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, in "I Working Papers di Olympus", n. 27/2013, e in "Diritti lavori mercati", 2013, p. 671 ss.; ID., *Conflitto, libertà sindacale e diritto al lavoro nella complessità sociale*, in *Per i sessanta anni della Corte costituzionale. Convegno scientifico 19 e 20 maggio 2016*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 219 ss.

⁵³ P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, Modena, Adapt University Press, 2018.

⁵⁴ P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, cit.

E, peraltro, che la normativa antinfortunistica abbia una portata che travalica il solo rapporto di lavoro si evince non solo dall'orientamento della giurisprudenza – confermato anche di recente⁵⁵ – secondo cui la normativa antinfortunistica si applica al fine di garantire la sicurezza anche delle persone estranee che possano trovarsi occasionalmente nei luoghi di lavoro, ma anche dallo stesso obbligo del lavoratore, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro, di prendersi cura della propria e dell'altrui sicurezza, da intendere non riferita esclusivamente a quella di altri lavoratori, ma più estensivamente «delle altre persone presenti sul luogo di lavoro» sulle quali possono riverberarsi gli effetti dannosi delle sue azioni od omissioni (art. 20, comma 1).

Sebbene non sia facile individuare se e fino a che punto l'obbligo di sicurezza possa estendersi in termini di sostenibilità ambientale, questi dati normativi sembrano tuttavia indicare come lo stesso sistema di prevenzione aziendale dei rischi lavorativi costituisca uno strumento irrinunciabile per la implementazione di una seria politica ambientale dell'impresa.

Non foss'altro, non si dovrebbe trascurare come sia i delitti riconducibili agli infortuni sul lavoro (artt. 589 e 590 c.p.) sia quelli ambientali (art. 452-*bis* c.p. ecc.) rientrano tra i reati presupposto ai quali si riconduce la già menzionata responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 e altresì come, ferma restando l'imputabilità sul piano individuale, 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. Il che significa che sicurezza sul lavoro e ambiente costituiscono, insieme ad altri aspetti, i tasselli di una strategia aziendale integrata in cui risultano inestricabilmente connessi.

Un esempio concreto di come il sistema della sicurezza sul lavoro dovrebbe farsi carico delle questioni ambientali si potrebbe cogliere con riferimento al tema delicatissimo delle catene produttive e degli appalti, in relazione alle quali si dovrebbe iniziare una seria riflessione sulla possibilità di incentivare le aziende ed i *management* che favoriscono *partnership* o sviluppano catene di produzione con imprese che sviluppano modelli produttivi comparativamente più sostenibili⁵⁶.

Qui tuttavia emerge tutta la miopia di una lettura formalistica della nostra legislazione in materia di sicurezza negli appalti specialmente là dove – come nell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 – richiede al committente, ai fini di garantire la sicurezza dei lavoratori coinvolti nell'appalto, di verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore: un'idoneità che, proprio alla luce della nozione di

⁵⁵ Cass. pen., sez. IV, 12 settembre 2019, n. 37766.

⁵⁶ P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, cit.

prevenzione cui si è fatto cenno poc'anzi, dovrebbe essere letta in termini sostanzialistici⁵⁷ anche come capacità di operare in modo ecosostenibile.

10. Una brevissima conclusione

Ce n'è dunque quanto basta per sostenere l'indifferibilità di un intervento legislativo volto a ricondurre quelle qui menzionate ed altre più specifiche esigenze di tutela entro un quadro di regole più moderno, chiaro e razionale, il quale, pur confermando pienamente la filosofia dell'assetto regolativo del d.lgs. n. 81/2008, ne rivisiti alcuni aspetti mediante un'opera di affinamento attenta a quanto sta emergendo nel mondo del lavoro.

Abstract

Prendendo le mosse dalle profonde trasformazioni del mondo del lavoro e delle tutele dei lavoratori, il saggio concentra l'attenzione sui diritti fondamentali che dovrebbero valere per tutti i lavoratori a prescindere dal tipo di contratto e, in particolare, sul diritto alla salute e sicurezza sul lavoro. Oggetto dell'analisi è la tutela della salute e della sicurezza per i lavoratori non standard e nelle ipotesi in cui il luogo di lavoro non corrisponde più alla sede dell'impresa, come nel caso del lavoro agile o dei rider per i quali sono state recentemente emanate alcune norme di tutela non particolarmente chiare. Più in generale, ci si interroga sul modo in cui si possa adeguatamente garantire la sicurezza sul lavoro a fronte delle esigenze produttive delle imprese just in time e si conclude sottolineando la necessità di un sistema di prevenzione "non fordista", attento anche alle questioni dell'ambiente esterno, che richiede un intervento di affinamento dell'attuale legislazione.

Starting from the deep transformations that have been affecting the labour world and workers' protection lately, the essay focuses on the fundamental rights that should apply to all workers regardless of the type of employment contract and, in particular, on the occupational health and safety rights of workers. The core of the analysis is the protection of health and safety at the workplace for non-standard workers and those cases where the workplace no longer corresponds to the company's premises office, as in the case of agile workers or riders for whom some unclear legislative provisions have recently been introduced. From a more general perspective, the question raised by this essay is how the protection of health and safety at the workplace can be adequately ensured vis a vis the needs of just-in-time businesses. The conclusion reached by the author is the promotion of a "non-Fordist" prevention system, also taking into account external environmental issues, which requires a legislative action to redefine the current law.

Parole chiave

Salute, sicurezza, lavoro, luogo, rider, formazione

Keywords

Health, safety, work, place, rider, training

⁵⁷ E non solo formalistici mediante l'acquisizione del certificato di iscrizione alla Camera di commercio e dell'autocertificazione del possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale: v. art. 26, comma 1, lett. a, nn. 1 e 2., del d.lgs. n. 81/2008.

Seconda parte: Note e dibattiti



I vaccini in ambito lavorativo sanitario

di Emanuela Vittoria, Maria Pia Cancellieri, Romina Allegrezza*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Lo stato della normativa in Italia. – 3. Alcune considerazioni

1. Premessa

Gli ambienti di vita e di lavoro sono potenzialmente contaminati da microrganismi patogeni e il rischio di contrarre una malattia infettiva è insito nel fatto di vivere in comunità (rischio generico). All'interno di una struttura sanitaria, in determinate aree e nel corso di definite attività, a causa della concentrazione di soggetti infetti e materiali contaminati, tale rischio può essere maggiore (rischio lavorativo da esposizione ad agenti biologici: potenziale o deliberato).

Una malattia infettiva causata dal lavoro può verificarsi essenzialmente in presenza di due condizioni: da un lato un'esposizione efficace per via aerea, ematica o orofecale, dall'altro la recettività della persona esposta all'agente biologico. L'analisi approfondita dell'esposizione efficace (tipologia di pazienti, manovre assistenziali, utilizzo dei dispositivi di protezione collettivi e individuali, caratteristiche delle attrezzature e degli ambienti, organizzazione del lavoro con particolare riferimento alle procedure operative ed ai carichi di lavoro, formazione degli operatori sanitari) rappresenta il nucleo fondamentale della valutazione del rischio (VdR). Dal rischio individuato dipende l'adozione delle misure di prevenzione, compresa la vaccinazione. Programmi di vaccinazione ben impostati possono ridurre in modo sostanziale il numero degli operatori suscettibili e i conseguenti rischi sia di acquisire pericolose infezioni occupazionali, sia di trasmettere patogeni prevenibili con la vaccinazione ai pazienti o ad altri operatori e rappresentano pertanto una misura generale di controllo delle infezioni a miglior rapporto costo-efficacia della gestione clinica dei singoli casi ed al controllo degli

* Emanuela Vittoria è ricercatrice confermata di Igiene nell'Università di Urbino Carlo Bo. emanuela.vittoria@uniurb.it; Maria Pia Cancellieri è Dirigente Medico Servizio Prevenzione Asur Marche AV 1. mariapia.cancellieri@sanita.marche.it; Romina Allegrezza è collaboratrice nell'Università di Urbino Carlo Bo. romina.allegrezza@uniurb.it.

eventi epidemici. È importante sottolineare che la vaccinazione deve essere considerata come una misura di sicurezza ulteriore, e non un modo per evitare, o considerare meno stringente, la necessità di adottare efficaci misure di contenimento primario, in particolare procedure di lavoro sicure.

2. Lo stato della normativa in Italia

Nell'attuale ordinamento legislativo italiano per il personale sanitario non è prevista alcuna vaccinazione obbligatoria estesa a tutta la categoria, ad eccezione della tubercolosi in particolari casi.

Interessanti sono le indicazioni fornite dai CDC (*Center for Disease Control and Prevention*) che dividono le vaccinazioni per gli operatori sanitari in:

- fortemente raccomandate: HBV, influenza, morbillo, parotite, rosolia e varicella;
- indicate in circostanze particolari (tipologia di attività, motivi sanitari individuali): tetano, difterite, TB, HAV, tifo, rabbia, antipolio, vaiolo, *Neisseria meningitidis*.

Le strutture sanitarie hanno anche dipendenti appartenenti al ruolo tecnico (idraulici, falegnami, muratori, pittori, addetti al trasporto rifiuti, caldaisti) ed ai Servizi Veterinari (veterinari, zoosorveglianti, tecnici della prevenzione) che possono essere esposti ad agenti biologici e per i quali è necessario prevedere una copertura vaccinale.

Nell'ambiente ospedaliero il rischio di contrarre infezioni è soprattutto determinato da esposizione a sangue o a secrezioni infette. Ai fini della protezione dei lavoratori, non essendo possibile diminuire nella maggior parte dei casi la prevalenza dell'agente infettante, bisogna concentrare gli sforzi nella riduzione dell'esposizione e nella modificazione della suscettibilità all'infezione soprattutto quando esistano vaccini efficaci e sicuri.

Nella maggior parte dei casi, l'immunizzazione attiva riveste un ruolo non soltanto di protezione del singolo operatore, ma soprattutto di garanzia nei confronti dei pazienti, ai quali l'operatore potrebbe trasmettere l'infezione determinando gravi danni e persino casi mortali.

Tipi di vaccino nel settore sanitario

TIPI DI VACCINO	CARATTERISTICHE	ESEMPI
Vaccini costituiti da virus o batteri vivi attenuati	Virus o batteri capaci di moltiplicarsi nell'organismo del vaccinato, ma incapaci di provocare manifestazioni cliniche di malattia	Anti-morbillo, rosolia, parotite, Anti-varicella, Anti-poliomelite (Sabin), Anti-tubercolosi
Vaccini costituiti da virus o batteri uccisi	Virus o batteri inattivati con mezzi chimici o fisici che ne rispettano l'integrità antigenica	Anti-epatite A Anti-poliomelite (salk)
Vaccini costituiti da anatossine	Tossine a elevato potere antigenico ma private di potere patogeno=anatossine	Anti-difterico Anti-tetanico
Vaccini ad antigeni purificati	Antigeni purificati da virus o batteri inattivati	Anti-tifico Anti-Haemophilus influenzae tipo b (Hib) Anti-meningococco Anti-pneumococco Anti-influenzale Anti-epatite B

Per gli operatori sanitari, quindi, un adeguato intervento di immunizzazione è fondamentale per la prevenzione ed il controllo delle infezioni.

3. *Alcune considerazioni*

Recentemente si è avuta notizia del licenziamento per giusta causa di una ostetrica, dipendente di una struttura ospedaliera pubblica marchigiana, dovuto al rifiuto della lavoratrice, nonostante ripetuti richiami e solleciti, di vaccinarsi. Al di là di come la vicenda potrà essere eventualmente valutata in giudizio, essa mette in risalto molteplici criticità, la prima sicuramente sotto il profilo dell'obbligatorietà o meno delle vaccinazioni.

Come già anticipato, nel nostro ordinamento l'attuale quadro normativo prevede per alcune categorie professionali che lavorano a contatto con soggetti e/o con materiali potenzialmente infetti la vaccinazione obbligatoria, cioè imposta da una specifica norma di legge (un tipico esempio è rappresentato dalla vaccinazione antitetanica per i lavoratori del settore metalmeccanico), mentre, in altri casi, come quello di specie, la vaccinazione è stata dal legislatore solo fortemente raccomandata quale strumento di prevenzione efficace contro il "rischio infettivo" eventualmente previsto dalla valutazione dei rischi e dal protocollo sanitario.

Nel caso specifico degli operatori sanitari il Piano nazionale di prevenzione vaccinale 2017-2019 avverte che “per gli operatori sanitari un adeguato intervento di immunizzazione è fondamentale per la prevenzione e il controllo delle infezioni (anti-epatite B, anti-influenzale, anti-morbillo, parotite, rosolia (MPR), anti-varicella, anti-pertosse). Nella maggior parte dei casi, l’immunizzazione attiva riveste un ruolo non soltanto di protezione del singolo operatore, ma soprattutto di garanzia nei confronti dei pazienti, ai quali l’operatore potrebbe trasmettere l’infezione determinando gravi danni e persino casi mortali. Anche per gli studenti dei corsi di laurea dell’area sanitaria sono fortemente raccomandate le medesime vaccinazioni indicate per gli operatori sanitari”.

La delibera della Giunta Regionale Marche del 15 maggio 2017 n. 458 al punto 8.5, rubricato Vaccinazione anti-Morbillo, Parotite e Rosolia (MPR), prevede che: “In accordo con il Piano Nazionale di Eliminazione del Morbillo e della Rosolia Congenita, si raccomanda che la vaccinazione sia attiva e gratuita per tutti gli adulti non immuni anche per una sola delle tre malattie oggetto della vaccinazione. I soggetti adulti non immuni devono essere vaccinati in tutte le occasioni opportune.

Per tutte queste patologie il ricordo di aver avuto la malattia non può essere considerato affidabile.

Tutti gli adulti dovrebbero avere una documentazione di 1 o più dosi di vaccino MPR (a meno che abbiano una controindicazione medica al vaccino) o evidenza laboratoristica di immunità a ciascuna delle tre malattie. Al fine di ridurre il rischio di casi di rosolia in gravidanza e di rosolia congenita, deve essere proposta la vaccinazione a tutte le donne in età fertile che non hanno una documentazione di vaccinazione o di sierologia positiva per rosolia (procrastinando la possibilità di intraprendere una gravidanza per 1 mese). La vaccinazione deve essere somministrata in due dosi distanziate di almeno 4 settimane. La vaccinazione può essere effettuata anche in caso di suscettibilità ad una soltanto delle 3 malattie prevenute dal vaccino MPR. La vaccinazione con MPR degli operatori sanitari suscettibili è indispensabile per evitare sia il contagio dell’operatore stesso (basti rammentare la pericolosità del morbillo nell’adulto e della rosolia per le donne in età fertile), sia la possibile trasmissione di agenti infettivi ai pazienti, con possibili conseguenti epidemie nosocomiali. In particolare, devono essere approntati specifici programmi per vaccinare:

- tutte le donne suscettibili esposte ad elevato rischio professionale, in particolare le lavoratrici in asili nido, scuole dell’infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo grado;

- tutti gli operatori sanitari suscettibili. Per gli operatori sanitari non vaccinati, sprovvisti di conferma laboratoristica di immunità, le strutture sanitarie dovrebbero prendere in considerazione la vaccinazione con 2 dosi MPR, se suscettibili al morbillo e/o parotite, o 1 dose di vaccino se suscettibili alla sola rosolia”.

Sintomatico appare un comunicato stampa della Giunta Regionale delle Marche del 5 settembre 2018 recante il titolo “Profilassi vaccinale negli operatori sanitari dell’Asur”, con cui si è evidenziato come L’Azienda Sanitaria Unica Regionale (ASUR) abbia attivato un percorso, attraverso un gruppo tecnico, con l’obiettivo di mettere in campo quanto necessario per ottenere una adeguata copertura vaccinale negli operatori sanitari. Un primo passo che stabilisce specifiche disposizioni volte alla tutela personale sanitario e dei pazienti. “L’intenzione della Direzione Generale dell’Azienda – spiega Alessandro Marini, direttore generale Asur – è quella di realizzare una attiva e costante sorveglianza negli operatori sanitari dipendenti, partendo dal documento di valutazione del rischio biologico, per arrivare alla identificazione della tipologia di vaccinazioni da richiedere al personale qualora non immunizzato dalla malattia naturale”. I Responsabili dei Servizi di Protezione e Prevenzione dell’ASUR, Medici Competenti delle Aree Vaste, Direttori dei Servizi di Igiene e Sanità Pubblica (servizi vaccinali) e Direttori di Direzione Medica Ospedaliera stanno lavorando sulle modalità operative per il raggiungimento della copertura immunitaria o vaccinale degli operatori sanitari che operano a stretto contatto con pazienti e utenti, dando priorità alle aree nelle quali sono presenti soggetti immunodepressi ed aree di maggiori criticità per l’esposizione al rischio biologico. “Si parte con una serie di campagne di comunicazione, formative ed informative per il personale sanitario – spiega ancora Marini – al fine di diffondere in modo uniforme a tutti gli operatori dipendenti la strategia che l’Azienda intende adottare per raggiungere l’obiettivo prefissato, e saranno definiti anche il cronoprogramma delle attività, l’offerta vaccinale e la gestione delle inadempienze”¹. E seppure, come ha ben sottolineato anche l’O.M.S., “I vaccini salvano la vita. Sono una responsabilità individuale e condivisa”, è ovvio che non ci si possa affidare al mero senso di solidarietà generale e di responsabilità di chi lavora. In caso contrario, l’intera normativa perderebbe la gran parte della sua efficacia nel momento in cui impone un obbligo di vaccinazione solo per alcune professioni o categorie di soggetti a rischio, consentendo che tutti coloro che sono necessariamente e maggiormente a contatto con loro possano non essere vaccinati.

¹ Regione Marche, Comunicato stampa del 5 settembre 2017 <https://www.regione.marche.it/In-Primo-Piano/ComunicatiStampa?id=26620>.

Non vi è dubbio alcuno che adeguati programmi di vaccinazione costituiscano una delle azioni più efficaci a nostra disposizione per la prevenzione primaria delle malattie infettive, avendo benefici non solo per effetto diretto sui soggetti vaccinati, riducendo in modo significativo i rischi sia di acquisire pericolose infezioni occupazionali, ma anche in modo indiretto, nei confronti dei pazienti ai quali l'operatore sanitario potrebbe trasmettere l'infezione. Se si raggiungono, infatti, elevati livelli di copertura vaccinale si può ridurre la circolazione degli agenti patogeni e se è vero che in ogni contesto lavorativo il legislatore ha individuato specifici obblighi per i lavoratori (si pensi ad esempio ai dispositivi di protezione individuale e ambientali, che hanno l'obiettivo che lo svolgimento dell'attività lavorativa in determinate e conosciute condizioni non arrechi danni alla salute del lavoratore interessato), la peculiarità o meglio la difficoltà che si incontra affrontando il tema vaccini è che l'interesse individuale del lavoratore, il suo diritto alla salute, si scontra inevitabilmente con l'interesse alla salute dei terzi e della collettività (secondo quanto sancito costituzionalmente dall'articolo 32, comma 1, "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività"). Tuttavia, poiché il diritto alla salute è per sua natura indisponibile il lavoratore non può rifiutare le vaccinazioni solo laddove ciò sia previsto dalla legge ai sensi dell'art. 32, comma 2, Cost. secondo il quale "nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge"².

Uscendo dalle considerazioni di merito circa l'opportunità o meno dell'introduzione di un obbligo vaccinale in tal senso, eliminando le differenziazioni, non si può non osservare che, ad oggi, in assenza di un obbligo nazionale di vaccinazione per gli operatori sanitari, la prima norma di riferimento in ambito lavorativo, è e rimane l'art. 2087 c.c., quale norma generale di tutela, che stabilisce che "l'imprenditore è tenuto ad adottare, nell'esercizio dell'impresa, le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro". In particolare, nel contesto di cui si parla, è il medico competente che consente, ogni qualvolta la vaccinazione sia prevista ed attuabile, al datore di lavoro di assolvere al suo obbligo *ex lege*.

Subentra quindi l'art. 279 del d.lgs. n. 81/2008 che dispone:

1. I lavoratori addetti alle attività per le quali la valutazione dei rischi ha evidenziato un rischio per la salute sono sottoposti alla sorveglianza sanitaria.

² V., tra le altre, Cass. pen., sez. III, 21 gennaio 2005, n. 1728 e Cass. pen., sez. IV, 5 febbraio 1991, n. 1170.

2. Il datore di lavoro, su conforme parere del medico competente, adotta misure protettive particolari per quei lavoratori per i quali, anche per motivi sanitari individuali, si richiedono misure speciali di protezione, fra le quali:

a) la messa a disposizione di vaccini efficaci per quei lavoratori che non sono già immuni all'agente biologico presente nella lavorazione, da somministrare a cura del medico competente;

b) l'allontanamento temporaneo del lavoratore secondo le procedure dell'articolo 42.

...

5. Il medico competente fornisce ai lavoratori adeguate informazioni sul controllo sanitario cui sono sottoposti e sulla necessità di sottoporsi ad accertamenti sanitari anche dopo la cessazione dell'attività che comporta rischio di esposizione a particolari agenti biologici individuati nell'allegato XLVI nonché sui vantaggi ed inconvenienti della vaccinazione e della non vaccinazione.

Ora, il testo dell'art. 279, comma 2, lett. a), non prevede che sia obbligatorio vaccinare, ma che sia obbligatoria, per il datore di lavoro, "la messa a disposizione di vaccini", mentre il comma 5 dello stesso articolo fa obbligo al medico competente di informare i lavoratori sui "vantaggi ed inconvenienti della vaccinazione e della non vaccinazione".

Emerge ovviamente anche la questione, non secondaria, del consenso informato verso il lavoratore, ma quello che in questa sede interessa specificatamente sottolineare è che la responsabilità *ex art. 279 T.U.* rimane sempre in capo alla figura datoriale, senza possibilità di rifiuto o autoesonero. Quindi? Qualora il soggetto si rifiuti o non sia possibile eseguire una vaccinazione efficace, il medico competente non può che valutare se il rischio infettivo possa essere ridotto con misure di protezione alternative e di pari efficacia. In caso affermativo può esprimere il giudizio d'idoneità alla mansione specifica mentre in caso negativo dovrà formulare un giudizio d'idoneità alla mansione specifica con la limitazione (se possibile) di esclusione delle operazioni che possano comportare il contatto con l'agente biologico verso il quale il lavoratore non è immune.

Nel caso in cui l'operatore sanitario che lavora nei reparti definibili "a rischio" (oncologia, ematologia, neonatologia, ostetricia, pediatria, malattie infettive, pronto soccorso e centri trapianti), non sia immune a queste patologie (immunità che rappresenta una condizione richiesta per lo svolgimento delle sue mansioni), ma sia nell'impossibilità fisica o si rifiuti di vaccinarsi, è logico e assolutamente doveroso che riceva dal medico competente un'adeguata valutazione circa l'idoneità alla mansione, non potendosi peraltro escludere ulteriori conseguenze sul piano delle vicende del rapporto di lavoro.

Abstract

La vaccinazione è uno dei maggiori successi della sanità pubblica della nostra epoca e negli ultimi sessanta anni ha salvato la vita a più persone di qualsiasi altro intervento medico; l'uomo infatti non ha mai avuto a disposizione armi preventive più efficaci delle vaccinazioni.

Gli ambienti di vita e di lavoro, sono potenzialmente contaminati da microrganismi patogeni e il rischio di contrarre una malattia infettiva è insito nel fatto di vivere in comunità (rischio generico). All'interno di una struttura sanitaria, in determinate aree e nel corso di definite attività, a causa della concentrazione di soggetti infetti e materiali contaminati, tale rischio può essere maggiore (rischio lavorativo da esposizione ad agenti biologici: potenziale o deliberato).

Vaccination is one of the greatest public health successes of our time and in the last sixty years it has saved the lives of more people than any other medical intervention; in fact, man has never had more effective preventive weapons than vaccinations.

Living and working environments are potentially contaminated by pathogenic microorganisms and the risk of contracting an infectious disease is inherent in the fact of living in community (generic risk). Within a health facility, in certain areas and during defined activities, due to the concentration of infected subjects and contaminated materials, this risk may be greater (work risk from exposure to biological agents: potential or deliberate).

Parole chiave

Vaccini, settore sanitario, licenziamento per giusta causa

Keywords

Vaccines, health sector, dismissal for just cause

DSL

1-2019

Invecchiamento nel settore sanitario italiano: dalle criticità alle soluzioni possibili

di Lucia Isolani e Francesco Comi*

SOMMARIO: 1. Introduzione: il fenomeno dell'invecchiamento. – 2. Il settore sanitario e la sua popolazione lavorativa. – 3. *Ageing*: le criticità nella gestione degli operatori sanitari. – 4. *Ageing*: soluzioni organizzative ed ergonomiche ragionevolmente possibili nel settore sanità. – 5. Conclusione.

1. *Introduzione: il fenomeno dell'invecchiamento*

Attualmente si assiste all'invecchiamento della popolazione come ad un fenomeno senza precedenti nella storia dell'umanità. Una popolazione invecchia quando l'aumento delle persone anziane, ovvero di età superiore a 60 anni, si accompagna alla riduzione di quelle giovani, ovvero di età inferiore a 15 anni, con conseguente riduzione della popolazione in età lavorativa (15-59 anni)¹. Questo scenario si è inevitabilmente realizzato per effetto del miglioramento delle condizioni di salute e di vita, dei continui progressi della scienza, della medicina e della tecnologia, della riduzione del tasso di natalità, della diminuzione della mortalità². Di conseguenza il profilo sociodemografico della popolazione è profondamente mutato soprattutto nei paesi del vecchio continente come, ad esempio, l'Italia.

Si prevede che a livello mondiale il sorpasso delle persone anziane (>60 anni) rispetto a quelle giovani (<15 anni) possa accadere a far tempo dal 2045, nonostante in alcuni paesi questo sia già avvenuto dalla fine degli anni '90. Dal 1950 la proporzione di persone anziane è progressivamente e costantemente cresciuto, passando dall'8% del 1950, all'11% nel 2009 e ci si aspetta che possa raggiungere il 22% nel 2050. Nel 2000 la popolazione *over 60* era di circa 600 milioni, cioè tripla rispetto al 1950, nel 2009 superava i 700 milioni, nel 2013 era circa 841 milioni e si stima che nel 2050 sarà 2 miliardi. Il tasso di crescita della popolazione anziana è del 2,6% per anno ovvero superiore a qualunque altro gruppo individuato per età.

* Lucia Isolani è Dirigente Servizio Prevenzione Sicurezza Ambienti di Lavoro-Epidemiologia Occupazionale ASUR Marche AV3. lucia.isolani@sanita.marche.it

Francesco Comi è Funzionario legislativo e Avvocato, Servizio Avvocatura della Regione Marche. francesco.comi@regione.marche.it

¹ United Nations, *United Nations Principles for Older Persons*, New York, 1991.

² United Nations, *World population ageing 2009*, New York, 2010.

Addirittura è del 4% per anno nel gruppo *over* 80 anni, al punto che si stima che nel 2050, 1 persona su 5, sia almeno ottuagenario. Il genere femminile, più longevo di quello maschile, costituisce la maggioranza delle persone anziane: rappresenta quasi il doppio degli uomini dopo gli 80 anni e supera di 4-5 volte gli uomini dopo i 100 anni. Nel 2013 il relativo rapporto delle Nazioni Unite ha stimato tra gli ultrasessantenni 85 uomini *versus* 100 donne e tra gli ultraottantenni 61 uomini *versus* 100 donne³.

Profonde differenze esistono nella distribuzione della popolazione anziana a seconda che si prendano in considerazione paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. Nelle aree maggiormente sviluppate vive circa un quinto della popolazione anziana che arriverà ad un terzo del totale nel 2050. Nei paesi in via di sviluppo invece la popolazione anziana rappresenta circa l'8% della popolazione residente e, secondo stime prospettiche, nel 2050 sarà pari al 20%, con una crescita molto più rapida di quanto non avvenga in paesi "ricchi" e strettamente legata al veloce processo di sviluppo dell'economia e delle condizioni socio-sanitarie. Secondo dati dell'US Census Bureau, la percentuale di ultrasessantenni nella popolazione generale, con riferimento all'anno 2000, è superiore al 20% solamente in Europa, continente vecchio per eccellenza, e in Giappone, tra il 12,5% e il 20,0% nel nord America, in Australia e in Russia, tra il 5% e il 12,4% in sud America, Cina, Messico, Nord Africa e stato del Sudafrica⁴. Solamente in alcuni paesi africani la popolazione anziana risultava inferiore al 5%. La stessa statistica indica che nel 2025 il mondo rapidamente sarà invecchiato, con un allargamento della percentuale di ultrasessantenni che saranno un quinto dell'intera popolazione in nord America, Asia settentrionale, Australia, Cina, Europa e Russia.

Attualmente il paese più giovane è la Nigeria, con un'età mediana di 15 anni, mentre il paese più vecchio è il Giappone con un'età mediana di 44 anni. Si ritiene che l'età mediana a livello mondiale possa aumentare di circa 10 anni ed essere di 38 anni nel 2050. E che solamente 9 paesi, tutti geograficamente localizzati in Africa, avranno un'età mediana di 15 anni, mentre Giappone e Cina saranno paesi con un'età mediana addirittura superiore a 55 anni.

Si assiste quindi al continuo e progressivo aumento dell'età media della popolazione generale e al contempo della popolazione lavorativa, soprattutto in alcuni settori lavorativi, come ad esempio quello della sanità. Il *Potential Support Ratio*-PSR, individuato come rapporto tra il numero di persone di età compresa tra 15 e 64 anni e quelle di età pari o superiore a 65, indica quanti potenziali lavoratori esistono in rapporto a lavoratori potenzialmente inattivi o ritirati dal lavoro. Il PSR è destinato nel tempo a diminuire ed ha importanti implicazioni dal punto di vista

³ United Nations. Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World population ageing 2013*, New York, 2013.

⁴ www.census.gov.

socio-economico: dal 1950 al 2009 è sceso da 12 a 9 e proiezioni future indicano che nel 2050 sarà pari a 4⁵.

L'invecchiamento della popolazione comporta inevitabilmente un importante impatto sul settore economico (lavoro, risparmi, investimenti, pensioni, tasse), sociale, familiare e sanitario. E l'invecchiamento della forza lavoro è, peraltro, un fenomeno che accomuna tutte le economie sviluppate e tutti i settori⁶. Ciò è conseguenza di due principali fattori: la dimensione demografica e la crisi finanziaria dei sistemi di protezione sociale, da cui è derivata la necessità di aumentare l'età pensionabile o il numero minimo di anni di contribuzione. Nei paesi occidentali tali riforme possono essere considerate come un forte acceleratore dell'invecchiamento della forza lavoro.

2. Il settore sanitario e la sua popolazione lavorativa

L'Italia è un paese particolarmente longevo e con natalità molto bassa in cui l'*ageing* della popolazione, in assenza di adeguate politiche, traccia la potenziale vulnerabilità del sistema, in particolar modo analizzando alcuni settori lavorativi. Il comparto della sanità, caratterizzato da lavoratori prevalentemente di genere femminile e con età media elevata, rappresenta un'attività di grande rilevanza dal punto di vista sia quantitativo, per il numero di lavoratori che impiega e che consente di attestare le aziende sia sanitarie sia ospedaliere come tra le più grandi e complesse realtà economiche, che qualitativo per la peculiarità delle prestazioni erogate. Nel settore della sanità, i lavoratori anziani non solo sono numerosi, quindi, ma rappresentano, tra l'altro, un'importante criticità da risolvere in funzione della *mission* di fornire e garantire diagnosi, cura, assistenza e terapia al paziente.

Gli operatori sanitari, infatti, nello svolgimento di mansioni di tipo medico o infermieristico indistintamente, sono professionalmente esposti a fattori di rischio fisico, chimico, cancerogeno, biologico, biomeccanico per l'arto superiore e per il rachide, nonché psicosociale, con particolare riguardo allo stress lavoro-correlato, con differenze nella tipologia di esposizione e nel livello della stessa a seconda della specifica attività effettuata e dell'unità operativa in cui viene svolta. Peraltro, la salute e la sicurezza del lavoratore nelle strutture sanitarie non si esaurisce con l'attuazione di un adeguato sistema di prevenzione e protezione (valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, formazione, informazione), ma ancor più che in altre realtà lavorative, deve trovare conforto e garanzia nella gestione adeguata e nel monitoraggio attento e flessibile dell'organizzazione del lavoro. Si

⁵ World Health Organization, *International Plan of Action on Ageing: report on implementation*, Geneva, 2005.

⁶ United Nations. Department of Economic and Social Affairs, *The Madrid International Plan of Action on Ageing*, New York, 2002.

comprende, quindi, come nel settore sanitario il lavoratore che invecchia rappresenti una realtà non sempre di facile gestione, richiedendo attenzione e una sperimentazione flessibile di ipotesi alternative finalizzate, da un lato, alla tutela della salute e della sicurezza del lavoratore, oramai, anagraficamente fragile, e, dall'altro, a garantire l'efficienza e la qualità del lavoro svolto.

Attualmente negli Stati Uniti l'età del personale infermieristico è di 50 anni e si stima che nel 2020 la metà avrà raggiunto l'età pensionabile. In Canada l'età media degli infermieri, indipendentemente dal genere, è lievemente inferiore e pari a 46 anni⁷.

In Germania il 29% della popolazione sanitaria ha oltre 50 anni e la percentuale sale a 32% se si considera il solo personale medico. In Gran Bretagna gli operatori sanitari nel 2011 avevano un'età media di 47 anni.

In Italia, la Ragioneria Generale dello Stato ogni anno produce un rapporto, detto Conto annuale, che registra numero, caratteristiche e costi del personale pubblico italiano.

La fotografia scattata dal Conto annuale 2015 indica che gli operatori che appartengono al Servizio Sanitario Nazionale-SSN, e che quindi operano nel settore sanitario, risultano 663.793, a fronte dei 732.390 del 2008 e dei 682.197 registrati nel 2007, con una variazione percentuale 2014/2007 negativa e pari a -2,7%⁸. Questi cambiamenti, avvenuti in un lasso di tempo limitato, sono stati ulteriormente evidenziati dal ricambio solo parziale del personale che già dal 2001 al 2007 aveva accumulato un saldo negativo di -5.519 persone (pari allo 0,9% del personale complessivo). Il personale già dipendente è restato in servizio, ritardando il pensionamento con la conseguenza di "spalmarsi" sulle classi d'età più anziane, mentre soltanto un numero limitato di nuovi – e giovani – entranti rimpiazzava le uscite.

Il calo avvenuto nel 2013 è stato il più basso da quando il settore ha iniziato a contrarsi. I valori del 2014 segnano invece una nuova considerevole riduzione (-6.500 unità, -1%) che è doppia rispetto a quella dell'anno precedente. In confronto con il proprio anno di massimo, il 2009, nella sanità pubblica a fine 2014 risultavano impiegate 30.000 persone in meno, mentre se consideriamo quelle presenti a inizio periodo la riduzione è di circa 18.500 unità.

Sul totale del personale, la maggioranza ha un contratto a tempo indeterminato, contro una minoranza con rapporti di lavoro flessibile (tempo determinato, interinali, lavori socialmente utili, formazione lavoro e telelavoro)⁹. I dirigenti medici sono i più numerosi, seguiti dai veterinari con 5.909 addetti e poi dal complesso della dirigenza non medica. Le donne medico sono pari al 38% del totale, ma la quota rosa raggiunge oltre il 90% tra i medici in *part-time* e il 57% per

⁷ S. SIMOENS, J. HURST, *The supply of physician services in OECD countries*, in "OECD Health working papers n. 21", Paris, 2006.

⁸ www.rgs.mef.gov.it.

⁹ www.salute.gov.it.

i medici con contratto a tempo determinato. Inoltre, solo il 9% dei camici rosa ricopre un posto di apicale.

Gran parte degli indicatori rivelano inoltre un deciso slittamento anagrafico:

- l'età media del personale sanitario nel 2010 era pari a 47,5 anni, nel 2007 era 46,5 anni, rispetto ai 43,5 del 2001. Nel 2010 valori inferiori al valore medio di età erano riportati per il personale infermieristico (44,6 anni), tecnico sanitario (46,2 anni) e con funzioni riabilitative (46,8 anni);
- l'età media dei medici è pari a 50,8 anni e si rileva una maggiore presenza del genere femminile nelle classi più giovani. Dall'analisi della piramide delle età è possibile osservare come la classe di età compresa tra 50 e 59 anni sia più numerosa e quella di età compresa tra 30 e 34 anni rappresenti la percentuale minore. Per il genere femminile i dati mostrano le prime due fasce di età più numerose rispetto a quelle dei maschi confermando che la popolazione femminile medica è in aumento. Inoltre tra i medici di famiglia si registra una percentuale pari al 33 % delle donne e 64% tra i pediatri di libera scelta. Nel 2007 la classe d'età più popolosa era quella 50-54 anni, col 20% del personale complessivo, mentre nel 2001 era quella 45-49 (col 19% del personale);
- i dipendenti con 55 anni e oltre nel 2007 rappresentavano il 17% del totale, rispetto al 10% del 2001;
- per alcune figure chiave quali il personale infermieristico, tale slittamento dal 2001 al 2007 è stato ancora più deciso – almeno in termini relativi – con un'età media aumentata da 40,4 a 43,3 anni e una percentuale del personale con almeno 55 anni aumentata dal 6% al 10%.

A fronte dei numeri che connotano le risorse umane disponibili all'interno del settore sanitario, l'ambiente di lavoro considerato in termini di esposizione professionale per l'operatore sanitario è divenuto decisamente più complesso nel tempo. I fattori di rischio occupazionali didascalicamente intesi (agenti fisici, chimici, cancerogeni, biologici, biomeccanici per l'arto superiore e per il rachide, psicosociali) non solo sono tutti presenti, ma sono anche tutti rilevanti in termini di possibili conseguenze come accadimenti infortunistici e malattie professionali. Alcuni fattori di rischio assumono poi un carattere del tutto peculiare se si pensa alla movimentazione manuale dei carichi che in realtà si traduce principalmente in una movimentazione di pazienti, agli agenti fisici come i campi elettromagnetici riferibili ad alcune indagini diagnostiche strumentali come la risonanza magnetica nucleare o i laser, al rischio biologico, che è sanitario per eccellenza, al *burn out* e alle condotte mobbizzanti che si possono instaurare. In particolare poi lo stress lavoro-correlato risulta essere interessante, in considerazione del fatto che il lavoro per qualità e quantità è decisamente più articolato che in passato. Le richieste che pervengono alle strutture sanitarie sono infatti aumentate, con minor tasso di ospedalizzazioni e maggiore richiesta di prestazioni specialistiche e di pronto soccorso. Peraltro la medicina difensiva è in costante aumento in relazione all'esplosione di denunce da parte degli utenti per cause che investono gli operatori per i profili di responsabilità sia civile che professionale e che riguardano la mancata

qualità dell'operato in termini tecnici, procedurali ed etici. Secondo uno studio nazionale condotto dall'Università Bocconi di Milano, nel 2015 su 49 aziende ospedaliere, i giudizi di idoneità alla mansione lavorativa espressi dal medico competente ex d.lgs. n. 81/2008 comportavano una limitazione o una prescrizione nell'11,8% dei casi¹⁰. Circa 82.600 lavoratori sono quindi caratterizzati da limitazioni alla mansione e inidoneità totali, parziali, permanenti o temporanee. Le limitazioni prevalenti sono riferite alla movimentazione manuale di carichi e pazienti (49,5%), seguite da quelle relative alle posture (12,6%), al lavoro notturno e alla reperibilità (12,0%). Solo nel 4% dei casi insistevano su questioni di stress lavoro correlato. Le limitazioni e le prescrizioni espresse nei giudizi di idoneità riguardano nel 79,6% le lavoratrici e, indipendentemente dal genere, aumentano significativamente con il crescere dell'età: 4% nella fascia di età 25-29 anni, 24% nella fascia 60-64 con un picco del 31,8% per le operatrici sanitarie che rientrano in quest'ultimo range di età.

3. Ageing: *le criticità nella gestione degli operatori sanitari*

In Italia il sensibile invecchiamento degli operatori sanitari in questi ultimi anni può essere spiegato da più cause concomitanti: 1) le riforme del sistema previdenziale che hanno incentivato la permanenza al lavoro dei dipendenti; 2) il numero limitato di nuove assunzioni, di poco sotto il numero dei cessati; 3) le modifiche nella composizione del personale, con un maggior ricorso a personale più qualificato, i cui percorsi formativi più lunghi implicano un aumento dell'età media.

Il cambiamento profondo e strutturale del personale operante nel settore sanitario è destinato ad avere importanti conseguenze sul suo stesso funzionamento e richiede un marcato ripensamento e riorientamento delle politiche e dei sistemi di gestione del personale.

Ciò nonostante, pur giocando l'invecchiamento un ruolo centrale nel rimodellare il personale sanitario e nel determinare le sfide future in termini di gestione delle risorse umane, le esperienze maturate non sembrano ancora mostrare pratiche innovative per governare tali cambiamenti. Poiché attualmente non esistono procedure applicative né buone prassi, l'operatore sanitario viene più frequentemente gestito a guisa di un comune lavoratore di un comune settore industriale, con tendenza più frequentemente, e in particolar modo in Italia, a ricevere da parte del medico competente limitazioni e prescrizioni nello svolgimento della propria attività anziché ottenere una sartoriale modificazione del lavoro e delle modalità del suo svolgimento.

¹⁰ CERGAS, *Le inidoneità e le limitazioni lavorative del personale del SSN*, Università Bocconi, Milano, 2015.

In risposta all'andamento globale dell'invecchiamento, l'Organizzazione Mondiale della Sanità-OMS alla fine degli anni '90 ha invitato ad un cambiamento di paradigma, spingendo verso un concetto positivo dell'invecchiamento e definendo l'invecchiamento sano e attivo. Se è vero che numerose persone stanno conducendo vite più lunghe e più sane, esistono grandi incertezze riguardo all'evoluzione futura delle condizioni di salute e dello stato funzionale delle popolazioni in via di invecchiamento. Questa situazione richiede efficaci politiche di sanità pubblica, per permettere ad un maggior numero di persone di restare in buona salute e partecipare pienamente alla società¹¹, evitando, in alternativa, costi di cura ed assistenza. Peraltro, l'invecchiamento attivo si realizza anche attraverso il lavoro: l'innalzamento dell'età pensionabile a seguito del collasso dei sistemi pensionistici comporta una lunga e forzata permanenza nei luoghi di lavoro e, se questi sono adeguati, ad esempio, in termini di ergonomia e di organizzazione, consentono alla persona di mantenersi attiva e di conservare produttivamente il proprio *status* di lavoratore, con grande beneficio per la persona, sia fisico che mentale, e per la sostenibilità del sistema economico-sociale. Vi è pertanto necessità di programmi di intervento come linee guida e buone prassi che consentano di migliorare le condizioni di salute e di sicurezza dei lavoratori maturi, ad esempio favorendo il rientro al lavoro dopo malattia o infortunio¹².

Soluzioni organizzative ed ergonomiche vanno quindi ricercate ed incentivate per garantire lavoratori sani, attivi e produttivi all'interno del settore sanità, nel caso di specie, e dei luoghi di lavoro in genere, nel rispetto di quanto indicato dall'OMS e più recentemente dalla europea *Healthy Workplace Campaign 2016-2017. Healthy workplaces for all age*¹³. Se vi è quindi piena consapevolezza sugli strumenti necessari da impiegare, lo stato attuale mostra numerosi limiti e criticità operative. Innanzitutto, la revisione sistematica, la sintesi e la diffusione delle informazioni riguardo agli interventi che possono portare benefici alle politiche sanitarie e del lavoro mirate a destinatari diversi, operatori sanitari inclusi, andrebbero promosse con maggior vigore. La carenza in termini di dati e conoscenze sui *trend* sanitari e sociali relativi, ad esempio, alle condizioni di vita e di lavoro delle persone anziane andrebbe colmata con studi *ad hoc*.

Crescenti sono inoltre le evidenze riguardo al ricorso insufficiente alla promozione della salute (i.e. programmi di *counselling* antifumo o di educazione fisica, educazione nutrizionale) che può rivelarsi invece efficace nel determinare un guadagno in termini di salute, con un buon rapporto costo-benefici proprio per la fasce di età avanzata.

¹¹ World Health Organization, *Active ageing: a policy framework*, Geneva, 2002.

¹² European Commission, *Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*, Brussels, 2011.

¹³ <https://osha.europa.eu/en/healthy-workplaces-campaigns>.

Nel corso degli ultimi dieci anni, la regione europea dell'OMS ha fatto registrare progressi nel settore della ricerca e dello scambio di buone pratiche in materia di politica sanitaria rivolta alle popolazioni in via di invecchiamento, popolazioni lavorative incluse, purtroppo, però, con ampie lacune in termini di efficacia nelle evidenze scientifiche¹⁴.

Particolarmente critico risulta il ruolo del *management* delle aziende ospedaliere, chiamato ad impiegare al meglio una forza lavoro già anziana e progressivamente invecchiante e che deve quindi intervenire direttamente sull'organizzazione del lavoro¹⁵. La direzione aziendale (sanitaria e delle professioni infermieristiche) deve ben conoscere caratteristiche, modalità e tempi delle prestazioni erogate, nonché della sua peculiare organizzazione che va ritagliata ed aggiustata sul proprio personale sanitario in maniera precisa e puntuale, nel rispetto dell'ergonomia e dei basilari principi etici e deontologici.

Appare necessario un approfondito esame delle culture organizzative e dei sistemi di gestione del personale attualmente in essere, per valutare quali sono i cambiamenti necessari e per ottimizzare al meglio le risorse umane così complesse dal punto di vista della composizione demografica.

La difficoltà di tale adeguamento attualmente in Italia sembra poter dipendere

- dal fatto che si tratta di fenomeni inediti per la gestione del personale, rispetto ai quali non vi sono significative e diffuse esperienze pregresse e che necessitano di quell'immaginazione sufficiente per incedere in percorsi nuovi al fine di sperimentare e infine trovare soluzioni, nella consapevolezza di un sistema in divenire, dove quindi le soluzioni non sono mai definitive;
- dalla necessità di un'azione di *management* che non rimanga limitata alla direzione aziendale, ma sia condivisa e portata avanti dagli uffici amministrativi e dalle eventuali tecnostrutture che si occupano di gestione del personale, dal *management* di linea (coordinatori infermieristici e responsabili di dipartimento e delle unità operative), dal servizio prevenzione e protezione e dal medico competente, nonché dal sistema delle relazioni sindacali.

4. Ageing: soluzioni organizzative ed ergonomiche ragionevolmente possibili nel settore sanità

Sembra evidente la necessità di politiche gestionali sanamente “proattive” e capaci, se non di anticipare il fenomeno dell'*ageing*, di fatto già in corso, almeno di governarlo adeguatamente così come già previsto nel 2008 dalle indicazioni della *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*¹⁶.

¹⁴ OECD, *Live Longer, Work Longer*, Paris, 2006.

¹⁵ OECD, *Ageing and Employment Policies in Italy*, Paris, 2004.

¹⁶ A.H. MUNNELL, S.A. SASS, *Working longer. The solution to the retirement income challenge*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2008.

In tal senso sono suggerite ragionevoli soluzioni organizzative ed ergonomiche nel settore sanità, e non solo, in relazione a diversi ambiti¹⁷:

- *comunicazione*. I lavoratori più anziani meritano di essere ascoltati. Infatti non solo hanno più esperienza, ma in genere sono più affidabili e più fedeli all'azienda in cui lavorano: tutti aspetti certamente importanti in organizzazioni ad alta intensità relazionale quali sono le aziende sanitarie;
- *percorsi di carriera*¹⁸. I percorsi di carriera possono disegnare posizioni che valorizzino il trasferimento di competenze ai giovani, per esempio attraverso la creazione di programmi di *mentoring*, che diventano fondamentali nelle attività sia mediche che infermieristiche;
- *sistemi retributivi in senso lato*. I lavoratori con maggiore anzianità sono in genere più interessati a condizioni di lavoro o *benefit* studiati per le loro necessità, più che ad aumenti stipendiali;
- *mobilità interna*. Carriere lunghe necessitano di programmi di mobilità interna, capaci di ridurre il rischio di noia, di *burn out* e di migliorare la comunicazione e la cooperazione tra unità operative;
- *formazione continua*¹⁹. Si tratta di un aspetto cui prestare particolare attenzione perché i lavoratori più anziani potrebbero avere minori incentivi a rimanere aggiornati, in ragione della loro prospettiva lavorativa più breve e quindi di minori ritorni dagli investimenti in formazione. Data la forte innovazione tecnologica che caratterizza molti lavori in campo sanitario, le aziende devono insistere perché tutti i dipendenti mantengano adeguatamente le proprie competenze nel tempo, senza permettere ai più anziani di restar fuori dai programmi di aggiornamento e formazione;
- *soluzioni flessibili e ricorso al tempo parziale negli ultimi anni di vita lavorativa*²⁰. Una sfida comune per i sistemi economici e previdenziali di molti paesi sviluppati è quella di progettare regole che permettano e favoriscano un'uscita graduale dalla vita attiva, anche tenendo conto di un'eventuale riduzione della produttività nelle ultime fasi. Si tratta per buona parte di decisioni di politica economica che trascendono l'autonomia e l'azione della singola azienda. È comunque vero che le aziende, all'interno delle regole generali, possono modulare propri sistemi di gestione capaci di accomodare le necessità dei lavoratori più anziani, ad esempio, attraverso una gestione attiva e flessibile del tempo parziale;
- *politiche strutturate da parte del medico competente nell'esprimere il giudizio di idoneità alla mansione lavorativa ex d.lgs. n. 81/2008 e riconoscere limitazioni e prescrizioni che*

¹⁷ World Health Organization, *Regional Office for Europe. Health workforce policies in the European Region*, Geneva, 2007.

¹⁸ L. KANSTRÖM, WHO Regional Office for Europe, *Healthy ageing profiles. Guidance for producing local health profiles of older people*, Copenhagen, 2004.

¹⁹ D.W. DE LONG, *Lost knowledge: confronting the threat of an aging workforce*, Oxford University Press, New York, 2004.

²⁰ World Health Organization, *World Health Assembly resolution WHA 58.16 on strengthening active and healthy ageing*, Geneva, 2005.

banno ricadute problematiche sull'organizzazione del lavoro che rischia di rimanerne ingessata. Il lavoro ha effetti positivi e negativi sul lavoratore anziano impiegato nel settore sanitario. Da un lato, l'ambiente sociale offerto dal lavoro in azienda e dai colleghi, insieme alle soddisfazioni e agli stimoli che il lavoro può dare, possono essere importanti fattori per rimanere in buona salute ed essere fisicamente e mentalmente attivi. D'altro canto, i fattori di rischio che connotano alcune mansioni lavorative o le condizioni organizzative in cui si svolgono possono aggravare disturbi di salute, la cui incidenza tipicamente aumenta con l'età dei lavoratori. Limitazioni e prescrizioni espresse dal medico competente non possono che seguire l'attuazione delle misure di prevenzione e protezione adottate all'esito della valutazione dei rischi, di cui lui stesso è parte attiva, misure che devono riguardare *in primis* l'organizzazione del lavoro ed il suo contenuto. In realtà spesso accade che la non idoneità non interessi il lavoratore (idoneità limitata o prescritta), bensì il luogo di lavoro, inteso dal punto di vista sia strutturale, che gestionale, che organizzativo. Non è pensabile che di fronte ad individui che cambiano fisiologicamente nel tempo e che quindi invecchiano, il luogo di lavoro rimanga immutato e sempre identico a se stesso: esso deve essere ripensato e adattato dal punto di vista ergonomico o organizzativo, ad esempio, a seconda del caso. Vero è che non è pensabile avere luoghi immanenti ed immutabili a fronte di un dinamismo anagrafico così spinto. Concetto questo, peraltro analogo per gli ambienti di vita e domestici in particolar modo. Di conseguenza, l'elevata percentuale di limitazioni/prescrizioni espresse dal medico competente indica che l'attività di prevenzione all'interno del settore sanitario non è quella ottimale e ha necessità di essere rivisitata e condivisa in maniera multidisciplinare, a partire dalla valutazione dei rischi. La valutazione dei rischi deve consentire infatti di poter attribuire allo stesso ruolo/compito (medico, infermiere, ausiliario...) un livello di rischio (ad esempio semaforico, verde, giallo, rosso) diverso a seconda dell'unità operativa in cui si opera e la stessa mansione lavorativa nello stesso reparto deve essere frazionabile e scomponibile, per poi essere ricomposta anche diversamente e in più modi come un puzzle dai molteplici incastri utili a collocare in maniera proficua il lavoratore. In caso di lavoratore non più giovane, con riferimento alle relative implicazioni di salute, ma comunque indipendentemente dalla criticità anagrafica, si potrà così ritagliare su di lui la migliore postazione lavorativa possibile, senza ricorrere ad amputazioni della sua professionalità e alla rinuncia di competenze e capacità lavorative, scegliendo dove e come ricollocarlo con una criteriologia non più casuale e creando "l'incastro" ottimale;

- *procedure per limitare le conseguenze di importanti deficit o disturbi del personale*²¹. In pochi casi l'invecchiamento può ridurre in modo serio la qualità dei servizi offerti dal dipendente. Per evitare rischi per i pazienti ma anche per mantenere una corretta relazione col dipendente l'azienda dovrebbe definire misure capaci di identificare tali problemi prima che essi diventino evidenti e gravi, di offrire sostegno al dipendente coinvolto, ma anche di gestire i casi che non sembrano poter avere soluzioni.

5. Conclusione

I dati statistici internazionali indicano che la popolazione lavorativa del comparto sanità è tra le più anziane. Tenuto conto del rilievo di tale settore e delle peculiari caratteristiche anagrafiche dei suoi operatori, vi è urgenza di ripensare e riconfigurare il lavoro in funzione dei lavoratori sempre più anziani al suo interno, al fine di ottimizzare le capacità mutate nel tempo e la professionalità posseduta, senza disperdere le competenze ed ingessare le organizzazioni, creando un sistema sanitario con rendimento elevato e di fatto in grado di essere efficiente. Inoltre, i medici competenti che devono valutare le idoneità alla mansione dovrebbero sviluppare una comunità professionale che renda più omogenei attività, criteri e metri di giudizio. Le limitazioni peraltro dovrebbero essere gestite in modo collaborativo e multidisciplinare con definizione di indicatori di gestione del personale che considerino esplicitamente l'età e certamente la norma dovrebbe essere rivista al fine di rendere possibili e più facili i cambiamenti di qualifica.

Linee guida e buone prassi che consentano di migliorare le condizioni di salute e di sicurezza, ad esempio evitando gli incidenti e favorendo il rientro al lavoro dopo malattia o infortunio, si rendono indispensabili e vi è necessità pertanto che la comunità scientifica le costruisca e le condivida velocemente. Soluzioni organizzative ed ergonomiche vanno ricercate ed incentivate in modo da realizzare fattivamente l'adattamento del lavoro alla persona, nel rispetto della sua evoluzione fisiologica e delle eventuali sopraggiunte patologie. Queste sono quindi premesse ineludibili per far sì che il luogo di lavoro, nel quale si è destinati a trascorrere la maggior parte della propria esistenza, sia sede di salute e garanzia del mantenimento della stessa anziché rappresentare un elemento di contributo al carico di malattia.

²¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working Conditions of an Ageing Workforce*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.

Abstract

L'età media della popolazione generale e al contempo della popolazione lavorativa è in continuo e progressivo aumento, soprattutto in alcuni settori lavorativi, come ad esempio quello della sanità, caratterizzato da lavoratori prevalentemente di genere femminile e con età media elevata. Vi è pertanto necessità di programmi di intervento come linee guida e buone prassi che consentano di migliorare le condizioni di salute e di sicurezza, ad esempio evitando gli incidenti o favorendo il rientro al lavoro dopo malattia o infortunio. Soluzioni organizzative ed ergonomiche vanno ricercate ed incentivate per garantire lavoratori sani, attivi e produttivi all'interno di luoghi di lavoro sicuri.

The average age of the general population and at the same time of the working population is increasing continuously and progressively, especially in certain sectors of work, such as health care one, with predominantly female workers with a high average age. There is a need for action programmes such as guidelines and good practices to improve health and safety conditions, for example by avoiding accidents or facilitating return to work after illness or injury. Organizational and ergonomic solutions must be encouraged to ensure healthy, active and productive workers in safe workplaces.

Parole chiave

Invecchiamento, lavoro, settore sanitario, soluzioni ergonomiche, soluzioni organizzative, prevenzione nei luoghi di lavoro

Keywords

Ageing, work, health care sector, ergonomic solutions, organizational solutions, workplace prevention

DSL

1-2019

La sicurezza sul lavoro nelle cave. Aspetti critici e prospettive di riforma

di Andrea Ferruti *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La co-vigenza dei due gruppi di norme. – 3. Delimitazione dell'indagine. – 4. Le figure di riferimento nel d.lgs. n. 624/1996 e nel d.P.R. n. 128/1959: titolare, direttore e sorvegliante. – 5. La riconducibilità delle tre figure di titolare, direttore responsabile e sorvegliante alle figure del d.lgs. n. 81/2008. – 6. Le sovrapposizioni di compiti tra titolare e datore di lavoro. – 7. La delega di funzioni. – 8. La delega di funzioni e la *culpa in vigilando*. – 9. Interpello formale Pubbliche Amministrazioni. – 10. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Il tema della sicurezza sul lavoro e della prevenzione degli infortuni nelle cave¹ deve essere affrontato rivolgendo l'attenzione a due gruppi fondamentali di norme.

Il primo gruppo di norme è rappresentato dal d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128 (dedicato, specificamente, alla prevenzione degli infortuni sul lavoro in cave e miniere) e dal d.lgs. 19 settembre 1996, n. 624 (dedicato, invece, alla sicurezza e salute dei lavoratori nelle industrie estrattive)².

Il secondo gruppo di norme è costituito dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e succ. mod. che, comunemente, viene definito come “*Testo Unico Sicurezza*” e, in precedenza, dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 624 (oggi, quasi integralmente abrogato) con cui era stata recepita una serie di direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro³.

* Andrea Ferruti è avvocato del Foro di Roma. ferrutiandrea@libero.it

¹ Cfr. pubblicazione INAIL, *La gestione della sicurezza nelle cave a cielo aperto*, 2019, in <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-la-gestione-sicurezza-nelle-cave.pdf>.

² Il d.lgs. n. 624/1996, di derivazione comunitaria, non abroga però il d.P.R. n. 128/1959, limitandosi a modificarne alcune parti seppure significative, così da potersi affermare che il d.lgs. n. 624/1996 si applichi a tutte le attività estrattive come sostanzialmente già definite nell'allegato I del d.P.R. n. 128/1959 (cfr., in proposito, già A. GUIZZARDI, *La sicurezza del lavoro scende in miniera*, in “Ambiente e sicurezza sul lavoro”, n. 4/1998, p. 33). Coerentemente a tali modificazioni, quindi, l'allegato 1 del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 ha incluso numerosi articoli del d.P.R. n. 128/1959 fra le “*disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore*”.

³ Il d.lgs. n. 81/2008 e succ. mod., con specifico riferimento al tema sicurezza sul lavoro nelle cave, non detta alcuna disciplina specifica sul settore di cui trattasi. L'unica previsione di rilievo è costituita dall'art. 88, comma 2, lettera d), d.lgs. n. 81/2008 che, sulla falsariga dell'analoga previsione dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494 (cd. decreto cantieri), conferma

2. La co-vigenza dei due gruppi di norme

In ogni caso, la perdurante vigenza di questi due gruppi fondamentali di norme (da un lato, il d.P.R. n. 128/1959 e il d.lgs. n. 624/1996 e, dall'altro, il d.lgs. n. 81/2008) crea non pochi problemi all'operatore del settore⁴.

Infatti, sulla scia di quanto affermato da Cass. pen., sez. IV, 26 gennaio 1987, n. 4489⁵, anche di recente la giurisprudenza ha ribadito che, “*in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle cave e nelle miniere, esiste un rapporto di integrazione, e non di esclusione, tra le specifiche norme antinfortunistiche contenute nel d.P.R. 9 aprile 1959 n. 128, e la disciplina generale contenuta nel d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626, atteso che la peculiarità del lavoro svolto nelle cave e nelle miniere, che giustifica la previsione di specifiche norme antinfortunistiche relative alle modalità di svolgimento di quel particolare lavoro, non esclude l'applicazione della più generale disciplina antinfortunistica*”⁶.

Dal canto suo, l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 624/1996 si limita a precisare che, “*per quanto non diversamente disposto, o modificato dal presente decreto, si applicano le norme di cui al D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, e successive modifiche, e al D.P.R. 24 maggio 1979, n. 886, e successive modifiche, all'articolo 11 della legge 30 luglio 1990, n. 221, al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, di seguito complessivamente denominato decreto legislativo n. 626 del 1994*”, senza procedere ad alcun esplicito raccordo tra l'una e l'altra disposizione astrattamente sovrapponibile, ciò che dà luogo ad antinomie tutt'altro che apparenti⁷.

3. Delimitazione dell'indagine

La ricostruzione oggetto del presente approfondimento, pur tentando di dare armonica coesistenza alla materia in oggetto (che, sanzionata penalmente, dovrebbe invece possedere indispensabili caratteristiche di tassatività e non essere

l'inapplicabilità della normativa sui cantieri temporanei o mobili al settore oggetto del presente approfondimento.

⁴ Come già acutamente osservato all'indomani del d.lgs. n. 624/1996 da D. PULITANÒ, *Il diritto penale del lavoro nell'impatto con le direttive CEE (*), parte seconda (vii) attuazione delle direttive concernenti la sicurezza e salute nelle industrie estrattive*, in “Diritto penale e processo”, n. 2/1997, p. 233.

⁵ In “Rivista penale”, 1988, 198, m.

⁶ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 24 marzo 2016, n. 16620, “Ced Cassazione”, rv. 266642, m.

⁷ Detto altrimenti, non appare facile procedere di volta in volta all'individuazione di questa o quella disposizione del d.lgs. n. 81/2008 (o, in precedenza, del d.lgs. n. 626/1994) applicabile al settore d'interesse, mancando qualsiasi omogeneizzazione fra i due gruppi di norme con una disciplina, a dir poco, farraginoso (cfr. E. LEACI, *Osservazioni sul d.lgs. 624/1996 per la sicurezza del lavoro nelle industrie estrattive*, in “Ambiente e sicurezza sul lavoro”, n. 11/1998, p. 46).

Tali complicazioni, del resto, non sono certo superate dall'art. 304, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 81/2008 che affidano ad uno o più decreti integrativi “*l'armonizzazione delle disposizioni del presente decreto con quelle contenute in Leggi o Regolamenti che dispongono rinvii a norme del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni*”, come pure ne impongono un rinvio “*alle corrispondenti norme del presente decreto legislativo*”. Superfluo osservare come di tali decreti integrativi non vi sia traccia alcuna.

esposta a profili di inesigibilità del dovere⁸), potrebbe essere quindi oggetto di diverse interpretazioni da parte degli organi di vigilanza per la presenza di un concorso apparente di norme che non appare di facile soluzione⁹.

4. *Le figure di riferimento nel d.lgs. n. 624/1996 e nel d.P.R. n. 128/1959: titolare, direttore e sorvegliante*

Come si avrà modo di vedere, infatti, le difficoltà della coesistenza (se non, addirittura, le antinomie) tra i due gruppi di norme hanno riflessi pratici e non solo teorici. Per cercare di orientarsi, quindi, giova riportare le definizioni normative di “titolare” e “sorvegliante”:

- titolare: *“l'imprenditore di miniera o cava, o il titolare di permesso di prospezione o di ricerca o di concessione di coltivazione o di autorizzazione di cava”* (così art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 624/1996);
- sorvegliante: *“persona, in possesso delle capacità e delle competenze necessarie, designata dal titolare per la sorveglianza sul luogo di lavoro occupato da lavoratori”* (così art. 2, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 624/1996).

Il d.P.R. n. 128/1959, pur modificato sul punto dall’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 624/1996, non reca una definizione specifica di direttore, limitandosi l’art. 6 a riportare le caratteristiche di tale figura nominata dal titolare. Del resto, il previgente art. 6, del d.P.R. n. 128/1959 stabiliva che l’imprenditore dovesse nominare nelle miniere un responsabile sotto la cui autorità dovevano essere svolti i lavori (il cd. direttore della miniera o, nel nostro caso, della cava).

In ogni caso, ai sensi dell’art. 6, del d.P.R. n. 128/1959 il direttore responsabile deve essere: *“... in possesso delle capacità e delle competenze necessarie all'esercizio di tale incarico sotto la cui responsabilità ricadono costantemente i luoghi di lavoro. Spetta al direttore responsabile l'obbligo di osservare e far osservare le disposizioni normative e regolamentari in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori”*¹⁰.

⁸ Sul tema si veda, di recente, G. FORNASARI, *Inesigibilità*, in “Digesto delle discipline penalistiche”, Torino, UTET, agg. 2018, p. 362.

⁹ Su questi profili, oltre alle trattazioni manualistiche, si vedano tra gli altri: G. PIFFER, *Concorso apparente di norme e concorso di reati*, in *Libro dell'anno del Diritto 2012*, Roma, 2019, p. 109 e A. PAGLIARO, *Concorso apparente di norme incriminatrici*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 2013, p. 1386.

¹⁰ Si tratta di una figura necessaria che, come correttamente osservato, sostituisce il titolare nell’indispensabile funzione di garante della sicurezza sia per l’intrinseca pericolosità dell’attività estrattiva sia per il possibile coinvolgimento negli incidenti di persone estranee all’attività lavorativa (cfr. E. LEACI, *Osservazioni sul d.lgs. 624/1996*, cit., p. 50). A proposito del direttore di miniera, infatti, la giurisprudenza aveva affermato come a tale figura doveva ricondursi il principio della prevalenza della relativa posizione di garanzia *ex lege* rispetto a eventuali ordini o disposizioni confliggenti dell’imprenditore. Si tratta di un assunto che discende coerentemente dalla tesi di fondo che considera il garante tenuto ad adottare tutte le misure impeditive impostegli dalle norme che personalmente, e perciò “autonomamente”, lo vincolano alla salvaguardia di determinati beni, a prescindere da qualsiasi interferenza da parte di terzi soggetti (cfr. Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 1990, ric. Bonetti, in “Il Foro italiano”, 1992, II, 36 e, ivi, nota di richiami).

5. La riconducibilità delle tre figure di titolare, direttore responsabile e sorvegliante alle figure del d.lgs. n. 81/2008

Dunque, applicando le analoghe categorie del d.lgs. n. 81/2008 (e, ancor prima, del d.lgs. n. 626/1994), le tre figure sopra indicate possono assimilarsi “*grosso modo*” come segue:

- il titolare al datore di lavoro di cui all’art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire al “... *soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l’assetto dell’organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell’organizzazione stessa o dell’unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa*”¹¹.

Ora, pur essendo noto che il titolare della cava non è anche datore di lavoro dei lavoratori impiegati nell’esecuzione delle prestazioni subaffidate ad imprese terze, tale assimilazione appare comunque imprescindibile. Si tratta, infatti, di obblighi penalmente sanzionati dal d.lgs. n. 626/1994 che devono essere necessariamente riferiti a (ed esigibili da) una persona fisica;

- il direttore responsabile al dirigente di cui all’art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire alla “*persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l’attività lavorativa e vigilando su di essa*”.

Non è di ostacolo a siffatta assimilazione la circostanza (di fatto) che il direttore responsabile non sia un dipendente dell’impresa, bensì un soggetto esterno che abbia ricevuto uno specifico incarico. Infatti, a meno di non voler ipotizzare che il direttore responsabile sia un cavatore in senso stretto, circostanza questa generalmente da escludersi¹², non si rinviene alcuna disposizione che imponga di individuare la figura del direttore responsabile all’interno della compagine aziendale;

- il sorvegliante al preposto di cui all’art. 2, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire alla “*persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l’attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa*”¹³.

Sotto questo profilo, infatti, va ricordato che il punto 7 della circolare del Ministero dell’Industria (oggi, dello Sviluppo Economico) 26 maggio 1997,

¹¹ In tal senso, seppure a proposito della medesima figura prevista dal d.lgs. n. 626/1994, A. GUIZZARDI, *La sicurezza del lavoro scende in miniera*, cit., p. 35 e, ivi, nota 5.

¹² Cfr., sul punto, Cass. pen., sez. 4, 31 ottobre 2017, n. 50023, in cui si legge, tra l’altro, che l’imprenditore-datore di lavoro è destinatario dei precetti relativi alle misure di sicurezza e di prevenzione degli infortuni nelle miniere o cave solo quando, essendo in possesso dei prescritti requisiti, abbia assunto personalmente la direzione dei lavori. Al di fuori di questo caso, della inosservanza delle stesse norme rispondono penalmente i direttori, i capi servizio, i sorveglianti, nell’ambito delle rispettive attribuzioni e competenze.

¹³ Cfr. anche Cass. pen., sez. IV, 17 aprile 2003, n. 24764, in “Ced Cassazione”, rv. 255400 (m) e, in tempi più recenti, Cass. pen., sez. IV, 1 agosto 2016, n. 33630.

n. 317¹⁴, di cui si avrà modo di parlare diffusamente, afferma che “*la figura del sorvegliante introdotta dal decreto assorbe quei compiti di sorveglianza già attribuiti alle figure di “capo servizio” e “preposto” dal DPR n. 128/59*”¹⁵.

6. Le sovrapposizioni di compiti tra titolare e datore di lavoro

Peraltro, non sono infrequenti le ipotesi in cui non ci sia coincidenza tra titolare *ex d.lgs. n. 624/1996* e datore di lavoro *ex d.lgs. n. 81/2008*.

Infatti, il titolare *ex d.lgs. n. 624/1996* è il soggetto giuridico cui è stata rilasciata l'autorizzazione da intendersi, per usare la terminologia della circolare ministeriale n. 317/1997 testé citata, quale “*persona giuridica che detiene il titolo minerario o l'autorizzazione di cava, rilasciato dalla Pubblica Amministrazione, nei confronti della quale è chiamato a rispettare una serie di impegni di tipo amministrativo stabiliti dalle pertinenti norme. Pertanto, egli detiene, ai sensi del decreto, notevoli responsabilità anche nel settore della sicurezza e della salute dei lavoratori*”.

La figura del datore di lavoro deve invece rintracciarsi, di volta in volta, nel soggetto “*responsabile del rapporto di lavoro con i lavoratori da lui dipendenti e, in ogni caso, dell'attività lavorativa da essi svolta*”, ossia nel datore di lavoro dell'impresa qualora essa svolga direttamente le lavorazioni indicate nei contratti o, se del caso, nei datori di lavoro delle distinte imprese cui sono state (*sub*)affidate parti delle lavorazioni.

Ebbene, pur auspicando l'emanazione di un decreto correttivo che consenta di superare l'ambiguità di fondo della normativa sopra tratteggiata o, se si preferisce, il concorso apparente di norme, il punto 5) della circolare ministeriale n. 317/1997 reca utili precisazioni riguardo alle ipotesi di:

- a) titolare che esegua direttamente l'attività estrattiva;
- b) titolare che si avvalga, in tutto, di imprese appaltatrici;
- c) titolare che si avvalga, in parte, di imprese appaltatrici.

Nell'ipotesi a), non esistendo distinzione tra titolare e datore di lavoro, “*sull'unico soggetto, si sommano le responsabilità di entrambe le figure. Il titolare, dunque, in qualità di datore di lavoro dei propri operai, deve predisporre ed aggiornare il DSS, trasmetterlo all'autorità di vigilanza, nominare il sorvegliante, ...*”.

Nell'ipotesi b), ossia quella in cui “*il titolare non effettui alcuna lavorazione con propri lavoratori, ma affidi completamente le operazioni a ditte esterne, egli sarà tenuto ai soli adempimenti che il decreto assegna alla figura del titolare stesso, quali il coordinamento tra le*

¹⁴ Il cui testo può leggersi in <https://www.mise.gov.it/images/stories/energia/php5wUre8.pdf>

¹⁵ Si è consapevoli del fatto che la circolare ministeriale testé citata, al pari delle altre, non costituisce fonte di diritto in senso stretto. Tuttavia, come osservato in dottrina, quando ci si trovi di fronte a situazioni di ambiguità o di dubbio – in difetto di interpretazione autentica – gli atti amministrativi di interpretazione (come la circolare in parola) possono essere un punto di riferimento per evitare che una stessa norma sia applicata in modo diverso nel territorio nazionale (cfr. F. MACARIO in G. AMADIO, F. MACARIO (a cura di), *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, Bologna, Il Mulino, 2014, vol. I, p. 96).

imprese appaltatrici, la predisposizione e l'aggiornamento del DSS coordinato, la sua trasmissione all'autorità di vigilanza, la nomina del direttore responsabile e del sorvegliante, etc."

Nell'ipotesi *c*), ossia quando *"il titolare si avvalga dell'opera di altre imprese per condurre solo parte delle attività estrattive, egli ha sia gli obblighi specifici attribuiti dal decreto alla figura del titolare, sia quelli propri del datore di lavoro nei riguardi dei propri dipendenti operanti sul luogo di lavoro. Gli obblighi relativi alla sicurezza e salute dei dipendenti delle imprese appaltatrici operanti sullo stesso luogo di lavoro sono invece attribuiti ai loro rispettivi datori di lavoro"*.

Dunque, prescindendo dalle ipotesi *sub a*) e *c*) che si prospettano di facile inquadramento, occorre soffermarsi sull'ipotesi *b*) presa in considerazione dalla circolare ministeriale.

La parte di circolare dedicata all'ipotesi *b*) – relativa cioè all'affidamento all'esterno di tutte le lavorazioni – confrontata con la parte sanzionatoria del d.lgs. n. 624/1996 (ossia, con gli artt. 104 e ss. medesimo decreto) e con la parte sanzionatoria del d.P.R. n. 128/1959 (ossia, con l'art. 681 medesimo decreto), consente di affermare che:

- il titolare *ex art. 2, comma 1, lett. b)*, del d.lgs. n. 624/1996, ossia il legale rappresentante dell'impresa (o, all'interno dell'impresa, il soggetto cui siano stati attribuiti con delega/procura i relativi compiti) deve:
 - (i) valutare il DVR degli appaltatori, i rischi derivanti dal complesso delle attività e delle relative misure di prevenzione e protezione, predisponendo un DSS coordinato (cd. DSSC) che specifichi l'obiettivo, le misure e le modalità di attuazione del coordinamento (cfr. combinato disposto art. 9, comma 2, lett. *b*) e art. 104, comma 2, lett. *a*), del d.lgs. n. 624/1996)¹⁶.
 - (ii) designare, limitatamente ai luoghi di lavoro occupati dai propri lavoratori, i sorveglianti in possesso delle capacità e delle competenze necessarie (cfr. combinato disposto art. 20, comma 5 e art. 104, comma 2, lett. *b*), del d.lgs. n. 624/1996)¹⁷.

In ogni caso, i compiti *sub* (i) e (ii) non sono delegabili ad altri soggetti all'interno dell'impresa sulla falsariga dell'analoga individuazione dei compiti che il datore di lavoro non poteva delegare *ex artt. 4, commi 2 e 4 e 89, comma 1*, del

¹⁶ Il DSSC, infatti, è obbligatorio in caso di affidamento dei lavori ad imprese terze regolando gli obblighi di ciascun datore di lavoro esterno e del titolare. Il DSSC costituisce un vero e proprio regolamento interno, il quale deve affrontare *"in termini adeguati la problematica della sicurezza e della tutela della salute nell'attività estrattiva, in considerazione della notevole variabilità delle situazioni operative che si riscontrano durante il lavoro, legate anche a fattori di rischio che non sempre possono essere adeguatamente previste in fase progettuale"* (così, espressamente, L. FAINA, D. SAVOCA, M. PATRUCCO, in *GEAM. Geoingegneria Ambientale e Mineraria*, 1998, p. 83).

¹⁷ Tale designazione, invece, non sembra possa estendersi all'individuazione dei sorveglianti delle imprese esecutrici, considerato quanto prevede l'art. 7, del d.lgs. n. 624/1996 in tema di obblighi nei contratti di appalto, ma tutt'al più possa limitarsi ad una presa d'atto dell'intervenuto incarico di sorvegliante affidato da esse (opinioni diverse, ma con un approccio ingegneristico non condivisibile giuridicamente, sono formulate da L. FAINA, D. SAVOCA, M. PATRUCCO, *GEAM*, cit., p. 85).

d.lgs. n. 626/1994, oggi sostanzialmente riprodotti nell'art. 17, commi 1 e 2 e nell'art. 55, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 626/1994¹⁸.

- il datore di lavoro dell'impresa titolare *ex art. 2, comma 1, lett. b)*, del d.lgs. n. 81/2008 deve predisporre il DSSC, con attestazione periodica annuale della sua perdurante idoneità ed aggiornamento in caso di modifiche rilevanti dei luoghi di lavoro o di incidenti rilevanti (cfr. combinato disposto art. 6, commi 2 e 3, art. 9 e art. 104, comma 1, del d.lgs. n. 624/1996);
- il datore di lavoro o il dirigente dell'impresa titolare, se delegato con il rispetto dei requisiti di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008 in tema di delega di funzioni, di cui si avrà modo di parlare *infra*, deve rispondere della violazione delle altre fattispecie indicate in dettaglio nell'art. 104, comma 3, lett. *a)*, *b)* e *c)*, del d.lgs. n. 624/1996 solo in quanto svolga direttamente tali lavorazioni (circostanza che, di norma, deve escludersi);
- i datori di lavoro o i dirigenti delle sole imprese affidatarie rispondono, di volta in volta, della violazione delle medesime fattispecie ad essi riferite dall'art. 104, comma 3, lett. *a)*, *b)* e *c)*, del d.lgs. n. 624/1996 sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 in tema di rischi specifici delle imprese affidatarie.

7. La delega di funzioni

Le considerazioni da ultimo svolte circa la fungibilità tra i compiti di datore di lavoro e dirigente (e, seppure con una certa forzatura, con i compiti del direttore responsabile) impongono una breve digressione sulla delega di funzioni di cui all'art. 16, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 81/2008 e succ. mod.¹⁹, nel cui ambito deve essere collocato il sistema di cui al d.P.R. n. 128/1959 e al d.lgs. n. 624/1996.

In via preliminare si ricorda che, in tema di sicurezza sul lavoro, gli obblighi di prevenzione, assicurazione e sorveglianza gravanti sul datore di lavoro, possono essere trasferiti ad altri soggetti a condizione che il relativo atto di delega riguardi un ambito ben definito e non l'intera gestione aziendale, sia espresso ed effettivo,

¹⁸ Cfr., in tal senso, A. GUIZZARDI, *La sicurezza del lavoro scende in miniera*, cit., p. 34. Del resto, come osservato all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 624/1996, il possesso della concessione lascia sempre al titolare forti poteri decisionali sulla conduzione dei lavori, nonché l'obbligo di rispettare gli impegni assunti nei riguardi dell'Amministrazione concedente (cfr., sempre A. GUIZZARDI, *La sicurezza del lavoro scende in miniera*, cit.).

Dubbi, invece, sussistono sull'eventuale delegabilità degli altri obblighi (artt. 6, comma 1, 24 comma 1, 28 comma 1 e 133) la cui violazione è sanzionata in capo al solo titolare dal d.P.R. n. 128/1959. Applicando la diversa simmetria del d.lgs. n. 626/1994 di cui si è detto nel precedente capoverso, peraltro, deve escludersi la delegabilità della designazione del direttore responsabile, nonché delle denunce di esercizio e delle vie di lizza (cfr. E. LEACI, *Osservazioni sul d.lgs. 624/1996*, cit., p. 50).

¹⁹ Cfr., da ultimo, G. ZAMPINI, *Delega di funzioni ed obblighi di vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro – Poche certezze e tanti dubbi*, in "Argomenti diritto del lavoro", 2019, p. 917.

non equivoco ed investa un soggetto qualificato per professionalità ed esperienza che sia dotato dei relativi poteri di organizzazione, gestione, controllo e spesa²⁰.

Tuttavia, l'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 ribadisce, nel primo periodo, il noto principio per cui la “*delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite*”.

Si tratta, in altri termini, della cd. “*culpa in vigilando*” per cui è obbligo del delegante assicurare un permanente o, quantomeno, periodico controllo in ordine alle modalità di esercizio dei compiti delegati, con possibilità di intervenire qualora si verificano criticità nello svolgimento dei relativi compiti.

8. La delega di funzioni e la culpa in vigilando

Il secondo periodo dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, inoltre, offre una nuova opportunità per non incorrere nella “*culpa in vigilando*” per cui “*l'obbligo di cui al primo periodo*” – del medesimo comma 3 – “*si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30*”, del d.lgs. n. 81/2008.

Si ritiene, quindi, utile riportare uno stralcio dell'art. 30, del d.lgs. n. 81/2008²¹. Si tratta del “*modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 che deve essere adottato ed efficacemente attuato ... con riferimento: a) al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti; c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; d) alle attività di sorveglianza sanitaria; e) alle attività di informazione e formazione dei lavoratori; f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori; g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge; h) alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate*”.

Come chiarito nell'allegato della circolare ministeriale (Lavoro) 11 luglio 2011, n. 15²², il modello organizzativo di cui al più volte citato art. 30, del d.lgs. n. 81/2008 – basato sulle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o sul British Standard

²⁰ Cfr., tra le altre, Cass. pen., sez. IV, 16 dicembre 2015, n. 4350, in “Ced Cassazione”, rv. 265947, m., Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 2019, n. 25977 in “Il Foro italiano”, 2019, II, 603, con nota di richiami e, con specifico riferimento, alle attività estrattive Cass. pen., sez. IV, 1° agosto 2016, n. 33630.

²¹ Per tali profili si rinvia, tra gli altri, a S. DELSIGNORE, in *Trattato di diritto penale*, diretto da A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA, Torino, UTET, 2015, p. 172, p. 413 e ss., nonché agli Autori menzionati nella nota di richiami a Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 2019, n. 25977, cit.

²² Il cui testo integrale può leggersi in: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2011/LC-11luglio2011.pdf>.

OHSAS 18001:2007 – costituisce: “*un sistema di controllo idoneo ai fini di quanto previsto al comma 4 dell’articolo 30 del D.Lgs. n. 81/2008 solo qualora preveda(no) il ruolo attivo e documentato, oltre che di tutti i soggetti della struttura organizzativa aziendale per la sicurezza, anche dell’Alta Direzione (intesa come posizione organizzativa eventualmente sopra stante il datore di lavoro) nella valutazione degli obiettivi raggiunti e dei risultati ottenuti, oltre che delle eventuali criticità riscontrate in termini di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Con il termine “documentato” si intende che la partecipazione dell’Alta Direzione sia comprovata da atti e documenti aziendali. Si evidenzia infine come l’audit interno deve verificare anche l’effettiva applicazione del sistema disciplinare”*.

In sostanza, qualora l’impresa titolare della cava adotti ed osservi il modello organizzativo sopra indicato, il sistema di attribuzione delle figure e dei compiti di cui al d.lgs. n. 624/1996 e al d.P.R. n. 128/1959 non dovrebbe essere oggetto di osservazioni da parte degli organi di vigilanza o, in ultima analisi, da parte dei giudici chiamati a sanzionare l’operato di questo o quell’operatore²³.

Vi è da dire però che l’intensificazione di controlli da parte del direttore responsabile nei confronti dei sorveglianti o dei lavoratori delle ditte esterne non può, da un lato, comportare il venir meno della responsabilità delle stesse ditte nei confronti delle proprie maestranze e, dall’altro, non può aggravare la posizione di garanzia attribuita dalla normativa al direttore responsabile.

Infatti, pur dovendo segnalarsi un orientamento particolarmente rigido della giurisprudenza in ordine ad una responsabilità generalizzata di chi abbia il ruolo di imprenditore in una cava²⁴, è altrettanto vero che lo stesso non può spingersi fino ad elidere la distinzione giuridica e fattuale tra titolare/imprenditore/direttore responsabile ed imprese terze attribuendo al primo compiti ad esso estranei²⁵.

9. Interpello formale Pubbliche Amministrazioni

Sulla falsariga di quanto previsto nell’art. 12, del d.lgs. n. 81/2008, per cui le risposte del Ministero del Lavoro ai quesiti formulati “*costituiscono criteri interpretativi e direttivi per l’esercizio delle attività di vigilanza*”, infine, le organizzazioni datoriali potrebbero formulare un interpello alla Commissione di cui all’art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, sottoponendo ad essa i numerosi profili di indeterminazione della normativa oggetto di disamina da parte degli studiosi.

Si ricorda, incidentalmente, che “*qualora la materia oggetto di interpello*” – di cui all’art. 12, del d.lgs. n. 81/2008 – “*investa competenze di altre amministrazioni pubbliche,*

²³ Cfr. anche Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 2019, n. 25977, cit.

²⁴ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 7 febbraio 2008, in “Ced Cassazione”, rv. 239402, m.

²⁵ In altre parole, se è vero che il direttore responsabile deve affiancare il titolare, per lo meno negli aspetti operativi nella responsabilità della sicurezza, è altrettanto vero che la sua responsabilità non implica una sua costante presenza fisica sul luogo di lavoro e una sua intromissione nelle attività svolte da imprese terze. In buona sostanza, l’eventuale adozione e osservanza del sistema di controllo di cui all’art. 30, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008, di cui si è avuto modo di parlare, non può spingersi fino ad una totale o parziale deresponsabilizzazione delle imprese terze.

la Commissione è integrata con rappresentanti delle stesse”, ossia, nel caso specifico, con rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico. Tale Commissione ministeriale, così integrata, potrà esaminare i problemi applicativi della normativa sin qui esaminata fornendo orientamenti anche sulla base dei pareri emanati dal (soppresso) Consiglio Superiore delle Miniere²⁶.

In alternativa all’interpello al Ministero del Lavoro, l’opinabilità del raffronto tra i due gruppi di norme (da un lato, n. 624/1996 e n. 128/1959, dall’altro, n. 81/2008) e la mancata emanazione del decreto correttivo evocato dalla circolare n. 317/1997 (e, invocato, dall’art. 304, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 81/2008), potrebbe costituire l’oggetto di un distinto coinvolgimento del Ministero dello Sviluppo Economico.

La competente Direzione Generale per la sicurezza anche ambientale delle attività minerarie ed energetiche, comunemente denominata dagli operatori del settore “UNIMIG”, potrebbe quindi fornire chiarimenti interpretativi sull’esempio di quanto avvenuto di recente da parte di altre Direzioni ministeriali in tema di abilitazione impianti (cfr., ad esempio, circolare 13 marzo 2019, n. 3717²⁷).

10. Considerazioni conclusive

Giunti al termine di questa complessa disamina, quindi, è possibile esprimere le seguenti considerazioni d’assieme.

Residuano in capo al soggetto, che all’interno di un’impresa assume quale persona fisica il ruolo di “titolare” della cava, i compiti di sottoscrizione del DSCC, di designazione dei sorveglianti ove siano presenti operatori della propria impresa, nonché di designazione del direttore responsabile di cava.

Un’eventuale implementazione dei compiti del titolare di cava/direttore responsabile, nel caso la sorveglianza apprestata dall’appaltatore si rivelasse insufficiente, rischia di essere controproducente facendo assumere a tali due figure un’impropria veste di garante supplementare della sicurezza. Parimenti, l’individuazione di ulteriori obblighi di sorveglianza sui (sub)appaltatori dei lavori effettuati in area di cava rischia di essere controproducente.

Infine, attese le implicazioni di rilievo penale della normativa, eufemisticamente definibile come poco lineare, potrebbe giovare ad un primo chiarimento sulla materia di cui trattasi un interpello delle Pubbliche Amministrazioni a vario titolo competenti ad esprimersi sul tema sicurezza sul lavoro nelle cave, vale a dire Ministero del Lavoro e Ministero dello Sviluppo Economico.

²⁶ Sul quale si veda U. FANTIGROSSI, *Miniere*, in “Digesto delle discipline pubblicistiche”, Torino, UTET, 1994, vol. IX, p. 472, *passim*.

²⁷ Il cui testo può leggersi in <https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/docviewer1-2019.pdf>.

Abstract

La sicurezza sul lavoro nelle cave, uno dei settori maggiormente a rischio infortuni, è disciplinata da norme sovrapposte e non omogeneizzate: da un lato, il d.P.R. n. 128/1959 e il d.lgs. n. 624/1996 e, dall'altro, il d.lgs. n. 626/1994, oggi sostituito dal d.lgs. n. 81/2008.

Le affermazioni della giurisprudenza in tema di integrazione tra la normativa speciale e la normativa generale, pur condivisibili in astratto, si traducono in petizioni di principio che non agevolano gli operatori del settore. Questi ultimi, infatti, si trovano di fronte ad una serie di antinomie che possono rendere inesigibili alcuni obblighi per indeterminatezza della fattispecie da osservare, con tutto ciò che ne consegue in termini di scarsa sicurezza delle maestranze da tutelare.

In attesa di interventi normativi, quindi, il contributo si propone di fornire un preliminare inquadramento della delicata materia, altrimenti esposta ad opinioni diverse da parte degli organi di vigilanza.

The safety of work in quarries, one of the sectors most at risk of accidents, is governed by overlapping and non-homogenized rules, on the one hand d.P.R. n. 128/1959 and d.lgs. n. 624/1996, on the other d.lgs. n. 626/1994, now replaced by d.lgs. n. 81/2008.

Jurisprudential statements on integration between special legislation and general legislation, even if abstractly shared, become petitions of principle that do not facilitate sector operators. The latter, in fact, are faced with a series of antinomies that can render certain obligations unenforceable due to the vagueness of the case to be observed, with all the consequences for the poor security of the workers to be protected.

So, pending regulatory intervention, this study aims to provide a preliminary overview of the delicate subject, otherwise exposed to different opinions by the supervisory bodies.

Parole chiave

Cave, infortuni sul lavoro, titolare, direttore responsabile, sorvegliante, delega di funzioni

Keywords

Quarry, accidents at work, owner, managing director, warden, proxy

DSL

1-2019

Le proposte di legge sul *mobbing* in discussione alla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati

SOMMARIO: Premessa. – Proposta di legge C.1722 Disposizioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo. – Proposta di legge C.1741 Disposizioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo. – Proposta di legge C.2311 Disposizioni per la prevenzione e il contrasto della violenza morale e della persecuzione psicologica nei luoghi e nei rapporti di lavoro (*mobbing*). – Memoria relativa all’Audizione informale presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati nell’ambito dell’esame delle abbinare proposte di legge C. 1722, C. 1741 e C. 2311, recanti “Disposizioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo”.

Premessa

Pubblichiamo il testo delle proposte di legge attualmente in discussione alla XI Commissione-Lavoro privato e pubblico della Camera dei Deputati, C.1722 (primo firmatario on. Rossini-Movimento 5 Stelle), C.1741 (prima firmataria on. De Lorenzo-Movimento 5 Stelle), C.2311 (prima firmataria on. Serrachiani-Partito democratico) e la memoria del prof. Paolo Pascucci consegnata alla Commissione in occasione dell’audizione informale sulle proposte di legge tenutasi martedì 4 febbraio 2020.

Camera dei Deputati n. 1722

Proposta di legge d'iniziativa dei deputati

Roberto Rossini, Galantino, Frate, Davide Aiello, Casa, Cataldi, Cecconi, De Girolamo, Giannone, Giuliodori, Lombardo, Mammi, Penna, Raffa, Romaniello, Sarli, Villani, Vizzini

Disposizioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo

Presentata il 1° aprile 2019

Onorevoli Colleghi! – Con il termine *mobbing* si indica un fenomeno sociale che coinvolge il mondo del lavoro e, più specificamente, le molestie morali e le persecuzioni psicologiche esercitate nell'ambito lavorativo. Il nostro ordinamento, contrariamente a quanto è raccomandato dal Parlamento e dal Consiglio deH'Unione europea agli inizi degli anni 2000, risulta ancora oggi privo di una disciplina organica per la tutela del lavoratore mobbizzato, con conseguente possibilità di applicare soltanto le norme già esistenti, sia civili che penali.

La differenza sostanziale risiede, però, nei rispettivi strumenti di protezione: dal punto di vista civilistico, il *mobbing* viene inquadrato, oltre che nel campo più generale della responsabilità per danno ingiusto, *ex* articolo 2043 del codice civile, anche in quello più peculiare dell'articolo 2087 del medesimo codice, che pone a carico del datore di lavoro l'obbligo di garantire la sicurezza e tutelare l'integrità fisica e psichica del lavoratore contro i comportamenti aggressivi e vessatori.

È in ambito penale, invece, che si registrano maggiori problemi. La mancata previsione, infatti, di una precisa fattispecie incriminatrice fa apparire la via della sanzione punitiva come non preferibile o, come espressamente rilevato anche dalla Corte di cassazione, « non praticabile » (Cassazione penale, sezione VI, sentenza n. 685 del 13 gennaio 2011), salvo che il comportamento tenuto dal *mobber* non integri un altro specifico reato.

In questo senso, i principali articoli a cui la giurisprudenza fa riferimento sono:

l'articolo 323 del codice penale se le vessazioni compiute nell'ambito di un ufficio pubblico configurano il delitto di abuso d'ufficio;

l'articolo 571 del codice penale se le vessazioni del datore di lavoro si concretano in abuso dei mezzi di correzione o di disciplina in danno di una persona sottoposta alla sua autorità per ragioni di esercizio di una professione o di un'arte;

l'articolo 572 del codice penale se il datore di lavoro maltratta una persona della famiglia a lui affidata per l'esercizio di una professione o di un'arte;

gli articoli 582 e 583 del codice penale, nei casi più gravi, se dal *mobbing* sono derivate lesioni;

l'articolo 590 del codice penale, in materia di lesioni personali colpose, che sanziona, con previsione generale, chi cagiona per colpa una lesione personale ad altri soggetti;

l'articolo 595 del codice penale, in materia di diffamazione, che punisce il comportamento di chi lede la reputazione di un soggetto;

gli articoli 609-*bis* e seguenti del codice penale, in materia di violenza sessuale, che puniscono varie tipologie di comportamenti che violano la libertà sessuale della vittima;

l'articolo 610 del codice penale, in materia di violenza privata, che sanziona chi, con violenza o minaccia, costringe altri a fare, tollerare od omettere qualche cosa;

l'articolo 612-*bis* del codice penale, in materia di atti persecutori o *stalking*, che punisce il comportamento assillante e invasivo della vita altrui con connotati aggressivi e molesti.

Il ricorso a tipizzazioni di volta in volta differenti dello stesso fenomeno è sempre parso l'unica strada percorribile in mancanza di una normativa *ad hoc*. Sino a oggi l'impressione degli addetti ai lavori è che il *mobbing* sia un concetto elaborato dalla giurisprudenza, ma, colpevolmente, poco considerato dal legislatore, con due conseguenze negative principali: l'assoluta inadeguatezza nella doverosa repressione dei fenomeni di *mobbing*; l'assoluta incertezza sull'esito delle denunce penali, che troppo spesso dipende dalla sensibilità (e anche conoscenza del fenomeno) da parte dell'inquirente al quale è assegnata l'istruttoria penale.

Certamente più utile appare una puntuale definizione da parte del legislatore penale per prendere in considerazione e stigmatizzare tutte le condotte relative al *mobbing*, anche omissive, come spesso accade nel cosiddetto « *mobbing* orizzontale », dove il datore di lavoro, per disinteresse o per un preciso intento escludente, evita di intervenire per porre fine a comportamenti mobbizzanti posti in essere dai colleghi di lavoro della vittima.

Affinché si possa addivenire al risultato sperato, occorre in primo luogo considerare l'elaborazione giurisprudenziale più recente. Il punto di partenza deve essere senza dubbio la celebre sentenza della Cassazione penale, sezione VI, n. 28603 del 3 luglio 2013 (udienza del 28 marzo 2013), con cui la Corte ha riconosciuto una forma attenuata di *mobbing*, denominata «*straining*».

Si tratta di una pronuncia particolarmente interessante che ha riconosciuto che il dipendente di una banca era stato « messo all'angolo » fino a essere relegato a lavorare in uno « sgabuzzino, spoglio e sporco », con « mansioni dequalificanti » e « meramente esecutive e ripetitive »: comportamenti complessivamente ritenuti idonei a dequalificarne la professionalità, comportandone il passaggio da mansioni contrassegnate da una marcata autonomia decisionale a ruoli caratterizzati, per contro, da una « bassa e/o nessuna autonomia » e dunque tali da marginalizzarne, in definitiva, l'attività lavorativa, con un reale svuotamento delle mansioni esercitate.

La Corte precisa inoltre che: « Pur essendo tale situazione di fatto astrattamente riconducibile alla nozione di “*mobbing*”, sia pure in una sua forma di manifestazione attenuata, dai Giudici di merito denominata nel caso di specie come “*straining*”, occorre tuttavia rilevare che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale di questa Suprema Corte, le pratiche persecutorie realizzate ai danni del lavoratore dipendente e finalizzate alla sua emarginazione (c.d. “*mobbing*”) possono integrare il delitto di maltrattamenti in famiglia esclusivamente qualora il rapporto tra il datore di lavoro e il dipendente assuma natura parafamiliare, in quanto caratterizzato da relazioni intense ed abituali, dal formarsi di consuetudini di vita tra i soggetti, dalla soggezione di una parte nei confronti dell'altra (rapporto supremazia-soggezione), dalla fiducia riposta dal soggetto più debole del rapporto in quello che ricopre la posizione di supremazia, e come tale destinatario, quest'ultimo, di obblighi di assistenza verso il primo (Sez. 6, n. 26594 del 06/02/2009, dep. 26/06/2009, Rv. 244457; Sez. 6, n. 685 del 22/09/2010, dep. 13/01/2011, Rv. 249186; Sez. 6, n. 43100 del 10/10/2011, dep. 22/11/2011, Rv. 251368; Sez. 6, n. 16094 del 11/04/2012, dep. 27/04/2012, Rv. 252609)».

Per contro, dalla pronuncia di legittimità n. 20230 del 25 settembre 2014 si può, ad esempio, ricavare una definizione che fa riferimento a un « complesso fenomeno consistente in una serie di atti o comportamenti vessatori, protratti nel tempo, posti in essere nei confronti di un lavoratore da parte dei componenti del gruppo in cui è inserito o dal suo capo, caratterizzati di un intento di persecuzione ed emarginazione finalizzato all'obiettivo primario di escludere la vittima dal gruppo ». Una definizione che sostanzialmente conferma i precedenti sul punto.

Le caratteristiche sono poi state ribadite nella sentenza n. 10037 del 15 maggio 2015 in cui la Corte di cassazione ha ribadito che l'onere della prova grava integralmente sul lavoratore, che denunci di essere stato vittima di condotte vessatorie da parte del datore di lavoro. L'onere probatorio è duplice in quanto il lavoratore-parte offesa dovrà dare prova piena e rigorosa sia del fatto che i comportamenti subiti abbiano natura illecita sia della quantificazione del danno subito. Un'altra sentenza della sezione lavoro della Cassazione (sentenza n. 2920 del 15 febbraio 2016) indica che per poter ricorrere alla tutela giudiziaria il lavoratore deve dimostrare l'intento persecutorio che non deve assistere le singole condotte poste in essere a suo danno ma deve ricomprenderle in un unico disegno vessatorio. Sulla quantificazione del pregiudizio subito a seguito di *mobbing*, è intervenuta la sezione I del tribunale di Nocera Inferiore (sentenza 7 maggio 2014) che ha rilevato come il danno morale non scatta *in re ipsa* come danno evento, ma è comunque un danno-conseguenza che deve essere provato dal richiedente.

In altri termini, mentre il *mobbing* è una situazione lavorativa di conflittualità sistematica, persistente e in costante progresso, lo *straining*, in via parzialmente coincidente ma in parte diversa, è una situazione di *stress* forzato sul posto di lavoro, in cui la vittima subisce almeno un'azione che ha come conseguenza un effetto negativo nell'ambiente lavorativo.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge reca misure al fine di tutelare le lavoratrici e i lavoratori da molestie morali e da violenze psicologiche poste in essere nell'ambito del rapporto di lavoro, pubblico o privato, comprese le collaborazioni, indipendentemente dalla loro natura, mansione o grado.

2. Nell'ambito di qualsiasi rapporto di lavoro sono vietati i comportamenti, anche omissivi, che ledono o pongono in pericolo la salute fisica e psichica, la dignità e la personalità morale del lavoratore.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intendono per molestie morali e violenze psicologiche nell'ambito del posto di lavoro le azioni, esercitate esplicitamente con modalità lesiva, che sono svolte con carattere iterativo e sistematico e che hanno il fine di emarginare, discriminare, screditare o, comunque, recare danno alla lavoratrice o al lavoratore in relazione alla sua carriera, alla sua autorevolezza e al suo rapporto con gli altri. La molestia morale e la violenza psicologica possono avvenire anche attraverso:

- a) la rimozione da incarichi;
- b) l'esclusione dalla comunicazione e dalle informazioni aziendali;
- c) la svalutazione sistematica dei risultati, fino a un sabotaggio del lavoro, che può essere svuotato dei contenuti ovvero privato degli strumenti necessari al suo svolgimento;
- d) il sovraccarico di lavoro o l'attribuzione di compiti impossibili o inutili, che acuiscono il senso di impotenza e di frustrazione;
- e) l'attribuzione di compiti inadeguati rispetto alla qualifica e alla preparazione professionale o alle condizioni fisiche e di salute;
- f) l'esercizio da parte del datore di lavoro o dei dirigenti di azioni sanzionatorie, quali reiterate visite fiscali o di idoneità, contestazioni o trasferimenti in sedi lontane, rifiuto di permessi, di ferie o di trasferimenti, finalizzate all'estromissione del soggetto dal posto di lavoro;
- g) gli atti persecutori e di grave maltrattamento, le comunicazioni verbali o scritte distorte e le tesi a critica, anche di fronte a terzi;
- h) le molestie sessuali;
- i) la squalificazione dell'immagine personale e professionale;
- l) le offese alla dignità personale, attuate da superiori, da parigrado o da subordinati, ovvero dal datore di lavoro.

2. Agli effetti degli accertamenti delle responsabilità, l'istigazione è considerata equivalente alla realizzazione del fatto.

3. Ai fini della presente legge, il danno all'integrità psicofisica sussiste quando le azioni di cui al comma 1 determinano una riduzione della capacità lavorativa per disturbi psicofisici di qualsiasi entità, quali depressione, disturbi psicosomatici conseguenti a *stress* lavorativo, come l'ipertensione, l'ulcera e l'artrite, disturbi allergici, disturbi della sfera sessuale, nonché tumori.

Art. 3.

(Prevenzione e informazione)

1. Al fine di prevenire i casi di molestie morali e violenze psicologiche, i datori di lavoro, pubblici e privati, in collaborazione con le organizzazioni sindacali aziendali e con i servizi di prevenzione e protezione della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro (SPRESAL) delle aziende sanitarie locali, unitamente ai centri regionali per la prevenzione, la diagnosi e la terapia dei disturbi da disadattamento lavorativo di cui all'articolo 9, organizzano iniziative periodiche di informazione dei dipendenti anche al fine di individuare immediatamente eventuali sintomi o condizioni di discriminazione definiti ai sensi dell'articolo 2.

2. In concorso con i centri di cui all'articolo 9, gli SPRESAL organizzano annualmente corsi di prevenzione e di informazione sulle molestie morali e sulle violenze psicologiche, obbligatori e a carico del datore di lavoro, per i dirigenti, i medici competenti e i responsabili della sicurezza aziendale, nonché per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

3. In ogni azienda il servizio di prevenzione e protezione dai rischi, previsto dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, è competente in materia di molestie morali e di violenze psicologiche; esso può svolgere le proprie funzioni in materia anche avvalendosi di appositi consulenti.

4. In ogni azienda, nell'ambito dei processi informativi e formativi previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono previste apposite riunioni aziendali periodiche, improntate alla trasparenza e alla correttezza nei rapporti aziendali e professionali, atte a fornire alle lavoratrici e ai lavoratori informazioni sugli aspetti organizzativi, anche attinenti all'attribuzione di ruoli e mansioni, agli avanzamenti di carriera e ai processi di mobilità.

5. Un'attività di informazione generale sulle molestie morali e sulle violenze psicologiche è svolta, altresì, per tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori, dedicando a tale fine due ore di assemblea annuali oltre a quelle previste dalla legge 20 maggio 1970, n. 300.

Art. 4.

(Obblighi del datore di lavoro)

1. Il datore di lavoro, pubblico o privato, qualora azioni di cui all'articolo 2 siano denunciate da singoli lavoratori o da gruppi di lavoratori, ovvero su segnalazione delle rappresentanze sindacali aziendali o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nonché del medico competente, ha l'obbligo di accertare tempestivamente i comportamenti denunciati.

2. Il datore di lavoro prende provvedimenti per il superamento delle azioni denunciate ai sensi del comma 1, sentiti i lavoratori dell'area interessata, il medico competente, nonché, se necessario, lo SPRESAL.

Art. 5.

(Tutela giudiziaria)

1. Qualora siano denunciate azioni di cui all'articolo 2, su ricorso del lavoratore o, per delega conferita dal medesimo, delle organizzazioni sindacali, il tribunale territorialmente competente, in funzione di giudice del lavoro, nei cinque giorni successivi alla data della denuncia, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, se ritiene sussistente la violazione di cui al ricorso, ordina al responsabile del comportamento denunciato, con provvedimento motivato e immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo, ne dispone la rimozione degli effetti, stabilisce le modalità di esecuzione della decisione e determina in via equitativa la riparazione pecuniaria dovuta al lavoratore per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Contro la decisione di cui al primo periodo è ammessa, entro quindici giorni dalla comunicazione alle parti, opposizione davanti al tribunale, che decide in composizione collegiale, con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile.

2. Il risarcimento del danno dovuto al lavoratore dal responsabile di azioni di cui all'articolo 2 comprende in ogni caso anche una somma a titolo di indennizzo del danno biologico da determinare in via equitativa.

3. Restano ferme le norme vigenti in materia di tutela del lavoro subordinato.

Art. 6.

(Pubblicità del provvedimento del giudice)

1. Su richiesta della parte interessata, il giudice può disporre che del provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 5 sia data informazione ai dipendenti, mediante comunicazione scritta del datore di lavoro, omettendo il nome della persona oggetto di molestia morale o di violenza psicologica.

2. Se l'azione oggetto del provvedimento di condanna è commessa dal datore di lavoro, pubblico o privato, ovvero si prova una sua complicità, il giudice dispone la pubblicazione della sentenza su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, omettendo il nome della persona oggetto di molestia morale o di violenza psicologica. Le eventuali spese sono a carico del condannato.

Art. 7.

(Responsabilità disciplinare)

1. Nei confronti di coloro che pongono in essere le azioni di cui all'articolo 2 è disposta, da parte del datore di lavoro, pubblico o privato, ovvero del loro diretto superiore, una sanzione disciplinare stabilita in sede di contrattazione collettiva.

Art. 8.

(Nullità delle azioni discriminatorie)

1. Gli atti e i provvedimenti discriminatori ai sensi dell'articolo 2 sono nulli.

Art. 9.

(Istituzione di centri regionali per la prevenzione, la diagnosi e la terapia dei disturbi da disadattamento lavorativo)

1. Ogni regione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, istituisce un centro regionale per la prevenzione, la diagnosi e la terapia dei disturbi da disadattamento lavorativo, di seguito denominato « centro », con un adeguato organico, diretto da uno psichiatra della dirigenza sanitaria che sia in possesso dei requisiti per l'attribuzione di un incarico di direzione di struttura complessa e che abbia seguito appositi corsi di formazione. Il centro, anche ai fini contrattuali, ha carattere di struttura complessa. Il centro è organizzato quale organismo tecnico di consulenza degli SPRESAL e svolge i seguenti compiti:

- a) ricerca e prevenzione delle molestie morali e delle violenze psicologiche;
- b) informazione dei lavoratori;
- c) formazione degli operatori dei servizi degli SPRESAL;
- d) formazione dei medici competenti, dei datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti;
- e) monitoraggio delle molestie morali e delle violenze psicologiche.

2. Il centro organizza una conferenza annuale per valutare i risultati dell'attività svolta e individuare le opportune iniziative per la riduzione o l'eliminazione del fenomeno delle molestie morali e delle violenze psicologiche.

Art. 10.

(Introduzione dell'articolo 610-bis del codice penale)

1. Dopo l'articolo 610 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 610-bis. – *(Atti di discriminazione o di persecuzione psicologica in ambito lavorativo)* – Chiunque, nel luogo o nell'ambito di lavoro, si rende responsabile di atti, omissioni o comportamenti di vessazione, discriminazione, violenza morale o persecuzione psicologica, reiterati nel tempo in modo sistematico o abituale, che provochino un degrado delle condizioni di lavoro tale da compromettere la salute fisica o psichica ovvero la professionalità o la dignità della lavoratrice o del lavoratore, è punito, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa da euro 30.000 a euro 100.000.

La pena di cui al primo comma è aumentata di un terzo se gli atti, le omissioni o i comportamenti sono commessi dal superiore gerarchico ovvero in accordo tra più persone appartenenti al medesimo ambiente di lavoro.

Se gli atti, le omissioni o i comportamenti sono commessi nei confronti di una donna in stato di gravidanza o nel corso dei primi quattro anni di vita del figlio, ovvero nei confronti di un minore o di una persona con disabilità ai sensi

dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, le pene di cui ai commi primo e secondo del presente articolo sono aumentate della metà.

Il delitto è punito a querela della persona offesa. Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. Si procede d'ufficio nelle ipotesi di cui al secondo e al terzo comma ».

Camera dei Deputati n. 1741

Proposta di legge d'iniziativa dei deputati

De Lorenzo, Vizzini, Pallini, Siragusa, Giannone, Segneri, Costanzo, Ciprini,
Bilotti, Cubeddu, Tripiedi, Tucci, Invidia, Davide Aiello, Perconti, Amitrano

Disposizioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo

Presentata il 4 aprile 2019

Onorevoli Colleghi ! – Il fenomeno del cosiddetto « *mobbing* » o della persecuzione psicologica, cioè le molestie morali e le violenze psicologiche, è sempre esistito nel mondo del lavoro, ma ora tale fenomeno sta assumendo contorni sempre più ampi.

Con la presente proposta di legge intendiamo fornire per la prima volta ai lavoratori adeguati e idonei strumenti di tutela per difendere se stessi e la propria dignità dalle continue vessazioni che sono costretti a subire in ambito lavorativo. Vista la crescita esponenziale che caratterizza i casi di *mobbing* è necessario un intervento *ad hoc* del legislatore diretto a disciplinare in maniera chiara e precisa tale fenomeno e ad assicurare una vera e propria tutela giuridica ai lavoratori vessati, consentendo loro di far valere la lesione di un proprio diritto, agendo dinanzi al giudice del lavoro nei confronti del datore di lavoro (nel caso di *mobbing* verticale) o nei confronti di un proprio collega o di un gruppo di colleghi (nel caso di *mobbing* orizzontale) che si siano resi autori di atti vessatori in ambito lavorativo.

Va peraltro ricordato che la nozione dell'Unione europea di discriminazione comprende le molestie e l'ordine di discriminazione (a prescindere dalla sua esecuzione) a causa dei motivi tipizzati: « le molestie sono da considerarsi una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo ».

Sotto il profilo pratico, l'equiparazione della molestia alla discriminazione consente l'applicazione del regime probatorio agevolato e dell'apparato sanzionatorio particolarmente incisivo previsto dalla disciplina antidiscriminatoria.

Si deve a Leymann l'introduzione del *mobbing* nel settore lavorativo, a partire dagli anni '80 (Leymann Gustavsson, 1984; Leymann, 1990, 1993, 1996, 1997). Secondo tale autore « il *mobbing*, o terrore psicologico sul posto di lavoro, consiste in una comunicazione ostile e non etica diretta in modo sistematico da uno o più individui solitamente verso un singolo individuo, il quale a causa di ciò, si trova in una posizione indifesa e impossibilitato a ricevere aiuto, essendo costretto in quella posizione da continue azioni mobbizzanti (...). Tali azioni si verificano con un'alta frequenza di base (definizione statistica: almeno una volta a settimana) e perdurano

a lungo nel tempo (definizione statistica: almeno sei mesi). L'alta frequenza e la durata dei comportamenti ostili è causa di gravi problemi psicologici, psicosomatici e sociali » (Leymann, 1996, pagina 168).

La presente proposta di legge si compone di nove articoli.

L'articolo 1 individua l'ambito di applicazione della legge, il cui fine è quello di tutelare i lavoratori nei rapporti di lavoro, nei settori pubblico e privato, indipendentemente dalla natura degli stessi.

L'articolo 2 definisce il concetto di *mobbing*, ovvero le molestie morali e le violenze psicologiche di carattere persecutorio, esercitate con intento vessatorio, iterativo e sistematico, che determinano eventi lesivi dell'integrità psico-fisica o della dignità sociale e lavorativa della vittima, nonché le modalità attraverso le quali tali azioni sono poste in essere.

L'articolo 3 prevede l'obbligo tempestivo del datore di lavoro di accertare i comportamenti denunciati e di prendere provvedimenti per il loro superamento, segnalandoli anche alla procura della Repubblica, qualora le azioni di *mobbing* comportino una riduzione della capacità lavorativa per disturbi psico-fisici di qualsiasi entità, quali depressione, disturbi psico-somatici conseguenti a *stress* lavorativo come l'ipertensione, l'ulcera e l'artrite, disturbi allergici, disturbi della sfera sessuale, nonché tumori. Il datore di lavoro che, per dolo o negligenza, non ottemperi ai suoi doveri accertativi e denunciati, è soggetto all'interdizione dai pubblici uffici o al licenziamento, in ottemperanza all'articolo 28 del codice penale e, in via subordinata, alle misure previste per i diversi livelli di responsabilità agli articoli 55, commi 1 e 3, 56, 58, e 302, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, ovvero all'arresto da tre a sei mesi e alle relative ammende.

L'articolo 4 prevede l'azione di tutela giudiziaria, ovvero un percorso attraverso il giudizio immediato del tribunale del lavoro in caso di *mobbing*, nei confronti del dipendente, configurabile in azioni quali: *a)* rimozione da incarichi; *b)* esclusione dalla comunicazione e dall'informazione aziendali; *c)* svalutazione sistematica dei risultati, attraverso il sabotaggio del lavoro, svuotato dei contenuti o privato degli strumenti necessari al suo svolgimento; *d)* sovraccarico di lavoro o attribuzione di compiti impropri o inattuabili in concreto, che acuiscono il senso di impotenza e di frustrazione; *e)* attribuzione di compiti inadeguati rispetto alla qualifica e alla preparazione professionale o alle condizioni fisiche e di salute; *f)* squalificazione dell'immagine personale e professionale.

L'articolo 5 disciplina la pubblicità del provvedimento di condanna emesso dal giudice.

L'articolo 6 prevede che gli atti posti in essere dal datore di lavoro, nonché i provvedimenti assunti, riconducibili alle azioni di cui all'articolo 2, accertate dal giudice del lavoro ai sensi dell'articolo 4, vengano annullati. L'annullabilità degli atti è applicata anche nel caso in cui la violenza o la persecuzione psicologica abbia

comportato le dimissioni del lavoratore che, conseguentemente, ha diritto al reintegro nel posto di lavoro.

L'articolo 7 introduce una tutela penale specifica alla luce degli interessi coinvolti e della necessità di una protezione forte, che garantisca un effettivo contrasto del fenomeno. I traumi originati dal *mobbing* turbano in maniera profonda l'equilibrio psicofisico dei lavoratori e ne distruggono le relazioni, portando spesso a esiti irreversibili. È proprio un attacco così profondo all'interesse tutelato che giustifica l'adozione di misure penali.

Gli elementi costitutivi del fenomeno sono il contesto lavorativo, l'obiettivo vessatorio e il suo protrarsi sistematico. Esso si concretizza in una serie di comportamenti, quali: abuso del potere disciplinare, attraverso l'esercizio da parte del datore di lavoro o dei dirigenti di azioni sanzionatorie, come reiterate visite fiscali o di idoneità, contestazioni o trasferimenti in sedi lontane, rifiuto di permessi, di ferie o di trasferimenti, tutte finalizzate alla estromissione del soggetto dal posto di lavoro; atti persecutori e di grave maltrattamento di fronte a terzi; molestie sessuali; offese alla dignità personale, attuate da superiori, da pari grado o da subordinati ovvero dal datore di lavoro. La nuova fattispecie deve colpire le condotte caratterizzate da sistematicità, durata e intensità, con intento persecutorio, in modo tale da escludere dall'ambito di rilevanza penale gli episodi irrilevanti e isolati. Per dare rilievo penale al *mobbing* nella sua interezza, è necessario ricorrere a un reato abituale, che abbia quindi come sua caratteristica intrinseca la ripetitività nel tempo della condotta. Si tratta, invero, di un reato di relazione, nell'ambito del quale non assume valore la rilevanza penale dei singoli episodi, bensì la loro reiterazione, che cagiona la compromissione della relazione.

L'elemento oggettivo del reato consiste, dunque, in più atti o comportamenti protratti nel tempo, compiuti da chi presta lavoro in un dato ambito, pubblico o privato, in pregiudizio di altri, appartenente allo stesso ufficio o alla stessa azienda, e che può essere un subordinato ma anche un pari grado dell'agente. Deve, poi, trattarsi di un reato doloso.

In relazione all'interesse di maggior rilievo che la disposizione penale intende essenzialmente tutelare, rappresentato dalla libertà e dalla dignità del lavoratore nel luogo e nell'ambiente di lavoro in cui opera, la norma va inserita nel libro secondo (« Dei delitti in particolare »), titolo XII (*Dei delitti contro la persona*), capo III (« Dei delitti contro la libertà individuale »), sezione III (« Dei delitti contro la libertà morale »), del codice penale. Ciò in quanto i comportamenti di *mobbing* incidono, in primo luogo, sulla capacità del soggetto preso di mira di autodeterminarsi spontaneamente, costringendolo in una situazione di soggezione a condizioni di lavoro insopportabili, in termini di umiliazione e di sofferenza, e lesive dei suoi diritti o interessi.

In particolare, la norma viene inserita immediatamente dopo l'articolo 612-*bis* del codice penale che, introdotto dall'articolo 7 del decreto-legge n. 11 del 2009,

convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 2009, contempla il reato di atti persecutori, comunemente chiamato *stalking*. Ciò in quanto le due fattispecie presentano molte affinità, tanto che parte della dottrina ha ventilato la possibilità di ricorrere all'articolo 612-*bis* per sanzionare penalmente le vessazioni sul lavoro. In entrambi i casi, infatti, si tratta di fenomeni basati sulla reiterazione delle condotte, che consistono in vessazioni sgradite alla vittima e sono causa di eventi negativi. Sono accomunati, poi, dalla finalità che è quella di indurre il soggetto passivo in uno stato di soggezione e di sofferenza psico-fisica. Alla pluralità e alla costanza delle condotte deve essere sottesa la consapevolezza dell'agente sia della molteplicità degli episodi sia dell'invasione che per mezzo di essi si determina nella sfera della vita della vittima. Esiste, inoltre, nella realtà una fattispecie di confine: il cosiddetto «*stalking* occupazionale», una tipologia di persecuzione che trova le sue motivazioni nell'ambiente lavorativo, per poi fuoriuscirne, turbando in maniera invasiva la tranquillità della vita privata della vittima.

L'articolo 8 reca misure di prevenzione e di vigilanza nei luoghi di lavoro. In particolare, si prevede che le amministrazioni dello Stato e i datori di lavoro pubblici e privati, d'intesa con le rappresentanze sindacali e con i consigli centrali, intermedi e di base dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, adottano tutte le seguenti misure volte a prevenire e a contrastare le azioni di *mobbing*: a) iniziative periodiche di informazione dei dipendenti; b) organizzazione periodica di corsi specifici di gestione delle relazioni interpersonali o del *mobbing* affidati a consulenti, anche esterni, muniti dell'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo e di un'ampia e comprovata esperienza specifica nel settore della psicologia del lavoro; c) accertamento di azioni di *mobbing* nei confronti dei lavoratori; d) corsi di prevenzione e di informazione sulle azioni di *mobbing* nei confronti dei lavoratori, obbligatori e a carico del datore di lavoro per i dirigenti, per i medici competenti e per i responsabili della sicurezza aziendale, nonché per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; e) risoluzione delle controversie tramite la stipulazione di appositi accordi transattivi o conciliativi; f) denuncia alle autorità competenti.

Al comma 2 del medesimo articolo 8 si prevede l'istituzione, presso ciascuna azienda sanitaria locale, di un centro di riferimento per il benessere organizzativo nei luoghi di lavoro, costituito da specialisti di salute mentale, anche interni alla medesima azienda sanitaria locale.

Al comma 3 si prevede che i citati specialisti provvedano:

a) all'accertamento dello stato di disagio psico-sociale o di malattia del lavoratore e all'eventuale indicazione del percorso terapeutico di sostegno, cura e riabilitazione;

b) all'individuazione delle eventuali misure di tutela da adottare da parte dei datori di lavoro nelle ipotesi di casi rilevati di disagio lavorativo.

Il centro di riferimento è tenuto ad organizzare una conferenza annuale per valutare i risultati del lavoro svolto e per individuare le opportune iniziative per la riduzione o l'eliminazione delle azioni di *mobbing* (comma 3).

L'articolo 9 prevede l'invarianza finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione)

1. La presente legge, in attuazione dei principi stabiliti dagli articoli 2, 32, 35 e 41 della Costituzione, reca disposizioni atte a prevenire e a contrastare il *mobbing* posto in essere nei confronti dei lavoratori da parte del datore di lavoro o di un suo preposto, nonché da altri dipendenti.
2. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a qualsiasi rapporto di lavoro e in tutti i settori di attività privati e pubblici, indipendentemente dalla mansione svolta o dalla qualifica ricoperta.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini di cui all'articolo 1, comma 1, si intendono per *mobbing* nel posto di lavoro le molestie morali e le violenze psicologiche di carattere persecutorio, esercitate esplicitamente o implicitamente, nonché direttamente o indirettamente, con intento vessatorio, iterativo e sistematico, che determinano eventi lesivi dell'integrità psicofisica o della dignità sociale e lavorativa della vittima, configurabili nel modo seguente:
 - a) rimozione da incarichi;
 - b) esclusione dalla comunicazione e dall'informazione aziendali;
 - c) svalutazione sistematica dei risultati, attraverso il sabotaggio del lavoro, svuotato dei contenuti o privato degli strumenti necessari al suo svolgimento;
 - d) sovraccarico di lavoro o attribuzione di compiti impropri o inattuabili in concreto, che acuiscono il senso di impotenza e di frustrazione;
 - e) attribuzione di compiti inadeguati rispetto alla qualifica e alla preparazione professionale o alle condizioni fisiche e di salute;
 - f) abuso del potere disciplinare, attraverso l'esercizio da parte del datore di lavoro o dei dirigenti di azioni sanzionatorie, quali reiterate visite fiscali o di idoneità, contestazioni o trasferimenti in sedi lontane, rifiuto di permessi, di ferie o di trasferimenti, finalizzate all'estromissione del soggetto dal posto di lavoro;
 - g) atti persecutori e di grave maltrattamento di fronte a terzi;
 - h) molestie sessuali;
 - i) squalificazione dell'immagine personale e professionale;
 - l) offese alla dignità personale, attuate da superiori, da pari grado o da subordinati ovvero dal datore di lavoro.

Art. 3.

(Accertamento delle responsabilità e applicazione di sanzioni disciplinari)

1. Il datore di lavoro, pubblico o privato, qualora siano denunciate azioni di cui all'articolo 2 da singoli lavoratori o da gruppi di lavoratori, ovvero su segnalazione

delle rappresentanze sindacali aziendali o del rappresentante per la sicurezza, nonché del medico competente, ha l'obbligo di accertare tempestivamente le azioni denunciate.

2. Agli effetti degli accertamenti delle responsabilità, l'istigazione e l'omissione consapevole dei soggetti denunciati sono considerate equivalenti alla realizzazione del fatto.

3. Il datore di lavoro pubblico o privato che, per dolo o per negligenza, non adempie ai commi 1 e 2 del presente articolo è soggetto all'interdizione dai pubblici uffici o al licenziamento, in ottemperanza all'articolo 28 del codice penale e, in via subordinata, alle misure previste per i diversi livelli di responsabilità dagli articoli 55, commi 1 e 3, 56, 58 e 302, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

4. Il danno all'integrità psico-fisica provocato dalle azioni di cui all'articolo 2 è comunicato dall'autorità gerarchica competente, previo onere della prova inversa, alla competente procura della Repubblica quando comporta una riduzione della capacità lavorativa per disturbi psico-fisici di qualsiasi entità, quali depressione, disturbi psico-somatici conseguenti a *stress* lavorativo come l'ipertensione, l'ulcera e l'artrite, disturbi allergici, disturbi della sfera sessuale, nonché tumori.

Art. 4.

(Azioni di tutela giudiziaria)

1. Qualora siano denunciate, su ricorso del lavoratore o per sua delega dalle organizzazioni sindacali, azioni di *mobbing*, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *d)*, *e)* e *l)*, il tribunale territorialmente competente, in funzione di giudice del lavoro, nei cinque giorni successivi alla data della denuncia, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, se ritiene sussistente la violazione oggetto del ricorso ordina al responsabile del comportamento denunciato, con provvedimento motivato e immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo, ne dispone la rimozione degli effetti, stabilisce le modalità di esecuzione della decisione e determina in via equitativa la riparazione pecuniaria dovuta al lavoratore per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Contro la decisione di cui al primo periodo è ammessa, entro quindici giorni dalla data di comunicazione alle parti, opposizione davanti al tribunale, che decide in composizione collegiale, con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile.

2. Nei casi di cui al comma 1, primo periodo, è posto a carico di colui che è accusato di perpetrare una condotta di *mobbing* l'onere della prova, ossia la dimostrazione dell'inesistenza della predetta condotta o delle vessazioni lamentate, la legittimità dei comportamenti adottati e, nel caso del datore di lavoro, l'adeguatezza delle misure di prevenzione o di repressione impiegate, quando il lavoratore ha presentato indizi sufficienti per lasciare presumere l'esistenza di una forma di violenza o di persecuzione psicologica ai suoi danni.

Art. 5.

(Pubblicità del provvedimento del giudice)

1. Su istanza della parte interessata, il giudice può disporre che della sentenza di accoglimento, ovvero di rigetto, di cui all'articolo 4, sia data informazione, a cura del datore di lavoro, pubblico o privato, mediante lettera ai lavoratori interessati dell'unità produttiva o amministrativa nella quale è stato denunciato l'atto o il

comportamento di *mobbing* oggetto dell'intervento giudiziario, omettendo il nome della persona che ha subito tale atto o comportamento.

2. Se l'atto o il comportamento oggetto del provvedimento di condanna è commesso dal datore di lavoro, pubblico o privato, o si evince una sua complicità, il giudice dispone la pubblicazione della sentenza su almeno due quotidiani a tiratura nazionale, omettendo il nome della persona oggetto di *mobbing*. Le eventuali spese sono a carico del condannato.

Art. 6.

(Nullità degli atti o dei comportamenti di mobbing)

1. Gli atti o i comportamenti di *mobbing* accertati ai sensi delle procedure di cui all'articolo 4 sono nulli.

2. Sono, altresì, nulle le dimissioni presentate dal lavoratore vittima di atti o di comportamenti di *mobbing*.

Art. 7.

(Sanzioni penali)

1. In caso di azioni di *mobbing* di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *c)*, *f)*, *g)* e *h)*, e in tutti i casi in cui si determinano danni ai sensi dell'articolo 3, comma 4, che devono essere accertati dal giudice, si applicano le sanzioni previste dalle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo.

2. Dopo l'articolo 612-*bis* del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 612-*ter.* – (*Atti vessatori in ambito lavorativo*) – Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni il datore di lavoro, il dirigente o il lavoratore che nel luogo o nell'ambito di lavoro, con condotte reiterate, compie atti, omissioni o comportamenti di vessazione o di persecuzione psicologica tali da compromettere la salute o la professionalità o la dignità del lavoratore.

La pena è aumentata se dal fatto deriva una malattia nel corpo o nella mente.

La pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso a danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Il delitto è punito a querela della persona offesa. Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. Si procede, tuttavia, di ufficio nelle ipotesi di cui ai commi secondo e terzo ».

Art. 8.

(Misure di prevenzione e di vigilanza nei luoghi di lavoro)

1. Le amministrazioni dello Stato e i datori di lavoro pubblici e privati, d'intesa con le rappresentanze sindacali o con i consigli centrali, intermedi e di base dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, adottano le seguenti misure volte a prevenire e a contrastare le azioni di *mobbing*:

a) iniziative periodiche di informazione dei dipendenti anche al fine di individuare immediatamente eventuali sintomi o condizioni di discriminazioni ai sensi dell'articolo 2;

b) organizzazione, ogni sei mesi, di corsi specifici di gestione delle relazioni interpersonali o del *mobbing* affidati a soggetti, anche esterni, in qualità di consulenti,

- muniti dell'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo e di un'ampia e comprovata esperienza specifica nel settore della psicologia del lavoro;
- c) accertamento di azioni di *mobbing* nei confronti dei lavoratori, avvalendosi dei consulenti di cui alla lettera b);
 - d) corsi di prevenzione e di informazione sulle azioni di *mobbing* nei confronti dei lavoratori obbligatori e a carico del datore di lavoro per i dirigenti, per i medici competenti, per i responsabili della sicurezza aziendale, nonché per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
 - e) risoluzione delle controversie tramite la stipulazione di appositi accordi transattivi o conciliativi;
 - f) denuncia alle autorità competenti.
2. Ciascuna azienda sanitaria locale del comune capoluogo di provincia istituisce, nell'ambito della propria organizzazione amministrativa, un centro di riferimento per il benessere organizzativo nei luoghi di lavoro, costituito da specialisti di salute mentale, anche interni alla medesima azienda sanitaria locale, quali:
- a) un medico specialista in medicina del lavoro, con funzioni di coordinamento;
 - b) un esperto in *test* psicodiagnostici;
 - c) un esperto in psicologia del lavoro e delle organizzazioni;
 - d) un medico specialista in psichiatria;
 - e) uno psicoterapeuta.
3. Gli specialisti di cui al comma 2 provvedono:
- a) all'accertamento dello stato di disagio psico-sociale o di malattia del lavoratore e all'eventuale indicazione del percorso terapeutico di sostegno, cura e riabilitazione;
 - b) all'individuazione delle eventuali misure di tutela da adottare da parte dei datori di lavoro nelle ipotesi di rilevati casi di disagio lavorativo.
4. Il centro di cui al comma 2 organizza una conferenza annuale per valutare i risultati del lavoro svolto e per individuare le opportune iniziative per la riduzione o l'eliminazione delle azioni di *mobbing*.

Art. 9.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Camera dei Deputati n. 2311

Proposta di legge d'iniziativa dei deputati

Serracchiani, Carla Cantone, Gribaudo, Lepri, Mura, Soverini, Viscomi

Disposizioni per la prevenzione e il contrasto della violenza morale e della persecuzione psicologica nei luoghi e nei rapporti di lavoro (*mobbing*)

Presentata il 19 dicembre 2019

Onorevoli Colleghi ! – La presente proposta di legge ripropone l'analogo testo presentato nella scorsa legislatura dagli onorevoli Antonio Boccuzzi e altri (atto Camera n. 1606 della XVII legislatura).

L'articolo 1 indica le finalità perseguite dalla proposta di legge, cioè la prevenzione e il contrasto dell'insorgenza e della diffusione del *mobbing* nei luoghi e nei rapporti di lavoro, esplicitando che le disposizioni si applicano a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro e in tutti i settori di attività, privati e pubblici, indipendentemente dalla mansione svolta o dalla qualifica ricoperta.

L'articolo 2 introduce la definizione di *mobbing*, che consiste in tutti gli atti o comportamenti reiterati e protratti nel tempo, compiuti da datori di lavoro, capi intermedi, colleghi di pari grado o di grado inferiore, che sfociano in atti di violenza morale o di persecuzione psicologica e lesivi della salute fisica o psichica, della professionalità o della dignità del lavoratore. L'articolo elenca una serie di atti e comportamenti rientranti nella categoria di *mobbing*.

L'articolo 3 prevede che i datori di lavoro, d'intesa con i sindacati e con le rappresentanze militari, adottino le iniziative necessarie a prevenire e a contrastare il *mobbing*. Inoltre prevede la possibilità che i contratti collettivi nazionali di lavoro istituiscano appositi organismi aziendali.

L'articolo 4 dispone una procedura agevolata in sede di azione giudiziaria al fine di procedere alla cessazione del comportamento illegittimo, alla rimozione degli effetti e alla determinazione in via equitativa della riparazione pecuniaria dovuta al lavoratore per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento. L'onere della prova è posto a carico del soggetto chiamato in causa, mentre è posto a carico del datore di lavoro l'onere di dimostrare l'adeguatezza delle misure di prevenzione o di repressione impiegate, qualora il lavoratore abbia presentato indizi sufficienti a far presumere l'esistenza di un comportamento di *mobbing* nei propri confronti.

L'articolo 5 stabilisce che il datore di lavoro provvede a informare della sentenza di accoglimento, o di rigetto, i lavoratori interessati dell'unità produttiva o amministrativa nella quale si è verificato il caso di *mobbing*, omettendo il nome della vittima.

L'articolo 6 stabilisce le sanzioni, che prevedono la reclusione da tre a sei anni e una multa da 30.000 a 100.000 euro.

È stabilita, inoltre, mediante l'articolo 7, una sanzione disciplinare definita in sede di contrattazione.

L'articolo 8 prescrive la nullità degli atti o dei comportamenti di *mobbing* e delle dimissioni presentate dal lavoratore vittima degli stessi.

L'articolo 9 dispone che dalla legge non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge, in attuazione dei principi contenuti negli articoli 2, 3, 4, 32, 35 e 37 della Costituzione, stabilisce le misure atte a prevenire e a contrastare l'insorgenza e la diffusione del *mobbing* nei luoghi e nei rapporti di lavoro.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano a qualsiasi rapporto di lavoro e in tutti i settori di attività, privati e pubblici, indipendentemente dalla mansione svolta o dalla qualifica ricoperta dal lavoratore.

Art. 2.

(Definizione)

1. Ai fini della presente legge per *mobbing* si intendono tutti gli atti o i comportamenti reiterati e protratti nel tempo, compiuti da parte di datori di lavoro, capi intermedi, colleghi di pari grado o di grado inferiore, sfocianti in atti di violenza morale o di persecuzione psicologica e lesivi della salute fisica o psichica, della professionalità o della dignità del lavoratore, tra i quali rientrano in ogni caso i seguenti atti e comportamenti:

- a) licenziamento;
- b) dimissioni forzate;
- c) pregiudizio delle prospettive di carriera;
- d) minacce;
- e) pressioni o molestie psicologiche;
- f) calunnie sistematiche;
- g) maltrattamenti verbali e offese personali;
- h) atteggiamenti miranti a intimidire o avvilitare;
- i) delegittimazione della professionalità e pregiudizio delle prospettive di carriera;

- l) immotivata esclusione o marginalizzazione dall'attività lavorativa o da iniziative formative, di riqualificazione e di aggiornamento professionali;
- m) attribuzione di compiti dequalificanti ovvero di compiti esorbitanti o eccessivi rispetto al profilo professionale posseduto;
- n) impedimento sistematico e immotivato dell'accesso a notizie e a informazioni sull'ordinaria attività di lavoro;
- o) reiterate ed eccessive forme di controllo, idonee a produrre disagio.

Art. 3.

(Misure di prevenzione e di vigilanza all'interno dei luoghi di lavoro)

1. Le amministrazioni dello Stato e i datori di lavoro pubblici e privati, d'intesa con le rappresentanze sindacali e con i consigli centrali, intermedi e di base dell'Esercito, della Marina militare, dell'Aeronautica militare, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, adottano tutte le misure volte a prevenire e a contrastare gli atti e i comportamenti di *mobbing*.

2. I contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono prevedere l'istituzione di appositi organismi aziendali al fine di porre in essere le forme più adeguate di prevenzione del *mobbing* e di tutela dei lavoratori vittime di *mobbing*, in particolare mediante attività di:

- a) informazione, formazione e aggiornamento dei lavoratori;
- b) sostegno dei lavoratori;
- c) accertamento di atti o di comportamenti di *mobbing* nei confronti dei lavoratori;
- d) composizione delle controversie;
- e) denuncia alle autorità competenti.

Art. 4.

(Azioni giudiziarie)

1. Qualora siano denunciati atti o comportamenti di *mobbing*, su ricorso del lavoratore o, per sua delega, delle organizzazioni sindacali, il tribunale territorialmente competente, in funzione di giudice del lavoro, nei cinque giorni successivi alla data della denuncia, convoca le parti e assume sommarie informazioni, se ritiene sussistente la violazione oggetto del ricorso, ordina al responsabile del comportamento denunciato, con provvedimento motivato e immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo, dispone la rimozione dei suoi effetti, stabilisce le modalità di esecuzione della decisione e determina in via equitativa la riparazione pecuniaria dovuta al lavoratore per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Contro la decisione di cui al primo periodo è ammessa, entro quindici giorni dalla data della sua comunicazione alle parti, opposizione davanti al tribunale, che decide in composizione collegiale,

con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile.

2. Quando il lavoratore agisce giudiziariamente per la tutela dei suoi diritti relativi ad atti e comportamenti di *mobbing*, l'onere della prova è posto a carico del soggetto chiamato in causa.

3. È posto a carico di colui che è accusato di porre in essere un atto o un comportamento di *mobbing* l'onere di dimostrare l'inesistenza del predetto atto o comportamento o delle vessazioni lamentate, la legittimità dei comportamenti adottati e, nel caso del datore di lavoro, l'adeguatezza delle misure di prevenzione o di repressione impiegate, quando il lavoratore ha presentato indizi sufficienti per lasciare presumere l'esistenza di un atto o di un comportamento di *mobbing* ai suoi danni.

Art. 5.

(Pubblicità del provvedimento del giudice)

1. Su istanza della parte interessata, il giudice può disporre che della sentenza di accoglimento, ovvero di rigetto, di cui all'articolo 4 sia data informazione, a cura del datore di lavoro, mediante lettera ai lavoratori interessati dell'unità produttiva o amministrativa nella quale è stato denunciato l'atto o il comportamento di *mobbing* oggetto dell'intervento giudiziario, omettendo il nome della persona che ha subito tale atto o comportamento.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. Chiunque pone in essere atti o comportamenti di *mobbing* è punito, a querela di parte, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da 30.000 euro a 100.000 euro.

Art. 7.

(Responsabilità disciplinare)

1. Nei confronti di coloro che pongono in essere atti o comportamenti di *mobbing* è disposta, da parte del datore di lavoro, pubblico o privato, una sanzione disciplinare stabilita in sede di contrattazione collettiva.

Art. 8.

(Nullità degli atti e dei comportamenti di mobbing)

1. Gli atti e i comportamenti di *mobbing* accertati ai sensi delle procedure di cui all'articolo 4 sono nulli.

2. Sono, altresì, nulle le dimissioni presentate dal lavoratore vittima di atti o di comportamenti di *mobbing*.

Art. 9.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Memoria relativa all'Audizione informale presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame delle abbinare proposte di legge C. 1722, C. 1741 e C. 2311, recanti "Disposizioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo"¹

1. Da tempo in Italia si sta riflettendo sull'opportunità di introdurre una disciplina legislativa finalizzata a definire ed a contrastare le molestie morali e le violenze psicologiche in ambito lavorativo: fenomeni riconducibili al concetto di *mobbing*.

Nonostante la mancanza di una legge sul *mobbing* e quindi di una sua definizione legislativa, la giurisprudenza, fin dalla celebre sentenza del Tribunale di Torino del 16.11.1999, ha comunque fornito risposte alle complesse problematiche sottese al fenomeno, facendo leva su principi e norme fondamentali dell'ordinamento.

In particolare, il *mobbing* è stato preso in considerazione come fenomeno globalmente rilevante, attribuendosi rilievo unitario ad una serie di episodi, concretizzabili sia in atti giuridici sia in meri comportamenti materiali, succedutisi in un certo arco temporale – i quali, esaminati separatamente, potrebbero essere anche leciti o irrilevanti giuridicamente – con un netto salto qualitativo nella tutela risarcitoria della vittima.

Facendo tesoro delle più accreditate elaborazioni dottrinali, la giurisprudenza ha definito il *mobbing* come una condotta, protratta nel tempo, tenuta nei confronti del lavoratore, che si traduce, sul piano oggettivo, in sistematici e reiterati abusi, idonei a configurare una forma di terrorismo psicologico, e che si caratterizza, sotto il profilo soggettivo, per l'intenzione di arrecare danni al lavoratore medesimo da parte di uno o più aggressori, collocati in posizione superiore, inferiore o di pari grado (*mobbing* verticale, discendente o ascendente, o orizzontale).

Secondo il prevalente orientamento, quattro sono gli elementi costitutivi della fattispecie: *a)* una serie di comportamenti di carattere persecutorio – anche leciti o legittimi se considerati singolarmente – posti in essere in modo sistematico e prolungato nel tempo direttamente da parte del datore di lavoro o di un suo preposto o di altri dipendenti; *b)* l'evento lesivo della salute o della personalità del lavoratore; *c)* il nesso eziologico tra tali condotte e il pregiudizio subito dalla vittima nella propria integrità psico-fisica; *d)* l'elemento soggettivo, cioè l'intento

¹ La presente memoria è stata redatta in collaborazione con la prof.ssa Chiara Lazzari dell'Università di Urbino Carlo Bo

persecutorio unificante i vari comportamenti. Dunque il *mobbing* si presenta come uno schema aperto, realizzabile mediante varie condotte, tutte connesse dai requisiti della *sistematicità*, del *nesso causale* rispetto a eventi lesivi della salute o della personalità del lavoratore e dell'*intenzionalità persecutoria*.

Per quanto attiene specificamente al fattore psicologico, sebbene la giurisprudenza maggioritaria ribadisca l'essenzialità del dolo (dovendo la condotta essere espressione di un disegno finalizzato alla persecuzione del soggetto), un altro orientamento reputa invece sufficiente che i comportamenti siano "oggettivamente" diretti a danneggiare l'integrità e la personalità del lavoratore. D'altro canto, anche volendo privilegiare l'ottica "soggettiva", non è detto che la prova dell'intento psicologico richieda esclusivamente una specifica (e non agevole) indagine nell'ambito della sfera soggettiva del *mobber*, potendo essere fornita anche in modo indiretto, nei limiti presuntivi di cui all'art. 2729 c.c., deducendola dalle caratteristiche di ripetitività e pretestuosità delle condotte.

Sempre con riferimento alla dimensione probatoria, non va sottaciuto che ove il *mobbing* risulti inquadrabile come comportamento discriminatorio ai sensi del d.lgs. n. 215/2003 e del d.lgs. n. 216/2003 (che si occupa anche di molestie), ci si potrà avvalere del regime probatorio agevolato previsto per le controversie in materia di discriminazioni, in virtù del quale, ove il ricorrente fornisca elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, da cui si possa presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione. Peraltro, non sempre il *mobbing* è riconducibile nelle condotte discriminatorie, così come non sempre si traduce in molestie sessuali ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 198/2006.

2. Quella antidiscriminatoria, ove sia applicabile, non è l'unica tutela legislativa con cui contrastare il *mobbing* poiché talune condotte possono rilevare anche sul piano del diritto penale (diffamazione, minacce, lesioni personali, violenza privata).

Sul piano civilistico vengono in luce: le clausole di correttezza (art. 1175 c.c.) e di buona fede (art. 1375 c.c.), che limitano arbitri ed abusi nell'esercizio dei poteri datoriali; l'art. 2103 c.c. nel settore privato e l'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 nel settore pubblico per le ipotesi di demansionamento; la tutela reale di cui all'art. 18 Stat. lav. (per i lavoratori assunti prima del 7.3.2015) e la tutela reale di diritto comune (per quelli assunti dopo tale data) nel caso di un licenziamento intimato in esito ad una persecuzione datoriale e quindi nullo per motivo illecito determinante *ex art. 1345 c.c.*; l'annullamento delle dimissioni secondo i principi civilistici, ove siano state rese in uno stato di temporanea incapacità d'intendere e di volere derivante dallo stress psico-fisico cui il lavoratore è stato sottoposto (art. 428 c.c.),

o qualora siano riscontrabili gli estremi della violenza morale (art. 1434 c.c.) o della minaccia di far valere un diritto per ottenere un risultato ingiusto (art. 1438 c.c.).

Specifica e notevole rilevanza assume poi l'art. 2087 c.c., il quale prevede l'obbligo del datore di lavoro di tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro: obbligo che non si esaurisce nel rispetto dei doveri tassativamente previsti per legge in materia di sicurezza, ma impone anche l'adozione di tutte le misure d'ordine generale di volta in volta idonee a garantire, secondo la «particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica», l'integrità psico-fisica del lavoratore. Con riferimento al *mobbing*, l'importanza della norma codicistica si coglie in particolare sia per il suo riferimento alla personalità morale del lavoratore, che evoca il necessario rispetto in senso complessivo della persona che lavora, sia perché la disposizione tutela anche le ipotesi in cui la condotta illegittima sia tenuta non dal datore di lavoro, ma da un superiore gerarchico della vittima o da un pari grado, imponendo al datore di lavoro di prevenire e scoraggiare condotte analoghe fra colleghi, e di intervenire, se necessario, con le sanzioni disciplinari. Peraltro, nonostante la sua finalità prevenzionistica, l'art. 2087 c.c. è stato sovente chiamato in causa soprattutto per fondare il diritto della vittima al risarcimento del danno: dunque, una tutela *ex post*, certo necessaria, ma non sufficiente.

3. Le precedenti osservazioni evidenziano come già oggi non manchino strumenti e rimedi per contrastare i fenomeni riconducibili al *mobbing*. Peraltro, considerando le diverse modalità con cui tali fenomeni possono manifestarsi, nonché la varietà dei soggetti che possono esserne responsabili, emerge la difficoltà di apprestare una specifica disciplina che, oltre a coglierne tutte le possibili sfaccettature, sia in grado di costituire un deterrente efficace e credibile anche per quanto attiene ai delicati profili probatori.

Più in particolare, la pretesa di affrontare la questione facendo leva essenzialmente sul diritto penale, mediante la configurazione di una specifica ed autonoma fattispecie criminosa, potrebbe evidenziare i problemi di effettività che da tempo affliggono altre situazioni, stante la necessità della sussistenza dei tre elementi tipici del reato (elemento psicologico, materiale e nesso causale). Si pensi al caso della sicurezza sul lavoro, in cui, pur necessitate dai fondamentali beni in gioco, le sanzioni penali non sono state finora in grado di scongiurare preoccupanti fenomeni di illegalità, i quali, oltretutto, spesso risentono anche dalle precarie condizioni dei sistemi produttivi e dei mercati del lavoro.

Se, da un lato, appare comunque difficile rinunciare alla repressione penale almeno nei casi più gravi (connotati da evidenti intenti persecutori), da un altro lato non è credibile affrontare il problema senza la predisposizione di un'efficace sistema di prevenzione aziendale, non dovendosi oltretutto trascurare che nessuna

pena detentiva o pecuniaria né alcun risarcimento potranno mai porre adeguato rimedio alle lesioni che il *mobbing* produce alla "salute" di chi lavora. Una salute da intendere, come risulta esplicitato nel d.lgs. n. 81/2008 sulla scorta della definizione coniata dall'Organizzazione mondiale della sanità, come uno «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità».

Nel momento in cui viene declinata in relazione al lavoratore, tale dimensione unitaria bio-psico-sociale della salute evoca necessariamente lo specifico contesto entro il quale gli elementi che la compongono (fisico, mentale e sociale) rischiano di essere messi a repentaglio e richiedono tutela: tale contesto è l'organizzazione nel cui ambito opera il lavoratore, intesa non solo come sfera fisico-spaziale, ma anche come l'insieme delle regole e dei processi nel cui ambito il lavoratore effettua la propria prestazione (a prescindere dalla qualificazione del contratto mediante cui la rende: art. 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008), che costituisce la fonte primigenia di tutti i rischi. Se il conseguimento del benessere fisico, mentale e sociale del lavoratore dipende dal modo in cui è strutturata ed agisce l'organizzazione cui egli appartiene, quest'ultima deve essere concepita e strutturata in vista di quell'obiettivo, manifestandosi in questi termini quella relazione funzionale tra organizzazione e salute/sicurezza sul lavoro da tempo colta dalla migliore dottrina.

Del resto, anche nelle sue manifestazioni più odiose, il *mobbing* trae comunque alimento da un substrato organizzativo precario, connotato da evidenti disfunzioni specialmente nell'assetto delle relazioni, delle informazioni e della comunicazione, come emerge anche nella Risoluzione del Parlamento europeo del 20.9.2001. È pertanto evidente che il presupposto imprescindibile per garantire la salute dei lavoratori nella dimensione integrale di cui si è detto è rappresentato dal benessere organizzativo, vale a dire la capacità di un'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale.

4. Il fulcro di un efficace sistema per prevenire i rischi di *mobbing* è necessariamente costituito dall'obbligo del datore di lavoro, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, di valutare i rischi relativi alle situazioni di violenza morale e persecuzione psicologica nell'ambito dell'attività lavorativa e di adottare tutte le misure, anche organizzative e gestionali, necessarie ai fini della prevenzione di tali situazioni. Un obbligo che già oggi sussiste poiché, sulla scorta della direttiva quadro n. 89/391/CE, l'art. 28 riguarda *tutti* i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori intesa in senso integrale, senza che i rischi si esauriscano in quelli richiamati nella stessa norma a titolo meramente esemplificativo.

Peraltro, tra questi ultimi, sono contemplati anche i rischi da stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'Accordo europeo dell'8.10.2004. Sebbene quest'ultimo escluda dal proprio campo di applicazione la violenza e la sopraffazione sul lavoro, il legame tra stress lavoro-correlato e *mobbing* è tutt'altro che ipotetico come dimostrano sia l'art. 2 dell'Accordo interconfederale del 9.6.2008 con cui è stato recepito l'Accordo europeo del 2004, il quale considera anche le molestie e la violenza sul posto di lavoro come potenziali fattori stressogeni, sia la ricomprensione della dimensione dei "conflitti interpersonali al lavoro" tra gli elementi da prendere in considerazione per la valutazione dello stress lavoro-correlato (circolare del 18.11.2010 con le indicazioni della Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6, c. 8, lett. *m-quater*, del d.lgs. n. 81/2008). Per un altro verso, la rilevata presenza di un rischio da stress, non necessariamente provocato da conflitti interpersonali, deve essere considerata un campanello d'allarme per l'insorgenza di possibili fenomeni di *mobbing*, a cui il datore dovrà prestare attenzione in forza dell'obbligo di valutare tutti i rischi. Pertanto il datore di lavoro deve considerare tutte le disfunzionalità organizzative destinate a incidere sulla "salute" dei lavoratori (*mobbing, straining, burnout, violenza, molestie, stalking* ecc.).

Come per tutti gli altri rischi, anche la valutazione del rischio *mobbing* dovrà individuare, nel relativo documento, le adeguate misure di prevenzione e di protezione volte a far emergere tempestivamente le manifestazioni sintomatiche del *mobbing* ed a garantire una gestione trasparente e corretta dei rapporti di lavoro: quindi non solo informazioni periodiche ai lavoratori dedicate al clima aziendale e corsi di formazione specifica sulle relazioni interpersonali nei luoghi di lavoro (come prevede l'Accordo quadro del 25.1.2016 che ha recepito in l'Accordo europeo sulle molestie e la violenza nei luoghi di lavoro del 26.4.2007), ma anche eventuali misure di revisione e di modifica degli assetti organizzativi e relazionali ove si rivelino inadeguati a garantire un positivo clima organizzativo.

Un ruolo significativo riveste anche l'adozione di codici etici e di accordi sindacali, suscettibili di essere valorizzati dalla Commissione consultiva permanente per innalzare i livelli di tutela definiti legislativamente (art. 6, c. 8, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008) e, tra questi, i c.d. "accordi sul clima organizzativo", i quali – mediante codici di comportamento che stigmatizzino atteggiamenti offensivi, vessatori, persecutori, l'informazione e la formazione, l'istituzione di commissioni miste, la nomina di un fiduciario, l'obbligatoria adozione di provvedimenti disciplinari fino al licenziamento per le condotte vessatorie – mirano a scongiurare le disfunzioni organizzative, compreso il *mobbing*, con positivi effetti sulla motivazione individuale e, di riflesso, sulla produttività dell'organizzazione.

Di peculiare rilievo sono, nel settore pubblico, le previsioni del d.lgs. n. 165/2001 che impegnano le pubbliche amministrazioni a garantire pari opportunità, l'assenza di discriminazioni ed a garantire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo, rilevando, contrastando ed eliminando ogni forma di violenza morale o psichica (art. 7, c. 1), avvalendosi in particolare dell'azione dei C.U.G. (art. 57, c. 01), nonché quelle che responsabilizzano la dirigenza a realizzare ambienti di lavoro rispettosi dei principi in materia di pari opportunità, benessere organizzativo, contrasto alle discriminazioni e *mobbing* (Direttiva della Funzione pubblica del 4.3.2011; art. 13, c. 5, del Codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013).

5. Svolgendo qualche breve e necessariamente incompleta considerazione finale sulle proposte di legge oggetto della presente audizione, risulta apprezzabile l'attenzione che tutte pongono alla necessaria definizione del *mobbing* (art. 2 C. 1722, C. 1741, C. 2311), pur se potrebbe essere preferibile ricondurre le azioni che abbiano *oggettivamente* l'effetto di un peggioramento delle condizioni di lavoro idoneo a ledere la salute del lavoratore medesimo, intesa quale stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, la sua dignità e i suoi diritti.

Quanto alle previsioni relative alla speciale tutela giudiziaria di natura inibitoria (art. 5 C. 1722; art. 4 C. 1741; art. 4 C. 2311), non si dovrebbe sottovalutare la loro problematica esperibilità nel settore privato in caso di costanza di rapporto del mobbizzato. In tale settore, problemi di effettività potrebbero riguardare anche le previsioni non provviste di esplicite sanzioni relative all'obbligatorietà dell'azione disciplinare nei confronti del *mobbing* realizzato da altri lavoratori (artt. 4 e 7 C. 1722; art. 7 C. 2311; v. invece l'art. 3 C. 1741), non dovendosi peraltro trascurare che la giurisprudenza ha ritenuto responsabile *ex art.* 2087 c.c. il datore di lavoro che, venuto a conoscenza di molestie/azioni vessatorie commesse nei confronti di suoi lavoratori, non era intervenuto a loro tutela (Trib. Milano, 9.5.1998).

Per ciò che concerne le apprezzabili disposizioni volte a delineare, seppur con accenti diversi, un sistema di prevenzione (artt. 3 C. 1722; art. 8 C. 1741; art. 3 C. 2311), nelle tre proposte di legge non si rinviene tuttavia alcuna esplicitazione (neppure mediante rinvio) dell'obbligo datoriale di valutazione dei rischi di *mobbing* ai sensi degli artt. 28 e 29 del d.lgs. n. 81/2008, né dell'evidenziazione dei conseguenti adempimenti prevenzionistici nel relativo documento di valutazione, non risultando agevole considerare a tal fine, dato lo specifico tenore letterale, il riferimento in una proposta di legge ad alcune norme sanzionatorie del d.lgs. n. 81/2008 (art. 3, c. 3, C. 1741). Né risulta esplicitato alcunché in merito alla valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato sebbene lo stress lavorativo sia

talora richiamato, peraltro ai fini della identificazione del danno all'integrità psicofisica (art. 2, c. 3, C. 1722 e art. 3, c. 4, C. 1741).

Considerando l'obbligo di collaborazione con il datore di lavoro del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) ai fini della valutazione dei rischi, un implicito ed indiretto riferimento a tale valutazione potrebbe forse cogliersi là dove si prevede la competenza del Servizio di prevenzione e protezione dai rischi di cui al d.lgs. n. 81/2008 in materia di molestie morali e di violenze psicologiche e la possibilità che esso svolga le proprie funzioni in materia anche avvalendosi di appositi consulenti (art. 3, c. 3, C. 1722). Senonché, nell'ottica del d.lgs. n. 81/2008, il predetto Servizio, come il suo Responsabile, svolgono un ruolo prettamente consulenziale (di *staff*) nei confronti del datore di lavoro, non essendo ad essi ascrivibili posizioni di garanzia, come emerge dalla mancanza di sanzioni per tali soggetti nello stesso d.lgs. n. 81/2008.

Fermo restando che il silenzio di un'eventuale futura legge in materia sulla valutazione dei rischi da *mobbing* non escluderebbe l'obbligo di darvi comunque corso ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, sarebbe tuttavia assai auspicabile esplicitare a chiare lettere tale obbligo, così riconoscendo l'imprescindibile rilevanza dell'organizzazione aziendale ai fini dell'emersione dei rischi da *mobbing* e la conseguente necessità di valutarli al pari degli altri. D'altronde, un improvvido silenzio dell'eventuale legge sul *mobbing* in merito alla valutazione del relativo rischio potrebbe alimentare l'equivoco secondo cui il *mobbing* prescinde dall'organizzazione del lavoro e non richiede alcuna valutazione, non essendo tale rischio espressamente richiamato dall'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 né formalmente ricompreso nell'Accordo europeo sullo stress lavoro-correlato. Alla già rilevata fallacità di tali argomentazioni (§ 4) si aggiunge un'altra considerazione attinente alla strategia regolativa: infatti, esplicitando *apertis verbis* l'obbligo del datore di lavoro di valutare i rischi da *mobbing* (valutazione non solipsistica, ma che presuppone il coinvolgimento di altri soggetti – RSPP, medico competente e rappresentante dei lavoratori per la sicurezza –, e di cui resta traccia nel relativo documento), si costringe il primario responsabile della prevenzione, che però in astratto potrebbe anche essere uno dei potenziali agenti dell'illecito, a farsi sempre carico, in modo trasparente e in prima persona, della questione (e non solo quando altri gliela segnalino) impedendogli nei fatti di trascurarla o, peggio, di approfittare proprio dell'opacità dell'organizzazione per perpetrare azioni di *mobbing*.

Del pari, le pur apprezzabili previsioni sull'informazione e la formazione paiono sganciate da una preventiva e specifica valutazione del rischio, non essendo chiaro se quelle che responsabilizzano il datore di lavoro possano ricondursi agli obblighi informativi e formativi di cui agli artt. 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008 (indiretti segnali in tal senso parrebbero forse emergere nell'art. 3, c. 4, C. 1722 e

nell'art. 8. c. 1, lett. d, C. 1741) e non rinvenendosi comunque la previsione di conseguenze in caso di inadempimento di tali azioni. In ogni caso, anche le misure di prevenzione che coinvolgono soggetti esterni all'azienda dovrebbero essere sempre strettamente correlate a quelle interne.

In conclusione, al di là dell'opportunità di concentrare l'attenzione su di una tutela destinata ad intervenire essenzialmente *ex post*, prefigurando autonome figure di illeciti destinate a confrontarsi con delicate questioni probatorie, e tenendo conto che l'ordinamento già dispone di strumenti penalistici e civilistici atti a presidiare le conseguenze dannose del *mobbing*, un'eventuale legge dovrebbe soprattutto privilegiare un approccio regolativo teso a ricondurre la tutela contro il *mobbing* entro la cornice della specifica disciplina prevenzionistica dei rischi da lavoro finalizzata alla tutela della salute intesa in senso integrale [v. in tal senso anche la Risoluzione del Parlamento europeo sulla promozione della salute e della sicurezza sul lavoro, 2004/2205(INI)]. Ciò fra l'altro consentirebbe di ricorrere all'apparato sanzionatorio contravvenzionale che il d.lgs. n. 81/2008 appresta per reprimere le violazioni delle regole prevenzionistiche di condotta, rafforzandone così l'effettività.

Roma, 4 febbraio 2020

Prof. Paolo Pascucci

Ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo

Hanno collaborato a questo fascicolo:

Romina Allegrezza, collaboratrice nell'Università di Urbino Carlo Bo

Stefania Buoso, ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università degli studi di Ferrara

Maria Pia Cancellieri, Dirigente Medico Servizio Prevenzione Asur Marche AV 1

Francesco Comi, Funzionario legislativo e Avvocato, Servizio Avvocatura della Regione Marche

Andrea Ferruti, avvocato del Foro di Roma

Lucia Isolani, Dirigente Servizio Prevenzione Sicurezza Ambienti di Lavoro-Epidemiologia Occupazionale ASUR Marche AV3

Paolo Pascucci, professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi Carlo Bo di Urbino

Giovanni Pigliararmi, dottorando di ricerca in formazione della persona e mercato del lavoro presso l'Università di Bergamo e membro del Centro Studi Nazionale ANCL

Alessandro Romeo, consulente del lavoro in Sapri (SA) e membro del Centro Studi Nazionale ANCL

Emanuela Vittoria, ricercatrice confermata di Igiene nell'Università di Urbino Carlo Bo

Il fascicolo è stato chiuso nel mese di febbraio 2020