

TEORIA DELLA SICUREZZA NEGLI AMBIENTI DI LAVORO

di Arturo Carone

Ogni giorno, spesso con toni di ingiustificata rassegnazione, si parla di morti bianche e inadeguatezza della sicurezza e salute dei lavoratori e si guarda agli strumenti giuridici come la panacea di tutti i mali insiti nei rischi degli ambienti lavorativi. Ma il diritto può davvero farcela da solo in questa sfida, avviata proprio dallo sviluppo industriale, a tutela della salute umana?

Da questa iniziale domanda, nonostante la sua alquanto scontata risposta, si potrebbe far partire l'analisi teorica della metamorfosi che il diritto sta affrontando a causa di quel fenomeno generalmente definito sotto il nome di "la globalizzazione". Pur sentendo spesso parlare a riguardo della perdita dell'assolutezza della sovranità verso la relatività di questa, connessa al processo di *deregulation* del diritto, si trascura di analizzare l'evoluzione che sta vivendo la norma, la quale costituisce la manifestazione del diritto più vicina alle persone, in grado di modificare le modalità della nostra stessa vita, nonché degli ambienti in cui ci realizziamo, tra cui, ovviamente, fondamentale importanza riveste l'ambiente di lavoro. La norma in sé, creata per regolare i rapporti tra i consociati, a causa dei molteplici fattori positivi e negativi tanto esaltati e discussi dai detrattori e dai sostenitori della "globalizzazione" si mostra in affanno nel perseguire i suoi obiettivi e così si vede costretta a cercare sostegno in altre importantissime discipline

"apparentemente" distinte e inconciliabili con lo stesso diritto. Dall'economia alla medicina, dalle scienze ambientali all'ingegneria, il diritto è chiamato a studiare, al fine di regolare i ritmi frenetici che il progresso tecnologico e, conseguentemente, il mercato impongono, ritmi che spesso immettono nel lavoro persone senza un'accurata formazione o ancora senza una valutazione adeguata dei rischi negli ambienti lavorativi, causando infortuni e a volte, purtroppo, anche morte¹. La documentazione pur rappresentando uno strumento organizzativo importante, che contribuisce all'implementazione e al monitoraggio della sicurezza, non è sufficiente a garantire il rispetto delle normative a tutela della sicurezza e salute dei lavoratori². Le aziende, pubbliche o

¹ "La sicurezza e la salute negli ambienti di lavoro costituisce uno dei grandi temi con i quali deve misurarsi la nuova razionalità richiesta dall'avvento della moderna società del rischio. L'impetuoso sviluppo della tecnologia degli ultimi decenni ha infatti determinato dei cambiamenti nel sistema produttivo che hanno subito accelerazioni esponenziali, improvvise, ampie e sempre più numerose che hanno costituito la sorgente di nuovi pericoli legati all'attività lavorativa, che impongono un ripensamento degli schemi tradizionali di sicurezza del lavoro, nell'ambito di una nuova visione dell'economia di mercato, maggiormente attenta alle esigenze di protezione dei lavoratori."

Così F. SELLA, *La Costruzione giuridica della scienza: sicurezza e salute negli ambienti di lavoro*, in *Governo dell'impresa e mercato delle regole*, AA.VV. Giuffrè, Milano, 2002.

² "...Il contesto legislativo sembra voler perseguire un sistema fortemente burocratico e burocratizzato

private che siano, oggigiorno si sono notevolmente evolute al punto che la sempre più pressante “informatizzazione delle operazioni” all’interno di queste ha spinto una delle più trasversali discipline giuridiche, quale è il diritto del lavoro, a sconfinare soprattutto in uno dei suoi più importanti ambiti, quale è la legislazione sulla sicurezza. Manifestazione esplicita della volontà del diritto di approdare verso nuove discipline è l’art. 6 comma 2 del D.lgs. 231/2001 che detta: “*il dirigente adotta modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire i rischi*” ma anche il D.lgs. 81/08 che rimanda attraverso diverse normative in bianco ai sistemi di gestione appartenenti a quella cultura organizzativa che solo apparentemente ha poco a che fare col diritto³. Nel corso degli ultimi anni sono state elaborate delle linee guida per l’azienda finalizzate alla creazione di un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro⁴: tale sistema rappresenta una parte integrante della gestione generale dell’azienda e la sua elaborazione comporta di definire le modalità per individuare all’interno dell’azienda sia le responsabilità che le procedure, i processi e le risorse per la realizzazione della politica aziendale di

da interpretare attraverso un'abnorme produzione di carte scritte...destinate il più delle volte ad involvere su se stesse perché avulse da ogni visione pratica...” intervento del Prof. G. Dioguardi nel convegno organizzato da “RINA” dal titolo “Ripensando al D. Lgs. 231/01: strategie per una organizzazione” del 15/05/09.

³ Con il concetto di “modello organizzativo” s’intende un sistema operativo che consente alla struttura dell’azienda di sviluppare nel migliore dei modi il funzionamento fisiologico dei suoi processi produttivi. Esso comprende un insieme di fasi e strumenti volti a far rispettare le normative vigenti e le più adeguate prassi operative soggette a rischi.

⁴ Le linee guida elaborate da UNI INAIL non rappresentano infatti un obbligo di legge ma una decisione volontaria liberamente assunta.

prevenzione, nel rispetto delle norme di salute e sicurezza vigenti producendo contestualmente una migliore economia di gestione coinvolgendo sia i lavoratori che i rappresentanti del sistema di gestione.

Le aziende, infatti, al fine di rispettare le normative che il Legislatore impone, dovrebbero necessariamente stabilire e coordinare più programmi gestionali a partire da un’analisi “a monte” non soltanto dei rischi ma anche dei target da perseguire per poi proseguire nella valutazione periodica volta promuovere i miglioramenti, tenendo in considerazione la natura, la dimensione e la complessità dell’organizzazione, nonché, mediante un audit interno, l’identificazione dei pericoli e la valutazione dei rischi per i lavoratori.

La finalità del sistema di gestione è quella di garantire il raggiungimento degli obiettivi di salute e sicurezza in una efficace prospettiva di calcolo dei costi e dei benefici, riducendo progressivamente i costi per la sicurezza attraverso la minimizzazione dei rischi nonché migliorando i livelli di sicurezza⁵. Dalla lettura combinata del

⁵ Con il termine sistema di gestione si intende un insieme di procedure, di sistemi informativi e di sistemi informatici dedicati al governo di un processo tipicamente operativo, produttivo o amministrativo. I sistemi di gestione sono inseriti nel contesto del controllo di gestione, e - più in generale - nella teoria dei sistemi di controllo. L’obiettivo del controllo può essere: l’azione diretta sul processo, al fine di raggiungere una prestazione prefissata (controllo diretto); l’azione sugli input del processo, con un meccanismo di retroazione dall’uscita, al fine di raggiungere la prestazione prefissata (retroazione). Ulteriori sistemi di gestione organizzativi che possono essere implementati nelle organizzazioni nei diversi settori in cui operano (es. manifatturiero, alimentare, servizi, costruzioni, ecc.) in riferimento ai requisiti espressi da una serie di norme internazionali, come le ISO 9001 per i Sistemi di Gestione della Qualità e le ISO 14001 o EMAS per i sistemi di gestione ambientali. L’adesione a queste norme è

D.lgs. 231/01 nonché dell'art 30 del D.lgs. 81/08, quindi, si comprende la volontà del Legislatore di imporre al datore di lavoro la creazione di un idoneo modello di organizzazione che dev'essere adottato ed efficacemente attuato al fine di assicurare un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi garantendo il rispetto degli standard tecnici, delle attività di valutazione dei rischi, delle attività di sorveglianza sanitaria, di informazione e formazione dei lavoratori. Il sistema di gestione per essere conformemente attuato deve scandirsi in un processo dinamico la cui prima fase è lo studio iniziale dell'azienda evidenziando tutte le criticità, la seconda fase è quella della pianificazione nella quale, in base alle caratteristiche aziendali, si stabilisce una politica della salute e della sicurezza sul lavoro che: definisca gli impegni di cui si fa carico l'azienda e predisponga un piano per il raggiungimento di ciascun obiettivo individuando anche i momenti di verifica intermedi ed il personale coinvolto⁶. Il sistema di gestione deve necessariamente completarsi con un processo di controllo sull'attuazione del medesimo modello, per consentire il mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate attraverso verifiche

volontaria. Esistono, quindi, gli organismi accreditati secondo norme internazionali che rilasciano appunto la certificazione dei sistemi di gestione a seguito di verifiche ispettive condotte, secondo precisi regolamenti concordati, presso l'organizzazione richiedente.

⁶ Linee guida UNI INAIL 2000, "La politica indica la visione, i valori essenziali e le convinzioni dell'azienda sul tema della sicurezza e serve a definire la direzione, i principi d'azione e i risultati a cui tendere ed esprime l'impegno del vertice aziendale nel promuovere nel personale la conoscenza degli obiettivi, la consapevolezza dei risultati a cui tendere, l'accettazione delle responsabilità e le motivazioni".

periodiche nonché, alla luce delle non conformità rilevate, per permettere l'esecuzione delle azioni correttive e preventive e delle eventuali modifiche consentendo all'occorrenza di modificare anche le politiche prefissate. In occasione di eventuali mutamenti dell'organizzazione delle attività, o qualora siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro in caso di progresso scientifico e tecnologico (secondo il principio B.A.T. "*best available technologies*") il modello organizzativo dovrà necessariamente subire variazioni. Secondo momento di studio della metamorfosi del diritto è il graduale passaggio dall'*hard law* alla *soft law* e dei successivi passi che ne conseguono: le certificazioni infatti, sono sempre più prese in considerazione nei bandi pubblici mediante l'attribuzione, in fase di valutazione dei progetti, di punteggi aggiuntivi nonché, nel rispetto del principio di semplificazione amministrativa sancito dal D.lgs. 241/90 consentono la dilazione dell'efficacia di determinate autorizzazioni. In questo contesto sulla spinta anche della *Lex mercatoria*, trovano un ruolo di fondamentale importanza i sistemi di certificazione, i quali costituiscono forme di istituzionalizzazione della fiducia collettiva in quanto traggono la loro legittimazione non solo dagli ordinamenti nazionali o sopranazionali, ma soprattutto dalla stessa funzionalità del sistema che si struttura sui meccanismi di mercato, di credibilità e di autorevolezza, sia da parte di chi effettua concretamente la certificazione, ma anche da parte di chi è preposto al controllo dei certificatori. I consumatori del villaggio globale, ad esempio, in modo sempre

più insistente ricercano un determinato prodotto o servizio che contestualmente alla qualità riesce a trasmettere chiarezza sulle modalità con cui questo si sia realizzato, premiando non più l'azienda con la migliore strategia di marketing ma quella con maggiore responsabilità etica e che nello specifico s'impegnano per sicurezza degli ambienti sia interni che esterni. Il diritto moderno infatti pur di non perdere terreno ha rilanciato il ruolo dell'etica, incentivando l'adesione volontaria a schemi gestionali in grado di far rispettare le normative vigenti rendendo più efficiente l'azienda e di offrire anche maggiori certezze sia ai lavoratori che ai consumatori. Le certificazioni hanno come loro *ratio* sia quella di rendere pubblicamente visibili gli sforzi dell'azienda nell'applicazione di uno o più sistemi di gestione per fini di responsabilità sociale, sia quella di colmare i gap del diritto, proprio in quelle norme in cui s'impone al datore di lavoro l'utilizzo di strumenti di gestione senza specificare quali⁷. In tema di tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro, certificazioni come la OHSAS 8001⁸, ad

⁷ Si veda *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, a cura di F. FRACCHIA, Egea Milano, 2006.

⁸ La sigla OHSAS significa *Occupational Health and Safety Assessment Series* ed identifica uno standard internazionale che fissa i requisiti che deve avere un sistema di gestione a tutela della Sicurezza e della Salute dei Lavoratori. Al fine dell'attuazione puntuale del sistema di gestione è opportuno coinvolgere i dipendenti richiedendo anche il loro sostegno attraverso le loro conoscenze e la loro esperienza per raccogliere osservazioni utili, la circolazione delle informazioni all'interno dell'azienda rappresenta infatti un elemento fondamentale a garanzia di adeguati livelli di consapevolezza ed impegno riguardo alla politica adottata in tema di sicurezza sul lavoro. La verifica dello schema di certificazione OHSAS 18001 analizza l'applicazione volontaria, all'interno di un'organizzazione, di un sistema che permette di

es., contestualmente presuppongono la puntuale realizzazione della normativa sulla sicurezza e impongono l'utilizzo dei migliori sistemi di gestione. e hanno finalità premiali sia per l'impatto positivo legato al marketing sia per quello legato all'ottenimento di punteggi aggiuntivi nei bandi pubblici.

Alla luce di quanto visto si deve necessariamente prendere atto che la sicurezza negli ambienti di lavoro non si ottiene solo con le leggi più rigorose, non si produce neanche con le carte e la burocratizzazione dei processi produttivi, ma anche mediante strumenti attuativi delle leggi come i sistemi di organizzazione che devono prendere vita sia dal diritto ma soprattutto dallo studio delle attività lavorative al fine di renderle conformemente adeguate ai mutamenti degli ambienti lavorativi.

Emerge infine con chiarezza un processo di estensione delle norme verso i modelli organizzativi, delineando la presenza di due realtà opposte⁹ come quella giuridica e quella scientifica ma mai così vicine, il diritto quindi non può considerarsi sconfitto, ma necessita sempre più di mettere in campo nuove forze, nuove discipline che trasversalmente formano un gioco di squadra al fine di tutelare salute sempre e comunque nella concreta attuazione dell'art 32 della nostra Carta costituzionale.

garantire adeguato controllo riguardo la Sicurezza e la Salute dei Lavoratori, oltre al rispetto delle norme cogenti.

⁹ *“Il mondo delle organizzazioni e il contesto legislativo che le dovrebbe regolamentare esprimono due realtà fra loro spesso in dissonanza che interpretano due culture divise da una dicotomia che appare molto più profonda di quella messa in evidenza da Charles Snow fin dal 1959, quando discusse di cultura umanistica separandola da quella scientifica”* intervento sempre del Prof. Dioguardi, nel convegno organizzato da “RINA” di cui alla precedente nota 1.