

# Salute e sicurezza sul lavoro

Tutele universali  
e nuovi strumenti regolativi  
a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008

a cura di  
**Paolo Pascucci**

con la collaborazione di  
**Luigi La Peccerella e Riccardo D'Alia**

## **Diritto del Lavoro**

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,  
INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

Collana fondata da Giuseppe Pera  
Diretta da Franco Liso, Luca Nogler  
e Silvana Sciarra

**FRANCOANGELI**



*Collana fondata da Giuseppe Pera*

*Diretta da Franco Liso, Luca Nogler e  
Silvana Sciarra*

**Comitato scientifico:** Maria Vittoria Ballestrero (Università di Genova) – Luisa Corazza (Università del Molise) – Nicola Countouris (University College London) – Riccardo Del Punta (Università di Firenze) – Bruno De Witte (University of Maastricht) – Maximilian Fuchs (Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt) – Antonio Lo Faro (Università di Catania) – Magdalena Nogueira Guastavino (Universidad Autónoma de Madrid) – Paolo Pascucci (Università di Urbino) – Roberto Pessi (Università Luiss Guido Carli) – Roberto Romei (Università di Roma 3) – Valerio Speciale (Università di Pescara) – Quanxing Wang (Shanghai University of Finance and Economics)

**Redazione:** Maria Paola Aimo (Università di Torino) – Matteo Borzaga (Università di Trento) – Orsola Razzolini (Università di Genova)

I contributi pubblicati sono sottoposti a referaggio anonimo "double blind"

Con l'integrazione innescata dalla globalizzazione dei mercati economici e finanziari, il diritto del lavoro è entrato dovunque in una fase di ripensamento dei propri presupposti sistematici e valoriali. I sistemi nazionali tendono a integrarsi in quelli sovranazionali e si affermano nuove relazioni transnazionali, che richiedono di essere individuate, analizzate e regolamentate con strumenti vincolanti e non.

La prestigiosa Collana di diritto del lavoro, già diretta dall'indimenticato Giuseppe Pera, viene così riattivata in un contesto che presenta forti elementi di novità, sia dal punto di vista dei fenomeni regolati, sia delle risposte regolative, sia della metodologia d'analisi.

La Collana, aperta a contributi relativi a tutti i sistemi giuridici, intende favorire il confronto con le nuove prassi internazionali e con l'analisi economica, nella prospettiva di misurare le conseguenze delle diverse scelte regolative. I direttori auspicano che il confronto tra sistemi nazionali di diritto del lavoro possa essere il frutto di analisi comparate metodologicamente corrette, aperte all'analisi del contesto socio-economico, culturale e antropologico di riferimento.

Nella consapevolezza che il diritto del lavoro oggi non possa prescindere da un dialogo sistematico con le altre discipline giuridiche, né da un confronto con l'evoluzione del pensiero giuridico nel contesto europeo e "mondiale", la Collana intende ospitare contributi di studiosi non solo italiani ed è aperta alla prospettiva di pubblicazioni in lingue diverse. Per raggiungere questi obiettivi, la Collana ospita nel comitato scientifico studiosi di varie nazionalità, in modo che siano rappresentate le culture accademiche delle differenti parti del pianeta.

La Collana vuole, inoltre, contribuire a un'esigenza di rinnovamento che è ormai ampiamente avvertita nell'accademia italiana e dedica la massima attenzione alla verifica della qualità dei prodotti scientifici, utilizzando rigorosi criteri di valutazione.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

# Salute e sicurezza sul lavoro

Tutele universali  
e nuovi strumenti regolativi  
a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008

a cura di  
**Paolo Pascucci**

con la collaborazione di  
**Luigi La Peccerella e Riccardo D'Alia**

**Diritto  
del Lavoro**

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,  
INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

**FRANCOANGELI**

Il volume raccoglie le relazioni e gli interventi presentati nella seconda e nella terza giornata del Seminario nazionale dell'Avvocatura generale dell'Inail, organizzato a Roma, nei giorni 12-14 dicembre 2018, presso la Direzione nazionale dell'Inail, con il patrocinio del Consiglio nazionale forense e con la collaborazione scientifica dell'Osservatorio "Olympus" dell'Università di Urbino Carlo Bo per il monitoraggio della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro.

Volume pubblicato grazie al contributo dell'Osservatorio "Olympus" del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino Carlo Bo.

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>1. Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro, di Paolo Pascucci</b>	pag. 11
1. Premessa metodologica	» 11
2. Genesi e finalità del d.lgs. n. 81/2008: a) la genesi	» 12
2.1. segue: b) le principali finalità del d.lgs. n. 81/2008	» 13
3. Ritardi, criticità e esigenze di interventi: a) l'ambito oggettivo di applicazione	» 14
3.1. segue: b) il sistema istituzionale	» 15
3.2. segue: c) l'ambito soggettivo di applicazione	» 17
3.3. segue: d) alcune questioni relative al sistema di prevenzione aziendale	» 19
4. Sicurezza sul lavoro e riforme del diritto del lavoro	» 23
5. Conclusione	» 26
<b>2. Le conseguenze delle trasformazioni nella struttura occupazionale e nei processi produttivi in Italia sui profili infortunistici, di Emmanuele Pavolini</b>	» 31
1. Introduzione	» 31
2. Le trasformazioni nel mercato del lavoro e nella struttura produttiva	» 31
3. L'insoddisfacente risposta del <i>welfare</i> italiano alle trasformazioni nel mercato del lavoro e nella struttura produttiva	» 39
4. Le possibili conseguenze delle trasformazioni in atto nell'economia e della limitata capacità di risposta pubblica: che cosa possiamo aspettarci sotto il profilo degli infortuni sul lavoro	» 40
5. Conclusioni	» 43

<b>3. Salute e sicurezza dei lavoratori della <i>gig economy</i>, di <i>Francesca Malzani</i></b>	pag. 45
1. Il contesto di riferimento	» 45
2. Il caso dei <i>riders</i>	» 49
3. Uno statuto di tutela oltre la subordinazione	» 51
4. La tutela prevenzionistica come presidio irrinunciabile per chi opera all'interno dell'organizzazione digitale	» 57
5. Un modello di gestione per i nuovi lavori. Spunti di discussione	» 59
<b>4. Valenze combinatorie pluriordinamentali del d.lgs. n. 81/2008, di <i>Mario Esposito</i></b>	» 67
1. Premessa	» 67
2. Il coordinamento della tutela a livello internazionale	» 67
3. Il d.lgs. n. 81/2008	» 69
<b>5. La vigilanza sulla sicurezza sul lavoro tra razionalizzazione e coordinamento, di <i>Gaetano Natullo</i></b>	» 71
1. Obiettivi dell'intervento. Valutazione dell'assetto normativo e della sua implementazione	» 71
2. La vigilanza in materia di salute e sicurezza ( <i>SeS</i> ) nell'ambito della vigilanza sul lavoro	» 71
3. Cenni comparati	» 76
4. Organi e funzioni di vigilanza sulla salute e sicurezza in Italia, oggi	» 76
5. I crocevia del sistema: a) il coordinamento/collaborazione istituzionale; b) il coordinamento multi-livello (nazionale, territoriale)	» 78
6. Possibili sviluppi tra ulteriori razionalizzazioni e maggior coordinamento	» 79
<b>6. La valutazione di tutti i rischi, di <i>Luciano Angelini</i></b>	» 81
1. Considerazioni introduttive	» 81
2. Valutazione dei rischi e semplificazione delle misure prevenzionali	» 82
3. Valutazione dei rischi e definizione del debito di sicurezza	» 84
4. segue: valutazione dei rischi, obblighi di sicurezza, ripartizione delle responsabilità	» 87
5. Il modello di valutazione dei rischi nella direttiva quadro n. 89/391/CEE e la sua imperfetta attuazione nel d.lgs. n. 626/1994. Il ruolo della Corte di giustizia	» 90
6. La "nuova" procedimentalizzazione della valutazione dei rischi nel d.lgs. n. 81/2008 e nel d.lgs. correttivo n. 106/2009	» 93

6.1. La valutazione del rischio stress lavoro-correlato	pag. 95
6.2. Valutazione dei rischi e lavori flessibili	» 97
6.3. Valutazione dei rischi e modelli di organizzazione e gestione	» 98
7. Il documento di valutazione dei rischi	» 99
7.1. Il difficile superamento dell'autocertificazione. Le procedure standardizzate	» 102
7.2. Il documento di valutazione dei rischi interferenziali	» 103
8. Obblighi di valutazione/documentazione dei rischi e regime sanzionatorio	» 104
9. Le "semplificazioni" degli adempimenti in sicurezza nel c.d. <i>Jobs Act</i>	» 107
<b>7. I "consulenti" del datore di lavoro, di Chiara Lazzari</b>	» 115
1. Considerazioni introduttive e delimitazione del campo d'indagine	» 115
2. La natura consulenziale dei compiti del RSPP	» 116
3. La responsabilità del... responsabile nell'elaborazione giurisprudenziale	» 119
4. Questioni problematiche: la delega di funzioni conferita al RSPP	» 122
5. Il ruolo consulenziale del medico competente nel sistema di prevenzione aziendale: profili critici	» 124
6. Considerazioni conclusive	» 127
<b>8. Buone prassi in materia di sicurezza sul lavoro e art. 2087 c.c., di Martina Vincieri</b>	» 131
1. Premessa	» 131
2. Art. 2, c. 1, lett. v, del d.lgs. n. 81/2008 e art. 2087 c.c.: quale raccordo?	» 132
3. Il ruolo e l'attività della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro	» 133
4. Buone prassi validate e art. 2087 c.c.	» 136
5. I richiami espliciti alle buone prassi contenuti nel d.lgs. n. 81/2008	» 138
6. Buone prassi non validate e loro efficacia giuridica	» 139
7. Osservazioni conclusive	» 141
<b>9. Brevi spunti di riflessione sui modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro, di Alberto Andreani</b>	» 143
1. A cosa serve un sistema di gestione?	» 143
2. Repressione o prevenzione?	» 144
3. L'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008	» 145



4. L'importanza dell'organizzazione	pag. 147
5. Il d.lgs. n. 81/2008 è un sistema di gestione?	» 148
<b>10. Le politiche per la prevenzione in materia di salute e sicurezza</b> , di <i>Ester Rotoli, Stefano Signorini, Ghita Bracaletti</i>	» 151
1. La normativa internazionale	» 151
2. Il sistema di salute e sicurezza delineato dalle direttive dell'Unione Europea	» 154
3. I programmi d'azione comunitari e le strategie sulla salute e la sicurezza sul lavoro	» 156
4. La normativa nazionale	» 158
5. Il sistema istituzionale: le pubbliche amministrazioni e gli enti	» 162
6. L'informazione, l'assistenza e le attività promozionali	» 167
7. Il sistema della prevenzione	» 170
<b>11. La responsabilità penale personale e la sicurezza del lavoro: costanti e variabili</b> , di <i>Bruno Giordano</i>	» 177
1. Sicurezza del lavoro e funzione rieducativa della pena	» 177
2. Le contravvenzioni, la prescrizione, i controlli	» 178
3. La funzione effettivamente rieducativa della pena nel sistema preventivo-repressivo delle contravvenzioni lavoristiche	» 179
4. La pena funzionale	» 180
5. I delitti colposi del lavoro, la sospensione condizionale della pena	» 182
<b>12. La responsabilità degli enti in materia di sicurezza del lavoro: spunti per un bilancio</b> , di <i>Salvatore Dovere</i>	» 185
1. Introduzione	» 185
2. La <i>querelle</i> intorno ai criteri oggettivi di imputazione all'ente del reato colposo di evento	» 186
3. L'orizzonte giurisprudenziale: il piano delle premesse...	» 187
4. ... e quello delle conclusioni	» 188
5. Conclusioni	» 195
<b>13. Rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e nuovi scenari del mondo del lavoro</b> , di <i>Marco Lai</i>	» 201
1. Il contesto (a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008)	» 201
2. Il ruolo ed i poteri del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; i nuovi ambiti di intervento	» 204
3. Evoluzione tecnologica, cambiamenti organizzativi e rappresentanza per la sicurezza	» 208

<b>14. L'universalizzazione delle tutele tra d.lgs. n. 81/2008 e d.P.R. n. 1124/1965, di Luigi La Peccerella</b>	pag.	219
1. L'ambito soggettivo di tutela del d.lgs. n. 81/2008	»	219
1.1. Dieci anni dopo, l'impostazione universalistica della tutela della salute e sicurezza sul lavoro è posta in crisi dalle evoluzioni nel mondo del lavoro?	»	220
1.2. L'universalizzazione delle tutele del d.lgs. n. 81/2008 è ancora attuale	»	222
2. L'ambito soggettivo delle tutele di cui al d.P.R. n. 1124/1965	»	222
2.1. Le esclusioni espresse	»	223
2.2. La crisi della logica selettiva	»	224
2.3. Rilevanza della qualificazione giuridica del rapporto di lavoro	»	226
2.4. Verso la piena attuazione del precetto costituzionale	»	227
<b>Abbreviazioni</b>	»	229
<b>Gli autori</b>	»	231



# *1. Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro*

di Paolo Pascucci

## **1. Premessa metodologica**

Questa relazione, dedicata al decennale del d.lgs. n. 81/2008, si articola in tre punti.

In primo luogo, proporrò una breve ricostruzione della genesi del d.lgs. n. 81/2008 e dei suoi principali obiettivi.

In secondo luogo, soffermerò l'attenzione su alcuni ritardi applicativi della disciplina legislativa<sup>1</sup> e su certi elementi di quest'ultima, su cui, alla luce dell'esperienza di questi dieci anni, appare indifferibile un intervento del legislatore che, senza stravolgere l'impianto e la filosofia regolativa del d.lgs. n. 81/2008, consenta di portare a più completa maturazione alcune intuizioni del suo originario disegno regolativo.

Infine, tenterò di evidenziare le possibili ricadute sul piano della speciale tutela della sicurezza sul lavoro di alcune riforme intervenute in questi dieci anni nel diritto del lavoro generale, il che evoca quella che appare una delle maggiori criticità del complesso processo di ri-regolazione dei rapporti di lavoro finalizzato a fronteggiare l'impatto sul versante occupazionale della pesantissima crisi economica internazionale: vale a dire la mancanza di sistematicità nei vari interventi di riforma.

In effetti, sarebbe imperdonabile dimenticare come il d.lgs. n. 81/2008 vide la luce proprio a ridosso dell'insorgenza di quella crisi finanziaria che tuttora affligge la nostra economia<sup>2</sup>. E sarebbe ingiustificabile trascurare che l'applicazione del decreto si è andata dipanando in parallelo con gli effetti di quella crisi sui sistemi produttivi e sull'organizzazione del lavoro.

<sup>1</sup> Pascucci, 2017a, 91 ss.; Pascucci, 2018, 1 ss.

<sup>2</sup> Aa.Vv., 2014.

## 2. Genesi e finalità del d.lgs. n. 81/2008: a) la genesi

Celebrare un anniversario di una legge obbliga a ricordare i principali motivi della sua nascita.

Tra questi va annoverata, da un lato, la consapevolezza di come i pur importanti provvedimenti regolativi precedenti non fossero stati in grado di rimarginare la perdurante piaga infortunistica e di come un simile obiettivo non potesse prescindere dalla riorganizzazione e ricomposizione del quadro regolativo, eccessivamente frammentato e dispersivo. D'altro canto, l'esigenza di un testo unico in materia era stata preconizzata fin dalla riforma sanitaria emanata trent'anni prima: quella l. n. 833/1978 del cui quarantesimo anniversario quest'anno non molti si sono ricordati.

Da un altro lato, la necessità di una nuova disciplina complessiva della sicurezza sul lavoro si giustificava in considerazione dei profondi mutamenti dell'organizzazione produttiva e del mercato del lavoro, emersi, sotto la spinta della globalizzazione e dell'innovazione tecnologica, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 626/1994.

Dieci anni fa, proprio in rappresentanza di "Olympus", ebbi l'opportunità di partecipare ai lavori del tavolo tecnico inter-istituzionale che si cimentò nella stesura del Titolo I del d.lgs. n. 81/2008. Per uno strano paradosso, il turbolento clima politico dell'epoca che portò allo scioglimento anticipato della XV Legislatura non impedì di attuare la delega con cui la l. n. 123/2007 aveva conferito al Governo il compito di provvedere al riassetto ed alla riforma delle norme vigenti, mediante il loro riordino e coordinamento in un unico testo normativo<sup>3</sup>.

Se per un verso può apparire paradossale che la litigiosa maggioranza che sosteneva il secondo Governo Prodi sia riuscita a realizzare quell'unificazione normativa invano ricercata per trent'anni, per altro verso non va dimenticato che a sospingere in porto il d.lgs. 81/2008 fu soprattutto il vento gravido di fumo che nella notte del 6 dicembre 2007 si levò dall'acciaieria torinese della ThyssenKrupp. Senza l'indignazione sollevata dall'assurdo sacrificio di sette operai morti carbonizzati per la scelta omicida dell'impresa di non investire più nelle elementari misure di sicurezza antincendio, probabilmente anche quella volta l'ansia di riforma si sarebbe arenata.

Ne sortì uno straordinario impegno di tutte le istituzioni – statali e regionali – che unirono le forze, come raramente accade, per attuare la delega, sotto la spinta politica determinante del Ministro del lavoro Cesare Damiato e del Coordinamento tecnico delle Regioni.

<sup>3</sup> Pascucci, 2017b, 17 ss.

Uno sforzo comune da cui emerge una plastica immagine della realizzazione di quel principio di leale collaborazione che la nostra Corte costituzionale caldeggia quando su di una determinata disciplina insistono competenze legislative diverse<sup>4</sup>.

### *2.1. segue: b) le principali finalità del d.lgs. n. 81/2008*

Il decreto delegato approvato nella primavera del 2008 a Camere ormai sciolte prendeva il posto del d.lgs. n. 626/1994, mirando, seppur in una logica di continuità con i principi fondamentali di quest'ultimo, del resto ancorati alla direttiva quadro comunitaria n. 89/391/CEE, a perseguire, fra l'altro, questi principali obiettivi:

1) estendere il più possibile, mediante un'unificazione normativa, la disciplina prevenzionistica a tutte le attività lavorative ed a tutte le tipologie contrattuali emerse nel frattempo nel mercato del lavoro (art. 3), accreditando una dimensione universalistica del concetto di lavoratore (art. 2, lett. *a*), incentrata, più che sul tipo negoziale, sull'inserimento funzionale della prestazione nell'organizzazione del datore di lavoro<sup>5</sup>;

2) la valorizzazione del precetto eurounitario di valutare tutti i rischi mediante il superamento della loro esclusiva concezione oggettivistica e vetero-industrialistica e la considerazione sia dei rischi "soggettivi" (legati o alle caratteristiche personali dei lavoratori – come l'etnia, il genere e l'età – o alla tipologia del contratto con cui rendono la propria prestazione), sia dei rischi psicosociali (primi fra tutti quelli collegati allo stress-lavoro correlato<sup>6</sup>) (art. 28): e ciò, in coerenza con la dimensione bio-psico-sociale della nozione di "salute" accolta dal d.lgs. n. 81/2008 (art. 2, lett. *o*);

3) accentuare la rilevanza del principio di effettività nell'identificazione dei titolari della varie posizioni di garanzia, evidenziando a tal fine, in capo ai soggetti che affiancano il datore di lavoro<sup>7</sup>, l'importanza delle competenze (art. 2, lett. *d e e*), la cui acquisizione dipende sempre più strettamente da una formazione concepita non più come semplice adempimento formale, bensì come processo educativo volto a modificare gli abiti mentali e comportamentali (art. 2, lett. *aa*, e art. 37)<sup>8</sup>;

4) rafforzare il sistema di prevenzione quando l'attività dell'impresa si articola e si frammenta mediante il ricorso ad appalti e subappalti, i quali, là

<sup>4</sup> Campanella P., 2010, 415 ss.; Natullo G., 2011, 1077 ss.

<sup>5</sup> Pascucci, 2008, 35 ss.

<sup>6</sup> Nunin, 2012; Angelini, 2014; Fraccaroli, Depolo, 2017, 639 ss.

<sup>7</sup> Lazzari, 2015a.

<sup>8</sup> Pascucci, 2011.

dove si inseriscono nello stesso ciclo produttivo del committente, fanno emergere insidiosi rischi interferenziali in aggiunta a quelli tipici dei vari operatori (art. 26)<sup>9</sup>;

5) rendere più nitida rispetto al passato l'importanza dell'organizzazione<sup>10</sup> per la costruzione di un efficace sistema di prevenzione aziendale, come emerge, da un lato, dalla previsione sul contenuto del documento di valutazione dei rischi (che impone di individuare i ruoli dell'organizzazione aziendale che debbono provvedere ad attuare le misure di prevenzione e di protezione: art. 28, c. 2, lett. *d*) e, dall'altro lato, dal particolare risalto attribuito all'adozione ed all'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro, la cui efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 (art. 30) costituisce un segnale inequivoco di come l'adempimento dei complessi precetti prevenzionistici non possa prescindere da un metodo organizzato sulla base di procedure trasparenti e tracciabili, contrastando la frequente opacità dell'organizzazione aziendale<sup>11</sup>;

6) l'edificazione di un complesso sistema istituzionale della prevenzione (art. 5 e ss.) fondato sulla partecipazione di attori pubblici e privati e sulla consapevolezza che, senza la costruzione di una seria ed efficace "politica" prevenzionistica – basata sull'individuazione di obiettivi strategici e dei vari strumenti necessari per perseguirli, – vani sarebbero tutti gli sforzi per ridurre i perduranti elevati tassi infortunistici e tecnopatici<sup>12</sup>.

### **3. Ritardi, criticità e esigenze di interventi: a) l'ambito oggettivo di applicazione**

Pur non essendo un vero e proprio "testo unico", il d.lgs. n. 81/2008 ha tuttavia assorbito la maggior parte delle disposizioni vigenti in materia. Le altre speciali discipline ancora in vigore (per le attività a bordo delle navi, nei porti, nelle ferrovie) avrebbero dovuto essere oggetto di un coordinamento con il d.lgs. n. 81/2008, che tuttavia non c'è mai stato e del quale si avverte tuttora l'esigenza.

Sta di fatto che l'"unicità sostanziale" della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 81/2008, per quanto attiene ai principi generali del sistema preven-

<sup>9</sup> Bonardi, 2013.

<sup>10</sup> Come da tempo intuito dalla miglior dottrina: Montuschi, 1989.

<sup>11</sup> Pascucci, 2011b.

<sup>12</sup> L'esigenza di un sistema istituzionale capace di progettare e gestire una politica della prevenzione emerge nitidamente nelle fonti internazionali: v., in particolare, le convenzioni Ilo n. 155/1981 e n. 187/2006.

zionistico, enfatizza l'esigenza di estendere i suoi principi anche là dove ancora vigono regole pregresse. Il che vale anche per quelle pubbliche amministrazioni per le quali il d.lgs. n. 81/2008 ha preconizzato una disciplina regolamentare di adeguamento in ragione di particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative (art. 3, c. 2). E a tale proposito balza agli occhi come in importanti realtà, come l'università, ad esempio la disciplina applicabile emerga ancora da decreti ministeriali risalenti alla fine degli anni novanta adottati alla luce del d.lgs. n. 626/1994, i quali evidenziano la propria inadeguatezza rispetto alle innovazioni del d.lgs. n. 81/2008<sup>13</sup>.

L'inesorabile scorrere del tempo acuisce la distanza tra quelle regole della fine del vecchio secolo e quelle apparse nel primo decennio del nuovo, le quali, pur se in una logica di continuità, hanno introdotto non poche innovazioni rispetto al d.lgs. n. 626/1994.

Ciò induce a chiedersi come possano conciliarsi i nuovi principi con regole vecchie di vent'anni emanate in un contesto che non ne poteva tener conto. Come si dovrebbe interpretare oggi una regola di un vecchio decreto ministeriale degli anni novanta che disciplini un obbligo legale sussistente allora come ora, ma oggi ampiamente ridisegnato nel nuovo contesto ordinamentale (si pensi alla valutazione dei rischi o alla formazione)? Esemplificando ulteriormente, ove uno di quei vecchi decreti prevedesse la delegabilità di certe funzioni, si potrebbe forse lontanamente ipotizzare che tali deleghe oggi possano essere conferite al di fuori della specifica cornice regolativa predisposta dall'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008?

### *3.1. segue: b) il sistema istituzionale*

Un'altra delicata questione riguarda la realizzazione del sistema istituzionale. L'idea di creare un assetto politico-istituzionale in grado di governare e coordinare le politiche della prevenzione, partorita in un clima di leale collaborazione tra Stato e Regioni, si è poi dovuta misurare con vari aspetti critici, a cominciare dall'improvviso mutamento di quel clima in seguito alla emersione di una diversa maggioranza politica immediatamente dopo l'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, per proseguire con le difficoltà incontrate dai vari attori istituzionali nel gestire adeguatamente i vari organismi istituiti dal d.lgs. n. 81/2008 e con alcune modifiche legislative.

Basterà qui ricordare l'improvvido "esilio" nel 2013 del Comitato di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 81/2008 (la cabina di regia del sistema con compiti di

<sup>13</sup> Pascucci, 2016a, 1 ss.



indirizzo e valutazione delle politiche attive e di coordinamento nazionale delle attività di vigilanza) nel “Comitato tecnico sanitario” del Ministero della salute<sup>14</sup>: esilio terminato solo con il d.lgs. n. 151/2015.

O si pensi, in esito alle modifiche apportate dallo stesso d.lgs. n. 151/2015, al prolungato stallo dell’attività della Commissione consultiva permanente di cui all’art. 6, il cui ruolo è fondamentale per l’applicazione in pratica della disciplina legislativa, come è già avvenuto con la definizione delle procedure standardizzate per la valutazione dei rischi, delle procedure per la valutazione dei rischi da stress lavoro correlato e delle indicazioni per l’adozione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro per le piccole imprese. Ed è auspicabile che, come prevede l’art. 30, c. 5, la Commissione consultiva attribuisca quanto prima anche alla nuova norma internazionale UNI ISO 45001:2018 la presunzione di conformità ai requisiti dello stesso art. 30.

Un’altra criticità riguarda l’endemica asimmetria di funzionamento ed operatività, a seconda dei diversi territori, dei Comitati regionali di coordinamento di cui all’art. 7<sup>15</sup>.

E tutt’altro che irrilevante si è rivelata la lunghissima attesa (otto anni) del regolamento necessario per la definizione delle regole tecniche per il funzionamento del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP)<sup>16</sup>, strumento strategico per l’organizzazione e la circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone pratiche utili a favorire la promozione e la tutela della salute e sicurezza sul lavoro (art. 8). Basti pensare, tra l’altro, all’importanza delle banche dati delle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 758/1994 ai fini dell’effettiva applicazione di quella parte dell’art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 che consente la sospensione dell’attività imprenditoriale a fronte di gravi e reiterate violazioni della disciplina prevenzionistica.

Quanto alla vigilanza pubblica, il d.lgs. n. 81/2008 ha tenuto conto assai più del criterio di delega del “coordinamento” che di quello della “razionalizzazione” delle attività di vigilanza, uscendone confermato un variegato sistema delle competenze (art. 13)<sup>17</sup>.

Per altro verso, destano perplessità le riserve di competenza esclusiva che, in alcuni specifici settori, sono attribuite ad organismi di vigilanza di incerta indipendenza, con l’esclusione di qualsiasi ruolo delle Asl sebbene l’art. 13, c. 4, prevedendo che la vigilanza debba essere sempre esercitata nel rispetto del coordinamento di cui agli artt 5 e 7, indirettamente evochi la

<sup>14</sup> V. art. 2, c. 1, lett. n, del d.P.R. n. 44/2013.

<sup>15</sup> Aa.Vv., 2015.

<sup>16</sup> V. l’intervento di Rotoli, Signorini, Bracaletti in questo volume.

<sup>17</sup> V. l’intervento di Natullo in questo volume.

necessità almeno di un raccordo con gli organismi cui la legge assegna la competenza prioritaria a vigilare.

Infine, non va dimenticato il ritardo con cui è stato avviato il lavoro della Commissione per gli interpelli di cui all'art. 12, nonché il lungo stallo della sua attività dopo l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro. L'attività di interpretazione di questa Commissione risulta fondamentale non solo per la complessità della disciplina prevenzionistica con cui deve confrontarsi, ma anche perché le risposte che essa fornisce ai quesiti di ordine generale possono rafforzare quell'uniformità degli indirizzi per l'attività di vigilanza di cui si avverte la necessità a fronte della pluralità degli organismi competenti a vigilare. E, considerando lo stretto raccordo di azione tra il personale ispettivo e la magistratura, sarebbe interessante verificare se e in che misura le risposte della Commissione per gli interpelli influenzino gli orientamenti giurisprudenziali.

Parimenti debbono essere apprezzate ed incoraggiate le attività di supporto e promozionali, svolte in particolare dall'Inail (art. 11) e specialmente l'incentivazione, in una logica premiale, dei comportamenti virtuosi delle imprese, come l'adozione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza.

### *3.2. segue: c) l'ambito soggettivo di applicazione*

Un altro aspetto che merita attenzione concerne l'ambito soggettivo di applicazione della tutela.

A tale proposito ci si deve chiedere se la portata innovativa e lungimirante della definizione universalistica di "lavoratore" accolta dal d.lgs. n. 81/2008 non rischi di essere in parte sminuita dalle specifiche declinazioni regolative relative ad alcune tipologie contrattuali, come la somministrazione, il lavoro parasubordinato o finanche il lavoro autonomo<sup>18</sup>.

Senonché, al di là di alcuni opportuni aggiustamenti di certe regole – come ad esempio, nella somministrazione, una più razionale ripartizione degli obblighi prevenzionistici, specialmente quelli legati alla formazione – non è agevole applicare senza adattamenti ai lavoratori non standard la disciplina applicabile al lavoratore subordinato standard.

Il fatto è che, nel caso dei contratti di lavoro flessibile, tali adattamenti debbono riguardare non tanto la quantità di tutela applicabile, quanto la qualità della stessa, la quale deve necessariamente tenere conto della principale differenza tra tali contratti e quelli standard, consistente nella diversa

<sup>18</sup> Bonardi, 2011, 67 ss.

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

Dunque, piuttosto che estendere ai lavoratori flessibili le tutele dei lavoratori stabili occorrerebbe prevedere specifiche misure di protezione in ragione della discontinuità e frammentazione dei cosiddetti nuovi lavori. D'altro canto, per questi ultimi, le norme comunitarie (come 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"<sup>19</sup>.

Qualche ulteriore adattamento andrebbe apportato sia alla disciplina del lavoro occasionale, interessato dalla discutibile vicenda normativa dei *voucher*, sia alle equiparazioni al lavoratore, svincolando queste ultime da riferimenti a norme spesso obsolete e riconducendole sotto l'egida di concetti generali (es. tirocinanti, lavoratori socialmente utili).

Ma c'è un altro aspetto su cui occorre riflettere attentamente, vale a dire il rilievo, sempre più traluzio, del luogo di lavoro ai fini dell'applicazione della disciplina di tutela della salute e sicurezza, di cui una evidente traccia si rinviene nella previsione dell'estensione di tale disciplina al lavoro parasubordinato solo a condizione che la prestazione sia resa nel luogo di lavoro del committente.

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 lavoro.

Se l'informatizzazione e le nuove tecnologie permettono tutto ciò è allora evidente che può 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 soltanto 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 governano<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Angelini, 2007, 103 ss.; Pascucci 2009a, 112 ss.

<sup>20</sup> De Stefano, 2016, 461 ss.; Tullini, 2016; Treu, 2017; Loi P., 2017; Tullini, 2017; 259 ss.; Ichino, 2018; Ciucciiovino, 2018, 1043; Corazza, 2018, 1066 ss.

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".

Peraltro, le nuove modalità dell'organizzazione del lavoro evidenziano un'altra questione che non può essere più elusa.

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.

Ebbene, come si concilia questa esigenza con una effettiva tutela della sicurezza sul lavoro? In termini più espliciti, siamo davvero sicuri che il lavoratore a termine o somministrato possa essere immediatamente adibito – come richiede l'impresa – alla mansione richiesta in quanto sufficientemente ed adeguatamente formato in termini di sicurezza come richiede l'art. 37 del d.lgs. n. 81/2008? Non sarà che di fronte alle esigenze produttive *just in time* la sicurezza sul lavoro stia diventando un lusso, come qualcuno paventò qualche anno fa da un autorevole scranno ministeriale?

E non sarà che i compromessi con cui finora si è tentato di contemperare esigenze apparentemente inconciliabili come l'immediata produttività e la sicurezza – si pensi, ad esempio, alla discutibile previsione contenuta in una fonte inter-istituzionale circa la possibile dilazione dei tempi per completare la formazione ove non sia possibile provvedere altrimenti – rischino di svuotare di significato la lungimirante definizione di formazione accolta dal d.lgs. n. 81/2008 ed il precetto che ad essa è correlato?

Per evitare questo rischio occorre prendere finalmente sul serio tanto la ripartizione dei compiti tra agenzia fornitrice ed utilizzatore nel caso della somministrazione, quanto, in senso più ampio, l'ipotesi di affidare la fase della formazione generale a momenti prodromici alla costituzione del rapporto di lavoro, concentrando l'attenzione dell'azienda sulla formazione specifica e sull'addestramento. Il che vale per tutti i settori, non dovendosi trascurare come la questione riguardi non solo i lavoratori temporanei nel settore privato, ma anche quelli che operano nelle pubbliche amministrazioni, siano i supplenti delle scuole o il personale precario degli ospedali.

### *3.3. segue: d) alcune questioni relative al sistema di prevenzione aziendale*

Per quanto attiene al sistema di prevenzione aziendale, le questioni della sicurezza sul lavoro costituiscono un aspetto decisivo della qualità delle imprese e della loro organizzazione.