

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

Angelo Salento

Università del Salento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si procede, dunque, differenziando le fattispecie:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

GALLINO L.

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

KAHN-FREUND O.

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

LAZONICK W., O'SULLIVAN M.

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

MAGGI B.

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

MAZZOTTA O.

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

PASCUCCI P.

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

SALENTO A.

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

Prevenzione e sicurezza sul lavoro: un problema di metodo

Tommaso M. Fabbri

Università di Modena e Reggio Emilia

Introduzione

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

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

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

carico dei datori di lavoro e potenzia le risorse e gli strumenti ispettivi, lasciando sostanzialmente inalterato l'impianto analitico e di intervento nelle situazioni di lavoro⁴. Oppure, può trattarsi di un problema di metodo, ovvero che i metodi di analisi e di intervento sulle situazioni di lavoro a fini di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori siano concepiti e/o utilizzati in maniera inadeguata. Posto che le due possibilità non si escludono, e che è generalmente auspicabile che una prescrizione normativa sia corredata di efficaci sistemi e misure di controllo e sanzione, qui si approfondisce la seconda possibilità, e cioè si riflette sull'adeguatezza del metodo "consolidato" di analisi del lavoro e di intervento sulle situazioni di lavoro rispetto a fini di prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori sanciti dalla normativa comunitaria e nazionale.

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

Affermare l'esistenza di un metodo "consolidato" di analisi del lavoro a fini di sicurezza è in una certa misura arbitrario in quanto non esistono prescrizioni normative cogenti su come l'analisi del lavoro a fini di sicurezza debba essere svolta. Tuttavia, nella gran parte dei paesi industrializzati esiste un'agenzia governativa - in Italia l'ISPESL, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro⁵ - che ha mandato di elaborare e diffondere metodi e strumenti di analisi del lavoro e di intervento nelle situazioni di lavoro finalizzati alla prevenzione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, e le cui pubblicazioni ufficiali costituiscono pertanto un punto di riferimento autorevole per gli operatori economici e giuridici del territorio. Nel caso italiano, la validità di quel riferimento è confermata in maniera esemplare dai testi delle audizioni dei rappresentanti della Thyssen Krupp S.p.a., della ASL 1 di Torino, della Ditta C.M.A., delle compagnie assicurative Generali S.p.A., Sai Fondiaria, AXA Corporate Solution e HDI, avvenute nel

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

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

gennaio 2008 davanti alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro (www.senato.it): le persone sentite fanno infatti riferimenti diretti, palesi ancorché non esplicitati, alla “Procedura di Valutazione dei Rischi” descritta nelle Linee Guida⁶ Ispesl. In questa sede, con una dose di arbitrarietà, definiremo allora metodo “consolidato” di valutazione dei rischi la procedura descritta nelle Linee Guida, Documento n.1, Titolo I: la valutazione per il controllo dei rischi⁷. In prima battuta ne forniremo una sintetica descrizione; quindi, ne valuteremo l’adeguatezza rispetto agli obiettivi di prevenzione⁸ della salute e sicurezza delle persone al lavoro.

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

La procedura si articola in 6 fasi:

1. Fase preliminare
2. Identificazione dei fattori di rischio

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

⁷ www.ispesl.it/linee_guida/generali/linee_su_626/doc1.htm

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

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

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

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

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

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

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

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

Tavola 1: *Classificazione del rischio*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fattori di rischio e rischi

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

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

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

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

Fattori di rischio e danni

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

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

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

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

La classificazione è un’operazione che consiste nel creare, in relazione all’universo di oggetti e eventi del mondo empirico, due o più sottoinsiemi o raggruppamenti, all’interno dei quali includere o assegnare i singoli oggetti e eventi empiricamente osservati¹⁰. Quindi, come la classificazione in generale si compie con riferimento a oggetti ed eventi empiricamente osservati, così la

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

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

Conclusioni

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

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

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

inadeguato a perseguire obiettivi di prevenzione primaria. Al più, esso può condurre all'individuazione di misure di prevenzione secondaria, volte ad opporsi al rendersi attuale del danno attraverso una diagnosi precoce e grazie all'aiuto degli indicatori di esposizione al rischio¹¹.

Riferimenti bibliografici

ABBAGNANO N.

1959 *Problemi di sociologia*, Taylor, Torino.

HEMPEL C. G.

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

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

MAGGI B.

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

MARRADI A.

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

NAGEL E.

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

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