

Ferrara Paolo Orlando

Scuola Internazionale di Dottorato di Ricerca in Relazioni di Lavoro

Corso di Dottorato di Ricerca in Relazioni di Lavoro

XXVII Ciclo

Titolo della Tesi

“I Sistemi di Gestione della Sicurezza e la Flessibilità  
Organizzativa”

Relatore:

Prof. Fabbri Tommaso

Correlatrice:

Prof.ssa Curzi Ylenia

Coordinatore del Dottorato di Ricerca:

Prof. Fabbri Tommaso

Direttore della Scuola di Dottorato di Ricerca:

Prof. Golzio Luigi Enrico

## *Indice*

1. *Sviluppo industriale e mercato del lavoro in Italia nel ventunesimo secolo: caratteristiche e prospettive nel nome della “flessibilità”*
2. *L'estensione del concetto di “flexicurity” alla disciplina della gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro*
  - 2.a *Cenni di evoluzione della tematica prevenzionistica nel corso della storia economica italiana*
  - 2.b *Il D.Lgs. 81/2008 ed il Codice della Sicurezza sui Luoghi di Lavoro*
3. *L'impatto a livello organizzativo dei modelli di gestione della sicurezza ed i limiti alla flessibilizzazione del lavoro*
  - 3.a *La norma internazionale BS OHSAS 18001:2007 e l'esercizio della funzione ispettiva sul rispetto dei limiti normativi nell'ambito della teoria organizzativa*
  - 3.b *I limiti alla flessibilizzazione organizzativa secondo le indicazioni fornite dalle linee guida UNI INAIL*
  - 3.c *L'interazione tra la gestione della sicurezza sul lavoro e le altre funzioni d'impresa attraverso il disegno di modello organizzativo progettato dal D. Lgs. 231/2001*
  - 3.d *Un elemento comune a tutti i modelli organizzativi nell'ottica della limitazione alla flessibilizzazione organizzativa: l'obbligo di valutazione dei rischi e di pianificazione della sorveglianza sanitaria come strumento di concepimento delle mansioni lavorative*
  - 3.e *Studio di caso su un'applicazione flessibil-rigorosa dei modelli organizzativi della sicurezza sul lavoro: un esempio dal settore metalmeccanico torinese*

## *Bibliografia*

## **Sviluppo industriale e mercato del lavoro in Italia nel ventunesimo secolo: caratteristiche e prospettive nel nome della “flessibilità”**

### **La ristrutturazione delle economie dei “Paesi sviluppati” e l’introduzione della “flessibilità” nelle logiche regolative del mercato del lavoro**

Il dibattito relativo all’andamento del mercato del lavoro in Italia è caratterizzato, in questi ultimi anni, da frequenti richiami a parole-chiave quali “instabilità”, “precarietà”, “flessibilità”, concetti questi che delineano nell’opinione pubblica un quadro generale, per utilizzare un eufemismo, quanto meno preoccupante. L’intero sistema delle relazioni industriali parrebbe, in tal senso, essere improntato all’insegna di una redistribuzione dei rapporti di forza tra capitale e lavoro, a beneficio del primo e a discapito del secondo. I principali indici usati dagli economisti, per fotografare l’andamento economico nazionale, prospettano una tendenza alla dispersione di quote di occupazione preesistente, soprattutto giovanile e femminile, a fronte di una diffusa difficoltà manifestata dal sistema economico a generare nuove forme di occupazione in luogo di quelle che si sono venute a disperdere, pur in un contesto nazionale caratterizzato da alti livelli educativi e da una buona propensione al lavoro da parte degli aspiranti operatori economici.<sup>1</sup> E, nell’ottica della flessibilizzazione degli impegni che

---

<sup>1</sup> Una fonte privilegiata per fotografare lo stato economico-sociale dell’Italia è costituita dai rapporti annuali elaborati e pubblicati dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Nel saggio intitolato “BES 2013. Il benessere equo e sostenibile in Italia”, all’interno del capitolo dedicato al tema “Lavoro e conciliazione dei tempi di vita” (pp. 62 et ss.), gli studiosi sottolineano come “gli indicatori segnalano un cattivo impiego delle risorse umane del Paese, soprattutto nel campo del lavoro femminile e dei giovani. Il tasso di occupazione e quello di mancata partecipazione al lavoro, già tra i più critici dell’Unione Europea a 27, sono ulteriormente peggiorati negli ultimi anni a causa della crisi economica. Anche quasi tutti gli indicatori di qualità dell’occupazione peggiorano e non solo per il negativo andamento congiunturale. Se la costante incidenza dei lavoratori a termine di lungo periodo indica la persistenza in una condizione d’instabilità

vincolino il fattore produttivo “forza lavoro” all’impresa, anche le condizioni reddituali della fascia media dei lavoratori occupati paiono tendere verso una condizione di inesorabile declino, erodendone il reddito disponibile con effetti nocivi, al contempo, sulla loro capacità di risparmio e sulla loro propensione ai consumi, sì da condurre i sistemi economici nazionali ad esprimere una domanda aggregata stagnante, se non addirittura recessiva. D’altronde, l’enfasi sui possibili “risvolti negativi della flessibilità” non rappresenta una novità della letteratura economica contemporanea, laddove le prime riflessioni in materia datano perlomeno agli anni Novanta, nei paesi in cui le misure di flessibilizzazione erano state adottate precedentemente rispetto a quanto avvenuto in Italia. Già due decenni fa, si faceva osservare come «produzione snella, ristrutturazioni, lavoro in appalto e crescente estensione di reti di produzione coordinate da potenti aziende leader e dai loro alleati strategici, in America e all’estero, sono tutti fattori che hanno contribuito alla ricerca della «flessibilità» per far fronte all’intensificarsi della concorrenza internazionale. Ma ciò ha aggravato il vecchio problema americano del dualismo economico e sociale, che si pensava stesse scomparendo assieme a quei dinosauri del passato industriale che sono le grandi imprese integrate in modo verticale».<sup>2</sup>

---

occupazionale, la crisi ha molto ridotto la possibilità di stabilizzazione dei contratti temporanei, soprattutto per i giovani. Anche la presenza di lavoratori con bassa remunerazione e di occupati irregolari rimane sostanzialmente stabile negli ultimi anni, mentre cresce la percentuale di lavoratori sovra-istruiti rispetto alle attività svolte. Ciò nonostante, la percezione che i lavoratori italiani hanno della propria condizione è in complesso positiva, soprattutto nella componente di interesse per il lavoro ... L’Italia è il paese europeo che, dopo la Spagna, presenta la più forte esclusione dal lavoro dei giovani e l’unico ove un’intera macro-regione presenta bassissime opportunità di occupazione regolare. Anche per le varie dimensioni della qualità dell’occupazione le disuguaglianze rimangono cospicue a svantaggio delle donne, dei giovani e del Mezzogiorno ... Nel 2011, su 100 persone da 20 a 64 anni residenti in Italia, solo 61 risultano occupate, 2 in meno di quanto registrato nel 2008, dopo una crescita durata oltre un decennio”. Si rimanda al rapporto completo BES 2013 dal sito Internet dell’Istituto [www.istat.it](http://www.istat.it), ultima consultazione in data 07/09/13.

<sup>2</sup> H. Bennett, *Agile e snella. Come cambia l’impresa nell’era della flessibilità*, Roma: Edizioni Lavoro, 1999, pp. 177-198. L’autore diede alle stampe l’opera, intitolata *Lean and Mean. The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility* nel 1994. Un importante antecedente evidenziato dall’autore nell’ambito degli studi sui possibili effetti negativi sull’economia e sulla società in senso più ampio, in quanto distorsivi circa la distribuzione dei redditi tra le fasce sociali, con l’effetto di alterare la composizione dei gruppi sociali, è rappresentato dal saggio di G. Burtless, *Earnings Inequality over the Business and Demographic Cycles*, in *A Future of Lousy Jobs?*, a cura di G. Burtless, Washington: Brookings Institution, 1990, pp. 77-122. Nell’ambito della letteratura sociologica, poi, le intuizioni circa i possibili comportamenti distorsivi sul mercato del lavoro e sulle società in genere messi in atto da parte di grandi gruppi multinazionali possono retrodatarsi fin agli anni Ottanta. Si veda J. Goldthorpe, *The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies*, in J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press, 1984, pp. 315-343; J. Atkinson, *Recent Changes in the Internal*

La letteratura sociologica, poi, ha dedicato ampio spazio ad una lettura prevalentemente “partigiana” della flessibilità lavorativa, in massima parte deprivando il concetto stesso di una possibilità di impiego con accezioni in qualche modo positive. Alcuni rischi inerenti al cambiamento contrattualistico delle condizioni di lavoro furono individuati già a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta dallo studioso tedesco Ulrich Beck, nel suo saggio *Risk Society*.<sup>3</sup> Nella sua analisi, il sociologo leggeva la fine di un intero sistema economico, che aveva caratterizzato il capitalismo mondiale dalla conclusione della Seconda Guerra Mondiale, nella trasformazione delle condizioni di lavoro di quanti impiegati nei settori economici “più umili”, quali tipicamente i settori dei servizi di pulizia, di sorveglianza e sicurezza e di ristorazione. Dalle sue analisi traspariva come le “grandi aziende” non fossero più interessate a disperdere energie organizzative nella gestione di attività distanti dal proprio ramo d’impresa, per cui avevano avviato un processo di esternalizzazione di tali servizi a ditte terze, le quali – generalmente essendo di dimensioni ridotte e di portata più locale rispetto alle aziende, anche transnazionali, loro clienti – si erano adeguate allo scenario ricorrendo a forme di impiego più “snelle”, ovvero più flessibili. Naturalmente, il carattere a-specialistico delle mansioni della forza lavoro impiegata agevolava le imprese fornitrici di tali servizi a poter ricorrere ad una base di lavoratori più facilmente sostituibile di quanto non fosse quella all’interno di imprese altamente specializzate e con professionalità molto avanzate. Altri autori, invece, hanno intuito, a partire dalla loro analisi sociologica metodologicamente fondata sulle esperienze individuali degli operatori, ma con basi numeriche di soggetti intervistati tali da poter costituire statistiche di tutto rilievo, uno degli elementi che richiederebbero una necessaria enfasi anche da parte degli economisti nella costruzione dei propri modelli, ovvero l’esistenza di tali asimmetrie nella distribuzione dei rapporti di forza tra colui che offre la propria forza lavoro e

---

*Labour Market Structure in the UK*, in W. Buitleaar (ed.), *Technology and Work*, Aldershot: Avebury, 1988, pp. 133-149.

<sup>3</sup> U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, New Delhi: Sage, 1986. Il libro ha assunto un rilievo internazionale a seguito della sua pubblicazione in inglese, nel 1992.

l'azienda che la domanda, da condurre inevitabilmente ad un'interpretazione "populista" – in altri termini marcatamente critica – della flessibilità.<sup>4</sup> Il soggetto economicamente debole è per definizione "precario", anche laddove i modelli macro-economici dimostrino che la flessibilità contrattuale sia comunque lo strumento più efficiente per il raggiungimento di un punto di equilibrio nei mercati del lavoro. Pochi autori, tuttavia, si sono spinti ad indagare i possibili effetti sulle condizioni di salute e sicurezza di quanti, bisognosi di un qualsivoglia contratto di lavoro, sarebbero disposti ad accettare condizioni di impiego distanti da quelle volte a tutelarne la propria "integrità psico-fisica".

Che sia stata dettata o meno dalla necessità di rispondere ai mutati scenari macroeconomici e macropolitici, caratterizzati da una redistribuzione dei flussi di produzione sui mercati internazionali e dalla variazione delle politiche di gestione delle importazioni e delle esportazioni sui mercati delle merci (e, in seguito, anche dei servizi), all'insegna della liberalizzazione degli scambi, la flessibilità nei rapporti lavorativi è stata così concepita alternativamente come un potente mezzo per agevolare l'incontro tra la domanda e l'offerta della forza lavoro secondo le reali esigenze del mercato, "puntualmente" adattate alla contingenza del momento, ovvero utilizzate come un veicolo di precarizzazione delle condizioni di vita di quanti si siano venuti a trovare nella scomoda situazione del "lavoratore flessibile", una condizione che impatta ovviamente sulla psicologia e sulle scelte di consumo e di investimento dei singoli, dunque sull'andamento economico generale del paese.

Le scelte di politica economica, pertanto, conducono immancabilmente ad effetti sulla distribuzione dei redditi e sulla composizione sociale degli Stati, cosicché si è potuto riscontrare come la tendenza nei paesi avanzati, negli ultimi due decenni, sia stata quella di accompagnare, se non di condurre, verso divaricazioni delle "forbici" salariali, con il progressivo assottigliamento delle fasce

---

<sup>4</sup> J. Allen, N. Henry, *Fragments of Industry and Employment. Contract service work and the shift towards precarious employment*, in R. Crompton, D. Gallie, K. Purcell, *Changing Forms of Employment. Organisations, skills and gender*, London-New York: Routledge, 1996, pp. 65-83.

reddituale medie.<sup>5</sup> Innegabilmente, comunque, l'esposizione della forza lavoro dei paesi "dall'economia avanzata" alle condizioni di vita e di impiego dei candidati lavoratori provenienti dai paesi "in via di sviluppo", del terzo e quarto mondo, ha prodotto uno slittamento verso il basso nella condizione dei primi, perlomeno in quanti fra di essi costituiscono il substrato di forza lavoro non qualificata e non specializzata, difficilmente collocabile all'interno delle industrie e dei servizi di settori economici ad alto valore aggiunto e, pertanto, fortemente esposti alla concorrenza – sostanzialmente fondata, in via quasi esclusiva, sulle condizioni di costo del lavoro, ovvero sulle remunerazioni – della manodopera a basso costo immigrata.<sup>6</sup>

Lo scenario, che sembra profilarsi all'orizzonte di imprenditori e famiglie, produttori e lavoratori italiani e, in parte, "vetero-europei", tratteggia fosche tinte recessive. Qualora, poi, si decida di restringere il raggio d'azione dal macro-contesto economico generale ad un settore specifico, quale quello dell'industria metalmeccanica e, in particolare, del settore automobilistico, il quadro assume contorni ancor meno ottimistici. Secondo le previsioni del Presidente dell'ANFIA, l'Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica, Roberto Vavassori, le immatricolazioni di automobili in Italia nel corso del 2013 sarebbero dovute scendere tra il 7% ed il 10%, senza che all'orizzonte si delineassero nitidi segnali di ripresa; dalle parole del manager, infatti, si evince come ci si muova «ancora in territorio negativo e, ad oggi, manca anche il primo ingrediente per la ripresa, cioè la fiducia».<sup>7</sup>

Sulla base di queste prime riflessioni, ci si interroga sui destini globali dei settori industriali metalmeccanico ed automobilistico, perlomeno nella loro collocazione all'interno dei paesi del "primo mondo", al fine di comprendere se essi debbano essere considerati

---

<sup>5</sup> W. Koeninger, M. Leonardi, L. Nunziata, *Flessibilità del mercato del lavoro e disuguaglianze salariali nei paesi OCSE*, in B. Luchino, *Per un'analisi critica del mercato del lavoro*, Bologna: Il Mulino, 2005, pp. 125-134.

<sup>6</sup> G. Borjas, R. B. Freeman, L. Katz, *On the Labor Market Effects of Immigration and Trade*, in R.B. Freeman, G. Borjas (ed.), *Immigration and the Work Force: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, Chicago: University of Chicago Press, 1992, pp. 213-244.

<sup>7</sup> ANFIA, "Auto: nel 2013 contrazione delle immatricolazioni del 7-10% in Italia", comunicato stampa dal sito Internet <http://www.anfia.it/>, ultima consultazione il 01/08/2013.

come settori sopraggiunti ad uno “stadio terminale” rispetto al ciclo economico da cui ebbero origine o se, meno teleologicamente, stiano semplicemente vivendo una inevitabile, seppur traumatica, fase di ristrutturazione, tipica di ogni industria che abbia completato la fase del soddisfacimento dei bisogni di mercato del paese nel quale si era originariamente impiantata e che stia provvedendo a garantirsi una propria sopravvivenza mediante il ricorso ad un più ampio panorama globale, facendo economie di scala laddove non sussistano più le condizioni per una sua permanenza immutata rispetto alle caratteristiche che aveva assunto nei decenni precedenti, a livello locale.

Una lettura della storia dell’industria o, ancor più dettagliatamente, di quella dell’industria all’interno del territorio torinese, non lascia dubbi a tal proposito: a differenza delle pubbliche amministrazioni, che raramente hanno subito cicli stagnanti e declinanti, fino a scomparire o a ricomparire in altra forma, l’occupazione nei settori privati industriali è mutata al variare delle tecnologie, dei bisogni dei consumatori, dei costumi degli individui, degli interessi imprenditoriali: in una parola, l’industria è quel particolare settore dell’economia e della società che precede e riflette i cambiamenti che hanno luogo nelle società nel loro complesso. Del resto, il carattere del settore metalmeccanico e, specificamente, automobilistico torinese ed italiano, agli inizi del ventesimo secolo, poco mostra di avere in comune con quei tratti che ne marcarono la nascita all’incirca un secolo prima.

Dal 1899 – anno della fondazione dell’industria automobilistica torinese – al 1907, infatti, nel breve volgere di un lustro, si erano rese operative nel settore allora nascente una trentina di industrie, di dimensioni variabili, tra cui Aquila italiana, Bender e Martiny, Brevetti Fiat, Ceirano, Cuccotti, Diatto, Clement, Fert, Fides Brasier, Faccioli, Fiat, Gallia, Krieger, Itala, Junior, Lancia, Scat, Spa, Standard, Taurinia, Peugeot-Croizat, Victrix.<sup>8</sup> In pochi anni, il massiccio impiego di capitali, richiesto da questo particolare settore di mercato, fece sì che

---

<sup>8</sup> D. Garbarino, *Dal nulla il miracolo economico. Storia moderna dell’industria torinese*, Torino: Edizioni Grafica Moderna, 1962, pp. 39 ss.

si venisse a manifestare una rapida tendenza alla concentrazione degli stessi nelle mani di pochi selezionati operatori economici, trasformando il mercato, dapprima, da settore di libera concorrenza ad oligopolio, quindi da oligopolio ad un regime di monopolio, con un unico Gruppo industriale detentore di quote di mercato quasi totalizzanti.

D'altronde, l'importanza strategica che lo sviluppo del mercato dell'autoveicolo avrebbe sortito sugli italiani (e sugli occidentali in genere) trasparì in casa Fiat quasi immediatamente. A titolo di mero esempio, un documento elaborato dall'Ufficio statistica e studi economici nel 1936 riportava come, a fronte di 38.000 centri abitati sparsi sull'intero territorio nazionale, fossero presenti stazioni ferroviarie in soli 3.800 di essi; ma, al contrario, tutti questi villaggi e città erano già all'epoca direttamente collegati da una fitta rete stradale per automezzi. I ritmi di crescita delle vendite nei due precedenti decenni avevano fatto registrare tassi di incremento incomparabili, rispetto a quelli di altri beni di consumo interessanti industrialmente, quali il telefono o la radio, tanto che i detentori di patenti di guida erano già in numero superiore rispetto alla "platea" dei proprietari di apparecchi radiofonici e di abbonati al telefono; e le potenzialità erano, naturalmente, ancora estremamente elevate, e pronte ad essere sfruttate a pieno soltanto dopo il "miracolo economico" degli anni Cinquanta e Sessanta. Infine, connesso allo sviluppo del settore automobilistico, doveva essere considerato strettamente correlato quello dei prodotti assicurativi, se è vero che, già nel 1936, «gli Italiani pagano ogni anno 650 milioni di premi di assicurazione sulla vita, ma ne pagano 1.500 per l'automobile, rifornimenti e prestazioni annesse».<sup>9</sup>

La questione sopra suggerita è della massima centralità: definire quale sia lo soglia di sviluppo economico e, più in particolare, industriale di una Nazione, capace di causare un considerevole impatto su una pletora di altri settori che determinano il corso delle relazioni economiche e sociali tra le Parti coinvolte nei processi di negoziazione economica all'interno di ciascun Paese. Tipicamente, la regolazione del

---

<sup>9</sup> C. Casalino, V. Fava, *La Fiat nel mondo il mondo della Fiat 1930-1950. Il mercato mondiale dell'auto e i lavoratori dell'industria automobilistica nelle carte dell'Archivio storico Fiat*, Venezia: Marsilio, 2001, pp. 147-148.

mercato del lavoro (o, per essere più precisi, dei diversi mercati del lavoro che convivono all'interno di uno Stato come l'Italia) non può risultare anelastica rispetto a tutti gli altri indicatori generali del contesto macro-economico: le tipizzazioni dei contratti di lavoro, l'organizzazione generale dello stesso lavoro all'interno dei vari ambienti professionali risentono inevitabilmente dell'andamento d'insieme. D'altra parte, in un'ottica aziendale, la gestione del personale, intesa non solo come costo di remunerazione del fattore produttivo umano, ma anche come strumento di efficientamento dell'attività economica, non può non essere messa in relazione con l'evolversi delle tecniche e dei metodi di gestione di altri aspetti centrali dell'organizzazione del lavoro d'impresa, quali la caratterizzazione del mercato di riferimento per l'impresa medesima (la presenza di aziende concorrenti e la distribuzione delle quote di mercato, la strutturazione delle piante organiche tipiche di quel settore, l'andamento storico dei cicli economici, lo stato delle tecnologie industriali, le forme di standardizzazione dell'organizzazione del lavoro) e la delimitazione del mercato del lavoro all'interno del settore economico.

Come era stato fatto osservare da alcuni autori già nel 1990, all'indomani del lungo decennio di ristrutturazione dell'industria automobilistica italiana, derivato dalla conclusione della lunga stagione di instabilità che caratterizzò gli anni tra il 1968 ed il 1980, si può dire che le relazioni industriali all'interno del settore dell'automobile siano state influenzate massicciamente dalla competizione economica a livello internazionale e dall'esigenza di impostare una qualche forma di "riaggiustamento flessibile" da parte dell'impresa, piuttosto che da altri fattori specifici derivanti da fonti causative nazionali.<sup>10</sup> In altre parole, sembrerebbe che il globale (il mercato internazionale) ed il locale (l'impresa) assumano una centralità sempre crescente, a scapito della dimensione nazionale, ovvero della capacità di influenzare il corso degli eventi economici (e sociali) da parte dei Governi e dei Parlamenti.

---

<sup>10</sup> Silveri M., Pessa P. (a cura di), *L'Europa delle automobili. Viaggio tra relazioni industriali, orari e organizzazione del lavoro dell'industria automobilistica europea*, Roma: Ediesse, 1990, p. 21.

In effetti, laddove il ruolo esercitato dalla domanda di beni derivanti da commesse pubbliche non risulti incidere significativamente sui bilanci aziendali, anche la capacità della “mano pubblica” di esercitare un peso determinante nell’assunzione di scelte da parte dell’azienda tende a venir meno. Questa idea sembra essere suggerita anche da Cesare Annibaldi, manager con incarico di responsabile delle Relazioni Esterne del Gruppo Fiat e vicepresidente dell’Assolombarda nei primi anni Novanta, in un dialogo con lo storico dell’economia Giuseppe Berta, durante il quale, riflettendo sopra la coeva decisione necessitata dall’andamento del mercato dell’automobile di aprire una procedura di cassa integrazione guadagni a zero ore per diverse migliaia di lavoratori operai, ma anche – per la prima volta – per impiegati e quadri, Annibaldi notava come, da parte dell’impresa, «una reazione debole [dal punto di vista del fronteggiamento della componente dei costi dettati dal personale] non avrebbe esito, sia per ragioni oggettive, giacché ci sarebbe una sproporzione fra l’entità della flessione d’attività e il modo con cui viene fronteggiata, sia anche per un motivo soggettivo, perché occorre un tale coagulo di energie per una reazione efficace alla crisi, che questa non può avvenire soltanto sommando tanti piccoli interventi isolati, parziali e non concentrati al massimo».<sup>11</sup>

Sotto quest’ultimo profilo, può apparire piuttosto banale comprendere come categorie professionali in linea di massima assimilabili tra due diversi settori di mercato assumano, nel corso del tempo, dei caratteri del tutto tipici a quello specifico in cui sono inquadrati. Avviene, così, ad esempio, che un profilo tecnico commerciale, impiegato all’interno dell’industria dell’automobile, sviluppi caratteristiche e competenze difficilmente trasferibili in altri contesti economici, dove pure sia previsto l’impiego di “venditori” abilitati a mettere in relazione costi e prezzi e a presentare questi dati ai propri clienti, con i quali sia previsto che questi gestisca le relazioni per conto dell’azienda mandante. Si può dire che oggi, in controtendenza rispetto ai primi decenni del ventesimo secolo, la crisi del modello

---

<sup>11</sup> C. Annibaldi, *Impresa, partecipazione, conflitto. Considerazioni dall’esperienza Fiat. Dialogo con Giuseppe Berta*, Venezia: Marsilio, 1994, p. 19.

taylorista-fordista abbia comportato la fine dell'auspicio della piena prevedibilità dei mercati e della conseguente programmabilità dei processi produttivi, imponendo riadeguamenti nei confronti di tutte le parti sociali coinvolte nel processo produttivo. Questo cambiamento socio-economico ed organizzativo ha trovato naturalmente numerosi interpreti, pronti a leggerne i significati e le implicazioni più recondite, nonché quelle più manifeste. Il filone di analisi più prolifico ha portato alla lettura della realtà attuale come la configurazione di una "società post-industriale", caratterizzata dalla cessazione di una lettura pre-determinista delle scienze socio-economiche, in cui agli economisti fosse tributato il compito di leggere scientificamente l'industria, ed i fenomeni di produzione e di scambio ad essa connessi, mentre la sociologia era "marginalizzata" alla ricostruzione "narrativa" delle condizioni di vita degli operai. Invero, nell'attuale assetto socio-economico, la fiducia nei modelli rigidi di analisi delle scienze a contenuto non matematico o natural-scientifico si è decisamente incrinata, e in più di un caso sembra profilarsi un ricorso alla figura di scienziato sociale inteso come un intellettuale che sia interprete più o meno cosciente di un oggetto sociale di suo interesse in luogo di un esperto onnisciente di una materia e della giusta modalità di applicazione della stessa.<sup>12</sup> La crisi della fiducia nella prevedibilità dei modelli economici si accompagna, così, alla frammentazione della certezza di una perfetta razionalità organizzativa, con effetti in parte

---

<sup>12</sup> A. Touraine, *La società post-industriale*, Bologna: Il Mulino, 1970, pp. 153-210. Tuttavia, nel suo ragionamento il sociologo francese lascia trapelare la necessità che le parti sociali ricompongano ad un livello di sintesi le eventuali contrapposizioni che emergano durante lo stadio dialettico iniziale, al fine di permettere all'organizzazione, tanto più se di natura industriale, di proseguire nel proprio impegno socio-economico e nel proprio perseguimento dei fini. Nel caso della dialettica tra "flessibilità" ed esigenze di "sicurezza" (del lavoro, sul lavoro) questa necessità di ricomposizione è altrettanto importante. Infatti, secondo lo studioso, "l'industria è un'istituzione privata nella misura in cui non è un sistema burocratico, nel senso in cui Weber ha impiegato questo termine, ma cessa di essere un'istituzione se sia i dirigenti che i salariati non stabiliscono il legame tra la difesa dei loro interessi e il perseguimento dei fini riconosciuti come legittimi dalla società ... Lo studio dell'industria come istituzione deve ricorrere a nozioni differenti. Non debbono più essere al centro dell'analisi l'insieme della produzione e il suo sistema interno di relazioni sociali, bensì lo scopo contraddittorio di valori societari da parte di diversi gruppi. Bisogna dunque collocarsi dal punto di vista degli attori e definire per ciascuno di essi i tre elementi fondamentali di un sistema di azione, e cioè un principio di difesa o di identità, un principio di opposizione e un principio di totalità. Ciascuno degli attori di riferisce a valori generali, ma soltanto attraverso la contraddizione tra la difesa di interessi privati e l'opposizione ad altri interessi privati. Ciò che vien qui chiamato principio di totalità non è dunque un riferimento esplicito a valori societari che non sono presi in considerazione se non indirettamente attraverso un conflitto di interessi. E' la definizione del campo della posta del conflitto.". Ivi, p. 159-160.

imprevedibili su tutti i soggetti che all'interno di un'organizzazione economica (ovvero, di un'organizzazione *tout court*) si muovono.

Ciò, ovviamente, ha prodotto conseguenze potenzialmente destabilizzanti sugli operatori economici, i quali hanno dovuto riadattare il proprio approccio psicologico-filosofico alla vita professionale (e non solo), gradualmente distaccandosi dall'orientamento alla sicurezza delle carriere che si era tipicamente generato nei decenni precedenti, in un periodo di visione "positivistica" tesa ad immaginare una concezione di progresso illimitato. Negli anni Sessanta, non soltanto il Datore di Lavoro pubblico, ma anche le imprese offrivano una prospettiva di "carriera a vita", interrotta la quale, in caso di cessazione dell'attività d'impresa, lo Stato ne sopportava comunque i rischi, attraverso lo sviluppo di un sistema di ammortizzatori sociali. In tal senso, un primo distinguo sugli effetti, benefici o nocivi per il sistema economico, verte sull'idea di flessibilità nell'ambito delle relazioni industriali, a seconda che si adotti un'ottica prevalentemente filo-datoriale oppure filo-sindacale, sebbene, in anni passati, la dicotomia negli approcci tra le due parti avesse trovato una certa forma di allineamento concorde.<sup>13</sup>

D'altronde, in una fase storica caratterizzata da forme di turbolenza economica quali quelle sopra descritte, un Datore di Lavoro potrà trovare convenienza a tratteggiare profili professionali, maggiormente dialoganti a livello intra-aziendale, fra operatori che svolgano mansioni differenti tra loro ma complementari, piuttosto che standardizzarli a livello inter-aziendale, sviluppando professionalità facilmente trasferibili tra un'azienda ed un'altra, pur nell'ambito di settori di mercato differenti. Per ritornare all'esempio sopra citato, potrebbe apparire più conveniente, per un titolare o amministratore d'impresa, far emergere tecnici commerciali all'occorrenza impiegati come coordinatori di progetto o *project managers*, piuttosto che "irrigidirne" il profilo sì da renderlo quanto più specializzato ma, in caso di necessità di riorganizzazione, troppo "ingessato" per una riallocazione interna.

---

<sup>13</sup> R. Semenza, *Le trasformazioni del lavoro. Flessibilità, disuguaglianze, responsabilità dell'impresa*, Roma: Carocci, 2004, pp. 149-166.

Senza contare che, in linea di principio, a profili sempre più specializzati potrebbero corrispondere richieste salariali via via incrementali, laddove mansioni impiegatizie, così come operaie, più generiche e trasversali possono risultare più gestibili nell'ottica di un calmieramento della crescita salariale.<sup>14</sup>

In tale ottica, la definizione dell'assetto organizzativo che si vuole far rivestire dall'azienda risulta della massima centralità; la struttura complessiva, per così dire, non può in alcun modo prescindere dalla definizione dei ruoli e dai compiti che vengono assegnati al personale in forza, e questi tendono ad essere caratterizzati da moti incessanti di interazioni, più o meno manifeste, di volta in volta incoraggiati o scoraggiati dal titolare d'impresa, anche in funzione delle esigenze di gestione del personale che la fase storica attraversata dall'azienda impone. In funzione di come venga ad essere inquadrato il profilo delle mansioni, ovvero della maggiore o minor tendenza a "flessibilizzare" i ruoli, piuttosto che ad incardinarli rigidamente, i meccanismi operativi che regolano i processi aziendali troveranno un proprio canale di espressione.

### **La polisemanticità del concetto di "flessibilità"**

La decisione sulla scelta da intraprendere tra l'una e l'altra potenziale soluzione deve essere preliminarmente introdotta dalla scomposizione ideale – tipica opera di ingegneria di processo – dei compiti che dovranno essere eseguiti in una gamma di attività elementari, definibili, secondo la tipica descrizione dei manuali di organizzazione aziendale, come «insiemi di attività che non è utile

---

<sup>14</sup> Quanto suggerito in questo paragrafo è debitore alle suggestioni introdotte dagli studiosi che hanno tratteggiato i caratteri conflittuali, o comunque dialettici, che possono avere luogo all'interno di ogni organizzazione tra le varie parti sociali. E' del tutto inevitabile che gli interessi in gioco possano non essere perfettamente coincidenti. L'incremento dell'efficienza e della produttività di un operatore potrebbe sempre essere interpretata, anziché come uno strumento di accrescimento della competitività dell'impresa nel suo complesso e, pertanto, dell'interesse dell'operatore stesso in quanto sua componente, come un fattore di ostacolo nei confronti di quanti non siano in grado o non siano interessati a produrre lo stesso livello di efficienza all'interno della stessa organizzazione. In tal senso, la dialettica in gioco si stratifica su un carattere multi-livello, non soltanto in maniera bivalente tra Datore di lavoro e Lavoratori intesi come un unicum. Il filone di studi in tal senso si è sviluppato a partire dalle pionieristiche riflessioni di C. Argyris, *Personality and the Organization. The Conflict between System and the Individual*, New York: Harper, 1957.

scomporre ulteriormente ai fini dell'analisi e progettazione, anche di dettaglio», ovvero in funzione della loro interdipendenza, di supposte omogeneità di natura tecnica e culturale, dei risultati specifici che si intendono conseguire a livello organizzativo, a partire dall'ideazione di quell'attività.<sup>15</sup> Questa fase di analisi preventiva dei contenuti del lavoro rientra nel novero dei cosiddetti “obblighi accessori del Datore di Lavoro” nei confronti dei prestatori d'opera, primo tra tutti l'obbligo di consentire lo svolgimento di una specifica attività lavorativa da parte di un proprio dipendente o di altro lavoratore, autonomo o subordinato alle dipendenze di altro Datore di Lavoro cui sia stato appaltato il lavoro stesso, laddove si sia verificata la sussistenza delle condizioni minime di garanzia di tutela della salute e della sicurezza di colui che sia stato chiamato a svolgere quel determinato compito. Nel caso della proliferazione dei contratti di lavoro di natura atipica, il tema è divenuto particolarmente rilevante dopo l'entrata in vigore, e la sua messa in regime da parte degli operatori economici, del d.lgs. 276 del 2003, che andava a moltiplicare le fattispecie contrattuali ammesse dal diritto del lavoro.

Si introduce, così, la necessità di verificare la sussistenza delle condizioni perlomeno minime di interazione tra flessibilità e sicurezza sul lavoro, in quanto un eccesso di flessibilità potrebbe ingenerare un circolo vizioso di deterioramento delle condizioni ambientali entro le quali si presta servizio, risultando a detrimento per la salute dei lavoratori (di quelli “flessibili”, ma magari anche dei “colleghi rigidi”, ovvero contrattualizzati con forme a carattere di tipicità, su cui potrebbero comunque ricadere gli effetti nocivi dell'eccesso di flessibilizzazione), ma anche per la capacità di generare profitti economici dell'impresa del Datore di Lavoro, pesantemente colpito a livello economico in caso di gravi inadempimenti.

Alcuni autori nell'ambito della letteratura giuslavoristica e giuspenalistica hanno già enfatizzato questo aspetto, sottolineando come «il lavoratore temporaneamente inserito in azienda [ma, aggiungerei, anche quello troppo frettolosamente traslato da una

---

<sup>15</sup> G. Rebora, *Manuale di organizzazione aziendale*, Roma: Carocci, 2001, p. 228-229.

mansione ad un'altra, senza una previa opportuna attività formativa ed informativa circa la natura dei rischi inerenti al nuovo mestiere da svolgere] mancherebbe di quella che viene definita, con espressione non felicissima, la “percezione gruppale del rischio”, vale a dire, dell'attitudine di percepire gli accordi implicitamente o esplicitamente adottati dal gruppo per far fronte a situazioni di pericolo o di emergenza. Occorre altresì considerare che i rischi specifici connessi all'assunzione dei lavoratori flessibili parzialmente, indirettamente ma inevitabilmente, ricadono su tutti coloro che operano nell'ambiente di lavoro in cui i primi sono temporaneamente inseriti. L'assunzione di lavoratori flessibili determina, dunque, una situazione complessiva di maggior rischio organizzativo, che esige di essere opportunamente governata».<sup>16</sup>

E' noto come il legislatore abbia inserito nel Codice Civile la norma di applicazione generale secondo cui è compito di ogni Datore di Lavoro «adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro» (art. 2087 c.c.).<sup>17</sup> Capacità di programmazione e di previsione ed esercizio dei poteri di controllo e di intervento a tutela dei lavoratori, in questo senso, sembrerebbero intrecciarsi a doppio mandato all'interno di ciascuna organizzazione di lavoro. Sottinteso a questo dovere del Datore di Lavoro, cui fa da contraltare il corrispondente diritto del lavoratore, sarebbe non già la mera realizzazione di comportamenti che siano fonte di lesioni (in applicazione del generale obbligo di astenersi dall'esercitare azioni lesive nei confronti di terzi, ovvero del principio dell'*alterum non laedere*), ma perfino l'esercizio attivo di ogni comportamento prevedibile che possa determinare una ragionevole misura di prevenzione rispetto a potenziali eventi nocivi per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

---

<sup>16</sup> Angelini L., *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro: una criticità da governare*, working paper dell'Osservatorio per il Monitoraggio Permanente della Legislazione e Giurisprudenza sulla Sicurezza del Lavoro (Olympus), dal sito Internet [http://olympus.uniurb.it/?option=com\\_content&task=view&id=715&Itemid=40#\\_ftn1](http://olympus.uniurb.it/?option=com_content&task=view&id=715&Itemid=40#_ftn1), ultima consultazione il 03/09/2013.

<sup>17</sup> Suppiej G., De Cristofaro M., Cester C., *Diritto del lavoro. Il rapporto individuale*, Padova: Cedam, 1998, pp. 136-138.

Naturalmente, la questione della corretta definizione della scomposizione dei processi, dei ruoli, dei compiti a livello dell'azienda ideale risulta essere tutt'altro che scontata e, soprattutto, estremamente preziosa per quel che concerne la delimitazione dei compiti previsti in ambito di adozione di modelli di gestione aziendali, idonei a soddisfare i requisiti di legge in materia di rispetto dei parametri minimi richiesti dalla disciplina della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Come si cercherà di analizzare nel corso della presente tesi, l'organizzazione di efficienti sistemi di gestione della salute e sicurezza all'interno delle aziende comporta la necessità di porre dei limiti rilevanti alla possibilità di flessibilizzare le prestazioni della forza lavoro in uso presso un Datore di Lavoro. Se è vero che le aziende devono procedere con una valutazione preventiva di tutti i pericoli ed i rischi presenti sui luoghi di lavoro, nei vari ambienti di cui si compone la struttura operativa dell'azienda, sarà altresì evidente che esse debbano dettagliare con un *ragionevole* grado di soddisfazione l'elenco dei processi in corso d'opera, attribuendo degli indici di rischio specifici a ciascuno di essi. Ed è proprio la definizione di *ragionevolezza* uno degli aspetti chiave a cui si cercherà di attribuire un valore nel corso della presente analisi, affrontando la spinosa questione se sia ragionevole ipotizzare la possibilità di *prevedere* tutti i pericoli ed i rischi presenti nei luoghi di lavoro, sì da poter "ragionevolmente" ipotizzare di essere in grado di *prevenire* il verificarsi di incidenti tali da ingenerare casistiche infortunistiche.

A prima vista, la correlazione tra previsione e prevenzione può apparire senz'altro ragionevole; meno ragionevole sembrerebbe il ritenere che tale correlazione debba assumere caratteri statistici assoluti, quasi da far combaciare l'assenza di infortunio con l'immagine di una realtà aziendale perfetta da un punto di vista dei modelli di gestione finalizzati alla prevenzione, ovvero l'avvenimento di un infortunio alla colpevolizzazione ipso facto dell'azienda, come se fosse, il verificarsi quell'incidente, di per se stesso la dimostrazione auto-manifesta dell'assenza o, comunque, della grossolana carenza di tecniche di analisi e di prevenzione in quell'ambiente di lavoro. Sulla

base di questi assunti, la progettazione organizzativa, la designazione di mansioni, ruoli e compiti (ovvero, la creazione degli organigrammi) e la determinazione dei processi costituiscono tutti aspetti interrelati ed intrinsecamente auto-definendosi; parlare di modelli di gestione, pertanto, non può non indurre al riferimento circa l'analisi di tutti questi elementi e delle loro relazioni.

Ma – aspetto a mio parere centrale – una corretta e “scientificamente” neutra analisi dei modelli di gestione, ed in particolare di quelli inerenti alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, non può non interagire con lo studio dei *limiti* fisiologici impliciti negli stessi modelli di gestione.<sup>18</sup> Limiti che sono da intendersi di natura gnoseologica (l'organizzazione può realmente essere considerata onniscente ed onni-previdente? l'organizzazione può assumere una forza tale da prevalere sempre e comunque sulle scelte degli attori che vi operano all'interno, orientandone e controllandone le scelte?) e, pertanto, gestionale. Nella letteratura organizzativista, ad esempio, interessanti riflessioni in tal senso derivano dagli studi effettuati su una particolare tipologia di processi aziendali, spesso ritenuta – soprattutto tra gli anni Ottanta e Novanta, ovvero all'alba della sua introduzione e del suo sviluppo nel mondo delle aziende – l'incarnazione della “razionalità illimitata”, ovvero il settore delle tecnologie per l'informazione, o *information technology* (IT). Un interessante studio co-autoriale, pubblicato nel 2003 sulla rivista “Interacting with

---

<sup>18</sup> Nella letteratura organizzativista, il concetto di “razionalità limitata” ha ormai compiuto un lungo percorso, essendo stato introdotto fin dagli anni Quaranta del secolo scorso da un autore che avrebbe conseguito il premio Nobel alcuni decenni più tardi, sulla base delle proprie intuizioni, ovvero Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, New York: MacMillan, 1947. Secondo Simon, il comportamento delle organizzazioni deve essere principalmente ricondotto ai “processi decisionali” che vi hanno luogo all'interno, e questi non assumono un carattere aprioristico rispetto all'evoluzione dei rapporti al suo interno, ma dipendono dalle concrete “scelte” operate dagli attori che si muovono dentro l'organizzazione. In tal senso, l'organizzazione in sé e per sé ha dei limiti strutturali sulla sua capacità di controllo e di determinazione dell'agire degli attori, in quanto il “fattore umano” inciderà su di essa almeno quanto, se non di più, essa riesca ad agire sul fattore stesso. Secondo l'autore, d'altra parte, se la razionalità umana non fosse limitata, nel novero delle scienze non vi sarebbe posto per la “scienza amministrativa”, in quanto essa si ricondurrebbe ad un semplice precetto per gli attori coinvolti in ogni processo, ovvero quello di analizzare tutte le possibili scelte e compiere sempre e comunque quella che massimizzi la funzione di utilità per l'organizzazione nel suo insieme. La razionalità nella sua concreta definizione sarebbe, dunque, piuttosto riconducibile alla gerarchizzazione delle catene di “mezzi” e di “fini” che ciascun attore all'interno dell'organizzazione elabora, da cui dipenderebbero le decisioni individuali assunte, tra tutte le possibili strategie alternative. Tale razionalità, tuttavia, non può mai incarnarsi perfettamente in quella idealtipica dell' “uomo economico”, ma assume caratteri di ampia limitatezza, nell'esperienza empirica dell' “uomo amministrativo”.

computers”, fornisce utili indicazioni per affrontare il tema della limitata razionalità all’interno delle organizzazioni, attraverso l’esemplificazione di come sia possibile prevedere forme di dialettica tra la “macchina organizzativa” che ambisce a determinare e a prevedere nel dettaglio i comportamenti dei propri lavoratori e l’autonomia professionale, sostanzialmente instostituibile, cui questi mirano e che attuano.<sup>19</sup> Il ragionamento dei due studiosi Masino e Zamarian è alquanto lineare nel tratteggiare la limitatezza della razionalità organizzativa, attraverso esemplificazioni provenienti dal settore delle tecnologie informative: anche laddove, attraverso le funzioni di progettazione (“design”) ed introduzione (“adoption”) in un’organizzazione di *softwares* e strumenti tecnologici, che siano volti a limitare la capacità autonoma dei lavoratori di assumere decisioni discrezionali (e, pertanto, di assumere potenzialmente decisioni errate, comportamenti imprevedibili, scelte inopportune), l’organizzazione – nella persona dei propri dirigenti, che adottano la decisione di introdurre il dispositivo di esecuzione e controllo del lavoro da assegnare ai propri collaboratori – attui delle marcate limitazioni all’autonomia dei lavoratori, questi avranno sempre una propria autonomia professionale, che si esprime attraverso la compilazione delle informazioni da caricare all’interno del dispositivo informatico loro messo a disposizione. Tali informazioni saranno inserite nel sistema informatico a secondo dell’effetto, ovvero del risultato, che il lavoratore vorrà assumere rispetto all’interpretazione del proprio compito: in un caso riportato dai due autori, perfino un lavoratore di una ditta di noleggio di autovetture, che utilizzi un dispositivo informatico “rigido” rispetto all’applicazione delle clausole contrattuali verso il cliente, riuscirà ad essere più o meno “benevolo” nei confronti di tale cliente a seconda della modalità di interpretazione del proprio rapporto commerciale e, di conseguenza, del tipo di rapporto transazionale che vorrà instaurare tra sé (e la propria organizzazione) ed il cliente stesso. In altre parole, vi sarà sempre una dialettica tra una

---

<sup>19</sup> G. Masino, M. Zamarian, *Information technology artefacts as structuring devices in organizations: design, appropriation and use issues*, in “Interacting with Computers”, Volume 15 (2003), pp. 693-707.

tendenza eteronoma, volta alla determinazione di norme comportamentali e di prassi di esercizio del lavoro standardizzate sulla base della volontà organizzativa, ed elementi di autonomia da parte dei vari attori coinvolti nei processi aziendali. La dialettica tra “rigidità” e “flessibilità” può essere, così, ravvisata in numerosi aspetti inerenti alla vita delle organizzazioni, includendo quelli relativi alla gestione dei sistemi prevenzionistici per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, così come di qualsiasi altro aspetto gestionale negli ambienti di lavoro.

Se quanto sopra presentato mostra segni di verosimiglianza, ne deriva che si possa introdurre una nuova definizione di “flessibilità”, rispetto a quella maggiormente nota nella connotazione diffusa del termine che oggi se ne tende a fornire.<sup>20</sup> Tipicamente, la prima definizione che ne viene data è collegata alla tipologia del contratto di lavoro che vincola il prestatore d’opera ed il Datore di Lavoro (“flessibilità contrattuale”), secondo tre coppie antitetiche di elementi caratterizzanti il rapporto stesso, come evoluzione del principio di tassatività che tradizionalmente imponeva il carattere di indeterminatezza ai contratti di subordinazione: il carattere permanente vs. temporaneo, subordinato vs. autonomo, a tempo pieno vs. a tempo parziale. Ciò implica che tipicamente la tendenza alla flessibilizzazione del rapporto di lavoro andrebbe a vertere sulla creazione della possibilità di “vincere le rigidità” del contratto di lavoro di tipo subordinato, a tempo pieno ed indeterminato, muovendo verso forme di interazione lavoristica meno “vincolante” per il Datore di Lavoro.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> I contratti di lavoro caratterizzati da tratti di flessibilità furono introdotti per la prima volta in Italia nel 1997, all’interno del cosiddetto “Pacchetto Treu” e furono quindi rifiniti con la legge 30 del 2003. L’Italia seguiva iniziative perseguite a livello europeo comunitario, all’interno della Strategia di Lisbona del marzo del 2000 che stabiliva che l’Europa avrebbe dovuto introdurre iniziative di flessibilizzazione del mercato del lavoro come volano per trasformare l’Europa comunitaria nel “most competitive and most dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth, with more and better jobs and greater social cohesion, and respect for the environment”. Vedi Fadda S., Mennella A., Tridico P., *Flessibilità e produttività: il caso del lavoro in somministrazione*, working paper dell’Associazione Studi e Ricerche Interdisciplinari sul Lavoro (ASTRIL), 4/2012, p. 4, dal sito Internet [http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/215/3/Mandrone\\_Marocco\\_Atipicita\\_flessibilita\\_precarieta.pdf](http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/215/3/Mandrone_Marocco_Atipicita_flessibilita_precarieta.pdf), ultima consultazione il 01/09/2013.

<sup>21</sup> Nell’ambito della letteratura economico-organizzativa e di quella giuridica, il termine “flessibilità” dovrebbe, così, essere inteso in sede polisemantico. Si spazia da una “flessibilità numerica” (variabilità del numero di occupati all’interno di un’organizzazione in seguito alle oscillazioni della domanda del mercato) ad una “flessibilità funzionale” (adattabilità della collocabilità dei lavoratori in varie sedi ed in diverse mansioni all’interno dell’azienda, a secondo

In tal senso, la “flessibilità” sarebbe quasi da intendersi come vantaggiosa unicamente dal punto di vista di chi assume forza lavoro, piuttosto che nella prospettiva del mercato del lavoro in senso ampio. Flessibilità potrebbe così nascondere in realtà l’idea di precarietà, intendendo con ciò il tempo e gli sforzi impiegati dal lavoratore a dismettere la fase lavorativa “flessibile” fino al conseguimento di forme di impiego più “tipiche”.<sup>22</sup> Precarietà, in quanto una tale definizione di flessibilità si applicherebbe tanto ai lavoratori che, in un dato momento, siano collocati sul mercato del lavoro con contratti di natura “atipica”, in quanto a durata e/o a tipologia di erogazione del rapporto, quanto a coloro che, avendo perso il proprio posto di lavoro (o non avendolo trovato) siano da intendersi come soggetti inoccupati in cerca di lavoro.<sup>23</sup> Naturalmente, una tale concezione di flessibilità non si applicherebbe ai soli inoccupati disillusi”, ovvero sostanzialmente fuoriusciti definitivamente dal mercato del lavoro in quanto non più in cerca di un’occupazione.

Il concetto di “flessibilità” deve, pertanto, riuscire a coordinarsi con il concetto di “sicurezza”. Per certi versi, nella letteratura giuslavoristica, così come in quella organizzativa, la possibilità teorica della combinazione dei due concetti è già prevista, sintetizzata nella formula di “flexicurity”, una crisi che indica la necessità di una

---

degli sviluppi organizzativi che la stessa segue, come da esempio da me riportato nel corpo di testo); da una “flessibilità temporale” (variabilità del monte ore lavorate da parte dei lavoratori o di gruppi di essi a secondo della contingenza del periodo) ad una “flessibilità del costo del lavoro” (variabilità del costo del lavoro, ovvero andamento altalenante del regime dei costi accessori al contratto di lavoro e perfino dei costi retributivi connessi alla prestazione d’opera); dalla “flessibilità normativa” (adattabilità delle norme giuslavoristiche e contrattuali al variare delle situazioni di mercato) alla “flessibilità geografica o territoriale” (traslabilità delle sedi d’azienda e dei lavoratori da un territorio ad un altro); tutte queste forme di flessibilità possono essere “interne” all’azienda (funzionale, temporale, retributiva) oppure esterne (normativa, numerica, geografica). Vedi G. Cerruti, R. Di Monaco, M. Follis, *Flessibilità d’impresa e sicurezza del lavoro. Per un nuovo approccio alle crisi occupazionali*, in particolare G. Cerruti, *Il modello di analisi: flessibilità e sicurezza nelle politiche del lavoro*, Milano: Franco Angeli, 2000, pp. 23-58.

<sup>22</sup> Mandrone E., Marocco M., *Atipicità, flessibilità e precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l’indagine ISFOL PLUS*, working paper dell’ISFOL, pp. 3-15, dal sito Internet [http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/215/3/Mandrone\\_Marocco\\_Atipicita\\_flessibilita\\_precarieta.pdf](http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/215/3/Mandrone_Marocco_Atipicita_flessibilita_precarieta.pdf), ultima consultazione il 01/09/2013.

<sup>23</sup> Secondo Mandrone e Marocco, “flessibili”, “precari” ed “atipici” sarebbero tre gruppi di individui sostanzialmente caratterizzati dal carattere prestazionale di natura atipica in quanto a durata e/o a tipologia contrattuale, definiti flessibili quando considerati in un dato momento del tempo e precari se intesi nella durata in cui si è manifestata tale condizione non standard di collocazione prestazionale. Cit., p. 4.

mediazione.<sup>24</sup> Tuttavia, normalmente questa etichetta viene applicata all'ambito dello studio della sicurezza *del* posto di lavoro (rimozione di barriere all'ingresso nel mercato di lavoro, apposizione di barriere all'uscita dal mercato del lavoro), più o meno marcatamente puntando l'attenzione, a seconda dell'autore, sull'opportunità di difendere le tutele all'interno del posto di lavoro in cui l'occupato si trovi ad esercitare la propria attività, piuttosto che all'interno di un qualsivoglia posto di lavoro, non necessariamente quello originario. In altri termini, la "flexicurity" viene solitamente studiata sotto il profilo della opportunità o meno di tendere al reintegro forzoso del lavoratore soggetto a licenziamento senza giusta causa, piuttosto che allo studio delle numerose tipologie di contrattazione collettiva ed individuale possibili all'interno del mercato del lavoro italiano. Contratto di lavoro e stato sociale sono, per così dire, i due ambiti all'interno dei quali ci si muove nell'affrontare questo concetto.<sup>25</sup> Tuttavia, "flexicurity" può divenire anche un termine che coniughi la necessità di flessibilizzare la forza lavoro all'interno delle aziende, ma sempre nel rispetto di parametri determinati di sicurezza, in questo caso non sicurezza *del* posto di lavoro, ma *sul* posto di lavoro ("flessibilità organizzativa o funzionale"). La presente tesi si sofferma proprio su questo tipo di analisi.

Un'organizzazione flessibile non può semplicemente essere quella che introduca la sfumatura dei confini tra ambiti lavorativi e mansioni;

---

<sup>24</sup> Secondo alcuni autori, "la *flexicurity* fa riferimento essenzialmente ad una sostenibilità della flessibilità del lavoro assicurata a livello di sistema, e soprattutto nel mercato del lavoro, dall'esistenza di una serie di meccanismi di protezione sociale, di strumenti di formazione continua e di servizi per l'impiego efficaci. ... Poiché la flessibilità del lavoro si traduce in ultima analisi in uno spostamento di parte del rischio di impresa sul fattore lavoro, questo maggior rischio a carico dei lavoratori verrebbe assicurato da un rinnovato modello di protezione sociale, intesa in senso ampio, riconfigurato per riuscire a rispondere alle nuove esigenze del sistema economico". Vedi Pedersini R., *Trasformazioni economiche e sociali e regolazione del lavoro. La flessibilità del lavoro nell'impresa: riflessioni teoriche ed esperienze concrete*, working paper del Dipartimento di Studi Sociali e Politici dell'Università degli Studi di Milano, 5/2004, p. 5, dal sito Internet [http://www.socpol.unimi.it/papers/2004-3-10\\_Roberto%20Pedersini.pdf](http://www.socpol.unimi.it/papers/2004-3-10_Roberto%20Pedersini.pdf), ultima consultazione il 01/09/2013. Interessante il riferimento dell'autore alle tre differenti tipologie di carattere che può assumere la flessibilità all'interno delle imprese, in funzione dell'unilateralità o multilateralità delle decisioni assunte. In altre parole, ben diverso è il carattere della flessibilità a seconda che questa sia imposta unilateralmente dal Datore di Lavoro, oppure negoziata attraverso la contrattazione individuale tra questi ed il lavoratore oppure collettivamente tra questi e la rappresentanza sindacale dei lavoratori.

<sup>25</sup> T. Treu, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, working paper del "Center for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona", pp. 15-18, dal sito Internet <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/Flessibilit-e-tutele-nella-riforma-del-lavoro/3672.aspx>, ultima consultazione il 31/08/2013.

un'organizzazione può dirsi ragionevolmente flessibile, al contrario, quando introduca questa perdita di nettezza nei confini solo nella misura in cui si reputi in grado di introdurre questi cambiamenti senza far sì che ciò avvenga a detrimento dell'esercizio della capacità di *controllo* sui processi interni, in altre parole senza dover rinunciare a mantenere in essere un valido modello di gestione su tutti i processi operativi, con un occhio di particolare riguardo a quelli inerenti all'aspetto della salute e della sicurezza. Così facendo, introduciamo un elemento ulteriore nell'analisi: lo studio della flessibilità dei processi produttivi e gestionali si intreccia a doppio mandato anche con quello del coordinamento sul funzionamento dei processi e del controllo sugli stessi che ha luogo all'interno dell'organizzazione. Il carattere flessibile dell'organizzazione, pertanto, rischia di divenire patologico se, a fronte di ciò, si lasci che il libero arbitrio degli operativi divenga il solo criterio di funzionamento dell'azienda, senza che "dall'alto" si sia più in grado di porre freni a distorsioni, piuttosto che di re-indirizzare processi che si reputi siano divenuti devianti dalla norma. Quest'ultimo argomento ci spinge a considerare la "flessibilità" non esclusivamente nella sua dimensione economica o giuridica, pertanto, ma in senso più ampio in quella organizzativa, psicologica, sociologica. Flessibilità può concettualmente combinarsi con nozioni quali quella di *empowerment*, ovvero di potenziamento delle capacità prestazionali degli operatori, laddove la si intenda come uno strumento atto realmente a perseguire il duplice interesse delle parti sociali in gioco, non solo quello del Datore di Lavoro. In tal caso, essa risulta essere l'effetto dell'interazione negoziale tra le stesse, o perlomeno dovrebbe esserne la risultanza, "giocando" tra gli spazi di confine lasciati dalla negoziazione collettiva vs. la negoziazione individuale. Ciò permetterebbe al lavoratore di "investire" sulla propria capacità di rinnovarsi professionalmente, attraverso un uso mirato di quella che alcuni economisti definiscono "flessibilità produttiva umana", intesa come la "capacità di rinnovare rapidamente le proprie competenze", "riconvertire il proprio capitale umano, in funzione dei rapidi

cambiamenti della domanda di lavoro indotti da quelli emergenti nei mercati dei beni e servizi in cui si opera”.<sup>26</sup>

Tutte queste implicazioni intrinseche ai concetti di flessibilità e sicurezza non hanno finora trovato un approfondito momento di dibattito all'interno della letteratura, pur essendo ad essi stata attribuita una qualche attenzione politica a livello europeo da almeno un decennio, nell'ottica delle politiche comunitarie per l'integrazione sociale e la coesione. E' interessante notare come, nell'ambito degli studi europeistici su questi aspetti del lavoro, si sia fatta notare la possibilità della presenza di un “conflitto di interessi” tra la prospettiva incentrata sul progresso economico inteso come competitività di uno Stato, nel quale una delle potenziali strategie si fonda sull'utilizzo della leva della forza lavoro a basso costo, decontrattualizzata e deprivata di un sistema di protezioni e tutele, anche in ambito sicurezza del lavoro, e quella costruita su un'idea di progresso sociale, prima ancora che economico, in cui gli Stati si impegnino a dismettere le logiche di “dumping”, ovvero di corsa al ribasso negli standard di tutele, perseguendo finalità di progresso socio-economico più equilibrate. Del resto, uno dei compiti che il Mercato Europeo Comune (MEC) si era attribuito era rappresentato proprio dall'armonizzazione della regolamentazione delle normative nazionali nell'ambito della gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, muovendo dal presupposto che la divergenza nei requisiti di sicurezza, ad esempio in relazione alla progettazione, produzione e commercializzazione di macchinari ed attrezzature di lavoro, costituisca una forma di barriera commerciale non tariffaria, atta a segmentare i mercati nazionali e a proteggerli dall'importazione di beni dotati di caratteristiche reputate non idonee all'interno dei propri confini territoriali. Per prevenire questo rischio, oltre che attraverso l'armonizzazione dei prodotti, l'Unione delle Comunità Europee si è così impegnata nel tentativo di operare parimenti una armonizzazione dei processi lavorativi e delle forme

---

<sup>26</sup> Bianco G., *La flessibilità produttiva tra opportunità e necessità*, working paper del Dipartimento di Economia “S. Cagnetti de Martiis”, 02/2011, p. 2, dal sito Internet [http://www.unito.it/unitoWAR/ShowBinary/FSRepo/D031/Allegati/WP2011Dip/2\\_WP\\_Bianco.pdf](http://www.unito.it/unitoWAR/ShowBinary/FSRepo/D031/Allegati/WP2011Dip/2_WP_Bianco.pdf), ultima consultazione il 03/09/2013.

organizzative tra imprese site nei vari Stati aderenti, direzionandosi sulla base di sei principi guida: l'universalità, la responsabilità d'impresa, l'estensione del concetto di salute, gli aspetti organizzativi, l'approccio fondato sulla valutazione dei rischi e la diffusione di requisiti di sicurezza assoluti al di là dei limiti tecnologici del momento, in maniera tale da garantire una "pressione per via giuridica" allo sviluppo tecnologico delle misure di tutela dei lavoratori. Uno studio della normativa comunitaria in materia di salute e sicurezza è, pertanto, fondamentale per comprendere l'evoluzione delle normative (e dei sistemi di gestione) nazionali in questi ultimi decenni.<sup>27</sup>

La Commissione delle Comunità Europee si era espressa in tal senso già nel 2003, pubblicando una "Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni", in cui menzionava, in abbinamento, i due termini.<sup>28</sup> Nel paragrafo dedicato alla "qualità e produttività del lavoro", infatti, la Commissione sottolineava come «l'agenda di Lisbona auspica posti di lavoro più numerosi e *migliori*, e la SEO dovrebbe rispecchiare l'equilibrio di questo approccio. La qualità si trova al centro del modello sociale europeo e abbraccia diverse dimensioni, come stabilito dal Consiglio europeo di Laeken nel 2001. In particolare, comprende la soddisfazione per il salario percepito e le condizioni di lavoro, la salute e sicurezza sul posto di lavoro, la possibilità di un'organizzazione del lavoro flessibile, gli orari e l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza».<sup>29</sup>

Ancora più esplicito era, quindi, il paragrafo intitolato "promuovere l'adattabilità sul mercato del lavoro", nel quale la Commissione introduceva due aspetti su cui è opportuno soffermarsi brevemente: la funzione della negoziazione tra le parti sociali e l'enfasi posta sul ruolo

---

<sup>27</sup> J. O'Reilly, B. Reissert, V. Eichener, *European Regulation of Social Standards: Social Security, Working Time, Workplace Participation, Occupational Health and Safety*, in G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham-Brookfield: Edward Elgar, 1996, pp. 868-898.

<sup>28</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Il futuro della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO). "Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti"*, Bruxelles, 14 gennaio 2003 COM (2003) 6 definitivo, dal sito Internet <http://www.csmb.unimore.it/site/home/cardCatindice-a-z.124000499.1.1000.51.html>, ultima consultazione il 24/09/2013.

<sup>29</sup> Ivi, p. 10.

della formazione come strumenti attivi di implementazione di un sistema condiviso per accrescere la competitività delle imprese nell'affannosa ricerca di una mediazione tra flessibilità e sicurezza. Infatti, «la capacità delle imprese e dei loro dipendenti di gestire il cambiamento in modo positivo sarà un punto centrale nel successo delle future politiche per l'occupazione e dipenderà da un buon equilibrio tra flessibilità e sicurezza sul mercato del lavoro. Oltre al quadro normativo di competenza dei governi, un ruolo d'importanza fondamentale spetta anche alla negoziazione fra le parti sociali. Occorre incoraggiare ulteriormente la flessibilità, in particolare in termini di possibilità di accordi contrattuali o di orari di lavoro differenti. Allo stesso tempo, occorre agire per impedire un frazionamento del mercato fra diversi tipi di lavoratori e facilitare il passaggio da una modalità di lavoro all'altra. E' poi necessario incoraggiare una migliore divulgazione delle iniziative adottate per modernizzare l'organizzazione del lavoro e migliorare la flessibilità all'interno delle imprese». In linea con le strategie comunitarie, tale impegno dovrebbe esplicarsi per mezzo di un condiviso progetto di accrescimento delle risorse da destinarsi alla formazione, da intendersi come misura di potenziamento della produttività delle imprese, ma anche della sicurezza dei lavoratori e delle imprese stesse. Nel linguaggio burocratico comunitario, «dev'essere anche promosso un approccio dinamico alla sicurezza, che rifletta il fondamentale contributo dell'*accesso alla formazione...*»; pertanto, «è assolutamente necessario un loro aumento [degli investimenti in formazione] per promuovere l'adattabilità della forza lavoro, aumentare la produttività e incoraggiare l'invecchiamento attivo. Anche migliori condizioni lavorative – comprese *salute e sicurezza sul posto di lavoro* – fanno parte dell'indispensabile equilibrio tra flessibilità e sicurezza, e sono particolarmente necessarie per ottenere un aumento della partecipazione della forza lavoro, soprattutto per quanto riguarda gli anziani e i disabili. La riduzione altamente prioritaria del numero di

*infortuni sul lavoro e malattie professionali* potrebbe così essere condizionata sia a livello UE che a livello nazionale». <sup>30</sup>

A distanza di quattro anni, la Commissione delle Comunità Europee sarebbe ritornata sulle stesse tematiche, questa volta in maniera più analitica in merito al binomio flessibilità-sicurezza, peraltro introducendo nel proprio lessico l'espressione "flessicurezza" (in inglese "flexicurity"). <sup>31</sup> Tuttavia, nel citare il ruolo della sicurezza si precisava, in quella sede, come essa dovesse essere riferita tanto alla "sicurezza dell'occupazione" quanto alla "sicurezza sociale", senza fare alcun riferimento esplicito, a differenza di quanto riscontrabile nel documento precedente, alla "salute e sicurezza sul posto di lavoro". In altre parole, nuovamente si apriva il campo ad un dibattito puramente economico-contrattualistico, principalmente incentrato sulle esigenze di incontro tra domanda e offerta di lavoro e sugli strumenti pubblici per agevolare il raggiungimento di condizioni di equilibrio, senza tuttavia dare seguito alla precedente intuizione di analizzare gli effetti che tali politiche potrebbero determinare su un'altra forma di sicurezza che merita adeguata attenzione, ovvero quella inerente alle tutele in materia prevenzionistica per i lavoratori e alle variazioni che queste possano subire a seconda degli scenari macroeconomici e microeconomici che vengano ad essere delineati. Nei capitoli della tesi si è cercato, pertanto, di dare un seguito all'accenno prospettato nel lontano 2003 a Bruxelles, ripercorrendo le forme e le condizioni all'interno delle quali si possa – in un regime organizzativo concepito a "razionalità limitata" – non annullare le condizioni incidentali sui luoghi di lavoro, ma certamente minimizzarle, tendendo ad una progressione lineare (secondo la logica desunta dal settore della Qualità volta al "miglioramento continuo") degli ambienti di lavoro in cui tutti gli occupati si trovano ad agire.

---

<sup>30</sup> Ivi, pp. 14-15.

<sup>31</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, Bruxelles, 27 giugno 2007 COM (2007) 359 definitivo, dal sito Internet [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/community\\_employment\\_policies/c10159\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c10159_it.htm), ultima consultazione il 24/09/2013.

*L'estensione del concetto di "flexicurity" alla  
disciplina della gestione della sicurezza sui luoghi di  
lavoro*

*2.a Cenni di evoluzione della tematica prevenzionistica nel  
corso della storia economica italiana*

Al fine di meglio inquadrare la tematica della sicurezza sul lavoro nell'ambito della gestione d'impresa, è opportuno far emergere con chiarezza come questo aspetto gestionale non abbia una valenza meramente privatistica, all'interno dell'azienda e relativamente ai rapporti tra datore di lavoro e lavoratori, ma abbia al contrario una portata sociale universale molto più ampia, tale da collocarla piuttosto nella sfera del diritto pubblico (tutela della salute e tutela della persona), prima ancora che del diritto privato. Tale disciplina, infatti, deriva le proprie origini, in comune con scienze mediche quali l'igiene sociale ed industriale, l'epidemiologia e la patologia clinica tra le altre, dal fermento culturale e politico-sociale del tardo Ottocento, tanto da potersi definire, a giusto titolo, una disciplina intersecantesi con quelle delle aree sanitarie. La sua genesi risale pertanto all'epoca delle prime analisi sugli effetti delle malattie infettive e delle varie patologie menomanti e mortali sulla popolazione in termini sanitari, ma anche in termini economici, nel senso che si venne per la prima volta ad analizzare l'impatto recessivo che una loro diffusione sul territorio poteva cagionare all'economia nel suo complesso. Proprio dalla pubblicazione delle ricerche mediche di pionieri, quali l'igienista Giulio Bizzozero, i governi furono indotti ad assumere provvedimenti che limitassero gli effetti nocivi della povertà e dello sfruttamento lavorativo incontrollato. Come osservato, «fulcro attorno cui far ruotare i sistemi di difesa epidemiologica collettiva appariva sempre più essere lo Stato, motore di un'azione ininterrotta e capillare, estesa all'intero territorio nazionale. Tributo gravissimo – informava Bizzozero – quello pagato annualmente in Italia ai focolai infettivi: altissima mortalità

infantile, braccia sottratte per lunghi periodi al lavoro, corpi infiacchiti e invecchiati anzitempo, come venivano accertando i registri militari di leva».<sup>1</sup> Una lettura della storia politica e sociale italiana dall'Ottocento ai giorni nostri, nell'ottica assistenziale e previdenziale, permette di comprendere appieno la portata di questa affermazione.

Come emerso, peraltro, durante attività formative svolte dallo scrivente all'interno dell'propria azienda datrice di lavoro (attività per la quale si rimanda all'allegato contenente informazioni sulla progettazione formativa secondo l'Accordo Stato-Regioni del 2011)<sup>2</sup>, l'elaborazione di un'informativa storica sull'evoluzione della disciplina assistenziale e previdenziale dall'epoca delle Società di mutuo soccorso ottocentesche è altresì utile per avvicinare i lavoratori ad una percezione razionale della rilevanza globale del tema e tende a stimolarne i livelli di attenzione e di coinvolgimento nelle attività d'aula. In tal senso, parlare di flessibilità, e contrapporla al termine di sicurezza sul luogo di lavoro, deve essere una operazione da compiere con estrema cautela, dal momento che si intreccia con un percorso di storia sociale ed economica nazionale, toccando temi delicati quali l'evoluzione delle relazioni sindacali, la nascita di partiti politici e di istanze di classe sociale ovvero interclassiste, nonché l'evoluzione stessa della società italiana nei suoi modelli di produzione e di consumo. Procedendo a ritroso, pare lecito fissare le basi per l'inizio della storia della “flessicurezza” lavoristica italiana verso la metà dell'Ottocento, in un'epoca in cui – contrariamente a quanto pare emergere ai giorni nostri – si iniziò a contrapporre all'estrema flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro, da parte dei soggetti datoriali impegnati nell'industria nascente, una leva prevenzionistica che

---

<sup>1</sup> C. Pogliano, *Mondo accademico, intellettuali, professione sociale dall'Unità alla guerra mondiale*, in A. Agosti, G. M. Bravo (a cura di), *Storia del movimento operaio, del socialismo e delle lotte sociali in Piemonte*, Bari: De Donato, 1979, pp. 504-505.

<sup>2</sup> La Conferenza Stato-Regioni ha sancito, in data 21 dicembre 2011, accordi tra il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministro della Salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di corsi di formazione per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro di compiti di prevenzione e protezione dai rischi ai sensi dell'art. 34, commi 2 e 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e di formazione dei lavoratori ai sensi dell'art. 37, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Si veda il link al sito Internet del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, alla pagina [http://www.lavoro.gov.it/SicurezzaLavoro/PrimoPiano/Pages/20120104\\_FormazioneLavoratori\\_ConferenzaStatoRegioni.aspx](http://www.lavoro.gov.it/SicurezzaLavoro/PrimoPiano/Pages/20120104_FormazioneLavoratori_ConferenzaStatoRegioni.aspx), ultimo accesso in data 27 maggio 2014.

permise graduali forme di regressione a tale estesa flessibilità produttiva. Fu, tale operazione, attuata principalmente per mezzo delle spontanee costituzioni di Società di mutuo soccorso, liberamente organizzate dagli stessi lavoratori.<sup>3</sup>

La storia delle Società di mutuo soccorso in Italia è strettamente intrecciata con la storia dell'industrializzazione del paese, a partire dai territori del Nord-ovest. Per questa ragione, risulta evidente come una regione economica, quale l'attuale "Piemonte metalmeccanico", abbia esercitato un ruolo primario all'epoca dello Stato sabauda. Tali Società di mutuo soccorso nacquero a partire dall'autonoma iniziativa della classe operaia sabauda degli anni Cinquanta dell'Ottocento, sul modello dei primi esempi di Società che avevano avuto origine in Lombardia ed in Toscana, nel corso della prima metà del secolo. Già prima del 1850, in Piemonte si contavano 17 Società, cui se ne andarono ad aggiungere altre 98 nel decennio seguente pre-unitario, laddove nel resto di quello che sarebbe divenuto il Regno d'Italia se ne annoveravano soltanto 43. Tutto il territorio fu interessato da questo fenomeno, dal momento che non si vennero ad insediare soltanto nel torinese, ma anche le province di Asti, Cuneo, Novara e Vercelli furono interessate da questi moti organizzativi. Le finalità di tali organizzazioni autogestite erano quelle di fornire mutua assistenza in caso di invalidità e di disoccupazione, ricorrendo all'utilizzo di fondi comuni alimentati attraverso il regime di auto-tassazione di tutti i

---

<sup>3</sup> Come è stato fatto notare, sebbene il mutuo soccorso – inteso come forma di obligatio in solidum tra i soggetti contraenti questa forma di reciproca obbligazione – dati molto più nella storia dei rapporti economico-sociali, è corretto non distorcere l'analisi storica ricercando antecedenti in forme economiche pre-capitalistiche, pertanto caratterizzate da strutture sociali incomparabili con l'attuale. Pertanto, è corretto appellarsi alla genesi del mutuo soccorso moderno in Italia a partire dalla metà del secolo XIX, limitatamente a Stati quali il Regno di Savoia, il Granducato di Toscana, la Lombardia. Una rilettura della nascita di questo istituto sociale può permettere di formulare ipotesi di costituzione in conseguenza diretta dell'incapacità del modello economico, improntato ad una "libera" contrattazione tra la domanda e l'offerta dal lato della forza lavoro, delle condizioni di impiego. In altri termini, il mutuo soccorso viene ad inserirsi nelle more del fallimento della flessibilizzazione estrema del mercato del lavoro in assenza di vincoli che tengano conto di distorsioni del mercato, quali le asimmetrie nei rapporti di forza tra le parti, la ciclicità dei processi produttivi, l'aleatorietà delle capacità psico-fisiche del lavoratore nell'arco dell'intero ciclo di vita, in ragione di processi biologici quali l'invecchiamento, ovvero di processi degenerativi conseguenti a malattie od infortuni. E' in ragione di ciò che la crescita nel numero di tali società fu continua per tutta la seconda metà del secolo, fino a raggiungere il numero di 6.722 società nel 1894, raggruppanti 926.000 soci al loro interno. Per un excursus, si rimanda a A. Luciano, *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, Euricse Working Paper, 2012, n. 032|12. Dal sito Internet [http://euricse.eu/sites/euricse.eu/files/db\\_uploads/documents/1334324057\\_n2047.pdf](http://euricse.eu/sites/euricse.eu/files/db_uploads/documents/1334324057_n2047.pdf), ultimo accesso in data 06.05.2014.

lavoratori del settore industriale. Occorre segnalare come i settori economici non manifatturieri, a questo stadio, non erano ancora in grado di destinare una quota del proprio reddito per gli ambiti della previdenza ed assistenza. Peraltro, queste Società non si limitavano alla gestione delle problematiche future che potevano insorgere per i lavoratori, ma anche ad altri aspetti della vita quotidiana con la finalità di fornire l'erogazione di beni primari a livelli di prezzo più accessibili rispetto a quelli normalmente offerti dal mercato di riferimento (in tal senso, nel 1854 venne costituito a Torino il Magazzino di previdenza a cura della Società generale degli operai, che sarebbe quindi divenuto Cooperativa Torinese, con l'intento di fornire ai soci derrate alimentari a prezzo di costo, in risposta alla carestia dell'anno precedente, che aveva causato un'ingestibile impennata del livello dei prezzi dei beni di primaria necessità.<sup>4</sup> A tutti gli effetti, veniva pertanto percepita come prioritaria la problematica di fornire una pronta assistenza ai lavoratori ed alle loro famiglie, come forma di tutela e di garanzia per i casi in cui non fossero più in grado di provvedere a se stessi, vuoi per la sopraggiunta perdita del posto di lavoro, vuoi per la privazione della capacità di fornire forza lavoro in cambio di una retribuzione salariale, come conseguenza di forme di invalidità sia nel caso in cui venissero contratte direttamente sul luogo di lavoro nell'esercizio del proprio mestiere, sia qualora avvenissero al di fuori di esso, nella conduzione della propria vita quotidiana. Non a caso, questa problematica fu affrontata a partire dal primo congresso della Società di mutuo soccorso, tenutosi ad Asti nell'ottobre 1853, congresso che fu da ritenersi antesignano dei successivi incontri istituzionali che avranno luogo, a cadenza annuale, fino al completamento dell'opera di costituzione del Regno d'Italia, nelle varie sedi di Alessandria, Genova, Vigevano, Voghera, Vercelli, Novi Ligure. In seguito all'unificazione nazionale, il raggio d'azione di tali congressi si allargherà per mezzo della federazione delle Società di mutuo soccorso su una scala inter-regionale. Il tema della fondazione di casse di pensione (previdenza) e di asili di ritiro per gli invalidi del lavoro (assistenza), dopo il

---

<sup>4</sup> N. Lisanti, *La nascita del movimento operaio (1815-1860)*, in A. Agosti, G. M. Bravo (a cura di), *cit*, pp. 255-257.

congresso di Asti, trovò una trattazione specifica in tutti i successivi incontri regionali e federali, sì da divenire uno dei temi sindacali e giuslavoristici di prevalente dibattito.<sup>5</sup> Era, questa, una fase prodromica alla nascita dello “Stato assicuratore-imprenditore”, come da alcuni definito, soggetto pubblico intento a correggere le distorsioni del mercato del lavoro attraverso l’istituzionalizzazione di strumenti di assicurazione contro le possibili cause di determinazione delle condizioni di povertà diffusa, causate da malattia, vecchiaia, invalidità. Non in maniera casuale, soprattutto nell’ultimo decennio dell’Ottocento, in una fase di crisi economica vissuta dal modello liberale, venne a trovare maggior riscontro questa “fioritura” assistenziale-previdenziale. D’altronde, l’assenza di risposte pubbliche di tal guisa avrebbe potuto determinare l’insorgere di costi sociali dovuti alla mancanza di politiche di coesione di gran lunga superiori alle spese effettivamente sostenute in virtù degli interventi di previdenza ed assistenza pubblica, dal momento che la modernizzazione industriale aveva recato con sé l’incremento di forme di antagonismo tra i vari ceti sociali sotto-proletari nei riguardi del modello liberale e conservatore, ceti contestatori dell’ordine pubblico costituito, rivoluzionari rispetto all’assetto sociale da perseguire (non si dimentichi che in questi anni si concentrarono scelte di taglio reazionario, che furono alla base di decisioni politiche tra le quali la repressione dei fasci, l’emanazione di leggi di natura antisocialista, la determinazione degli stati di assedio del 1898 ed i successivi decreti antiliberticidi del governo Pelloux del 1899). Per tale ragione, si venne a ritenere che «la soluzione possibile è quella del rafforzamento del centralismo, e del potenziamento dell’articolazione prefettizia e del potere amministrativo centrale sul territorio, inglobandovi quei segmenti della realtà sociale non solo incontrollati dal centro, ma ritenuti acqua di coltura del dissenso al sistema liberale».<sup>6</sup>

In questo clima Crispi giunse così all’approvazione, da una parte, del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1889 (legge

---

<sup>5</sup> G. Manacorda, *Il movimento operaio italiano*, Roma: Editori Riuniti, 1974, pp. 57-76.

<sup>6</sup> A. Vittoria, *Il Welfare oltre lo Stato. Profili di storia dello Stato sociale in Italia, tra istituzioni e democrazia*, Torino: Giappichelli, 2012, p. 13.

n. 6144) e, dall'altra, della legislazione sociale dello Stato, attraverso la promulgazione della legge n. 6972, del 1890, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, e della legge n. 6535, del 1889, sulla mendicizia.<sup>7</sup> La ripresa del modello liberale in età giolittiana fu quindi marcata da una continuità rispetto a questa fase di rilancio dello stato sociale, tanto da portare alla creazione dell'INA, nel 1913, e all'obbligo di iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza, in parallelo alla diffusione di un modello imprenditoriale dello Stato in economia, oltre che nella fornitura di servizi sociali, attraverso il proprio impegno nelle Ferrovie dello Stato (1905), nel Consorzio del credito per le opere pubbliche (1919), nella Banca Nazionale del Lavoro (1913 e nell'Impresa per la telefonia interurbana (1907).

Tuttavia, in parallelo all'evolvere della convinzione che lo Stato dovesse esercitare forme di controllo e di indirizzo sempre più marcate all'economia nazionale e che dovesse assicurare delle risposte vieppiù adeguate alle disfunzioni sociali che si venivano a generare in ambito prevenzionistico ed assistenziale, si articolò con maggior convinzione anche la certezza che le stesse scienze, in primis le discipline medico-sanitarie, dovessero venir chiamate a sviluppare saperi e nozioni miranti ad attutire l'impatto sociale ed economico che gli squilibri lavorativi e le forme di esasperante articolazione dell'organizzazione del lavoro comportavano. Negli ultimi decenni dell'Ottocento, pertanto, si assistette allo sviluppo di branche della medicina dedicate alla gestione delle malattie che caratterizzavano tipicamente i ceti popolari (*medicina sociale*) ed i ceti lavoratori in particolare (*medicina del lavoro*).<sup>8</sup> La riscoperta delle intuizioni del medico modenese seicentesco Bernardino Ramazzini, considerato dallo stesso Karl Marx come il fondatore della "patologia industriale", ovvero della scienza medica affermando il sussistere di un nesso

---

<sup>7</sup> Il testo disciplinante le istituzioni assistenziali e benefiche si articolava in 104 articoli, includenti norme relative ad obiettivi e natura degli enti caritativi (artt. 1-3), l'amministrazione contabile e patrimoniale e le cariche (artt. 4-34), regolamentazione della tutela e dell'ingerenza governativa nell'amministrazione (artt. 35-53), il domicilio del soccorso in merito ad orfani e mendici, garantiti da un obbligo di accoglienza nei loro confronti, a prescindere dalle scelte culturali e dalle opinioni politiche esercitate (artt. 72-77). Ivi, p. 14.

<sup>8</sup> N. Castellino, V. Anzelmo, G. Castellani, F. Popi, *Breve storia della medicina del lavoro italiana*, Roma: Isu Università Cattolica, 2000.

eziologico inconfutabile tra lo svolgimento di mansioni stabilite nell'ambito dell'organizzazione del lavoro in ambiente manifatturiero e l'ingenerarsi di patologie da esso determinate, approfondì la ricerca di legami nel rapporto di causa-effetto, tale da influenzare non soltanto il ragionamento medico-scientifico, bensì anche quello economico-sociale ed organizzativo.<sup>9</sup> Nell'orientante positivistico, il medico Luigi Devoto giunse ad istituzionalizzare la funzione della Medicina del lavoro, dapprima intraprendendo il primo corso libero di tale disciplina all'Università di Pavia, dove insegnava già Patologia medica, nel 1901, quindi dirigendo una pubblicazione scientifica intitolata "Il lavoro", che dal 1925 assumerà la dizione di "La medicina del lavoro", infine adoperandosi per l'istituzione di una Clinica del lavoro a Milano, a partire dal 1910. Proprio all'Università di Milano, e nello stesso periodo all'Università di Napoli, vennero quindi fondate le prime cattedre strutturate della nuova disciplina scientifica, nel 1907, negli anni in cui cominciavano ad essere pubblicati nuovi trattati della materia, a due secoli di distanza dai pionieristici studi del Ramazzini: *Le malattie del lavoro. Note di patologia e d'igiene* di Guido Yule Giglioli e *Patologia del lavoro e terapia sociale* di Gaetano Pieraccini.<sup>10</sup> Altrettanto fondamentali furono gli studi compiuti dal fisiologo Angelo Mosso, cattedratico torinese, il quale formalizzò le proprie conoscenze inerenti agli effetti della "fatica" sulla muscolatura e, in generale, sul fisico dei lavoratori, sottoposti a condizioni di debilitazione fisica e psichica irrimediabile a causa dell'attitudine predatoria dei loro datori di lavoro ma, prima ancora che dal loro comportamento sfruttatore, dalla scarsa cultura imprenditoriale, di cui erano portatori, che faceva sì che non fossero in grado di concepire forme organizzative capaci di coniugare il giusto profitto con la tutela della salute dei propri lavoratori. Ancora medico di leva militare

---

<sup>9</sup> G. Panseri, *La nascita della polizia medica: l'organizzazione sanitaria nei vari Stati italiani*, in *Storia d'Italia, Annali 3. Scienza e tecnica nella cultura e nella società dal Rinascimento ad oggi*, Torino: Einaudi, 1980, pp. 155-196. Ramazzini nacque a Carpi (Modena) nel 1633 e morì a Padova nel 1714; laureatosi all'Università di Parma, insegnò nelle Università di Modena e di Padova e fu noto per il suo studio sulle cause delle patologie riconducibili ad attività lavorativa intitolato *De Morbis Artificum Diatriba*, pubblicato nel 1700.

<sup>10</sup> A. Cardinale, *Salute operaia. Le origini delle istituzioni per la protezione dei lavoratori in Italia (1896-1914)*, Milano: Archivio del lavoro, 2005.

addetto alle operazioni di leva, il Mosso constatò, in prima persona, le condizioni di salute precarie dei lavoratori, adulti ed infanti, siciliani, addetti all'agricoltura oppure alle miniere di zolfo. Le conclusioni dello studioso aprirono le porte ad ogni successiva analisi di quelle che sarebbero state definite come scienze ergonomiche: «il lavoro compiuto da un muscolo, quando è già stanco, gli nuoce di più che un lavoro maggiore compiuto in condizioni normali», in quanto, «se non si esaurisce completamente la forza del muscolo e lo si esonera dalle ultime contrazioni che esso compie, si stanca assai meno, e resta capace di produrre una quantità di lavoro meccanico superiore al doppio di quanto produrrebbe lavorando sino a completa stanchezza».<sup>11</sup>

Lo sviluppo economico del Paese, la sua direzione politica, la questione sociale ed il progresso delle scienze andavano tutte intrecciandosi attorno a tematiche fondamentali quali la prevenzione e la cura delle malattie imputabili all'assetto sociale della struttura produttiva ed all'incorrere dei lavoratori in casi frequenti di infortuni invalidanti o mortali. Politici che esercitarono una funzione centrale nel disegno generale dello Stato e della società compivano pressioni affinché medici e scienziati si prendessero a cuore questi aspetti, come ricordato ad esempio da Agostino Gemelli, in rapporto alle parole direttegli da Giuseppe Toniolo, all'interno dell'area cattolico-popolare.<sup>12</sup> Ma qual era l'oggetto della medicina sociale e della medicina del lavoro? Esaustive le parole del richiamato Pieraccini: «un connubio felice dell'igiene e della clinica; trova il suo materiale di studio negli ospedali e nelle fabbriche, tra i lavoratori dei boschi e dei campi; tra i lavoratori delle miniere e del mare; tra i lavoratori del braccio e del pensiero; il suo gabinetto di studio non è tanto il tranquillo

---

<sup>11</sup> A. Mosso, *La fatica*, Milano: Treves, 1891, pp. 183-185.

<sup>12</sup> Ricorda il Gemelli: "Non mi sentivo di accettare: abituato alla ricerca scientifica metodica, appassionato ad essa e desideroso di svolgere la mia attività in essa, temevo che lo studio delle malattie del lavoro non potesse portare un contributo reale alla soluzione della questione sociale. Intuivo, ma mi sfuggiva il perché, che vi è qualcosa d'altro nel lavoro umano che lo rende ripugnante al lavoratore e che determina il suo atteggiamento di ribellione ad una situazione in cui il suo compito è portare alla società un contributo del suo lavoro per riceverne un compenso commisurato alla sua prestazione d'opera. Intuivo confusamente che il problema era più vasto e complesso e che, se anche si riuscivano a combattere efficacemente l'infortunio sul lavoro e le malattie del lavoratore, questo non apportava un contributo positivo alla soluzione del problema. L'efficacia della parola di Giuseppe Toniolo però era tale che io non mi potevo sottrarre ad essa e finii per accettare". A. Gemelli, *L'operaio nell'industria moderna. Le scienze del lavoro nel quadro della concezione sociale cristiana*, Milano: Vita e Pensiero, 1945, pp. 20-21.

laboratorio dello scienziato quanto e più il rumoroso opificio operaio; si occupa delle moltitudini lavoratrici ed ha valore preventivo più che curativo; i medicinali, anziché nei barattoli della farmacia, si trovano di preferenza nei bilanci dello Stato; e la ricetta, piuttosto che contemplare l'organismo del malato, contempla l'organamento sociale». Fu così che, fin dai primi Convegni nazionali della nuova scienza medica, si vennero a definire quelli che sarebbero divenuti i pilastri dell'organizzazione della disciplina prevenzionistica sui luoghi di lavoro, tra i quali l'inclusione della visita medica obbligatoria di tutti gli operai nella fase assuntiva, a beneficio tanto dell'operaio quanto dell'industriale, sia a fini assicurativi sia a fini selettivi di forza lavoro che fosse caratterizzata da preesistenti condizioni morbose invalidanti. Come annotato dallo storico dell'economia Germano Maifreda, «in questo modo il medico di fabbrica poté porsi come funzionario pubblico, selettore della forza lavoro, regolatore della sanità e perciò della qualità e della continuità della prestazione lavorativa, garante della salute pubblica nel contempo dall'interno e dall'esterno della fabbrica».<sup>13</sup>

La progressione delle nuove scienze mediche e sociali applicate al lavoro, e delle forme di tutela del lavoro e dei lavoratori, continuò a ritmi marcati nel periodo interbellico, a dispetto dell'alta variabilità delle condizioni economiche che caratterizzarono gli anni tra la fine del secondo decennio e la metà del quinto decennio del Novecento. In linea generale, si può affermare che lo sviluppo delle tutele assicurative a livello previdenziale ed assistenziale trovò un notevole impulso un po' in tutti gli Stati autoritari, perseguiti forme di ordinamento sociale di stampo corporativo. A livello internazionale, inoltre, diede il proprio contributo la nascita di un'organizzazione dedicata esplicitamente al favorire le relazioni interstatali nell'ottica dell'adozione di misure interne, legislative e gestionali, di implementazione di nuove forme di tutela.

---

<sup>13</sup> G. Maifreda, *La disciplina del lavoro. Operai, macchine e fabbriche nella storia italiana*, Milano: Bruno Mondadori, 2007, pp. 197-198.

Pressioni affinché le nazioni si prodigassero ad erigere un'organizzazione internazionale con siffatti compiti statutari erano d'altronde state esercitate fin dagli inizi del secolo precedente, all'epoca dei primi "propositi filantropici" degli imprenditori britannici e francesi che andavano constatando gli effetti nocivi e le inefficienze lavorative e sociali causate da miseria e sovrasfruttamento.<sup>14</sup> Sebbene il periodo interbellico sarà marcato da una contrazione dell'attività mercantile internazionale, perlomeno a livello intra-europeo, il ruolo armonizzatore di un ente come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a livello giuslavoristico e sociale diventerà vieppiù importante con la ripresa accelerata delle transazioni economiche internazionali dopo la Seconda Guerra Mondiale<sup>15</sup> e, in maniera crescente, man mano che le economie andranno globalizzandosi verso la fine del secolo.<sup>16</sup>

Nel caso italiano, in ragione dell'uno o dell'altro fattore propulsivo, a livello assistenziale andò così ad accrescersi l'ambito delle tutele previste dalla ormai ventennale "Cassa Nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro", istituita in epoca liberale nel 1883 e sviluppatasi notevolmente già cinque anni dopo, con la promulgazione della prima legge che sanciva l'obbligatorietà dell'iscrizione degli operai ad un regime assistenziale assicurativo contro il rischio professionale infortunistico. Tra la sua nascita ottocentesca e la sua affermazione verso la prima metà del Novecento, l'ente aveva quindi potuto beneficiare di provvedimenti legislativi volti ad estendere l'ambito delle tutele dal lavoro di fabbrica ad altri settori, ad istituire forme di controlli ed organi di vigilanza appositi, a disciplinare in maniera economicamente razionale i flussi finanziari amministrati. Tale Cassa, tuttavia, non godeva ancora dei favori di un regime di non concorrenzialità rispetto ad altre forme assicurative. Fu solo nel 1933, con la promulgazione della legge del 22 giugno no. 860,

---

<sup>14</sup> Nel 1919, all'interno del sistema di accordi sanciti al termine della Prima Guerra Mondiale, si decide la costituzione di un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite volta a trattare le tematiche del lavoro. Sorse, così, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), avente tuttoggi sede principale a Ginevra. Accenni storici sulle origini dell'organizzazione sono consultabili dal suo stesso sito Internet alla pagina <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>, ultimo accesso in data 30.05.2014.

<sup>15</sup> L Mechi, *L'Organizzazione internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea (1931-1957)*, Roma: Ediesse, 2013.

<sup>16</sup> C. Turi, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro: il ruolo dell'OIL e dell'OMC*, Milano: Giuffrè, 2007.

che l'ente assunse la denominazione di Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), cominciando così a godere di un principio di esclusività nella gestione delle assicurazioni infortunistiche nel settore industria, iniziando, nel contempo, un graduale processo di assorbimento di enti privati minori. Pochi mesi dopo, l'Istituto avrebbe quindi esteso alla prevenzione delle malattie professionali i propri servizi assicurativi, riconoscendo le prime sei "tecnopatie" da tabellare, in seguito all'emanazione del Regio Decreto 13 maggio 1929 n. 928. A compimento di queste profonde e significative trasformazioni, l'Istituto poté infine beneficiare, a partire dal regio decreto del 17 agosto 1935 no. 1765, di un carattere pubblicistico e del godimento di un principio cardine quale l'obbligatorietà del rapporto assicurativo da parte dei datori di lavoro nei riguardi dei loro lavoratori, oltre che di meccanismi di revisione delle rendite erogate e di gestione dei casi infortunistici relativi ai cosiddetti "grandi invalidi". Il carattere di obbligatorietà dell'istituto assicurativo, che appare oggi "naturale" agli occhi dei lavoratori delle società avanzate, ebbe in realtà tratti effettivamente progressivi per quella che era la condizione lavorativa dell'epoca. In tal senso, al di là della funzione tradizionalmente encomiastica del regime, all'interno del quale questi provvedimenti furono adottati, rimane condivisibile il senso di miglioramento generale delle condizioni che essi apportarono. Come espresso dalle parole di un commentatore del regio provvedimento, all'interno delle pagine dell'organo di stampa dell'istituto, "Le Assicurazioni Sociali", «a seguito del nuovo spirito alitato dal Fascismo, l'assicurazione facoltativa diventa obbligatoria: e qui – si sosteneva – non è più l'atto individuale, ma un momento dell'evoluzione sociale e politica, un momento epico della nuova civiltà del lavoro che segna il trapasso dalla lotta di classe alla collaborazione, dal privato al pubblico, dall'individuale al sociale, dall'egoismo all'umanesimo, come concezione universale della vita, dello spirito e del pensiero».<sup>17</sup> La ratio sottostante era quella di completare il trapasso da

---

<sup>17</sup> G. Vendettuoli, *Migliore distribuzione della ricchezza e previdenza sociale*, AS, VI, 1934, pp. 960 ss., in C. Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna: Il Mulino, 2004, p. 254.

forme di assistenza di tipo caritativo a forme di previdenza economicamente razionali, come un altro commentatore specificò: «far fare l'ultimo passo nel cammino, dalla tutela all'assistenza, alla previdenza, all'assicurazione, al risparmio, che renda possibile, ugualmente per tutti i produttori, la libera responsabile copertura dei rischi, in istituti del tutto lontani dalle antiche forme caritative di assistenza e di tutela».<sup>18</sup>

Ma non soltanto di previdenza contro infortuni e malattie professionali doveva trattarsi, chè i compiti da conferire ai grandi istituti finanziari nazionali avrebbero dovuto coprire numerosi altri rischi sociali: «come grandi organismi che attuano, fra l'altro, per conto dello Stato, un interesse finanziario ed anche fini di politica economica e sociale diversi dall'assicurazione: pensioni non contributive, assistenza eccezionale ai disoccupati, lavori pubblici, bonifiche, ecc.».<sup>19</sup>

Preme in questa sede semplicemente menzionare come, nelle pagine della stessa rivista, dopo le conquiste coloniali nel Corno d'Africa e l'avvio di un flusso di emigrazione di italiani in quelle terre,<sup>20</sup> trovarono ampio spazio anche i dibattiti in merito all'opportunità di coperture assicurative dei lavoratori italiani metropolitani nei territori dell'Africa Orientale Italiana e perfino dei lavoratori autoctoni soggetti ad attività datoriale da parte dei colonizzatori.<sup>21</sup>

In epoca bellica, quindi, due ulteriori provvedimenti meritano di essere menzionati, per l'impatto che eserciteranno sul futuro assetto previdenziale dell'Italia Repubblicana. In primo luogo, con l'adozione del regio decreto legge no. 636 del 14 aprile 1939, venne sancita l'automaticità dell'erogazione delle prestazioni previdenziali, nel frattempo integrate dalle assicurazioni contro la tubercolosi, la disoccupazione e per la nuzialità e la natalità, indipendentemente dalla verifica preventiva del soddisfacimento delle condizioni di effettivo

---

<sup>18</sup> A. Buffa, *L'assistenza sociale del regime*, AS, VI, 1934, pp. 1087 ss., in C. Giorgi, cit.

<sup>19</sup> C. Arena, *La giustizia sociale nello Stato corporativo*, AS, I, 1935, pp. 1 ss., in C. Giorgi, cit.

<sup>20</sup> Per un esame storico dell'esperienza italiana nell'Africa Orientale si rimanda a G. Rochat, *Il colonialismo italiano*, Torino: Loescher, 1973.

<sup>21</sup> B. Biagi, *Politica sociale verso gli indigeni dei territori coloniali. Possibilità di applicazione del sistema previdenziale*, AS, V, 1938, pp. 721 ss., in C. Giorgi, cit.

versamento contributivo a beneficio del destinatario. In effetti, il sistema delle erogazioni risultava dissociato in massima parte dal livello salariale e, pertanto, contributivo del singolo versatore e beneficiario, come venne fatto rilevare: «le classi di salario sulle quali è commisurato il contributo, raggiungono, nelle norme vigenti, il limite di lire 60 settimanali, cifra che, per numerose categorie, è notevolmente inferiore al salario effettivamente percepito. Ne consegue che tanto il contributo quanto il trattamento previdenziale risultano di fatto ragguagliati ad una sola quota del salario effettivo e le pensioni, anche quando raggiungono la massima espressione, segnano pertanto una notevole sproporzione col livello salariale».<sup>22</sup>

Il secondo provvedimento epocale, su cui poggerà molta delle giurisprudenza lavoristica dedicata al tema infortunistico negli anni seguenti, fu l'emanazione, nel 1942, della norma del Codice Civile contenuta nell'Art. 2087, che imponeva all'imprenditore l'obbligo di adottare misure per tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore. Si veniva ad aprire in tal modo la strada alla concezione attuale del diritto prevenzionistico e dei suoi capisaldi concettuali. Già all'indomani della fine della Guerra si tenne il Primo Congresso Nazionale degli Infortuni e delle Malattie Professionali, ospitato dalla Città di Palermo tra il 26 ed il 31 ottobre 1947. Tra gli interventi, che vi ebbero spazio, ve ne fu uno dedicato alla concettualizzazione precisa della nozione di "rischio professionale", a cura dell'Avv. Giuseppe Nervi. Nelle sue parole, «i concetti del rischio, dell'utile e della direzione, intesa nel senso più lato di causalità concorrono ad un tempo a costituire la base della teoria. Il concetto del rischio implica il principio "chi mette in essere una data attività deve sopportare i rischi inerenti a tale attività che forma il suo interesse", oppure "chi opera nel proprio interesse agisce a proprio rischio". Il concetto dell'utile del profitto si collega con il principio del rischio in quanto si informa ai vecchi aforismi surricordati».<sup>23</sup> Il versamento del contributo

---

<sup>22</sup> Dal carteggio tra B. Biagi e B. Mussolini, ACS, SPD, *Carteggio ordinario (1922-1943)*, b. 509.562 "Istituto Nazionale della Previdenza Sociale", in C. Giorgi, cit.

<sup>23</sup> G. Nervi, *Il concetto di rischio professionale*, in Atti del Primo Congresso Nazionale degli Infortuni e delle Malattie Professionali, Roma: INAIL, 1948, p. 111.

assicurativo antinfortunistico veniva da alcuni considerato non come una forma di integrazione al salario da erogarsi a cura del datore di lavoro, bensì come una quota del salario stesso che il lavoratore doveva all'ente assicurativo, sotto forma di reddito reale non goduto all'interno della propria periodica prestazione lavorativa.<sup>24</sup> Il risarcimento attraverso l'assicurazione permetteva finalmente di affermare un principio distributivo molto spesso disatteso prima dell'avvio del percorso che avrebbe portato alla costituzione dell'INAIL; nelle osservazioni di un altro convenuto, il Prof. R. Pellegrini, «l'istituto della riparazione del danno da infortunio sul lavoro, consacrato nella legge infortunistica del 1898, ha precedenti assai noti. L'operaio, infortunato, prima di tale legge, che cosa doveva fare per chiedere l'indennizzo? Faceva appello alla così detta legge aquiliana: e doveva, per ottenere il risarcimento del danno, dimostrare che l'infortunio era avvenuto per colpa dell'imprenditore. Ricordo di aver letto, tempo addietro, una statistica tedesca dalla quale risultava che solo un quarto degli infortuni che avvenivano erano risarcibili, perché era assai difficile dimostrare, in ogni caso, la colpa dell'imprenditore: un altro quarto era attribuito allo stesso operario ed il resto al caso fortuito».<sup>25</sup> E nella sede palermitana veniva anche ribadita l'opportunità di proseguire con l'integrazione della gestione assicurativa degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, in quanto costituente forma di gestione efficace ed efficiente.<sup>26</sup>

Infatti, «l'esperienza ha insegnato che quasi tutte le norme fissate per l'assicurazione degli infortuni si adattano perfettamente all'assicurazione delle malattie professionali; onde, per ragioni di economia ed anche per conseguire quel coordinamento delle varie assicurazioni, che deve costituire uno dei capisaldi della riforma della Previdenza Sociale, ora in corso di attuazione, appare preferibile continuare nel sistema ormai adottato in Italia dal 1935, di riunire sotto una medesima tutela assicurativa infortuni del lavoro e malattie professionali con una Legge unica, sia pure destinando in questa alle

---

<sup>24</sup> D. Buffa, commento sull'intervento di G. Nervi, in Atti, cit., p. 130.

<sup>25</sup> R. Pellegrini, commento sull'intervento di G. Nervi, in Atti, cit., p. 133.

<sup>26</sup> F. Leoncini, *Le malattie professionali nel campo industriale ed agricolo*, in Atti, cit., p. 159.

malattie professionali un titolo apposito, nel quale siano raccolte le norme speciali che necessita tenere distinte da quelle degli infortuni».

Un successivo capitolo nella storia della previdenza sociale si avviò quindi a partire dalla ripresa delle attività economico-produttive e dalla re-impostazione delle forme di vita collettiva che ebbero luogo nei Paesi ad economia di stampo capitalista a partire dalla conclusione della Seconda Guerra Mondiale. Dopo il 1945, infatti, sulla base dei danni causati dagli eventi bellici e dal complessivo impauverimento delle condizioni di vita delle classi popolari, si cominciarono a profilare scelte di politica economica e di politica sociale volte a favorire la ricostituzione, nel più rapido tempo possibile, dei capitali distrutti o danneggiati durante la guerra e la crescita dei livelli occupazionali verso l'obiettivo della piena occupazione. Al contempo, venivano incrementate le iniziative di stampo assistenziale e previdenziale per tutelare le fasce più deboli, quali gli inoccupati, le famiglie numerose, gli anziani, gli invalidi ed i soggetti in condizione di malattia. Il modello su scala europea, per la delineazione di queste iniziative, fu costituito dalla Gran Bretagna, attraverso il varo del Piano Beveridge che avrebbe influenzato corposamente le scelte politiche dei governi laburisti.<sup>27</sup> Nella sua celebre relazione al Parlamento britannico, tenuta sul finire del 1942, dunque ancora in fase di pieno coinvolgimento bellico del suo Stato, William Beveridge proclamò la necessità di organizzare un "attacco al bisogno", attraverso l'accrescimento delle assicurazioni sociali, estendendo le protezioni praticamente alla totalità della cittadinanza, unificando in un unico organismo le diverse tipologie di assicurazione e garantendo un reddito minimo unitario nazionale. Pertanto, anche l'Italia sarebbe stata naturalmente condizionata, nell'ambito delle proprie politiche di allineamento ai Paesi del fronte capitalista, alle scelte provenienti da Washington e da Londra.<sup>28</sup> Del resto, nel fondare le basi su cui si sarebbe poggiata la Repubblica per i decenni a seguire, all'interno della Costituzione venne fatta esplicita menzione, nell'Articolo 38, del diritto di ogni cittadino

---

<sup>27</sup> G. A. Ritter, *Storia dello Stato Sociale*, Roma-Bari: Laterza, 1996, pp.142-146.

<sup>28</sup> A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale*, Roma: Editori Riuniti, 1977.

inabile al lavoro, sprovvisto dei mezzi necessari per la propria sopravvivenza, a veder garantito tale diritto grazie a forme di mantenimento attraverso schemi di assistenza sociale (comma 1), nonché del diritto, in caso di infortunio, invalidità, vecchiaia o disoccupazione involontaria, a mezzi adeguati alle esigenze di vita (comma 2), diritti affiancati a quello all'educazione e all'avviamento professionale per gli inabili ed i minorati (comma 3) ed al diritto al riconoscimento di una garanzia di libertà per l'assistenza privata (comma 5). E' stato fatto osservare come questo articolo costituzionale sarebbe fundamentalmente diretto all'intera cittadinanza italiana, e non soltanto e specificamente alla sua componente lavoratrice.<sup>29</sup> La differenza non sarebbe soltanto concettuale, ma avrebbe ripercussioni pratiche ed economiche molto rilevanti: da una parte, uno schema assicurativo generale richiederebbe la realizzazione di forme organizzative universali a carico della finanza pubblica; dall'altra, un'assicurazione sociale rivolta esclusivamente ai lavoratori e/o ai loro familiari diretti riguarderebbe tre soggetti soltanto, ovvero datori di lavoro, lavoratori ed assicurazione. Da queste considerazioni, lo stesso studio della previdenza sociale prenderebbe una piega molto differente dall'approccio di lotta al pauperismo che, al contrario, viene implicata in una concezione estesa ben al di là dell'analisi delle problematiche delle classi produttrici.<sup>30</sup>

Restringendo il campo sugli aspetti previdenziali di taglio spiccatamente prevenzionistico, in questo contesto di rifioritura economica e di crescita delle forme di tutela sociali, tipico dei decenni 1950 e 1960, il legislatore italiano promulgò una serie di provvedimenti molto tecnici ed articolati, che analizzavano dettagliatamente i molteplici aspetti che si potevano verificare negli ambienti di lavoro e che costituivano una fonte prevedibile di accadimento di incidenti di tipo infortunistico. Furono scandagliati specificatamente gli ambienti di lavoro, le attrezzature, i dispositivi di protezione individuale, così come ogni altro aspetto tecnico in maniera tale da incentivare i datori di

---

<sup>29</sup> L. Gaeta, A. Viscomi, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G. A. Ritter, cit., p. 259.

<sup>30</sup> G. Sarpellon (a cura di), *La povertà in Italia*, Milano: Franco Angeli, 1982.

lavoro a compiere forme di standardizzazione dei processi e dei metodi lavorativi, secondo i dettami delle buone prassi e delle competenze tecniche ed organizzative più moderne.<sup>31</sup> E fu, questa stagione di ipertrofismo normativo di qualità in ambito previdenziale, a tutela dei lavoratori, antesignana della promulgazione di un ulteriore documento-chiave destinato a divenire una pietra miliare in ambito contrattuale e giurisprudenziale, ovvero lo Statuto dei Lavoratori, adottato nell'alveo della legge del 20 maggio 1970, n. 300, a recepimento di suggerimenti che, dal fronte sindacale, potevano essere retrodatati perlomeno a partire dalle richieste del segretario della CGIL, Giuseppe Di Vittorio, nel 1952.<sup>32</sup> Lo Statuto tangeva sostanzialmente ogni aspetto della vita organizzativa e sindacale lavorativa; tuttavia, tra tutti, preme segnalarne uno, in merito alla gestione previdenziale e prevenzionistica: la sorveglianza sanitaria. Nel timore che gli accertamenti sanitari, che, come abbiamo visto, avevano costituito uno degli strumenti fondamentali di evoluzione nelle strategie di prevenzione e di protezione dei lavoratori, potessero al contrario divenire uno strumento nelle mani dei datori di lavoro per selezionare ed eventualmente accantonare una forza lavoro ritenuta non idonea alle proprie esigenze, si ritenne necessario dedicare un articolo specifico, il n. 5, alla trattazione di questa problematica, vietando «accertamenti da parte del datore di lavoro sulla idoneità e sulla infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente», legittimando il controllo delle assenze per infermità esclusivamente a cura dei “servizi ispettivi degli istituti previdenziali competenti, i quali sono tenuti a compierlo quando il datore di lavoro lo richieda». In altre parole, a livello contrattuale e legislativo ci si prodigò ad evitare il rischio che si potessero ritenere i controlli delle malattie dei lavoratori come strumenti di gestione delle risorse umane nell'interesse preminente dei datori di lavoro. Per questa ragione, come sarà più dettagliatamente chiarito nel capitolo dedicato all'obbligatorietà datoriale dell'effettuazione della valutazione di tutti i rischi e dell'attivazione di una sorveglianza sanitaria strettamente

---

<sup>31</sup> L. Guaglianone, *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole*, Milano: Giuffrè, 2007.

<sup>32</sup> G. Perone, *Lo Statuto dei Lavoratori*, Torino: UTET, 1997, p. 4.

funzionale alle misure di prevenzione da implementare in conseguenza di detta valutazione, la figura del Medico Competente in primis, ma anche quella del Responsabile del Servizio di Prevenzione e di Protezione e degli altri addetti preposti alla gestione del sistema aziendale di sorveglianza medica, deve essere ben conscia dei limiti e delle estensioni degli obblighi datoriali, così come di obblighi e diritti dei lavoratori, nel richiedere accertamenti che non siano da ritenersi in alcuna misura vessatori.<sup>33</sup> Questo principio fondamentale, sancito nel 1970, sarà riproposto con forza nei decenni successivi, venendo incluso all'interno dei Testi Unici sulla Sicurezza sul Lavoro del 1994 e del 2008.

### ***2.b Il D.Lgs. 81/2008 ed il Codice della Sicurezza sui Luoghi di Lavoro***

Il Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nasce in attuazione dell'Art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, relativa alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, entrando quindi in vigore a partire dal 15 maggio 2008. Attraverso i suoi 306 articoli ed annessi 51 Allegati, il nuovo Testo Unico sulla Sicurezza sui Luoghi di Lavoro ha inteso abrogare ed integrare al suo interno i contenuti dei precedenti decreti presidenziali degli anni Cinquanta, che avevano rappresentato i primi strumenti tecnici di rilevante precisione per la normazione di numerosi aspetti in merito all'organizzazione dei luoghi di lavoro e delle attrezzature disponibili al loro interno per la forza lavoro. In tal modo, il contenuto del DPR 547/55, 303/56 e 164/56 veniva ad essere accorpato con la nuova disciplina legislativa di base unitaria, applicandosi a tutte le tipologie di rischio e a tutte le categorie di lavoratori, fossero essi subordinati oppure autonomi oppure afferenti ad imprese familiari, all'interno di un contratto di pubblico impiego così come in ambito privatistico. Il quadro lavorativo, all'interno del quale le norme venivano e vengono, pertanto, a delineare un sistema di diritti e di doveri tra le parti, è venuto ad ampliarsi in maniera

---

<sup>33</sup> P.P. Masciocchi, *Lavorare sicuri*, Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli, 2009.

significativa. E si sono decisamente ampliate financo le categorie di “soggetti”, recanti sulla propria persona posizioni di tutela così come posizioni di responsabilità nei confronti di terzi. L’Art. 2 dettaglia infatti tali soggetti in funzione dell’incarico da ciascuno rivestito all’interno dell’organizzazione d’appartenenza, prevedendo un particolareggiato elenco di profili di responsabilità connessi al ruolo e di attività e processi che l’azienda deve garantire al fine di potere affermare l’avvenuta ottemperanza agli obblighi di legge. Come si può constatare, dal lavoratore di livello contrattuale inferiore fino alle posizioni più apicali, nessun soggetto è escluso dall’essere depositario di diritti e di doveri in ambito prevenzionistico.<sup>34</sup> Perfino i soggetti che prestano lavoro su base volontaria e finanche privi di un qualsivoglia riconoscimento economico, a partire dall’estensione della categoria prevista dal cosiddetto “Decreto del fare” del 2013, vengono ad essere inseriti in tale profilo giuridico.<sup>35</sup> D’altra parte, una siffatta evoluzione estensiva delle protezioni prevenzionistiche a beneficio di tutte le categorie di utenti dei vari mercati del lavoro si inserisce nel filone – dall’andamento altalenante, in verità – della tendenza giuslavoristica ad applicare condizioni di *favor* a beneficio dei lavoratori, tradizionalmente costituenti, rispetto ai propri datori, il soggetto debole nel rapporto contrattuale. Per certi versi, il diritto prevenzionistico sembra pienamente riallacciarsi alle stesse categorie applicabili al diritto del lavoro ed al diritto sindacale, secondo le quali, come da qualcuno suggerito, pur mantenendo queste discipline un diretto legame con la propria “originaria ascendenza privatistica”, vengono tuttavia ad assumere “una ben visibile influenza istituzionale-pubblica”.

Una volta di più, è lecito affermare che la storia di queste branche giuridiche abbia proceduto in linea con la storia economica e delle

---

<sup>34</sup> F. Basenghi, *I soggetti dell’obbligo di sicurezza*, in AA.VV., *L’obbligazione di sicurezza*, Torino: UTET, 1994.

<sup>35</sup> Attraverso la modifica del comma 12-*bis* dell’Art. 3 del D.Lgs. 81/2008, l’Art. 32, comma 1, lett. 0a del D.Lgs. 69/2013 ha esteso l’ambito di applicazione del testo normativo ben oltre la categoria di “volontari” già prevista fino a quel momento, ovvero coloro inclusi dalla legge 266 del 1 agosto 1991 ed i volontari in servizio civile, facendovi rientrare anche i soggetti che prestano la propria attività, spontaneamente, a titolo gratuito o con rimborso spese, in favore delle associazioni di promozione sociale, delle associazioni sportive dilettantistiche e di tutti i soggetti descritti dall’Art. 67, comma 1, lett. *m*, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. Si veda P. Pascucci, *Una carrellata sulle modifiche apportate nel 2013 al d.lgs. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, working paper dell’Osservatorio per il Monitoraggio Permanente della Legislazione e Giurisprudenza sulla Sicurezza del Lavoro (Olympus), dal sito Internet <http://olympus.uniurb.it>, ultima consultazione il 25/06/2014.

relazioni sociali del proprio paese, in particolar modo a partire dagli anni che hanno portato alla promulgazione della legge n. 300/1970, ovvero dello Statuto dei Lavoratori.<sup>36</sup> Proprio attraverso lo Statuto, si è proposto un nuovo ruolo per la figura dei lavoratori, divenuti, da soggetto passivo all'interno dell'organizzazione, quali tradizionalmente erano stati, un vero e proprio soggetto attivo, depositario di garanzie ma, al tempo stesso, destinatario di obblighi, in primis quello di vigilanza, per cui si è arrivato a sancire, nell'Art. 9, che essi «hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e integrità fisica».<sup>37</sup>

- “Lavoratore”: 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.

- “Datore di lavoro”: il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa.

- “Azienda”: il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato.

- “Dirigente”: persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa.

- “Preposto”: persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e

---

<sup>36</sup> F. Carinci, *Diritto privato e diritto del lavoro: uno sguardo dal ponte*, in F. Carinci (a cura di), *Il lavoro subordinato. Tomo I. Il diritto sindacale*, Torino: Giappichelli, 2007, pp. XXXV-XLII.

<sup>37</sup> D. Fausto, *Il sistema italiano di sicurezza sociale*, Bologna: Il Mulino, 1978, pp. 42-50.

garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa.

- “Responsabile del servizio di prevenzione e protezione”: persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

- “Addetto al servizio di prevenzione e protezione”: persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32, facente parte del servizio di cui alla lettera l).

- “Medico competente”: medico in possesso di uno dei titoli e dei requisiti formativi e professionali di cui all'articolo 38, che collabora, secondo quanto previsto dall'articolo 29, comma 1, con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti di cui al presente Decreto.

- “Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza”: persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro.

- “Servizio di prevenzione e protezione dai rischi”: insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori.

- “Sorveglianza sanitaria”: insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori, in relazione all'ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa.

Come si evince scorrendo questo elenco di soggetti, pertanto, il legislatore ha inteso fornire una griglia di lettura degli organigrammi aziendali in funzione dei quali strutturare il modello di organizzazione prevenzionistico interno. La prima, la più lampante considerazione che è lecito concepire, è relativa al fatto che, con ogni probabilità, in assenza di uno “specchietto” esplicito di tale natura ben difficilmente le organizzazioni si doterebbero di personale interno ed esterno adeguato

all'ottemperanza dei compiti attribuiti dal legislatore. Più realisticamente, si correrebbe il rischio di concentrare le funzioni nelle mani di un solo individuo, perlopiù ai margini dell'organizzazione intesa nella sua vita produttiva primaria e scarsamente in grado di mettere in pratica le attività per le quali dovrebbe essere preposto. Al contrario, la stratificazione dei ruoli rende il quadro organizzativo senz'altro distante dall'ottica di una semplificazione del modello, ma senza dubbio più funzionale. Non a caso, il legislatore ha inteso parlare della necessità di istituire un servizio di prevenzione e di protezione inteso come un organo collegiale, composto di una pluralità di persone e di sistemi, dotato di professionalità vuoi interne vuoi esterne al personale in organico.<sup>38</sup> E' utile sottolineare come l'opzione da parte del datore per un servizio interno od esterno alla propria azienda non sia affatto marginale, ma abbia anche ripercussioni di natura giurisprudenziale. In linea di massima, sembrerebbe che, nella transizione dal primo Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro, del 1994, a quello attuale, gli orientamenti siano quelli di preferire la dotazione di un servizio interno, presumibilmente fornito di una maggior conoscenza della specifica realtà aziendale e dei processi interni, rispetto ad un servizio esterno che, presumibilmente, potrebbe essere dotato di maggiori conoscenze generali di specifici aspetti prevenzionistici, senza tuttavia avere note nel dettaglio le caratteristiche dell'azienda cui rivolge i propri consigli.<sup>39</sup> Pertanto, è evidente che, in presenza di sufficienti risorse economiche, il modello ideale dovrebbe prevedere una combinazione dei due servizi. Certamente, in via residuale, è ancora prevista un'opzione più essenziale di servizio di prevenzione e protezione, applicabile nelle piccole imprese a conduzione familiare, nelle quali il datore di lavoro rivesta altresì il ruolo di responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nonché

---

<sup>38</sup> G. Natullo, "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, in working paper dell'Osservatorio per il Monitoraggio Permanente della Legislazione e Giurisprudenza sulla Sicurezza del Lavoro (Olympus), dal sito Internet <http://olympus.uniurb.it>, ultima consultazione il 23/02/2014.

<sup>39</sup> C. Lazzari, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, working paper dell'Osservatorio per il Monitoraggio Permanente della Legislazione e Giurisprudenza sulla Sicurezza del Lavoro (Olympus), dal sito Internet <http://olympus.uniurb.it>, ultima consultazione il 05/06/2014.

di addetto alla gestione delle emergenze quali il primo soccorso e l'antincendio.<sup>40</sup> Tuttavia, questo tipo di soluzione organizzativa non sembra in alcun modo incontrare i favori del legislatore, quanto piuttosto una mera accettazione, per ragioni di razionalizzazione dei costi, nel caso di imprese dal fatturato non sufficientemente consistente. La direzione è, pertanto, quella di accrescere, anziché “semplificare” nel senso di diminuire e, spesso, sminuire il servizio di prevenzione e protezione, fornito da vari soggetti, ciascuno con una propria specifica.<sup>41</sup>

D'altra parte, la materia è sufficientemente complessa e la “posta in palio” alta, in termini di salute ed in termini di corresponsione economica per la perdita della stessa, cagionata da responsabilità accertate, da dover indurre al perseguimento di una direzione stratificatoria e professionalizzante, anziché a quella opposta di riduzione della qualità del servizio in quanto ritenuto meramente accessorio al settore economico in cui operi la singola impresa. Sebbene il datore di lavoro possa essere, in virtù dell'obbligo di assicurare presso l'INAIL tutti i lavoratori al proprio servizio in veste di dipendenti, manlevato dalla responsabilità civile per l'infortunio che si sia verificato in occasione di lavoro, con causa violenta e avente arrecato lesione dell'integrità psicofisica, oppure per la malattia professionale, in caso, però, di condanna penale ogni singolo lavoratore può vedere riconosciuto il cosiddetto *danno differenziale* che l'INAIL può trovarsi a dovergli corrispondere, salvo rivalersi in azione di regresso nei confronti del datore di lavoro medesimo. E' da rimarcarsi come, in sede di azione quantificatoria del danno da riconoscere al lavoratore, possa essere riconosciuto anche il cosiddetto *rischio improprio*, ovvero quel danno cagionato da incidente verificatosi nello svolgimento di una mansione non intrinsecamente tipica rispetto al lavoro abitualmente svolto, ma consistente in un'attività strumentale allo svolgimento della propria mansione, e quindi collegata funzionalmente alla mansione medesima.

---

<sup>40</sup> M. Lai, *I nuovi soggetti della prevenzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1997, I, p. 403.

<sup>41</sup> R. Bortone, *Il servizio di prevenzione*, in L. Montuschi (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, Torino: Giappichelli, 1997.

Tra gli infortuni indennizzabili figurano anche quelli che si verificano nel percorrere il tragitto casa-lavoro, denominati *infortuni in itinere*, contro i quali è prevista obbligatoria un'assicurazione, in forza del d.lgs. n. 38 del 2000. I danni che possono essere riconosciuti come indennizzabili sono di differenti tipologie e spaziano dal danno biologico, arrecante pregiudizio all'integrità psico-fisica del lavoratore, al danno morale ed esistenziale, a tutela non del diritto alla salute del lavoratore, ma di altri diritti della persona quali quello alla tutela della sua dignità e personalità morale, dell'autorealizzazione nell'attività di lavoro, della non discriminazione, della serenità della vita familiare e dell'ambiente di lavoro, dell'immagine, della vita di relazione.<sup>42</sup>

Aldilà dei proclami di un'opinione pubblica spesso incapace di indurre e produrre giudizi critici sui singoli comportamenti, d'altronde, risulta evidente come il compito specifico di un efficace servizio di prevenzione e di protezione aziendale non dovrebbe essere quantificato in termini assoluti di numero di "morti bianche" o di infortuni verificatisi sul luogo di lavoro, elementi questi che possono costituire senz'altro un indicatore della qualità del servizio, ma non certamente quello definitivo. E' più che probabile che in settori merceologici come l'edilizia o il minerario il numero di infortuni ecceda quello del settore bancario o della pubblica amministrazione, ma non è, in assoluto, ragionevole dedurre da ciò una minor efficienza del servizio di prevenzione e protezione di tali settore rispetto a quelli caratterizzati ontologicamente da livelli di pericolosità e di rischio non comparabili.<sup>43</sup> In tal senso, si potrebbe tornare a supporre che, rispetto alla *vexata quaestio* tra servizio interno ed esterno, possa risultare più appropriata l'idea del servizio interno "context-specific", ovvero coniugato ad immagine e somiglianza dei bisogni specifici del proprio settore di riferimento e della propria impresa di appartenenza. Del resto, un elemento supplementare che potrebbe rafforzare questa ipotesi è dato dalla epocale svolta costituita dall'introduzione nel Testo Unico della

---

<sup>42</sup> L. Galantino, *Diritto del lavoro*, Torino: Giappichelli, 2008, pp. 209-223.

<sup>43</sup> E' utile ricordare come si intenda per "pericolo" una proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni e per "rischio" la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione.

responsabilità degli enti per i casi di infortunio sul lavoro, in funzione della quale essi devono poter dimostrare di avere attuato un modello di organizzazione utile a permetter loro di esercitare un'efficacia esimente ai sensi degli Art. 2, 30 e 300 dello stesso d.lgs. 81, nonché ai sensi dell'Art. 6 del d.lgs. 231/2001.<sup>44</sup>

In linea con l'elemento dell'attribuzione della soggettività tra quanti siano collegati da obblighi e diritti prevenzionistici, assume una funzione prioritaria nell'ambito del Testo Unico il processo di acquisizione del sistema delle conoscenze e delle competenze necessarie ad attutire la soglia dei rischi nello svolgimento di attività lavorative, per mezzo di una trasmissione di misure cautelari garantita da formazione, informazione ed addestramento idonei alla mansione che si deve ricoprire. Secondo i dettami dell'Art. 36, infatti, «il datore di lavoro provvede affinché ciascun lavoratore riceva una adeguata informazione: a) sui rischi per la salute e sicurezza sul lavoro connessi all'attività della impresa in generale; b) sulle procedure che riguardano il primo soccorso, la lotta antincendio, l'evacuazione dei luoghi di lavoro; c) sui nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure di cui agli articoli 45 e 46;<sup>45</sup> d) sui nominativi del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione, e del medico competente. Il datore di lavoro provvede altresì affinché ciascun lavoratore riceva una adeguata informazione: a) sui rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia; b) sui pericoli connessi all'uso delle sostanze e dei preparati pericolosi sulla base delle schede dei dati di sicurezza previste dalla normativa vigente e dalle norme di buona tecnica; c) sulle misure e le attività di protezione e prevenzione adottate».

---

<sup>44</sup> G. Marra, *Regolazione del rischio, dolo eventuale e sicurezza sul lavoro. Note a margine del caso Thyssen*, working paper dell'Osservatorio per il Monitoraggio Permanente della Legislazione e Giurisprudenza sulla Sicurezza del Lavoro (Olympus), dal sito Internet <http://olympus.uniurb.it>, ultima consultazione il 23/05/2014.

<sup>45</sup> I succitati Articoli hanno per oggetto, rispettivamente, la gestione del "primo soccorso" e della "prevenzione incendi" a livello aziendale. Da sottolineare come sia specificato, nel primo caso, l'obbligo datoriale di assumere misure idonee non solamente a tutelare la posizione del proprio personale lavoratore, ma anche "delle altre eventuali persone presenti sui luoghi di lavoro e stabilendo i necessari rapporti con i servizi esterni, anche per il trasporto dei lavoratori infortunati".

Il riferimento normativo in questione presuppone, dunque, un'analisi molto approfondita del contesto organizzativo e del contenuto specifico del lavoro, tale da rendere necessario tanto un inquadramento dell'organizzazione secondo il proprio "modello formale" di riferimento (organigrammi, procedure, processi), quanto del proprio "modello sociotecnico" empiricamente rilevato. In altri termini, sembrerebbe che il legislatore, nel definire la ratio sottostante la gestione dei processi prevenzionistici a cura dei datori di lavoro, non voglia limitarsi a porre, in capo a questi, l'obbligo di determinare solo il proprio modello di "diritto aziendale", ma piuttosto chieda loro di sistematizzare forme di legittimazione del sistema di relazioni industriali tra tutte le componenti dell'azienda tali per cui, aldilà degli obiettivi specifici individuali che ciascuno dei dirigenti, preposti e lavoratori possano porsi in termini di volontà di acquisizione di vantaggi economici o di potere personale attraverso le dinamiche aziendali, procedano tuttavia coesi e nella stessa direzione laddove siano implicati i temi della sicurezza sul lavoro e della prevenzione di infortuni e malattie professionali. Nell'analisi del contesto aziendale e nella progettazione della formazione in materia di sicurezza sul lavoro, in forza di quanto sopra, non ci si potrà limitare ad un lavoro "sulla carta" in base alla designazione formale dei processi lavoratori, ma occorrerà rivolgere lo sguardo alla "organizzazione informale o di fatto".<sup>46</sup>

Naturalmente, quindi, la formazione deve essere progettata in funzione dei differenti tipi di ruolo svolti all'interno dell'azienda, a seconda che si interagisca con dirigenti, preposti, lavoratori, responsabili o addetti al servizio di prevenzione e protezione, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Il lavoro e gli strumenti ad esso necessari, tra cui la formazione, devono essere suddivisi a seconda del ruolo che il soggetto svolge e debba in futuro svolgere all'interno dell'organizzazione: ed è questo il compito di progettazione di quanti si occupino di delineare le strategie dell'organizzazione e di sviluppo del personale al suo interno, in funzione del punto di partenza

---

<sup>46</sup> F. Butera, *Lavoro umano e prodotto tecnico. Una ricerca sulle acciaierie di Terni*, Torino: Einaudi, 1979, pp.267-277.

di ciascuno, ma anche del punto di arrivo che si intenda far raggiungere.

Queste considerazioni altro non costituiscono, d'altronde, se non una riformulazione del “scientific management” di Taylor e della necessità di adattamento del lavoro umano agli apparati tecnici di produzione.<sup>47</sup> In linea con tutta l'attività di gestione dei processi formativi all'interno delle imprese, anche la formazione in materia di sicurezza sul lavoro non può prescindere dalla conoscenza approfondita dell'organizzazione nel suo insieme e di quella che costituisce la sua “cultura organizzativa” latente, nonché delle dinamiche interne alla forza lavoro, ovvero della distribuzione dei ruoli, del potere e delle gerarchie che, di fatto o di diritto, vi hanno luogo all'interno. Occorre, come da alcuni suggerito, non limitarsi ad indagare e ad intervenire sulla “cultura aziendale”, ma andare aldilà, ed intercettare anche le numerose “sub-culture” che si annidano all'interno di realtà complesse e dalla popolazione numerosa.<sup>48</sup> In tal senso, la progettazione formativa costituisce uno degli oneri e dei processi principali sulla cui base è possibile valutare la qualità del sistema di gestione prevenzionistico adottato dall'azienda, al pari con il documento di valutazione dei rischi (DVR), redatto dal datore di lavoro, e con la programmazione del budget per il mantenimento del sistema stesso all'interno dei normali processi lavorativi.<sup>49</sup>

La tipologia di formazione da erogarsi riflette le caratteristiche ed il settore merceologico di riferimento, secondo una griglia di codici camerali riconosciuti a livello nazionale, sulla cui base si distingue tra indice di rischio basso, medio oppure alto.<sup>50</sup> E' utile ricordare come, in

---

<sup>47</sup> A. Cavalli, S. Tabboni, *La divisione del lavoro*, Torino: Loescher, 1981, p. 199ss.

<sup>48</sup> B. Bolognini, *Comportamento organizzativo e gestione delle risorse umane*, Roma: Carocci, 2002, p. 154ss.

<sup>49</sup> Interessanti riferimenti sono contenuti in F. Bacchini, *Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale)*, working paper dell'Osservatorio per il Monitoraggio Permanente della Legislazione e Giurisprudenza sulla Sicurezza del Lavoro (Olympus), dal sito Internet <http://olympus.uniurb.it>, ultima consultazione il 28/06/2014.

<sup>50</sup> In generale, rientrano nell'indice basso i seguenti settori merceologici: commerci, alberghi, ristoranti, assicurazioni, immobiliari, informatica, associazioni ricreative, culturali, sportive, servizi domestici, organismi extraterritoriali; sono classificate ad indice medio: agricoltura, pesca, trasporti, magazzinaggio e comunicazioni, assistenza sociale non residenziale, pubblica amministrazione, istruzione; costituiscono, infine, settori a rischio alto: estrazioni minerali, altre industrie estrattive, costruzioni, attività manifatturiere varie (industrie alimentari, tessili, abbigliamento, concerie, cuoio, legno, carta, editoria, stampa, minerali non metalliferi, produzione e lavorazione metalli, fabbricazione macchine ed apparecchi metallici, fabbricazione macchine e apparecchi elettrici ed elettronici, autoveicoli, mobili,

linea con i dettami del legislatore, la stessa Commissione consultiva permanente si sia espressa nel senso di promuovere una strategia nazionale di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali che enfatizzi il ruolo svolto dai processi di informazione, formazione, assistenza e consulenza e promozione della cultura della prevenzione nei luoghi di lavoro, anche attraverso l'individuazione di Piani di settore che richiedano il coinvolgimento attivo di istituzioni centrali e territoriali, dai Ministeri, all'INAIL, alle Regioni ed alle ASL.<sup>51</sup>

A livello normativo, è altresì utile ricordare come, nella programmazione dell'organizzazione del lavoro aziendale, non possa, da parte del datore di lavoro, considerarsi come uno strumento di alienazione dalle proprie responsabilità nei confronti dei lavoratori l'esternalizzare tutte le attività produttive, non ritenute centrali nella formazione del fatturato aziendale, nella convinzione di non esser soggetto ad obblighi di controllo in merito alle modalità di esecuzione degli stessi lavori. Infatti, come previsto anche dall'Art. 26 del Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro, il ricorso ad appalti e subappalti nella fornitura di "servizi generali" all'impresa mantiene in essere un regime di responsabilità nei confronti della figura committente, sebbene questa sia non direttamente datoriale rispetto al lavoratore che offra transitoriamente la prestazione presso i propri ambienti di lavoro. La previsione da parte del legislatore di un regime di responsabilità in materia di tutela della salute e della sicurezza, anche nello specifico ambito organizzativo della gestione degli appalti, serve quindi a far fronte ad un tratto caratteristico del "fare impresa" tipico della fine del ventesimo secolo ed inizi dell'attuale, ovvero quello di dicotomizzare le funzioni lavorative fondamentali, mantenute interne all'impresa, da quelle solo strumentali, normalmente distribuite all'esterno. In questo caso, alla figura del committente può essere sì chiesto di non gestire direttamente la materia prevenzionistica in relazione ai rischi specifici dei lavoratori di ditte terze, ma gli rimane comunque in capo l'analisi

---

raffinerie e trattamento di combustibili nucleari, industria chimica fibre, gomma plastica), produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua, smaltimento rifiuti, sanità, assistenza sociale residenziale.

<sup>51</sup> AA.VV., *Proposte della Commissione consultiva permanente per una strategia nazionale di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, in *Ambiente e Sicurezza*, 23 luglio 2013, pp. 41-81.

dei rischi aggiuntivi o “interferenziali” che possono essere cagionati dal sovrapporsi di attività routinarie all’interno dell’azienda con quelle introdotte dalle ditte appaltatrici.<sup>52</sup> A titolo meramente esemplificativo, gli obblighi in questa fattispecie includono, ma non si esauriscono mediante questi semplici ottemperamenti, l’eventuale stipulazione del Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali (DUVRI),<sup>53</sup> la precisazione del valore degli oneri per la sicurezza nei contratti di appalto (al fine di prevenire il rischio che il datore di lavoro “scarichi all’esterno” i rischi prevenzionistici al mero fine di ridurre i costi di gestione), la cooperazione ed il coordinamento delle misure di tutela (in un’ottica di gestione partecipata), gli obblighi di verifica della qualità dell’impresa appaltatrice e del rispetto di tutti i vincoli ed i previsti requisiti di legge, nonché quello di informazione (in direzione di un sistema di qualificazione delle imprese), l’esibizione del tesserino di riconoscimento. Il mancato rispetto di tutti questi requisiti può far scattare una responsabilità solidale tra committente ed appaltatore, così come tra quest’ultimo ed eventuali sub-appaltatori.<sup>54</sup>

Tutti gli elementi sopra richiamati – dalle espressioni definitorie, all’obbligo di valutazione di tutti i rischi fino all’obbligo di somministrazione di una idonea informazione e formazione per prevenire possibili incidenti – non costituiscono certamente una “specifica” tipica della nostra legislazione nazionale, ma semplicemente una forma di recepimento di direttive più ampie contenute in strumenti legislativi di portata europea ed internazionale. D’altronde, l’ordinamento italiano, come quasi tutti gli ordinamenti nazionali, non vive in una condizione di isolamento, ma di interazione nella comunità degli Stati, per cui entra in relazione tanto con il diritto comunitario quanto con quello internazionale. In generale, si può dire che, tra i due ordinamenti sovraordinati rispetto a quello nazionale,

---

<sup>52</sup> V. Pasquarella, *La tutela della salute e della sicurezza negli appalti*, in M. Aimo, D. Izzi, *Esterneizzazioni e tutela dei lavoratori*, Torino: UTET, 2014, pp. 137-191.

<sup>53</sup> E’ ritenuta condivisibile una definizione di interferenza come “contatto rischioso tra il personale del committente e quello dell’appaltatore o tra il personale di imprese diverse che operano nella stessa sede aziendale con contratti differenti”. Si veda la Determinazione Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, n. 3/2008.

<sup>54</sup> D. Izzi, *Appalti e responsabilità solidale*, in M. Aimo, D. Izzi, cit., pp. 52-106.

possa risultare più interessante e progressivo, in termini di tutela delle condizioni dei lavoratori, quello europeo, tradizionalmente attivo nella costituzione di un vero e proprio “diritto sociale europeo”.<sup>55</sup> La direttiva quadro emanata dal Consiglio dell’Unione Europea, la direttiva no. 89/391 del 12 giugno 1989, “Occupational Safety and Health Framework Directive”, già definiva gli stessi obblighi. *«The aim of this Directive is to introduce measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. It applies to all sectors of activity, both public and private, except for specific public service activities, such as the armed forces, the police or certain civil protection services. It is of fundamental importance as it the basic safety and health legal act which lays down general principles concerning the prevention and protection of workers against occupational accidents and diseases. It contains principles concerning the prevention of risks, the protection of safety and health, the assessment of risks, the elimination of risks and accident factors, the informing, consultation and balanced participation and training of workers and their representatives. On the basis of this "Framework Directive" a series of individual directives were adopted. The Framework Directive with its general principles continues to apply in full to all the areas covered by the individual directives, but where individual directives contain more stringent and/or specific provisions, these special provisions of individual directives prevail».*

L’Art. 10 della stessa direttiva pone, poi, specifici obblighi, in capo al datore di lavoro, in merito al dovere di informare i propri lavoratori sui potenziali rischi, così come effettivamente recepito all’interno del nostro ordinamento giuridico.<sup>56</sup> L’obbligo di informazione, è bene precisarlo, si esplica, ma non si esaurisce, attraverso la predisposizione della apposita segnaletica di sicurezza sui luoghi di lavoro, sebbene questa rivesta un ruolo di importanza primaria, come attestato dal

---

<sup>55</sup> R. Del Punta, *Diritto del lavoro*, Milano: Giuffrè, 2010, pp. 127ss.

<sup>56</sup> Per consultare il testo completo della direttiva quadro, che consta di 19 articoli correlati di allegati, si rimanda al sito Internet nel quale è pubblicata l’intera legislazione comunitaria, alla pagina <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:01989L0391-20081211>, ultima consultazione in data 30/06/2014.

D.Lgs. 81/2008, che ad essa dedica due allegati specifici, il XXV ed il XXIII.<sup>57</sup> Tanto a livello europeo quanto, di conseguenza, a livello italiano, la struttura organizzativa del sistema prevenzionistico aziendale è pertanto normata attraverso un approccio definitorio della catena di responsabilità tra tutti i soggetti parte di un rapporto lavorativo. Rimane ferma la responsabilità in capo al datore di lavoro per l' idoneità, o meno, della scelta da lui unicamente effettuata, di destinare risorse adeguate per lo svolgimento di compiti di progettazione ed organizzazione dell'ambito prevenzionistico. Questo aspetto viene anche ben evidenziato da un utile strumento di riepilogo, emanato, sempre in ambito comunitario, sulle modalità di ottemperamento agli obblighi normativi, "Guidance on risk assessment at work". In detto testo, si precisa come *«in any organization, the final decision as to who shall carry out risk assessments, is a decision for the employer. The persons who make risk assessments can be: the employers themselves; employees, designated by the employers; external services»*, fermo restando il dovere di selezionare e nominare individui di comprovata capacità nello svolgimento del ruolo, salvo incappare in quella che nel nostro ordinamento viene definita "culpa in eligendo". Infatti, *«whoever is to make a risk assessment at work, what is essential is that they should be competent for their task. It may be that a person designated to make risk assessments is not competent for the whole range of risk assessment task which it is necessary to evaluate. For example a qualified electrical engineer might not have the necessary training and knowledge to assess the risks arising from a complex chemical process. It is essential that those making the assessment and employers recognize the limits of their assessment skills so that wherever necessary the need for additional or specialised expertise is identified and brought in to their risk assessment process»*.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> G. Palmisano, *Informazione in cantiere. Segnaletica*, in *Tecnologie & Soluzioni per l'ambiente e il lavoro sicuro*, rivista specializzata de "Ambiente e Sicurezza", agosto-settembre 2013, pp. 64-71.

<sup>58</sup> European Commission Directorate General V – Employment, Industrial Relations and Social Affairs, *Guidance on risk assessment at work. Health and safety*, Luxembourg: 1996, pp. 27-28.

Naturalmente, la strategia comunitaria di implementazione di misure di miglioramento dei sistemi di sicurezza sul lavoro demanda agli Stati nazionali l'adozione di misure specifiche che possano dare un contenuto particolare alle indicazioni generali ed astratte che la Direttiva quadro contiene.<sup>59</sup> Gli organismi comunitari, inoltre, lavorano all'unisono con altri organismi che si occupano di armonizzare i sistemi tecnici nazionali, al fine di favorire la circolazione delle innovazioni tecnologiche e delle buone pratiche, che possano permettere il miglioramento degli standard di sicurezza, quali il Comitato europeo di normalizzazione (CEN), il Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica (CENELEC) e l'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione (ETSI), secondo l'attuale schema di distribuzione dei ruoli di normazione: laddove le direttive europee definiscono i requisiti essenziali, per fissare i limiti minimi di tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, il compito specifico di definire quali siano i contenuti dei prodotti che ottemperino al raggiungimento di questo obiettivo generale è espletato attraverso la stipulazione di norme di armonizzazione tecnica. Come precisato, tali norme sono emanate dagli organismi europei di normalizzazione. A fianco alla presunzione di conformità dei prodotti alle norme armonizzate, certificata attraverso la marcatura CE, deriva, per gli Stati membri, altresì l'obbligo di garantire la libera circolazione di tutte le merci, nazionali ed internazionali, al loro interno, senza la facoltà di fissare delle barriere di accesso, che potrebbero essere intese come discriminatorie; i produttori non hanno un obbligo cogente di applicare tali norme ma, qualora decidano di utilizzarne di alternative, ricadrà su di loro l'onere della dimostrazione dell'effettiva salubrità dei processi e dei prodotti da loro seguiti ai fini della tutela di salute, sicurezza ed ambiente.

La protezione legislativa in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, apportata dal diritto europeo, non costituisce, d'altra parte, la

---

<sup>59</sup> Si veda il documento *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Improving quality and productivity at work: Community Strategy 2007-2012 on health and safety at work (SEC(2007)214), (SEC(2007)215), (SEC(2007)216) / \*COM/2007/0062 final \*/*, alla pagina Internet <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0062>, ultima consultazione in data 30/06/2014.

fonte normativa più elevata cui faccia capo la nostra legislazione nazionale. Il diritto internazionale, attraverso il sistema delle Convenzioni stipulate nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, sotto l'egida dell'International Labour Organization (ILO), infatti, disciplina, a sua volta, gli aspetti che, a livello di fonti secondarie nazionali, tutti gli Stati membri che abbiano ratificato dette Convenzioni sono soggetti a recepire all'interno del proprio ordinamento. In materia di diritto del lavoro, ed in particolare di diritto prevenzionistico, l'elenco di dette Convenzioni è estremamente lungo; tuttavia, preme richiamarne perlomeno alcune, da considerarsi come fonte diretta per il nostro diritto interno.<sup>60</sup>

La Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), è entrata in vigore l'11 agosto 1983, essendo stata emanata durante la sessantasettesima sessione dell'Organo di Governo dell'ILO, riunitosi a Ginevra il 3 giugno 1981.<sup>61</sup> Tale Convenzione ha inteso applicarsi in tutti i settori economici, pubblici e privati, in merito ai quali ha posto l'obbligo di dotarsi di una politica prevenzionistica volta a ridurre il tasso infortunistico e di malattie professionali (Art. 4),<sup>62</sup> attraverso idonee attività di progettazione, collaudo, scelta, sostituzione, installazione, messa in esercizio, uso e manutenzione di tutti gli elementi materiali costituenti il contesto in cui ha luogo l'attività lavorativa (postazioni di lavoro, ambienti di lavoro, strumenti, macchinari ed equipaggiamento, sostanze ed agenti chimici, fisici e biologici, processi di lavoro), adeguata correzione dei processi di lavoro in maniera tale da allineare le macchine alle esigenze dell'uomo, e non viceversa (principio di ergonomia), assicurarsi la necessaria formazione della forza lavoro, favorire la comunicazione e la

---

<sup>60</sup> C. Zanghì, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino: Giappichelli, 2013.

<sup>61</sup> Il testo completo della Convenzione è consultabile alla pagina Internet "normlex" dell'Organizzazione [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312300:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312300:NO), ultima consultazione in data 04 luglio 2014.

<sup>62</sup> Da sottolineare come, in riferimento all'Art. 4 della Convenzione No. 155, sia stato in seguito promulgato un Protocollo, il Protocol of 2002 on Occupational Safety and Health Convention, 1981, in vigore dal 9 febbraio 2005, prospettante obblighi agli Stati in merito alla definizione di modalità attraverso cui procedere alla registrazione degli infortuni e delle malattie professionali da parte dei datori di lavoro coinvolti ed alla notifica da questi alle autorità competenti, incluse le istituzioni volte ad assicurare i lavoratori contro i rischi di inabilitazione al lavoro.

cooperazione tra tutti i livelli di lavoratori, assumere, infine, tutte le misure cautelari tali da prevenire gli incidenti (Art. 5).

Agli Stati membri si demanda anche il compito di provvedere alla costituzione di un sistema di controlli e di un sistema sanzionatorio per prevenire le inottemperanze alle norme (Art. 9).

Particolari oneri di conformazione a requisiti e standard tecnici di alta qualità, secondo metodi di buona prassi e avanzato stato di tecnologia, sono poi posti in capo a progettisti e costruttori di macchinari ed attrezzature recanti con sé specifici pericoli e rischi per gli utenti (Art. 12).

Strettamente connessa a questa Convenzione, pochi anni dopo, viene quindi promulgata la Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187), che ne costituisce l'ideale prosecuzione ed affinamento nell'ottica dell'acquisizione di un sistema gestionale di messa in atto di misure di prevenzione e di protezione. Tale Convenzione, difatti, non prevede alcun inserimento specifico di misure tecniche volte a creare obblighi e strumenti di lavoro ben definiti, ma pone in generale un dovere di gestione dell'intero processo di salvaguardia delle condizioni dei lavoratori, all'interno del quadro di creazione di forme di "lavoro decente" (decent work).<sup>63</sup> La succitata Convenzione richiede agli Stati membri di dotarsi di una apposita Politica, di un Sistema e di un Programma nazionale per la sicurezza sul lavoro, composto, quest'ultimo, di piani di sviluppo e strumenti di monitoraggio sulle prestazioni ed i risultati raggiunti.

E' bene precisare come il rispetto delle clausole normative in materia di tutela delle condizioni dei lavoratori venga ad interpolarsi con un altro diritto tutelato a livello internazionale quale quello alla libera

---

<sup>63</sup> Secondo l'ILO, si può intendere come "decent work" l'insieme delle aspirazioni delle persone all'interno dei propri ambienti di lavoro, coniugando la produttività con condizioni benevole per i lavoratori, tra cui un reddito soddisfacente, la sicurezza del posto di lavoro e la protezione sociale dei propri familiari, prospettive di crescita professionale e buoni livelli di integrazione sociale, la libertà individuale di espressione, di organizzazione e di partecipazione nelle decisioni che impattano sulle proprie vite, nonché eguaglianza di trattamento a prescindere dal genere. Si veda la presentazione di questa tematica alla pagina <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>, ultima consultazione in data 03.07.2014.

circolazione delle merci (oltre che dei servizi e dei capitali), in assenza di restrizioni che possano considerarsi vere e proprie “barriere”. In tal caso, il mancato rispetto, da parte di uno Stato, della “clausola sociale” costituita dall’implementazione di forme di “lavoro decente”, potrebbe generare legittimi fenomeni di restrizione alla circolazione delle merci da e verso lo Stato che metta in essere tali irregolarità.<sup>64</sup> In quest’ottica, il diritto internazionale prodotto dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro procede, di pari passo, con il diritto commerciale internazionale sviluppato in seno all’Organizzazione Mondiale del Commercio, sicché diviene fondamentale, per gli Stati, adeguarsi agli standard concordati e per le aziende, al loro interno (incluso le aziende multinazionali che si muovono per definizione in un’ottica di superamento delle barriere nazionali), rispettare i vincoli normativi, attraverso l’adozione di modelli organizzativi e forme di gestione di processi lavorativi quali quelli espletati nei prossimi capitoli. In tal modo, per le aziende diviene cruciale, oltre che complesso da attuarsi, l’obbligo di conciliazione tra l’andamento economico e storico attuale, che pone in essere condizioni di tendenza alla flessibilizzazione lavorativa, con vincoli legislativi giuslavoristici teoricamente molto più marcati. Una delle sfide fondamentali pare, quindi, essere quella di trovare un adeguato *modus operandi* tra la ratio dell’economia del lavoro e quella del diritto del lavoro.

---

<sup>64</sup> A. Bronstein, *International and Comparative Labour Law. Current challenges*, London-New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 95.

***La norma internazionale BS OHSAS 18001:2007 e l'esercizio  
della funzione ispettiva sul rispetto dei limiti normativi nell'ambito  
della teoria organizzativa***

**I limiti intrinseci alla flessibilizzazione della gestione organizzativa  
secondo la funzione di controllo di gestione: alcune considerazioni  
preliminari**

Non è affatto nuovo, all'interno della letteratura economico-organizzativa, il dilemma tra una gestione flessibile (o morbida) dell'organizzazione d'impresa — secondo la gamma di definizioni che il termine implica, come si è visto nel capitolo introduttivo — ed una rigida; al contrario, un'intera area funzionale, quale quella del controllo di gestione sui processi d'impresa, si è fondamentalmente sviluppata collocandosi all'interno di questo *cleavage*. Nella routine organizzativa, è probabilmente meno abituale, da parte degli operatori, la percezione dell'esistenza di una linea di confine tra una gestione che sia più “elasticamente” capace di reagire ai cambiamenti ed una che sia, al contrario, arroccata sulla conservazione dello statu quo. Tuttavia, è frequente che gli stessi operatori economici (ad esempio, impiegati d'aziende) si trovino a riflettere su queste tematiche allorché vi sia un'interazione tra la propria organizzazione e l'ambiente esterno, ad esempio nel caso di fusioni od acquisizioni aziendali. In tali casi, infatti, l'organizzazione si trova a dover implementare o ad esportare i propri modelli organizzativi all'interno delle proprie strutture o in quelle dell'organizzazione acquisita, entrando a contatto con modalità di gestione dello stesso lavoro molto diverse dalle proprie. E' in questi casi che ci si rende davvero conto di cosa significhi e di quale possa definirsi una organizzazione rigida od una flessibile. E, tipicamente, nella pianificazione dei processi di controllo di gestione, il nodo gordiano della flessibilità o rigidità organizzativa “viene al pettine”, sicché la stessa letteratura ha teso a parlare di “grado di rigidità dei controlli”, a partire dall'analisi dei processi di

determinazione dei budget e di gestione dell'uso delle risorse nella conduzione economico-amministrativa dell'attività.<sup>1</sup>

Ma cosa determina la tendenza ad una rigidità di tipo esecutivo e nell'esercizio della funzione di controllo all'interno di una organizzazione, secondo le indicazioni tradizionali della teoria organizzativa? Tipicamente, il pianificare e il determinare un grado di "restrizioni comportamentali" agevolano il meccanismo di accentramento e verticalizzazione delle decisioni, "stringendo i lacci" delle possibili devianze comportamentali o decisionali, perlomeno di quelle formalmente tollerate dall'organizzazione, per quanto riguarda i livelli più bassi del personale nella scala decisionale.

Uno degli aspetti determinanti che la teoria organizzativa ha inquadrato nel corso della propria evoluzione è rappresentato, però, dal ruolo delle "verifiche preventive" che, come si vedrà nelle prossime pagine, unitamente alle "verifiche correttive", costituiscono uno tra gli elementi centrali nella pianificazione e nella conduzione di ogni sistema di gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro, a tutela dei lavoratori e delle organizzazioni stesse. L'idea stessa di verifica preventiva viene abbinata al concetto di restringimento della flessibilità d'impresa, ovvero di una sua rigidità, come viene specificato da Kenneth A. Merchant e Angelo Riccaboni nella loro presentazione sulle definizioni e caratteristiche della funzione di controllo di gestione:

*Le verifiche preventive spesso fanno apparire rigidi i sistemi di controllo, in particolare nei casi in cui risultano frequenti, dettagliate ed effettuate da una o più persone diligenti e ben formate. Esse di solito sono stringenti nelle aree in cui vengono allocate molte risorse, in quanto gli investimenti spesso non sono facilmente reversibili e possono da soli influire sul successo o sul fallimento di un'iniziativa o di un'azienda. Rigide verifiche preventive implicano un'approfondita disamina dei business plan, e delle richieste di risorse presentate, condotta da parte del personale di staff e dei manager di diverso livello, incluso il top management. Di solito esse sono utilizzate per impieghi di*

---

<sup>1</sup> K. A. Merchant, A. Riccaboni, *Il controllo di gestione*, Milano-New York: Mc Graw-Hill, 1998, in particolare il capitolo 5 dedicato a "Il grado di rigidità dei controlli", pp. 76-91.

*una certa entità anche se alcune imprese utilizzano tali meccanismi con riferimento a piccole somme di denaro.*<sup>2</sup>

Il problema del controllo di gestione in ogni ambito della vita organizzativa si intreccia, per sua stessa natura, con quello dello sviluppo degli adempimenti documentali a supporto dell'evidenza dell'avvenuta funzione di controllo. In altre parole, tra i limiti alla flessibile evoluzione dell'organizzazione si configura quello della "burocrazia" e della relativa "burocratizzazione" dei processi, tratto contraddistintivo delle società moderne. Regole, procedure, moduli, organigrammi, definizioni più o meno rigide di ruoli e responsabilità rappresentano nella loro essenza degli ostacoli alla possibilità di modificare la gestione dell'organizzazione in tempi rapidi, per volontà di uno o pochi livelli decisionali, in risposta ad adattamenti eventualmente richiesti dal mercato. Ciò avviene, e in parte non può non avvenire, in quanto l'organizzazione moderna è un coacervo di figure professionali, ciascuna delle quali settorializzata e disegnata in funzione di fornir risposta ad una delle numerose specifiche esigenze amministrative, economiche, finanziarie e legislative cui l'organizzazione deve andare incontro. La crescita dimensionale dell'organizzazione, ad esempio, è un parametro che determina automaticamente l'aumento degli adempimenti di tipo burocratico cui doversi assoggettare, con relativi controlli interni ed esterni.

Questi meccanismi, sebbene nei loro tecnicismi si vengano man mano a modificare nel corso degli anni, da un punto di vista cognitivo e sociologico, sono stati interpretati da oltre un secolo, a partire dagli studi di Max Weber sulle organizzazioni ed il processo di burocratizzazione delle società. L'utilizzo di regole, politiche, gerarchie, documentazione scritta, standardizzazione dei comportamenti e dei meccanismi di valutazione delle prestazioni rappresentano i classici esempi di "controllo burocratico" interno alle organizzazioni, controllo le cui basi imprescindibilmente si fondano sull'autorità che i manager, ovvero i gestori del sistema organizzativo, esercitano sulle maestranze nell'esercizio del loro potere (Weber distingueva i livelli di autorità in razionale-legale, tradizionale o carismatica, a seconda che essa fosse determinata più o meno da un mero esercizio di potere in funzione dei ruoli, oppure in funzione della persona che ricopriva tali ruoli). Potere, influenza, autorità sono tre inscindibili concetti

---

<sup>2</sup> Ivi, p. 77.

sociologici che, all'unisono, si riscontrano all'interno delle organizzazioni e la cui comprensione sta alla base dell'analisi della strutturazione della gestione e dei suoi controlli nelle società, prestando la dovuta attenzione alla separazione dei poteri e delle competenze nei vari ambiti della vita organizzativa, in funzione dei limiti delle deleghe e dei poteri decisionali e di spesa a ciascun dirigente o funzionario conferiti.<sup>3</sup>

Nel corso degli anni, tuttavia, le condizioni di gestione delle organizzazioni si sono rese notevolmente più complesse, gli indicatori ed i processi, da tenere sotto controllo, ampliati rispetto a quelli prettamente economico-finanziari, le modalità di esercizio dei controlli moltiplicate rispetto a quelli di tipo burocratico, per cui si deve oggi "bilanciare" tra i vari aspetti. Anche il riepilogo di tutte le funzioni di controllo deve conseguentemente inquadarsi in un "balanced scorecard", ovvero in un quadro bilanciato di tutti i monitoraggi dei vari aspetti aziendali.<sup>4</sup> D'altronde, le varie funzioni organizzative devono superare i particolarismi propri di ciascuna materia e ricondursi alla finalità complessiva dell'organizzazione, che non può che essere una ed organicisticamente intesa. Pertanto, tutte le funzioni, i processi, i controlli devono intendersi non in competizione gli uni con gli altri, ma, al contrario, interdipendenti.

La realtà empirica, d'altra parte, sembra suggerire l'esistenza di meccanismi completamente antitetici a quelli ora descritti: la competizione tra i componenti dell'organizzazione prevale sullo spirito di condivisione degli obiettivi. Tutt'al più, si riscontra come si formino "coalizioni di potere", all'interno delle quali, seppur soltanto strumentalmente, si condividano obiettivi e strategie.<sup>5</sup> Perlomeno queste coalizioni devono, quindi, essere capaci di maturare fra loro quella visione organicistica necessaria per la sussistenza dell'organizzazione, garantendo così l'attuazione di modelli di gestione deliberati e perseguiti. Saranno questi modelli di gestione, poi, a fissare le "regole" all'interno delle quali dovranno muoversi l'organizzazione e tutte le persone, fisiche o giuridiche, che con essa interagiscano. E, come accennato, tali modelli di gestione nelle attuali complesse società all'interno di paesi ad economia avanzata,

---

<sup>3</sup> J. H. Jackson, C. P. Morgan, *Organization Theory. A Macro Perspective for Management*, Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1978, 278-297.

<sup>4</sup> R. L. Daft, *Organizzazione Aziendale*, Milano: Apogeo, 2001, pp. 306-325.

<sup>5</sup> J. D. Thompson, *L'azione organizzativa*, Roma: ISEDI – Petrini Editore, 1988, pp. 249-266.

quali l'Italia e gli stati europei in genere, non possono non contemplare anche la disciplina della sicurezza sul lavoro e della prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni, da sottoporre ad adeguata azione di analisi e di controllo.

**Un esempio diffuso di modello di gestione della sicurezza sul lavoro: le indicazioni della norma internazionale British Standard (BS) OHSAS 18001:2007**

Tutti i sopra richiamati concetti sviluppati dalle teorie organizzativiste introducono e preparano all'idea della necessità di pianificare i luoghi di lavoro ed i processi lavorativi, che in esso avvengano, secondo criteri di razionalità. Aldilà della diversa enfasi attribuita dalla letteratura a ciascuno dei molteplici aspetti della vita lavorativa, tutti i “fatti aziendali” devono essere incardinati in un contesto di razionalità che permetta di constatarne l'esistenza, di verificarne la congruità, rispetto a quanto pianificato, ed eventualmente di sanzionarne la devianza dal *desideratum* a priori. Pertanto, dalla fase di pianificazione dei processi di lavoro fino a quella dell'amministrazione del personale impiegato, ogni aspetto aziendale deve ricevere un corretto inquadramento all'interno del contesto lavorativo. Tutto ciò può essere espresso nella definizione di “modello organizzativo di impresa” o di “sistema di gestione d'impresa” soggetto a funzione di controllo, interno ed esterno. In tal senso, si può convenire con la definizione di controllo d'esercizio d'impresa generata in ambito economico-amministrativo, secondo la quale lo si può intendere come «un processo (svolto dal consiglio di amministrazione, dai dirigenti e da altri soggetti della struttura aziendale) finalizzato a fornire una ragionevole sicurezza sul conseguimento degli obiettivi nelle seguenti categorie: - efficacia ed efficienza delle attività operative; - attendibilità delle informazioni (di bilancio); - conformità alle leggi e ai regolamenti in vigore».<sup>6</sup>

Limitazioni alla flessibilizzazione dei processi lavorativi e alla razionalità d'impresa, attraverso una “gestione per processi” del lavoro, sono imprescindibili in tutti i modelli organizzativi di impresa, da quelli più direttamente connessi al

---

<sup>6</sup> Pricewaterhouse e Coopers, *Progetto Corporate Governance per l'Italia. Il sistema di controllo interno. Un modello integrato di riferimento per la gestione dei rischi aziendali*, Milano: Il Sole 24 Ore, 2004, p. 2.

controllo dei processi inerenti alla produzione dei beni e dei servizi generati dall'impresa stessa (area Qualità), a quelli inerenti al controllo dei processi relativi alle modalità di impiego della forza lavoro, necessaria per la fornitura del bene e del servizio fornito dall'impresa (area Sicurezza), fino al controllo dei processi relativi all'impatto sul territorio circostante alla stessa impresa, in relazione all'approvvigionamento delle materie prime (risorse naturali) impiegate nella conduzione degli impianti ed alla produzione di sottoprodotti più o meno nocivi, come effetto indesiderato dell'esercizio dell'attività imprenditoriale (area Ambiente).

I modelli organizzativi della sicurezza sul lavoro trovano la loro genesi a partire da un primo dato statistico fondamentale che le aziende devono conoscere, ovvero lo storico di tutti gli incidenti che abbiano luogo al loro interno, in primis quelli che conducono a casi infortunistici. In alcuni settori economici, ad esempio in tutti i settori produttivi industriali, delle costruzioni e in agricoltura, l'esistenza di programmi e modelli di gestione della sicurezza sul lavoro rappresenta un'attività imprescindibile, non ultimo per la funzione di identificazione dei pericoli e dei rischi, e di comunicazione degli stessi agli operatori coinvolti.

Il dato inerente alla frequenza, assoluta e relativa, con cui si cagionano gli infortuni su un certo luogo di lavoro, è quindi il primo strumento informativo sull'azienda, in un'ottica prevenzionistica (nella letteratura organizzativista anglosassone si parla di "accident frequency rate", spesso misurato come rapporto tra due valori, a numeratore il prodotto tra il numero in termini assoluti di incidenti che hanno determinato un'interruzione dell'attività lavorativa moltiplicato per 100 e a denominatore l'ammontare totale del numero di ore lavorative aziendali). Talvolta è possibile trovare un riferimento differenziato a seconda che si parli di "incidente obbligatoriamente da riportare" ("reportable accident") oppure di "incidente che abbia determinato assenza da lavoro" ("lost time accident"), in quanto il primo richiede un'assenza del lavoratore infortunato dal luogo di lavoro di almeno tre giorni, oltre al giorno in cui l'incidente infortunistico si sia verificato, mentre il secondo conteggia tutti i casi di "tempo perso" di lavoro, anche al di sotto dei tre giorni di assenza. Soltanto a partire da queste informazioni, affinate da studi analitici sulle cause degli incidenti, è quindi possibile, per il datore di lavoro, mettere in atto programmi e misure volte a

garantire la sicurezza dei lavoratori, scongiurando il ripetersi di analoghi casi incidentali.<sup>7</sup>

E' importante segnalare come gli infortuni sul lavoro costituiscano solo la "punta dell'iceberg" delle situazioni di pericolo che si possono generare in ambiente lavorativo; tipicamente, infatti, un infortunio si verifica soltanto dopo che alcune decine di eventi, potenzialmente pericolosi hanno avuto luogo, fortunatamente senza cagionare danni ad alcun operatore. Un modello di reportistica, di stampo anglosassone ed americano, che si sta diffondendo rende adeguatamente l'idea, secondo la rappresentazione "a piramide" della scala degli incidenti: alla base della piramide vengono raccolte e rappresentate tutte le segnalazioni di pericolo emerse sul luogo di lavoro, senza che queste si siano estrinsecate in casi incidentali; sopra detta base, quindi, si riportano gli incidenti, che hanno determinato "danni minori", e casi di "primo soccorso" al lavoratore, dunque non veri e propri infortuni inabilitanti l'esercizio dell'attività lavorativa, se non per pochi minuti; infine, alla sommità si riportano i veri e propri infortuni, ovvero i casi di incidenti gravi che hanno reso temporaneamente inabile al lavoro la persona, per un tempo uguale o superiore alla giornata, oltre al giorno in cui l'incidente si è verificato.<sup>8</sup>

I modelli organizzativi operanti nell'area della sicurezza sui luoghi di lavoro costituiscono una fonte privilegiata, per gli operatori economici, di osservazione delle limitazioni che ostacolano l'introduzione di forme di flessibilità nelle fasi di concepimento e conduzione dei processi lavorativi, in quanto: a) il bene-salute, che costituisce la posta in gioco per la mancata applicazione di forme razionali di tutela dei lavoratori, rappresenta un diritto inalienabile, non soggetto pertanto a negoziazioni sulla base di principi economici di efficientamento delle produzioni e/o di massimizzazione delle utilità personali; b) i costi aziendali di lungo periodo, derivanti dalla omessa tutela di tale bene indisponibile, possono eccedere di gran lunga la sommatoria dei costi di breve periodo, costi che sono normalmente implicati da un regime di corretta gestione delle operazioni nella diuturna operatività dell'impresa; c) i costi sociali di lungo periodo, derivanti dall'omessa applicazione delle necessarie cautele da parte di

---

<sup>7</sup> J. V. Grant, G. J. Smith, *Personel administration and industrial relations*, London-Harlow: Longmans, 1969, pp. 276-285.

<sup>8</sup> J .L. Riggs, *Production Systems: Planning, Analysis, and Control*, New York: John Wiley and Sons, 1970, pp. 230-235.

singoli operatori economici, possono eccedere di gran lungo il beneficio che la collettività può aver tratto come risultanza della presenza sul proprio territorio dell'operatore economico stesso.<sup>9</sup>

In linea di principio, si possono sintetizzare gli aspetti positivi, derivanti da forme efficaci di attuazione di un modello di gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro, nei seguenti punti:

- Miglioramento delle condizioni generali di lavoro e riduzione del numero degli infortuni e/o degli incidenti potenzialmente forieri di futuri infortuni;
- Miglioramento della posizione giuridica del datore di lavoro e dei suoi collaboratori, in termini di sanzionabilità per responsabilità civile e penale, e dell'impresa in generale, in riferimento alla sua posizione relativa alla responsabilità amministrativa della Società che, nei casi di più grave e documentata inottemperanza agli obblighi normativi, può condurre fino alla sospensione dell'attività imprenditoriale<sup>10</sup>;
- Mantenimento di un sistema organizzativo adeguatamente allineato alle evoluzioni legislative del contesto in cui l'impresa opera;

---

<sup>9</sup> L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) produce naturalmente studi atti a monitorare i costi sociali complessivamente generati dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali; tali costi, come risulta intuitivo, impattano tanto a livello macro sulla collettività quanto a livello micro sulla singola impresa in cui l'evento lesivo della salute del lavoratore abbia avuto luogo. In accordo ad uno studio dell'Istituto, ad esempio, «all'infortunio sono collegati tutta una serie di oneri e di spese, in gran parte difficilmente valutabili, che si aggiungono al costo diretto delle prestazioni assicurative. Tali oneri (costi indiretti) risultano principalmente attribuibili al tempo perduto per i primi soccorsi all'infortunato, alla diminuzione di produttività dovuta ai danni alle macchine e all'addestramento del sostituto, alla perdita d'immagine, ai salari comunque versati durante il periodo di inattività e alle spese per le pratiche amministrative e giuridiche. Accanto ai costi diretti e indiretti è bene considerare anche l'investimento prevenzionale, che se da un lato può essere visto come un vero e proprio costo per l'azienda, dall'altro può rappresentare un efficace strumento di "convenienza economica». Esiste infatti una correlazione inversa tra costo prevenzionale e costo indiretto per cui all'aumentare del primo diminuisce il secondo. Ovviamente tale utilità marginale, derivante dal ricorso a misure di prevenzione, risulterà a un certo punto sempre meno determinante per la riduzione dei costi; ciononostante in Italia, ad oggi, l'impatto vantaggioso che ne deriva è ancora consistente". INAIL, *Il costo dei danni da lavoro per l'Azienda Italia*, Milano: Tipolitografia INAIL, 2011, p. 114, dal sito Internet [www.inail.it/internet\\_web/wcm/idc/groups/internet/.../ucm\\_086276.pdf](http://www.inail.it/internet_web/wcm/idc/groups/internet/.../ucm_086276.pdf), ultima consultazione il 25/01/2014.

<sup>10</sup> Si rimanda al capitolo dedicato al "Modello Organizzativo 231", introdotto dal Legislatore italiano attraverso il D.Lgs. 231/2001.

- Miglioramento della competitività economica dell'impresa, sia che partecipi a gare indette dalla pubblica amministrazione, sia che rifornisca altre imprese o consumatori finali attenti non soltanto al prodotto, ma anche alle condizioni degli ambienti di lavoro in cui il prodotto è stato generato, secondo i principi della responsabilità sociale d'impresa;
- Miglioramento nella gestione dei rischi derivanti dall'esercizio d'impresa, tradotti sia in un'evoluzione delle relazioni industriali tra le parti coinvolte nel processo di lavoro, sia in un'implementazione del quadro dei rapporti istituzionali con le autorità preposte ai controlli per conto dello Stato, includendo in quest'ultimo aspetto una riduzione dei costi nell'esercizio d'impresa per l'assicurazione obbligatoria dei propri dipendenti, attraverso la riduzione del premio dovuto all'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL).

Per tutte queste ragioni, a livello internazionale, in primis a livello europeo, si è provveduto a sviluppare delle linee guida, costituenti vere e proprie norme – seppur non cogenti, dunque la cui adozione avviene a regime volontario da parte delle imprese –, che permettano agli operatori economici, nella loro veste di datori di lavoro, di verificare la sussistenza di condizioni normali di buon funzionamento del proprio sistema aziendale, in relazione alla gestione del sistema di organizzazione del lavoro in ottica prevenzionistica. Una menzione speciale merita la norma British Standard Occupational Health and Safety Assessment Series (BS OHSAS) 18001:2007, che costituisce una vera e propria guida di comportamento nella regolazione del lavoro per le imprese operanti nell'ambito dell'Unione Europea.

#### *La norma internazionale BS OHSAS 18001: origine ed obiettivi*

L'origine della OHSAS risale al 1999, anno in cui il British Standard Institute (BSI) emise una normativa tecnica privata, sulla scia di studi condotti in tale settore, i quali avevano avuto luogo fin dagli anni precedenti, particolarmente per merito dell'International Labour Organization (ILO), agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di tematiche connesse all'organizzazione del lavoro. Tale normativa tecnica è quindi stata rivisitata otto anni più tardi,

attraverso l'elaborazione del documento OHSAS 18001:2007, dedicato ai "Sistemi di gestione della sicurezza – specifica", ad oggi ancora in uso per verificare l'applicazione di efficaci modelli organizzativi della sicurezza sui luoghi di lavoro. Un anno più tardi, il British Standard Institute ha poi emanato una nuova norma, questa volta dedicata all'esplorazione delle linee guida utili ad analizzare il sistema precedentemente codificato (OHSAS 18002:2008, "Sistemi di gestione della sicurezza – Linee guida per l'attuazione della specifica OHSAS 18001").

Attualmente, la norma BS OHSAS non è stata ancora recepita a livello di International Standard Organization (ISO), l'istituto internazionale che si occupa dell'armonizzazione e della standardizzazione dei processi tecnici in tutti gli stati della comunità internazionale, sebbene se ne preveda il recepimento in un futuro prossimo sotto forma di norma ISO (alla stregua di quelle norme che si occupano di sistemi organizzati della qualità e dell'ambiente) e, a livello nazionale italiano, di recepimento interno con l'attribuzione della qualifica di norma UNI EN ISO.

Tale recepimento si rende opportuno e, per molti aspetti, essenziale, soprattutto per permettere alle imprese e a tutti gli operatori economici di poter gestire con efficacia, a livello integrato, ogni processo aziendale, tanto da un punto di vista operativo quanto da una prospettiva documentale, evitando dispersive e dispendiose duplicazioni delle attività lavorative, che talvolta si possono verificare nel mantenimento parallelo di sistemi di gestione ISO e del sistema OHSAS all'interno dello stesso luogo di lavoro e con il coinvolgimento degli stessi soggetti operativi.<sup>11</sup>

Attraverso l'emanazione di questa norma si è così venuti incontro alle esigenze degli operatori economici più virtuosi, i quali – pur laddove desiderassero adeguarsi a sistemi conformi ai requisiti di legge e di buona prassi

---

<sup>11</sup> La necessità di includere il modello di gestione, o modello organizzativo, sulla sicurezza sui luoghi di lavoro all'interno di tutte le altre funzioni e processi aziendali, implicandone una quanto più possibile estesa partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nei luoghi di lavoro, è ormai divenuta una acquisizione certa a livello normativo e giurisprudenziale italiano. Anche la letteratura giuridico-prevenzionistica si è espressa in tal senso. Gli obblighi della consultazione del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) e del controllo a partecipazione estesa, anche per mezzo dell'Organismo di Vigilanza (OdV) introdotto dal D.Lgs. 231/2001, hanno rilanciato il dibattito circa l'effettività di un modello organizzativo che non possa poggiare prevalentemente su mere basi procedurali o formali, ma che necessiti di essere effettivamente calato nel concreto della vita aziendale, tanto da lasciare presupporre l'opportunità di un coinvolgimento dei lavoratori o di loro rappresentanti nel ruolo di interlocutore dell'azienda, secondo la logica della costituzione di organismi di controllo e sorveglianza a base paritetica. Si veda L. Zoppoli, *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto ad assicurare la sicurezza nei luoghi di lavoro*, working paper dell'Osservatorio per il Monitoraggio Permanente della Legislazione e Giurisprudenza sulla Sicurezza del Lavoro (Olympus), dal sito Internet <http://olympus.uniurb.it>, ultima consultazione il 23/11/2013.

gestionale – erano privi di indicazioni legislative sulle modalità di adeguamento dei propri sistemi. Un altro effetto positivo derivante da una normativa internazionale, comune per operatori economici residenti in paesi molto diversi tra di loro, era quello di permettere una riduzione della molteplicità dei sistemi gestionali a parità di settore merceologico e di caratteristiche dell'impresa, in un contesto mondiale caratterizzato da una pluralità di assetti legislativi nazionali.

D'altra parte, se gli operatori si attendevano delle indicazioni precise e puntuali, tarate sullo specifico della propria realtà aziendale, si può constatare come essi non abbiano trovato risposta ad un siffatto obiettivo. La BS OHSAS, infatti, non poteva che caratterizzarsi con tratti di generalità e di universalità, che la rendono applicabile a sistemi di gestione molto diversi tra di loro, per imprese operanti in settori merceologici i più disparati, imprese produttrici di beni così come di servizi, imprese di grandi dimensioni ma anche microimprese con un numero di addetti e di processi lavorativi estremamente ridotto. In sintesi, la norma BS OHSAS si veniva a configurare piuttosto come una linea guida utile a mappare la presenza di un sistema aziendale di pianificazione e di controllo dei processi lavorativi rilevanti e dei rischi ad essi connessi, anziché come uno strumento di analisi tarato su misura sulla realtà specifica di ciascun singolo operatore economico.

Purtuttavia, nonostante i suoi limiti intrinseci, questa norma offriva una nuova opportunità agli operatori economici, opportunità prima non presente sul “mercato dei sistemi di gestione”, ovvero quella introdotta dalla possibilità di sottoporre la propria realtà aziendale ad un'azione di controllo periodico da parte di soggetti terzi, gli Ispettori BS OHSAS, preposti all'osservazione dei vari sistemi aziendali e, in forza della loro conoscenza specifica degli standard normativi internazionali richiesti dalla BS OHSAS, in grado di emettere un giudizio di conformità, ovvero di non conformità, tra i processi aziendali sottoposti ad osservazione ed i requisiti cogenti introdotti dalla norma stessa. Per mezzo di questa nuova possibilità, si introduceva così uno strumento di controllo “in itinere” rispetto al regolare andamento dei processi produttivi, impossibile da raggiungere per mezzo dei soli strumenti di vigilanza interni all'azienda, anche a causa della commistione degli interessi in essere tra l'esercizio del ruolo di lavoratore dipendente aziendale e quello di ispettore in grado di “sanzionare” l'azienda, evidenziandone la non conformità a quelli che sarebbero dei processi

ottimali. Tale azione di controllo professionale, svolto da soggetti terzi, d'altra parte, non deve essere concepito come un vincolo ed un costo disutile ai fini del datore di lavoro, come talvolta può essere recepito; al contrario, proprio in virtù dei benefici che una gestione corretta del modello organizzativo della sicurezza sul lavoro può produrre, esso permette di determinare con pienezza l'espletamento della funzione di controllo, che è essenzialmente un'attività direzionale, ovvero rientrante tra i compiti principali della direzione, unitamente alla pianificazione, all'organizzazione, alla conduzione delle persone. E' solo attraverso il controllo che è quindi possibile prevedere l'azione, ovvero l'intervento attraverso cui la direzione decida di modificare la situazione organizzativa, qualora ravvisi un contesto deviante.<sup>12</sup>

L'obiettivo realistico, che la norma pone a tutti i datori di lavoro, è quello di condurre l'impresa ad implementare sistemi che sottopongano i propri lavoratori ad una condizione lavorativa caratterizzata da livelli di "rischio accettabile", ovvero di «rischio che è stato ridotto ad un livello tale per cui può essere tollerato dall'organizzazione che adempia agli obblighi legislativi ed alla propria politica OH&S», secondo la definizione contenuta nel testo. E, attraverso un siffatto processo di gestione, l'organizzazione deve essere in grado di mirare ad una condizione di "miglioramento continuo" dei livelli di rischio, «al fine di conseguire miglioramenti a tutte le condizioni OH&S».

Per tale ragione, l'organizzazione deve strutturarsi in maniera tale da assegnare ai propri collaboratori interni la funzione di ispezione o di audit periodico dei processi lavorativi, intesa come un «processo sistematico, indipendente e documentato per ottenere "evidenze di audit" e valutarle con obiettività al fine di stabilire in quale misura i "criteri dell'audit" sono stati soddisfatti» (ISO 9000:2005). E' interessante sottolineare le possibili interpretazioni del concetto di "indipendenza" dell'ispettore o auditor, laddove questi sia un lavoratore dipendente subordinato al datore di lavoro; in tal caso, la indipendenza viene intesa come una condizione di svincolo di responsabilità diretta dallo specifico processo lavorativo sottoposto ad osservazione, piuttosto che non di svincolo *tout court* da tutte le responsabilità previste all'interno dell'organizzazione. Attraverso quest'attività di periodica ispezione, l'organizzazione è così in grado di far emergere tutte le lacune o carenze che

---

<sup>12</sup> L. Brusa, *L'amministrazione e il controllo*, Milano: ETAS libri, 1983, pp. 11-12.

inducano all'implementazione di qualche "azione correttiva", intesa come ogni «azione tesa ad eliminare la causa di una non conformità rilevata o di un'altra situazione indesiderabile rilevata».

*La funzione ispettiva come motore per l'attuazione di azioni correttive secondo la norma BS OHSAS 18001*

Indipendentemente dal settore di riferimento, tanto nell'industria quanto nei servizi ed in ogni altro settore produttivo, l'audit di sistema è ormai riconosciuto come uno strumento imprescindibile di gestione dell'attività. Naturalmente, come nel caso di qualsiasi altro processo lavorativo, anche quello di audit necessita una pianificazione razionale delle fasi di lavoro. Un tipico schema di flusso dell'attività di audit parte dalla definizione a monte del programma di lavoro, comprensiva della determinazione degli obiettivi (tipicamente, il raggiungimento di una condizione di soddisfacimento dei requisiti legislativi fissati dal normatore, tendenti all'aggiornamento del censimento dei pericoli e della valutazione dei rischi, ed alla identificazione di non conformità e raccomandazioni segnalate da autorità ispettive nel corso di precedenti sopralluoghi), delle responsabilità, delle risorse messe a disposizione e delle procedure che devono essere seguite; in secondo luogo, si procede con l'attuazione delle ispezioni, per mezzo della valutazione effettuata dagli auditors, dell'assegnazione dei gruppi di audit per reparti o per processi e della elaborazione delle necessarie registrazioni, quali i piani di audit, i rapporti generali e quelli di non conformità in particolare. Al termine di queste due fasi, è ancora opportuno dedicarsi ad un monitoraggio e riesame del programma di audit e all'elencazione delle eventuali opportunità di miglioramento in quegli ambiti gestionali in cui siano individuate; questa azione, in caso di azienda "adempiente" ai suoi stessi programmi, può così condurre alla messa in atto delle misure idonee a migliorare i processi. Gli audit devono essere quindi condotti per mezzo di una modulistica specifica, che contenga indicazioni quali l'anagrafica essenziale, il pericolo e/o il rischio connesso all'aspetto esaminato (luogo di lavoro, attrezzatura, dispositivo di protezione individuale, segnaletica di sicurezza, sostanza pericolosa,...), oggetto della verifica.

A livello formale, inoltre, ogni audit deve soddisfare alcune condizioni di base: in primis, deve essere condotto da un gruppo di ispezione di almeno due unità, di cui una ricevente dalla propria organizzazione la qualifica di responsabile dell'attività; in secondo luogo, il piano dei lavori, gli aspetti da analizzare, le figure aziendali coinvolte devono essere presentati sotto forma di informazioni da diffondere in occasione della riunione di apertura, e poi riproposti a consuntivo durante quella di chiusura, nel corso della quale vengono dettagliati i rilievi emersi nel corso dei lavori.

Tutte queste modalità di conduzione dell'audit richiedono una preventiva analisi dei pericoli censiti dall'azienda e della relativa valutazione dei rischi, l'elenco delle non conformità e delle raccomandazioni che l'azienda ha ricevuto in occasione di altre visite ispettive, il dettaglio delle variazioni strutturali ed organizzative intercorse ex-post rispetto all'ultimo audit effettuato, tutte le evidenze in materia di rischi che in azienda possano presentarsi, gli infortuni avvenuti nello storico aziendale (in particolar modo nell'ultimo triennio), le cause degli infortuni e dell'esito di altri monitoraggi attivi in azienda, in materia di salute e di sicurezza.<sup>13</sup>

L'azione correttiva così concepita rappresenta, pertanto, una forma di adeguamento reattivo messo in atto dall'organizzazione, laddove essa si renda conto di non aver sufficientemente sviluppato un livello di analisi e di introduzione di misure, capaci di permettere a monte l'eliminazione del manifestarsi della possibilità di una condizione tendenzialmente pericolosa. In altre parole, per il normatore, l'azione correttiva rappresenta una misura sussidiaria rispetto all'azione preventiva, naturalmente di per sé maggiormente desiderabile. All'interno di un Sistema di Gestione aziendale della Sicurezza sul Lavoro, attraverso una formale procedura è assegnato al Datore di Lavoro il compito di descrivere il processo e le responsabilità distribuite fra i propri collaboratori, ai fini dell'individuazione e dell'implementazione di opportune misure correttive da porre in essere, in modalità analoga a quella riportata nelle sottostanti immagini, che richiamano una corretta procedura aziendale capace di garantire la presenza di quattro distinte fasi di processo in merito ad un'azione

---

<sup>13</sup> A. Bocchieri, R. Cosentina, B. Dell'Anna, *Sicurezza in ospedale: come prevenire gli infortuni applicando un sistema di audit*, in "Ambiente e Sicurezza. Aggiornamento giuridico, normativa tecnica e applicazioni", 11 giugno 2013, pp. 36-44.

correttiva (o, nel caso specifico, anche di un'azione preventiva), inerenti la richiesta, l'individuazione, la realizzazione e la verifica della stessa.<sup>14</sup>

## **Esempio di Procedura aziendale in materia di azione correttiva e preventiva**

### **1.1.1. Richiesta di azione correttiva/preventiva**

L'iter di realizzazione di una azione correttiva/preventiva viene attivato mediante la compilazione della I parte del modulo Rapporto di Azione Correttiva/Preventiva (Mod.xx SGA POxx), dove deve essere specificata la circostanza del riscontro e la descrizione della disfunzione da eliminare/proposta di miglioramento.

Qualora il riscontro avvenga nel corso di una Verifica Ispettiva Interna, il Responsabile del Gruppo di Verifica, in base a quanto evidenziato nel Rapporto di Verifica, compila la I parte del RACP e lo invia al RGAS; se, invece, il riscontro avviene in seguito a Verifiche Ispettive da parte dei clienti, a loro reclami o a segnalazioni interne è lo stesso RGAS, sotto segnalazione dei R Funzione/Area, a provvedere alla compilazione della I parte del RACP.

Nel caso in cui la necessità di intraprendere un'azione correttiva si individui durante l'attività di analisi di tendenza dei rapporti di non conformità da parte del RGA, egli stesso attiverà l'iter di eliminazione, compilando la I parte del RACP.

Nel caso in cui durante l'attività lavorativa avviene l'individuazione di una Non Conformità, si opera secondo quanto descritto nella SGA PR xx "Gestione Non Conformità del SGA e SGS"; viceversa, se si riscontra una potenziale disfunzione, il RGAS, dopo aver effettuato una valutazione di fattibilità, attiva l'iter descritto in seguito compilando la I parte del RACP.

### **1.1.1. Individuazione dell'azione correttiva e preventiva**

Il RGAS, quando riceve un RACP debitamente compilato nella prima parte, valuta nel giro di due giorni lavorativi l'opportunità di intraprendere un'azione per l'eliminazione del problema posto alla sua attenzione; comunica la sua decisione al proponente specificando quali sono le motivazioni dell'accettazione o del rifiuto dell'azione correttiva/preventiva proposta.

Qualora decida di attivarsi, o nel caso in cui abbia egli stesso compilato una richiesta, invia la documentazione descritta al Responsabile di Funzione/Area interessato alla Non Conformità reale o potenziale e si consulta circa le modalità e tempi di risoluzione della circostanza.

In caso di potenziale Non Conformità di rilevante gravità, il RGAS convoca, nel giro di una settimana, una Commissione per l'analisi del problema, che può essere composta dalla Direzione, R. Funzione/Area ecc.

La Commissione, con l'ausilio eventuale di tutti coloro che possono contribuire alla definizione delle proposte migliorative sulle aree dei problemi evidenziati, ha il compito di:

- definire le azioni che permettono di superare le disfunzioni indicate nella I parte del RACP;
- definire i tempi di attuazione delle azioni individuate;
- definire le responsabilità per l'implementazione dell'Azione Correttiva/Preventiva.

Le decisioni prese, sia dal Responsabile di Funzione che dalla Commissione, vengono verbalizzate e riportate in modo sintetico dal RGAS nella II parte del RACP.

---

<sup>14</sup> L'esempio di procedura aziendale di analisi delle azioni correttive e preventive sopra richiamato è contenuto nel materiale di lavoro per corsi di formazione abilitanti all'ottenimento della qualifica professionale di Ispettore "Lead Auditor" OHSAS 18001/2007, in particolare è parte della documentazione relativa al corso tenutosi presso la sede di Limbiate (MB), a cura della Società di Certificazione TÜV Rheinland Italia, nelle giornate del 10-11-17-18-19/09/2013.

### **1.1.1. Realizzazione dell'azione correttiva/preventiva**

Il Responsabile dell'attuazione delle azioni correttive/preventive è tenuto ad implementare le azioni così come sono state individuate ed a rispettare i tempi previsti; quando non sia in grado di farlo, può richiedere la ripianificazione delle attività da realizzare al RGAS.

Il RGAS, se accetta, concorda con il Responsabile dell'azione correttiva la nuova scadenza e comunica le variazioni apportate a tutti gli interessati, allegando la comunicazione stessa all'originale del RACP.

Qualora le azioni correttive/preventive identifichino nuovi pericoli, o la necessità di nuove misure di controllo o la modifica alle misure preesistenti, prima di implementare le azioni correttive e preventive, il RSPP le valuta applicando il processo di valutazione dei rischi.

### **1.1.1. Verifica dell'azione correttiva/preventiva**

Alla scadenza prevista per l'attuazione dell'azione correttiva/preventiva, il RGAS realizza una verifica mirata alla determinazione del grado di attuazione della stessa ed alla sua efficacia rispetto agli obiettivi fissati. Al termine della verifica il RGAS:

- compila la III parte del RACP e appone la propria firma;
- sottopone il RACP alla firma del Responsabile dell'azione correttiva/preventiva;
- consegna copia del RACP al Responsabile dell'azione correttiva/preventiva.

Qualora il RGAS, dall'analisi degli effetti ottenuti dall'implementazione dell'azione correttiva, rilevi che la stessa è stata parzialmente o completamente disattesa, decide, in base alle motivazioni addotte dal Responsabile dell'attuazione dell'azione correttiva/preventiva, se:

- richiedere una nuova azione correttiva/preventiva;
- segnalare il caso alla Direzione per le decisioni del caso.

Valutazioni sullo stato di attuazione e risultati delle azioni correttive/preventive intraprese vengono inoltre effettuate durante il Riesame della Direzione annuale.

Seguendo questi ragionamenti, in applicazione alla norma OHSAS 18001:2007 ed alla sua coniugazione nello specifico delle realtà aziendali, si determina pertanto la necessità di analizzare con dettaglio le fasi di delineazione della politica e di pianificazione di tutti i processi aziendali, senza trascurare, però, la centralità delle fasi seguenti a quella di pianificazione, ovvero quelle di attuazione e di controllo, sulla cui base la dirigenza deve provvedere a riesaminare tutti i processi aziendali, ed eventualmente ad apportare cambiamenti correttivi.

Nella sottostante tabella, è possibile esaminare tutte le fasi dei processi in cui si debba dissezionare l'intero andamento della "vita" aziendale alla luce della gestione della sicurezza sul lavoro, secondo le indicazioni della BS OHSAS.

**Tabella - La norma OHSAS 18001:2007 (elementi e punti norma)**

<b>OHSAS 18001</b>
<b>1. SCOPO</b>
<b>2. RIFERIMENTI NORMATIVI</b>

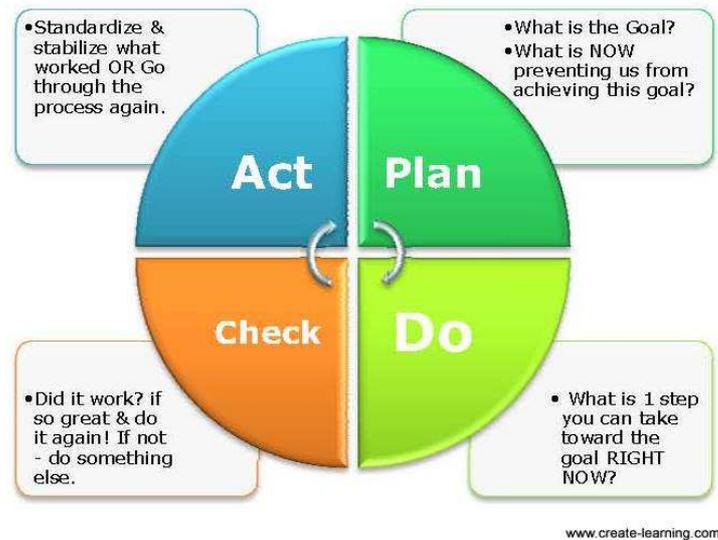
<b>3. TERMINI E DEFINIZIONI</b>
<b>4. ELEMENTI DEL SG PER LA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO</b>
<b>4.1 Requisiti generali</b>
<b>4.2 <i>Politica</i> per la salute e sicurezza sul lavoro</b>
<b>4.3 <i>Pianificazione</i></b>
<b>4.3.1 Identificazione dei pericoli e valutazione dei rischi rilevanti</b>
<b>4.3.2 Prescrizioni legali e altre prescrizioni</b>
<b>4.3.3 Obiettivi e programma/i</b>
<b>4.4 <i>Attuazione e funzionamento</i></b>
<b>4.4.1 Risorse, ruoli, responsabilità e autorità</b>
<b>4.4.2 Competenza, formazione e consapevolezza</b>
<b>4.4.3 Comunicazione</b>
<b>4.4.4 Documentazione</b>
<b>4.4.5 Controllo dei documenti</b>
<b>4.4.6 <i>Controllo operativo</i></b>
<b>4.4.7 Preparazione e risposta alle emergenze</b>
<b>4.5 VERIFICA</b>
<b>4.5.1 Controllo e misurazione delle prestazioni</b>
<b>4.5.2 Valutazione del rispetto delle prescrizioni</b>
<b>4.5.3.1 Analisi degli incidenti</b>
<b>4.5.3.2 Non conformità, azioni correttive e azioni preventive</b>
<b>4.5.4 Controllo delle registrazioni</b>
<b>4.5.5 Audit interno</b>
<b>4.5.6 <i>Riesame della direzione</i></b>

Le parole cardine evidenziate in tabella (*politica, pianificazione, attuazione e funzionamento, controllo operativo, riesame della direzione*) si configurano come concetti corrispondenti allo schema di espletamento non solo del modello organizzativo sulla salute e sicurezza, tracciato dalla BS OHSAS, ma anche al meccanismo concepito dalla ISO per i similari modelli organizzativi di qualità ed ambiente.

E' interessante sottolineare anche la rassomiglianza tra gli schemi di ragionamento prevenzionistici della norma in oggetto con i dettami della letteratura di stampo organizzativista-amministrativista di area anglosassone,

secondo cui, per analogia, questi modelli di gestione sono definibili come diagramma P-D-C-A, ovvero “Plan”, “Do”, “Check”, “Act”, la cui genesi sia fondamentalmente fatta risalire alla scuola nipponica di potenziamento di una “cultura della qualità totale” tra le maestranze di fabbrica.<sup>15</sup>

### Il Diagramma P-D-C-A nei modelli organizzativi



*Le azioni correttive come strumento applicativo della teoria della “razionalità limitata” degli operatori economici*

In effetti, la previsione di un sistema di gestione che enfatizzi l'importanza della funzione di apprendimento e di correzione delle abitudini operative, sulla base di quanto di volta in volta appreso, si allinea ai più recenti orientamenti degli studiosi di tutte le aree sociali. Perlomeno a partire dagli anni '50 del Novecento, la letteratura economica ha mostrato di non concepire più astrattamente il sistema di relazioni caratterizzante il comportamento dell'*homo oeconomicus* sempre e

<sup>15</sup> K. Ishikawa, *What is Total Quality Control? The Japanese Way*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1985, pp. 56ss, traduzione di David J. Lu. Nelle parole dell'autore tradotte nell'edizione americana, “the six steps are as follows: 1. Determine goals and targets; 2. Determine methods of reaching goals; 3. Engage in education and training; 4. Implement work; 5. Check the effects of implementation; 6. Take appropriate action”. Ishigawa attribuiva ai punti 1 e 2 la valenza pianificatrice, ai punti 3 e 4 quella agente, mentre le ultime due fasi equivalevano rispettivamente al controllo e all'azione successiva di riesame delle fasi precedenti.

comunque in una prospettiva di onniscienza, quasi come se questi si manifestasse come un “narratore esterno”, capace di conoscere a priori già tutte le risposte ai quesiti che gli si possono proporre nelle scelte quotidiane di natura economica ed organizzativa. Al contrario, a partire da Herbert Simon, si sono sviluppate analisi che prendono le mosse dall’assioma non già della piena razionalità degli operatori economici, ma piuttosto di una razionalità limitata, o *grounded rationality*, espressione quest’ultima che enfatizza maggiormente il concetto di estrinsecazione della razionalità degli individui a partire dal “ground”, il terreno concreto in cui i soggetti si muovono. A livello computazionale, cognitivo ed anche informativo, pertanto, esistono dei limiti reali alla possibilità degli individui di optare sempre e comunque per la scelta migliore e per quella più razionale possibile. Per questa ragione gli individui devono dotarsi a livello euristico di schemi di comportamento semplificati che, sebbene perfettibili, rappresentano tuttavia delle ottime metodologie al fine di assumere, nel numero maggiormente possibile, delle decisioni economicamente ed organizzativamente razionali, sebbene astrattamente ciascuna di esse possa non essere la migliore concepibile in termini assoluti.<sup>16</sup>

In tal senso, applicando questa logica potremmo concludere che le azioni correttive siano realmente necessarie tanto quanto le azioni preventive all’interno dei modelli di gestione della sicurezza sul lavoro. E, d’altra parte, gli innesti della psicologia negli studi sulle organizzazioni, a fianco a discipline più tradizionali quali quelle economiche e giuridiche, sono serviti proprio a mettere in luce processi quali quelli dell’apprendimento individuale ed organizzativo sui luoghi di lavoro, alla luce ed in prospettiva delle caratteristiche comportamentali dei singoli operatori e dell’ambiente inteso come aggregato di individualità.<sup>17</sup> I sistemi premiali ed i sistemi punitivi, facendo leva su differenti aspetti della personalità, rappresentano in tal modo dei metodi organizzativi utili per tentare di modificare i comportamenti dei lavoratori, facilitando la diffusione di azioni correttive e permettendone una interiorizzazione da parte degli stessi lavoratori, sì da trasformare le azioni correttive in vere e proprie azioni preventive per

---

<sup>16</sup> G. Cerulli, *Ottimizzazione versus Razionalità Procedurale: un’analisi del dibattito sulla natura della scelta razionale in economia*, working paper del Dipartimento di Economia “S. Cagnetti de Martiis” e del Centro di Studi sulla Storia e i Metodi dell’Economia Politica “Claudio Napoleoni” (CESMEP), dal sito Internet URL: <http://www.de.unito.it>, ultima consultazione il 20/01/2014.

<sup>17</sup> M. Smith, J. Beck, C. L. Cooper, C. Cox, D. Ottaway, R. Talbot, *Introducing Organizational Behavior*, London-Basingstoke: The MacMillan Press, 1982, pp. 54-71.

l'eliminazione, in tempi futuri, di pericoli e rischi connessi a comportamenti messi in atto in tempi precedenti ed eliminati, successivamente, dall'organizzazione, attraverso l'apprendimento della condizione di pericolo e di rischio ed attraverso la diffusione dell'azione correttiva tra le maestranze, in un'ottica di diffusione della cultura della sicurezza.

Non a caso, d'altra parte, la stessa letteratura giureeconomica, ovvero quella corrente di studio che indaga gli aspetti giuridici alla luce dei risvolti economici dell'agire, si è accorta da molti anni di quanto irrealistico sia l'assumere l'ipotesi per cui i soggetti economici siano da concepire come individui dotati di una piena comprensione e di una piena conoscenza degli eventi in cui si trovino ad essere coinvolti. I limiti delle scuole di stampo neoclassico, pertanto, sono stati da molti anni già sottolineati nell'ambito di tutte le scienze sociali, dalla sociologia alla psicologia, fino ad arrivare all'economia ed al diritto. Come è stato fatto osservare, infatti, «negli ultimi anni una parte consistente della letteratura giureeconomica ha cercato di superare le critiche alla teoria della scelta razionale incorporando nell'analisi i risultati della psicologia cognitiva. E' stato proposto un approccio economico al diritto che, collocando in un quadro sistematico le deviazioni dalla teoria della scelta razionale, mantenga inalterati gli obiettivi di fondo dell'EAL (approccio economico al diritto), ma ne aggiorni i risultati sul piano descrittivo e prescrittivo. Le difficoltà nella valutazione dei rischi o l'influenza delle modalità di rappresentazione sulle scelte individuali, documentate da una parte consistente della letteratura psicologica, possono suggerire interventi di natura e contenuto diversi da quelli proposti nelle analisi di stampo neoclassico».<sup>18</sup>

Maggior enfasi dovrebbe essere posta all'osservazione empirica del comportamento dei soggetti economici, secondo le indicazioni dei comportamentisti, che hanno animato e contribuito a modificare il pensiero dei seguaci della Behavioral Law and Economics, ovvero della scuola giureeconomica attenta al dato empirico più che alla prescrizione dettata da assunti aprioristici.

In tal senso, le organizzazioni si possono intendere come delle strutture formali all'interno delle quali hanno luogo dei processi di rappresentazione del reale così come meccanismi di organizzazione delle informazioni, queste ultime

---

<sup>18</sup> G. Bellantuono, *Razionalità limitata e regole contrattuali: promesse e problemi della nuova analisi economica del diritto*, working paper della serie Etica, Diritto ed Economia 4 della LIUC, dal sito Internet URL: [www.biblio.liuc.it/liucpap/pdf/94.pdf](http://www.biblio.liuc.it/liucpap/pdf/94.pdf), ultima consultazione il 21.01.2014.

evolutive rispetto all'evolversi dell'organizzazione e delle sue componenti base, ovvero dei dipendenti.<sup>19</sup> In altre parole, le organizzazioni intese come istituzioni, tanto quanto come luoghi di incontro tra attori che si muovono all'interno del mercato del lavoro, sono strutture caratterizzate da una natura imperfetta, come suggerito fin dai primi decenni del Novecento dalla scuola americana degli istituzionalisti, guidata da John R. Commons, sulla scia degli insegnamenti della scuola storica tedesca e degli economisti e sociologi britannici di fine Ottocento Sydney e Beatrice Webbs.<sup>20</sup> Alla luce di questi insegnamenti, lo stesso monitoraggio delle imprese, condotto secondo le linee guida della norma BS OHSAS 18001, trae un maggior livello di utilità laddove questa non presupponga una situazione di lettura generale ed universale, decontestualizzata ed aprioristica rispetto al settore merceologico e all'impresa oggetto di indagine, ma al contrario miri ad analizzare tutti gli sforzi ed i progressi prevenzionistici che l'organizzazione è stata in grado di implementare negli anni, in tal senso valorizzando il meccanismo di acquisizione di informazioni e di introduzione di azioni migliorative alla luce delle "lezioni apprese" dall'esperienza concreta aziendale.

---

<sup>19</sup> R. Cooper, *Formal Organization as Representation: Remote Control, Displacement and Abbreviation*, in M. Reed, M. Hughes (eds.), *Rethinking Organization. New Directions in Organization Theory and Analysis*, London: Sage, 1992, pp. 254-272.

<sup>20</sup> B. E. Kaufman, *The Evolution of Thought on the Competitive Nature of Labor Markets*, in C. Kerr, p. D. Staudohar, *Labor Economics and Industrial Relations. Markets and Institutions*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, pp. 145-188.

## *I limiti alla flessibilizzazione organizzativa secondo le indicazioni fornite dalle linee guida UNI INAL*

Analogamente a quanto prospettato nel Regno Unito attraverso la promulgazione delle norme BS OHSAS, anche in Italia si è giunti alla pubblicazione di linee guida a disposizione per le aziende per verificare la sussistenza dei criteri interni di adozione di un modello organizzativo efficiente ed efficace da un punto di vista prevenzionistico. Anche in questo caso, si tratta di norme a base volontaria, la cui adozione da parte dell'azienda non implica, d'altra parte, l'effettiva conformità a tutti i requisiti normativi e, pertanto, non presuppone in alcun modo la non sanzionabilità dell'azienda di fronte ad eventuali contestazioni di inadempimenti che dovessero essere mosse dalle autorità ispettive. Tali linee guida, inoltre, non si applicano esplicitamente a tutte le industrie soggette ad attività comportanti rischi rilevanti, così come elencate dal D.Lgs. 334/99.<sup>1</sup> La finalità del documento del soggetto assicurativo nazionale è, naturalmente, quella di delineare un Sistema di Gestione della Sicurezza sufficientemente flessibile da adattarsi in virtù delle caratteristiche di complessità dell'impresa, secondo le rispettive dimensioni, tipologie di produzione e strutture organizzative. La logica è comune a quella dei sistemi OHSAS, ai quali si rimanda nella trattazione del piano sequenziale pianificatorio, attuativo, di monitoraggio e di riesame.

---

<sup>1</sup> Tale Decreto recepisce la Direttiva CE no. 82 del dicembre 1996 ed è noto come "Direttiva Seveso", dal luogo in cui avvenne un incidente molto rilevante che ebbe impatto non solo sulla popolazione dei lavoratori, ma anche sulla popolazione residente nell'area circostante del comune lombardo. Tale decreto è stato successivamente modificato per mezzo del D.Lgs. 238 del settembre 2005, recepente la già richiamata direttiva comunitaria così come parzialmente trasformata dalla successiva Direttiva 2003/105/CE (denominata "Seveso Ter"), con particolare attenzione per le realtà industriali facenti uso di importanti quantitativi e tipologie di sostanze pericolose. Tra le principali modifiche, vanno annoverate: l'estensione del campo di applicazione alle attività industriali caratterizzate dal processo di trattamento chimico o termico dei minerali ed il loro relativo deposito, laddove si utilizzino sostanze chimiche come da Allegato 1; l'estensione del dominio dei soggetti chiamati a collaborare nella redazione del piano di emergenza, coinvolgendo anche i rappresentanti delle imprese subappaltatrici a lungo termine per quel che concerne il documento interno di gestione dell'emergenza, nonché della popolazione residente per quel che attiene all'emergenza esterna; l'estensione delle tipologie di edifici pubblici che possano essere interessati dall'emergenza esterna e per i quali si debbano prevedere appositi piani di gestione; l'intensificazione delle misure di informazione per la cittadinanza. In generale, sono interessati da questa normativa gli stabilimenti ed i relativi depositi di prodotti chimici e petrol-chimici, farmaceutici, di processi galvanici, acciaierie, di esplosivi. Si rimanda al sito Internet dell'Arpat, alla pagina <http://www.arpat.toscana.it/temi-ambientali/sistemi-produttivi/seveso>, ultima consultazione in data 03/11/2014. Secondo le fonti, in Italia sarebbero presenti 564 stabilimenti soggetti all'Art. 6 del D.Lgs. 334/199, ovvero soggetti ad incidenti rilevanti, e 588 stabilimenti soggetti all'Art. 8 dello stesso decreto, ovvero soggetti ad attività con soglia alta. Si rimanda al sito Internet dell'organo informativo prevenzionistico Punto Sicuro, alla pagina <http://www.puntosicuro.it/incendio-emergenza-primosoccorso-C-79/rischio-di-incidente-rilevante-C-86/le-attivita-a-rischio-di-incidente-rilevante-in-italia-AR-12759>, ultima consultazione in data 21/11/2014.

Lo schema operativo di attuazione del proprio modello viene riportato dall'INAIL secondo la seguente ripartizione delle aree di attività:<sup>2</sup>

## INDICE

01 PREMESSA

02 POLITICA

03 PIANIFICAZIONE

04 VALUTAZIONE E GESTIONE DEI RISCHI

05 GESTIONE OPERATIVA

05.a Gestione della documentazione

05.b Gestione dell'Informazione, Formazione, Addestramento

05.c Gestione della comunicazione e della consultazione

05.d Gestione attrezzature, impianti e macchine

05.e Gestione prodotti chimici

05.f Gestione delle non conformità

05.g Gestione DPI

05.h Gestione segnaletica di sicurezza

05.i Gestione della sorveglianza sanitaria

05.l Gestione delle emergenze

06 MONITORAGGIO E VERIFICA

07 RIESAME E MIGLIORAMENTO

08 GLOSSARIO

Nel definire il piano delle attività, viene quindi specificato come ogni fase di lavoro, riconducibile ad un qualsivoglia aspetto sopra richiamato, debba ben essere dettagliato dal punto di vista dell'attribuzione dei compiti e delle responsabilità, così come dei tempi attesi per la conclusione del lavoro previsto. In generale, tutte le attività devono sempre essere eseguite con la estesa partecipazione della forza lavoro, nel rispetto del principio secondo il quale sono gli stessi lavoratori interessati quelli più competenti a decidere, o comunque a suggerire, quali siano le misure idonee a migliorare le proprie condizioni ambientali, tenendo conto della ripartizione degli stessi secondo le tipologie di mansioni da ciascuno effettuate e di ambienti in cui agiscono, in applicazione della suddivisione dei cosiddetti "gruppi omogenei", così definiti fin dagli anni Settanta.<sup>3</sup>

Proprio per favorire la partecipazione della forza lavoro alla tematica e per sollecitarne l'elevazione delle quote di attenzione riposta nello svolgimento di attività lavorative che essi stessi reputino routinarie e che si configurano, pertanto, maggiormente pericolose proprio in virtù del possibile calo della capacità attentiva, l'Istituto assicurativo nazionale promuove ogni forma di comunicazione e di

---

<sup>2</sup> AA.VV., *Guida operativa per l'implementazione di un Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro (SGSSL)*, Roma: INAIL.

<sup>3</sup> Sulla storia delle rivendicazioni in ambito di tutela della salute da parte dei lavoratori per mezzo dei loro sindacati, si suggerisce la lettura di AA.VV., *Salute e ambiente di lavoro. L'esperienza degli SMAL*, Milano: Mazzotta, 1976.

narrazione idonea a permettere il maggior coinvolgimento possibile di tutti. Pertanto, a fianco alle linee guida ed alle informazioni tecniche “di dettaglio”, aventi per destinatari finali i tecnici specializzati che operano all’interno delle organizzazioni aziendali, l’INAIL diffonde con ogni mezzo le misure di comunicazione dirette specificamente ai lavoratori, implementando misure che utilizzino le tecniche narrative e quelle audiovisive, maggiormente impattanti nell’immaginario generale rispetto ad un’arida descrizione delle “misure generali di prevenzione e protezione” che, nello specifico, il datore di lavoro adotti all’interno della propria organizzazione. Da una parte, in tal maniera, la narrazione diviene strumento di diffusione delle modalità in cui venga a cambiare l’esistenza di soggetti coinvolti da infortuni sul luogo di lavoro. Emblematico, in questo senso, è il testo “Diario di un infortunio”, redatto originariamente nel 2001 e riedito sette anni dopo, opera di Andrea Ben Leva.<sup>4</sup> L’opera risulta originale nel descrivere, da parte dell’autore, in maniera meno “barocca” e “commiserativa” di quanto normalmente sia solito sentire narrare i casi di incidenti in ambito lavorativo, soprattutto nei termini di cronaca giornalistica, il proprio evento lesivo, che avrebbe determinato per lui un significativo mutamento nelle condizioni di vita. Il principio espresso dal narratore-protagonista della vicenda, “non dobbiamo cancellare quello che succede, ma capirlo e spiegarlo”, non rappresenta solamente una espressione di buon senso civico ed esistenziale di un individuo riflessivo, ma anche uno dei motivi fondativi di uno strumento fondamentale nell’ambito dell’organizzazione prevenzionistica aziendale, la tecnica di lavoro definita “analisi dei mancati infortuni” ed “analisi degli infortuni”, costante nella condivisione delle esperienze incidentali interne ai luoghi di lavoro da parte di tutti i ruoli che possano, attraverso l’esame dei casi, trarne lezioni utili per introdurre modifiche a livello di processo, di organizzazione del lavoro, di nuove misure di prevenzione e di protezione dei lavoratori. In altri termini, la narrazione ricalca l’organizzazione aziendale, l’una e l’altra disciplina perseguendo l’obiettivo di applicare l’indagine storica come strumento di analisi e di comprensione dei fenomeni.<sup>5</sup> Anche la constatazione

---

<sup>4</sup> A. Ben Leva, *Diario di un infortunio*, Milano: INAIL, 2008.

<sup>5</sup> La serialità del ricorrere di eventi incidentali, per quanto non infortunistici, rappresenta un fattore che richiede specifica analisi in ambito organizzativo. L’indicatore di frequenza deve condurre all’adozione di misure di analisi e di correzione dei metodi applicati nei processi di lavoro. Nella letteratura anglosassone, da cui il termine di “near miss”, ovvero “mancato infortunio” trae origine, lo si definisce come “an undesired event that under slightly different circumstances could have resulted in harm to people, damage to property, equipment or environment or loss of process. Trend data showing increases in near misses ... “could be viewed as an indicator of a higher potential for a more significant event” and, thus, be considered a surrogate for a leading indicator”. Naturalmente, l’occorrere degli

secondo la quale “l’unica certezza é che la mancata applicazione dei dispositivi di sicurezza individuali, delle sicurezze delle macchine, della formazione ha come diretta conseguenza l’infortunio” è decisamente poco banale ed ambivalente, dal momento che aiuta a riflettere su come “flessibilizzare” i comportamenti sia potenzialmente pericoloso tanto se condotto dal punto di vista datoriale, ad esempio per omissioni comportamentali stabilite al fine di ridurre i costi che sarebbero richiesti dall’implementazione di certe misure, quanto dal punto di vista del lavoratore, nella misura in cui questi opti per la mancata adozione di dispositivi stabiliti obbligatoriamente (a fini prevenzionistici dei lavoratori, non già di efficientamento per l’organizzazione), per la variazione dei tempi di attuazione di compiti lavorativi (ad esempio, accelerando certe fasi di lavoro al fine di ampliare il tempo di pausa a disposizione prima dell’avvio di una nuova fase di lavoro, eliminando in tale misure le “micropause” fisiologiche previste all’interno di ciascun ciclo lavorativo, per il superamento di misure interdittive nell’interazione tra lavoratori non specializzati e macchine, interazione normalmente prevista all’interno di ciascuna organizzazione esclusivamente per tecnici specializzati nella manutenzione del macchinario in questione, in linea con le prescrizioni normative. In particolare nell’interazione tra uomo e macchina, si deve sempre tenere presente il principio secondo il quale ogni manutenzione industriale deve rispettare requisiti normativi e prevenzionistici molto stringenti, in rapporto alla pericolosità intrinseca a ciascun macchinario, pericolosità peraltro esponenzialmente crescente mano a mano che gli interventi siano condotti da operatori inesperti secondo il principio del “learning by doing”, ovvero dell’improvvisazione operativa, anzichè in seguito ad un accurato iter di presentazione delle caratteristiche dello strumento e di addestramento sul suo utilizzo e manutenzione.<sup>6</sup>

Sulla falsariga dell’uso narrativo, anche quello audiovisivo viene promosso dall’INAIL per avvicinare il mondo dei lavoratori alle tematiche prevenzionistiche.

---

stessi mancati infortuni si riflette in una griglia di ragionamenti che vede alla base l’analisi dei pericoli e dei rischi presenti sui luoghi di lavoro. Gli eventi, in altri termini, rappresentano semplicemente la manifestazione epifenomenica di una distribuzione di probabilità sottostante, potenzialmente presente in nuce. Nelle parole dell’autore è possibile ripercorrere tali principi come segue: “These principles are postulated: a. All hazards do not present equal potential for harm or damage. b. All accidents that may result in injury, illness, or damage do not have equal probability of occurrence, nor will they adverse outcomes be equal. c. Some risks are more significant than others. d. Resources are always limited. Staffing and money are never adequate to attend all risks. e. The greatest good to employees, to employers, and to society is attained if available resources are *effectively and economically* applied to avoid, eliminate, or control hazards and the risks that derive from them”. Vedi F. A. Manuele, *On the Practice of Safety*, New York: J. Wiley and Sons, 2013.

<sup>6</sup> AA.VV., *Manuale di manutenzione industriale*, Milano: Tecniche Nuove, 2005.

Un esempio ne sia il concorso organizzato nel 2010, unitamente alla RAI, dal titolo “Save the talent”; il video vincitore, “Insicurezza sul lavoro” di Fabio Morici, ha inteso proprio evidenziare la problematica della mancata applicazione di misure di tutela e dei possibili effetti di tali carenze organizzative. L’importanza dell’attività comunicativa facente uso degli apparati media è ormai un dato consolidato a livello internazionale, se si pensi all’esperienza sviluppata a livello dei World Congresses on Safety, eventi periodici realizzati dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), dalla International Social Security Association (ISSA) e dalla German Social Accident Insurance (DGUV), quest’ultima organizzazione costituente l’equivalente in area tedesca dell’INAIL nostrana ed assemblante, all’interno di un’unica istituzione, tutte le istituzioni assicurative nazionali.

Il XX congresso, tenutosi nell’agosto 2014 a Francoforte, ha promosso, unitamente a cicli di seminari e laboratori destinati ai tecnici della prevenzione, ai medici del lavoro e a tutti quanti operino nel settore professionale in esame, l’International Media Festival for Prevention, nel quale sono stati premiati sei video documentari e tre prodotti multimediali.<sup>7</sup> Tra i sei video premiati, uno è risultato essere di provenienza italiana, l’opera “What comes first” della LHS (Leadership in Health and Safety) Foundation. “Iniziare, riconoscere, intervenire, contrastare, condividere”: queste le cinque tecniche di concettualizzazione della prevenzione evidenziate dal video, all’insegna del motto “Leading behavior”, ovvero “Guidare i comportamenti”, secondo gli insegnamenti della “Behavior-Based Safety” (BBS), ovvero la sicurezza strutturata a partire dai principi dell’informazione, formazione e comunicazione continua ai lavoratori. In poco più di un minuto, video come quello premiato, attraverso la semplice rendicontazione di esperienze di fabbrica da parte di un gruppo di lavoratori, intervallata ad immagini inerenti alla pratica produttiva specificamente operata nel proprio ambiente di lavoro (nel contesto del video premiato, il settore siderurgico), permettono di sviluppare analisi inerenti sezioni della teoria organizzativa, nel caso in questione il “comportamentismo organizzativo”.

Interessante esperienza di ricerca sulle tematiche connesse alla sicurezza sul lavoro, condotta per mezzo dell’utilizzo di ausili audiovisivi, è anche quella riconducibile all’organizzazione del Concorso internazionale di documentari brevi

---

<sup>7</sup> Si rimanda alla pagina web dell’evento, al sito <https://www.safety2014germany.com/en/media-festival/media-festival.html>. Ultima consultazione in data 14/11/2014.

sul lavoro all'interno della Fondazione Marco Biagi, denominata "Short on Work".<sup>8</sup> Tra gli oltre duecento video pervenuti durante la terza edizione dell'evento, nel corso del 2014, non pochi sono stati dedicati alla tematica della sicurezza sul lavoro e sono pertanto meritori di commento, costituendo un caso applicativo della "comunicazione sociale" caldeggiata dall'INAIL, dall'ILO e dall'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (OSHA), tra le varie organizzazioni attive sul tema. Tra questi film, "Hammer and Flame", del britannico Vaughan Pilikian, merita senz'altro una speciale menzione. Ambientato sulla costa dell'India settentrionale, nel sito di Alang, il video mostra le condizioni di lavoro estreme, secondo standard inaccettabili in un qualsivoglia Paese europeo o nord-americano, nel disassemblaggio delle navi che vengono ivi spedite per il recupero dei materiali ferrosi e di tutte le componenti "riciclabili" delle vecchie strutture nautiche giunte alla fine del proprio ciclo produttivo. Attraverso le immagini, a qualunque tecnico della prevenzione così come allo spettatore generico non può non apparire trasparente lo iato esistente tra un contesto strutturato in ambito prevenzionistico, nel quale si analizzi ad esempio il "rischio ergonomico" per i lavoratori derivante dall'effettuazione di movimenti ripetuti sollecitanti gli arti superiori e dalle posture tenute durante l'orario lavorativo, contrapposto alla posizione inginocchiata o semi-assisa sulle ginocchia con la quale i lavoratori indiani martellano e scalpellano lungo tutta la giornata, privi di alcun dispositivo di protezione individuale, sulla spiaggia così come all'interno delle tubazioni nella stiva delle navi, effettuando attività tutte comportanti l'impiego di manualità, privi financo di elementari attrezzature che sarebbero ritenute ormai banali ed arretrate nei Paesi più avanzati. Anche un film come "Lainer", realizzato dagli autori tedeschi Anna Intemann e Dana Loeffelholz, fornisce interessanti spunti prevenzionistici, sebbene non sia incentrato, a differenza del precedente, sull'ambito della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, ma piuttosto sull'analisi del fenomeno dell'immigrazione di nuova ondata "all'inverso", ovvero dalle economie tradizionalmente più avanzate verso quelle fino a pochi anni fa marginali (nel caso specifico, l'emigrazione di un disoccupato di lunga data tedesco verso la Cina della rivoluzione industriale). Occupato in una grande fabbrica tessile dotata di impianti di stiraggio industriale, il lavoratore tedesco permette di riflettere sulla necessitata adattabilità a frequenze lavorative che, pur in assenza di quantificazioni temporali e di prodotto previste dal

---

<sup>8</sup> Si rimanda al sito Internet <http://shortonwork.fmb.unimore.it/>, ultima consultazione in data 28/11/2014.

ciclo lavorativo, attraverso l'occhio della telecamera suggerisce essere estranee ai ritmi abituali europei. D'altra parte, non mancano neanche in Italia frequenti casi di gravi violazioni della disciplina prevenzionistica e di esposizione dei lavoratori (se non anche delle popolazioni circostanti alle aree lavorative) a malattie professionali, come evidenziato ad esempio dal film "Ferrovie dell'amianto", di Clemente Lepore, che racconta per mezzo di un documentario, costruito all'insegna dell'inchiesta giornalistica, le battaglie sanitarie e legali in corso nell'Irpinia in seguito alle attività della fabbrica appaltatrice dei lavori di rimozione dell'amianto dalle carrozze ferroviarie dell'azienda pubblica nazionale dei trasporti. L'esperienza di "Short on Work" viene, pertanto, a dimostrare come i filmati possano essere utilizzati in maniera costruttiva per documentare eventuali carenze, ovvero casi di buone prassi (sebbene sembri meno frequente il ricorso all'uso dei documentari con tale finalità "encomiastica", almeno stando a quanto finora emerso nel corso delle prime tre edizioni del Concorso), nell'ambito della prevenzione e della protezione dei lavoratori, tanto da poter costituire potenzialmente un utile strumento di apprendimento all'interno delle fabbriche, degli uffici, delle scuole.

Le stesse linee guida dell'INAIL si strutturano intorno alla logica secondo la quale le organizzazioni siano delle realtà composite ed alimentantesi, per così dire, alla stregua di un organismo umano, in grado di "apprendere" o resistenti all'apprendimento esattamente come lo sono gli individui umani, a seconda dello specifico contesto lavorativo e della propensione degli operatori in esso operanti.<sup>9</sup> D'altra parte, la letteratura ha ampiamente constatato come la stessa "cultura organizzativa" non sia affatto astratta ed indipendente dall'ambiente esterno, ma al contrario ne sia influenzata in maniera manifesta, rispecchiando la più generale cultura nazionale, regionale, industriale, occupazionale e professionale di tutti gli individui all'esterno dell'organizzazione medesima. Tutta la forza lavoro che venga ad essere assunta da un datore di lavoro risulta quindi già orientata da molti fattori generali, fattori che prescindono da qualunque valutazione riferita all'interno del contesto lavorativo.<sup>10</sup> In un certo senso, l'enfatizzare la capacità degli individui di

---

<sup>9</sup> C. Sferra, *Aspetti psicobiologici del fenomeno infortunistico: l'importanza della comunicazione nella prevenzione degli infortuni*, Milano: INAIL, 1998.

<sup>10</sup> Tra i pionieristici studi di cultura organizzativa e del rapporto tra questa e le culture nazionali degli Stati in cui le organizzazioni agiscono bisogna ricordare quello condotto sul finire degli anni Settanta da Geert Hofstede presso la IBM. Le aziende multinazionali rappresentano, naturalmente, gli esempi di organizzazioni più interessanti in questa prospettiva, dal momento che esse, agendo in differenti contesti ma con finalità ed obiettivi produttivi analoghi, si ritrovano a gestire delle forze lavoro variegata nei vari contesti, con l'obiettivo latente di standardizzarne i comportamenti al fine di garantirsi risultati comparabili in ogni contesto locale. Questa prospettiva risulterebbe

sviluppare una “cultura della sicurezza” – in termini di filosofia organizzativa – tende a rimarcare il ruolo della “libera volontà” degli individui in contrasto al “determinismo sociale” che un approccio sociotecnico alla prevenzione e protezione dei lavoratori rimarcherebbe.<sup>11</sup> Anche a livello giurisprudenziale si constata frequentemente l’attitudine a sovrappesare il ruolo dell’ambiente e a sottostimare l’importanza dei comportamenti individuali come causale specifica che possa determinare l’incorrere di incidenti sui luoghi di lavoro. Per certi versi, questa tendenza può essere facilmente compresa in termini di “assistenza sociale”, se si pensi che un lavoratore invalidato da un infortunio, lavoratore che risultasse univocamente responsabile del proprio incidente per imperizia o negligenza da lui stesso manifestate, si verrebbe a trovare in una situazione economica di indigenza, privato del reddito salariale, dell’indennizzo infortunistico e della conseguente rendita.

Tuttavia, una forma di responsabilizzazione di tutti i lavoratori deve essere incoraggiata, se si pensi che la maggior parte degli infortuni sul lavoro vengono ricondotti dalla stessa INAIL alla causale della condotta difforme dal corretto esercizio della prestazione professionale.<sup>12</sup> Un interessante opuscolo diffuso dall’Istituto assicurativo permette di comprendere l’applicazione delle differenze organizzative secondo le linee guida sviluppate dall’INAIL stesso alla luce delle specificità che devono essere tenute in considerazione da quanti si occupino di analizzare i sistemi gestionali all’interno di ogni azienda. In linea di principio, ogni organizzazione dovrà sviluppare un congruo e non eccessivo “grado di

---

interessante anche dal punto di vista della standardizzazione della cultura della sicurezza tra Stato e Stato. Le multinazionali provano senz’altro a porsi degli obiettivi di armonizzazione delle modalità operative; tuttavia, laddove lo iato tra come operano i propri lavoratori all’interno della propria fabbrica in un dato Paese e le modalità operative dei connazionali di quei lavoratori in altri contesti lavorativi esterni alla multinazionale sia troppo ampio, risulterà arduo attendersi da quell’azienda lo sforzo supplementare di uniformare completamente gli standard a quelli più elevati degli Stati più “garantisti” in termini prevenzionistici. Per una sintetica ricostruzione del concetto di “cultura” all’interno della teoria organizzativa si rimanda a M. J. Hatch, *Teoria dell’organizzazione*, Bologna: Il Mulino, 1999, pp. 193-225.

<sup>11</sup> A. H. Van de Ven, W. G. Astley, *Mapping the Field to Create a Dynamic Perspective on Organization Design and Behavior*, in A. H. Van de Ven, W. F. Joyce, *Perspectives on Organization Design and Behavior*, New York: John Wiley and Sons, 1981, pp. 427ss.

<sup>12</sup> E’ bene precisare come l’INAIL non tuteli i lavoratori che simulino infortuni sui luoghi di lavoro o che denuncino incidenti o problematiche fisiche non eziologicamente riconducibili alla prestazione lavorativa, mentre garantisce comunque la propria prestazione assicurativa nel caso di infortuni verificatisi per colpa del lavoratore, “in quanto gli aspetti soggettivi della sua condotta (imperizia, negligenza o imprudenza) nessuna rilevanza possono assumere per l’indennizzabilità dell’evento lesivo, sempreché si tratti di una condotta comunque riconducibile nell’ambito delle finalità lavorative”. Si rimanda alla pagina web dell’Istituto assicurativo: <http://www.inail.it/internet/default/INAILincasodi/Infortuniosullavoro/index.html>, ultima consultazione in data 28/11/2014.

formalizzazione”, inteso come l’insieme della documentazione scritta prodotta a guida dei compiti cui sono sottoposti i vari operatori (procedure, mansionari e regolamenti). Oltre alla formalizzazione, ogni impresa deve stabilire il grado di specializzazione richiesto alla propria forza lavoro, ovvero pre-determinare in maniera quanto più netta possibile i compiti da distribuire tra i vari soggetti (divisione del lavoro). Vi è, quindi, da stabilire in maniera inequivocabile la ripartizione dei livelli di gerarchia, ovvero l’ambito di controllo dei supervisori e dei direttori. Questa distribuzione dei ruoli deve trovare una propria formalizzazione anche da un punto di vista documentale, all’interno di organigrammi aziendali e con atti di procura e lettere di incarico che siano controfirmate dalle parti interessate. A seconda di quella che sia la cultura organizzativa interna, il grado di centralizzazione delle decisioni risulterà variabile: in altre parole, ad imprese con indole “patronale”, in cui pochi soggetti assumano tutte le decisioni più rilevanti senza avvalersi di collaborazioni ad alto livello gerarchico, ve ne saranno a fare da contraltare altre in cui la parcellizzazione dei poteri decisionali sia invece molto elevata, con un “indice di dispersione” evidente. Infine, l’opuscolo si sofferma sugli “indicatori del personale” nei vari ruoli e funzioni, con relativa analisi del “grado di professionalità”, ovvero dell’addestramento e degli anni di esperienza che ciascun addetto ha maturato nel ruolo.<sup>13</sup> Come si può facilmente evincere, un esperto di sistemi aziendali deve fondamentalmente sviluppare una vera e propria “sociologia industriale” o “sociologia organizzativa” che gli permetta di tenere sotto controllo tutti questi aspetti contemporaneamente, come d’altra parte si riscontra nell’ambito anglo-americano perlomeno dagli anni Sessanta del secolo scorso.<sup>14</sup>

Ad un’attenta lettura, gli aspetti sopra richiamati altro non sono che una formulazione con diverse parole di quelli evidenziati anche dal normatore britannico attraverso la BS OHSAS 18001, allorché si parli di “ruoli e responsabilità”, di “formazione e addestramento”, di “comunicazione”, di valutazione di tutti i rischi funzionalmente ai pericoli specifici ad ogni singola postazione di lavoro e così via. In tal modo, le “Linee guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL)”, emanate dall’INAIL, possono essere utilizzate alternativamente all’altra norma per certificare la conformità del proprio sistema aziendale all’esercizio di una buona prassi prevenzionistica.

---

<sup>13</sup> P. Clerici, *Classificazione delle organizzazioni*, Milano: INAIL, 2012, p.4.

<sup>14</sup> W. M. Williams, *The Sociology of Industry*, New York: Frederick A. Praeger, 1967.

Pertanto, è sufficiente richiamare, senza soffermarsi sui vari punti, lo schema delle linee guida dell'Istituto assicurativo: dalla delineazione della politica prevenzionistica aziendale alla pianificazione delle varie attività, sulla base della preventiva valutazione di tutti i rischi ed individuazione dei requisiti legali per poter operare *secundum legem*; l'organizzazione del sistema deve tenere in considerazione la distribuzione dei compiti e delle responsabilità, il coinvolgimento del personale, l'erogazione di campagne di informazione, formazione, addestramento, consapevolezza, la comunicazione, il flusso operativo e la cooperazione. Due ulteriori punti del sistema sono dedicati alla tenuta della documentazione e, finalmente, all'integrazione nei processi aziendali ed alla gestione operativa del sistema prevenzionistico. Infine, il circuito del sistema prevede le attività di monitoraggio, attraverso periodiche ispezioni, ed il riesame di direzione sulla base dei risultati ottenuti nel corso del periodo considerato.<sup>15</sup> Se una qualche differenza si vuole evidenziare rispetto alla OHSAS, questa potrebbe forse proprio risiedere in una maggiore sensibilità sociotecnica del modello britannico, rispetto a quella maggiormente di natura relazionale del nostro ente nazionale. Interessante notare che l'INAIL individua, per l'affidamento, da parte del datore di lavoro, del compito interno aziendale di questo genere di "mestiere da sistemista", un soggetto che possa sovrapporsi al RSPP, laddove questi costituisca prevalentemente una figura tecnica, meno attenta ai problemi di insieme.<sup>16</sup> Naturalmente, date le intrinseche limitazioni economiche che possono ostacolare questa duplicazione di ruoli, si può concludere che il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e coordinatore del sistema gestionale prevenzionistico vengano di fatto a coincidere, in maniera da delineare una figura di "quadro" intermedio con compiti gestionali, piuttosto che un puro tecnico della materia.

---

<sup>15</sup> AA.VV., *Linee Guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL)*, Milano: INAIL, 2003.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 5.

*L'interazione tra la gestione della sicurezza sul lavoro e le altre  
funzioni d'impresa attraverso il disegno di modello organizzativo  
progettato dal D. Lgs. 231/2001*

**L'adozione di un modello di gestione della sicurezza sul lavoro e la sua  
integrazione con le altre funzioni aziendali: il Modello Organizzativo 231 e  
l'esigenza di un'integrazione inter-funzionale centralizzata**

Nei capitoli precedenti si è proceduto ad indicare i principali vincoli derivanti dalla normativa, atti a limitare il principio della libertà d'impresa in funzione della tutela di altri fondamenti, parimenti necessari da tutelare, tra cui quello della tutela della salute, intesa come un bene inalienabile. Pertanto, attraverso un excursus storico, che ha riproposto l'evoluzione della normativa prevenzionistica in Italia fino ai giorni nostri (capitoli 2a e 2b), si è giunti a delineare un quadro prescrittivo per le aziende ed i datori di lavoro, nei termini della imprescindibilità di condurre l'esercizio economico introducendo, al proprio interno, elementi di programmazione, gestione, organizzazione e controllo delle problematiche richiamate dalla succitata normativa. Queste funzioni devono essere espletate sia rispetto all'insieme degli strumenti, delle attrezzature, degli impianti di cui è dotata un'impresa (dotazione tecnologica), sia rispetto all'insieme degli individui, della forza lavoro al proprio servizio (dotazione sociale). Indipendentemente da come si voglia intendere la natura di una organizzazione, difatti, alcune funzioni rimangono comunque presenti ed ineliminabili, quali ad esempio quelle di comunicazione e controllo.<sup>1</sup> Secondo gli insegnamenti delle teorie socio-tecniche d'impresa, quindi, le fasi dalla programmazione al controllo devono poter operare a trecentosessanta gradi su tutta la gamma di attività e di relazioni (uomo-uomo, macchina-macchina, uomo-macchina), che hanno luogo all'interno del ciclo produttivo. Tutti questi aspetti sono, pertanto, alla base della cosiddetta "scelta organizzativa", ovvero dell'assunzione della decisione di optare per una sola delle molteplici, possibili e differenti modalità di combinazione delle variabili tecniche e sociali attraverso le quali addivenire ai risultati di output aziendali desiderati. Come è stato fatto osservare,

---

<sup>1</sup> C. West Churchman, R. L. Ackoff, E. L. Arnoff, *Analysis of the Organization*, in J. A. Litterer (ed.), *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1969, pp. 274-286, Volume II.

l'approccio sistemico in generale, e socio-tecnico in particolare, offre vantaggi euristici non di poco conto, tra cui la capacità di enfatizzare le interazioni tra l'impresa e l'ambiente circostante, di distinguere tra le dimensioni individuali e quelle collettive del comportamento organizzativo, di ammettere la varietà di possibili configurazioni di input nella designazione del ciclo produttivo d'impresa, non ultimo di riconoscere i benefici apportati da numerose discipline scientifiche, capaci tutte di contribuire nell'affinare l'organizzazione d'impresa e di "impresiosire" le sottostanti teorie organizzative.<sup>2</sup> In funzione di ciò, sono state delineate alcune linee guida sviluppate da Enti particolarmente sensibili ed attenti a tratteggiare "piani di gestione", se non veri e propri "piani di azione", per le aziende, presentando le norme BS OHSAS 18001 e le Linee Guida UNI INAIL, accreditate dal legislatore italiano come strumenti atti ad agevolare le imprese nella definizione di efficaci modelli organizzativi, ai fini della prevenzione dei lavoratori.

Si ritiene opportuno presentare, tuttavia, quello che potrebbe configurarsi come un rischio insito in un approccio monotematico ed avulso dall'analisi delle altre funzioni aziendali nello studio dei "modelli organizzativi per la salute e sicurezza dei lavoratori", ovvero la creazione di un "doppio binario" all'interno delle aziende tra quanti operano nella conduzione delle routinarie attività che l'organizzazione persegue, e per le quali si è venuta a costituire, e quanti, invece, – ad esempio il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, il Medico Competente, funzionalmente il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza – si dedicano specificamente alla creazione e conduzione di sistemi prevenzionistici.

In altri termini, laddove il sistema di gestione della sicurezza sul lavoro non si trovi (ovvero, non abbia le capacità...) a dialogare con tutte le varie funzioni e gli altri sistemi di gestione dei processi presenti nell'organizzazione, ad esempio quello della qualità, si può correre il serio rischio di percepire la disciplina prevenzionistica come un mero fattore di blocco rispetto allo sviluppo della normale attività lavorativa, anziché come un fattore di tutela ben integrata all'interno del proprio contesto.<sup>3</sup> Riflessioni

---

<sup>2</sup> L. Golzio, *Economia e organizzazione della sicurezza del lavoro in impresa*, Milano: Giuffrè Editore, 1983, pp. 141-153.

<sup>3</sup> Per fornire un quadro estremamente sintetico degli approcci sistemici alle teorie organizzativiste, utili nella comprensione di quanto contenuto nel presente capitolo, si possono richiamare gli studi di Katz e Kahn, che hanno identificato il ciclo input-throughput-output nelle organizzazioni in relazione a concetti quali quelli di entropia, omeostasi dinamica, differenziazione ed equifinalità; Parsons si è soffermato sui sotto-sistemi istituzionale, manageriale e tecnico sottesi alle imprese; Emery e Trist hanno enfatizzato l'impatto determinato dal cambiamento che avviene in ciascuno degli aspetti sociali, tecnici od economici all'interno dell'impresa sugli altri due; Leavitt ha scandagliato piuttosto l'effetto interattivo tra compiti, struttura, tecniche e tecnologia in uso presso le imprese e l'interazione con la dimensione umana della forza lavoro; Seiler ha dato maggior enfasi all'azione amministrativa ed al

approfondite su questo aspetto possono trovare validità applicativa, e dunque non devono essere trascurate all'interno delle realtà aziendali, dal momento che potranno condurre all'assunzione di decisioni strategiche in termini di designazione del modello organizzativo aziendale, ad esempio volto all'integrazione, all'interno di un unico ente, dei sistemi di gestione qualità, ambiente, salute e sicurezza, anziché allo scorporamento delle funzioni in enti separati e mossi da obiettivi specifici particolari, piuttosto che da un macro obiettivo comune. Nonostante le difficoltà che l'integrazione dei sistemi può comportare, in virtù del trasferimento di conoscenze e competenze che essa richiede, è opportuno, in ambito aziendale, soffermarsi a valutare la convenienza che se ne trae nello stimolarla, in un tipico processo di gestione delle conoscenze o "knowledge management".<sup>4</sup> A seconda della capacità di risposta dell'organizzazione nel suo complesso e degli organi interni alla stessa, individualmente si raggiungerà una configurazione aziendale più o meno flessibile, nei termini di una gestione congiunta delle problematiche produttive e prevenzionistiche al contempo.

Il tema, in altre parole, lambisce uno dei *cleavages* fondamentali nella teoria organizzativa, ovvero quello tra "differenziazione" ed "integrazione" dell'organizzazione, che pare opportuno ripercorrere per grandi linee. A partire dagli anni '60 del secolo scorso, all'interno della letteratura anglosassone, si iniziarono a produrre i primi studi finalizzati ad esplorare il rapporto tra "impresa" ed "ambiente", inteso come il contesto all'interno del quale l'impresa opera ed in reazione al quale essa è chiamata ad evolversi. In particolare, nella nota ricerca pubblicata nel 1967 da Lawrence e Lorsch sulla differenziazione e l'integrazione tra sub-unità dell'impresa all'interno di organizzazioni complesse, che si muovano in contesti ambientali alquanto turbolenti e vieppiù imprevedibili, i due studiosi di organizzazione suggerirono come, partendo da una ricerca, condotta metodologicamente attraverso interviste ad alti dirigenti di sei aziende del settore chimico, oggetto del loro studio, esista una correlazione tra il grado di differenziazione dell'organizzazione, intesa come differenziazione dei sotto-sistemi organizzativi presenti al suo interno, e la diversità dell'ambiente circostante. Tanto più si accresce, poi, il livello di differenziazione tra le funzioni all'interno dell'organizzazione, quanto più diviene necessaria un'attività di

---

suo impatto nell'assunzione delle decisioni strategiche da parte delle direzioni imprenditoriali in un'ottica sistemica. Si veda P. N. Khandwalla, *The Design of Organizations*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1977, pp. 223ss.

<sup>4</sup> P. F. Camussone, R. Cuel, *Knowledge management e modelli organizzativi: la scelta tra accentrato e distribuzione delle responsabilità*, working paper AIDEA, Trento: Università di Trento, 2003, dal sito Internet <http://lion.disi.unitn.it/intelligent-optimization/STI/docs/Paper-Aidea-03-Adecco-Camussone-Cuel.pdf>, ultima consultazione in data 10.03.2014.

integrazione tra le stesse, per evitare il rischio che ciascuna si muova atomisticamente e non sistemicamente nell'interesse dell'intera organizzazione nel suo complesso.<sup>5</sup> D'altronde, risulta intuitivo considerare come, all'aumentare del grado di complessità del sistema-ambiente, l'organizzazione debba mettere in atto risposte adattive volte ad acquisire internamente tutte le competenze altamente specialistiche in grado di permetterle di interagire adeguatamente con tale ambiente esterno altamente competitivo.

Differenziazione e specializzazione divengono così termini implicanti l'uno con l'altro, ed entrambi richiamanti l'esigenza di addivenire a forme di integrazione tra le sub-componenti (o sub-sistemi, per richiamare i due autori capostipiti della scuola), esigenza tale da permettere un controllo centrale sulla stessa organizzazione.

Un capitolo a parte meriterebbe l'analisi delle forme dell'integrazione, ovvero degli strumenti a disposizione dell'organizzazione per assicurarsi il trasferimento delle competenze e conoscenze di ciascuna singola unità verso l'altro, ovvero verso una centralizzazione delle informazioni. Il presente capitolo è atto a mostrare come, a fronte di uno specifico modello organizzativo, il legislatore abbia provveduto a concepire un organo ad hoc preposto alla raccolta di tutte queste informazioni ed all'attuazione di opportune azioni correttive a fronte di non conformità emerse in fase di studio (organo denominato "Organismo di Vigilanza"). Il funzionamento di tale organo d'impresa, tuttavia, è tutt'altro che banale, in quanto richiede una composita struttura gestionale ed informativa, alla quale devono collaborare pro-attivamente numerose funzioni aziendali, in primis quelle preposte al sistema prevenzionistico. In assenza di una sufficiente "dotazione di professionalità", da parte di queste figure, pertanto, è possibile generare una condizione di impasse del sistema-azienda, ovvero di mancanza di flessibilità nel pervenire a soluzioni organizzative adeguate dal punto di vista gestionale generale e prevenzionistico.

Oltre al sopra richiamato aspetto di integrazione, finalizzata a garantire la competitività dell'impresa in mercati turbolenti ed altamente selettivi, d'altra parte, la disciplina organizzativista deve tenere in conto un altro vincolo di integrazione tra i

---

<sup>5</sup> P.R. Lawrence, J. W. Lorsch, *Differentiation and integration in Complex Organizations*, Administrative Science Quarterly n. 12, 1967, pp. 1-30; Lawrence, P.R., Lorsch, J.W., *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Boston: Harvard University, 1967. Secondo le definizioni terminologiche assegnate dagli autori, si intenda per *differentiation* "the state of segmentation of the organizational systems into subsystems, each of which tends to develop particular attributes in relation to the requirements posed by its relevant external environment" e per *integration* "the process of achieving unity of effort amount the various subsystems in the accomplishment of the organization's task".

processi aziendali, ideato piuttosto dalla dottrina legale che non dalle scienze economico-aziendali: la creazione di un sistema organizzativo integrato volto a prevenire la commissione di reati da parte degli organi aziendali (incarnati dalle persone fisiche che li rappresentano) con la previsione di una vastissima gamma di “reati presupposto” preconizzati, tra cui quelli in materia prevenzionistica. D'altra parte, il controllo rientra a tutti gli effetti tra i processi organizzativi in cui strutturarsi.<sup>6</sup> In tal modo, attraverso il concepimento di questa possibile fattispecie di reato amministrativo da parte delle organizzazioni che non creino sistemi di gestione (e controllo) efficaci per la prevenzione dei reati al proprio interno, il legislatore ha, una volta di più, “motivato” le organizzazioni a dotarsi di strumenti gestionali avanzati volti a rendere necessarie forme di integrazione inter-funzionale che, spesso e volentieri, non sarebbero state autonomamente concepite senza la previsione dell’“obbligo di legge” (sebbene, come si vedrà più nel dettaglio, non si tratti affatto di un vero e proprio “obbligo di legge”, quanto piuttosto di un “invito” a dotarsi di tale super-modello organizzativo integrativo per poter beneficiare di un’efficacia esimente rispetto all’applicazione di sanzioni amministrative all’ente). Il modello organizzativo in questione è noto come “Modello 231”, dalla numerazione legislativa che lo introdusse, ovvero il Decreto Legislativo 231 promulgato nel 2001.

Da un punto di vista organizzativista e, in particolar modo, in relazione all’analisi del profilo dell’organizzazione, secondo i suoi gradi di differenziazione ed integrazione, il Modello 231 non prende in esame la capacità dell’impresa di porsi in relazione di maggior o minor competitività con l’ambiente circostante, quanto piuttosto quella di porsi in relazione di maggior o minor posizione di garanzia rispetto al vincolo di tutela della conformità agli obblighi di legge in molteplici ambiti del diritto. In tal senso, pare opportuno richiamare una forma evolutiva dello studio su differenziazione ed integrazione rispetto a quello di Lawrence e Lorsch, secondo l’ideal-tipo formulato da Luciano Gallino nell’ambito della nostrana sociologia dell’organizzazione, richiamando l’idea dell’organizzazione burocratica. In particolare, secondo questo studioso, nelle organizzazioni burocratiche moderne — esse stesse caratterizzate da ampio ricorso alla differenziazione tra ruoli e funzioni, a rimarchevoli forme di specializzazione tecnica e tecnico-giuridica e a doverose integrazioni tra le funzioni — il problema cardine sarebbe posto dalla “latenza”, ovvero dalla stabilità di

---

<sup>6</sup> C. J. Haberstroh, *Control as an Organizational Process*, in J. A. Litterer (ed.), *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1969, pp. 308-322, Volume II.

funzionamento, indipendentemente dalle esigenze di accrescere la produttività o i tassi occupazionali o altri indici di redditività.<sup>7</sup> In altre parole, vi sarebbe un sistema-ambiente talmente burocratizzato da costringere le imprese a dotarsi di complesse strutture interne che – posto all'estremo – trascurino completamente gli obiettivi di tipo economico, postisi dall'impresa al suo nascere, e si dedichino esclusivamente alla soddisfazione della domanda individualmente posta a ciascuna sub-unità in relazione alla porzione di ambiente circostante con cui tale sub-unità sia chiamata ad interagire.

Pare allo scrivente, tuttavia, che, sebbene tale analisi generale del contesto ambientale ed organizzativo altamente burocratizzato sia di per sé condivisibile, le unità centrali dell'impresa sono tenute ad esercitare inalienabili funzioni di controllo e coordinamento che, a fronte della perdita della capacità di comprendere i “dettagli” ed i “tecnicismi”, noti ai tecnici che operano nei singoli enti, garantiscono (o dovrebbero garantire) loro di “armonizzare” le informazioni e raccoglierle in un quadro di sintesi costituente l'essenza del mestiere imprenditoriale o dirigenziale.<sup>8</sup>

Per comprendere meglio quali siano i cambiamenti organizzativi necessari per ottemperare ai dettami di questa norma, è opportuno naturalmente conoscere più nel dettaglio la norma stessa, quindi focalizzarsi sugli aspetti connessi all'ambito prevenzionistico; tale analisi è l'oggetto dei due successivi paragrafi.

## **Il Decreto Legislativo 231: introduzione alla norma ed alle sue implicazioni a livello organizzativo. La centralità dell'Organismo di Vigilanza**

Il Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (di seguito “il Decreto 231”), recante norme in merito alla “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, anche quelle prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300, si prefigge lo scopo di coinvolgere nella punizione di taluni illeciti penali commessi all'interno dell'azienda il

---

<sup>7</sup> B. Maggi, *Organizzazione: teoria e metodo. Guida all'indagine sui problemi organizzativi*, Milano: ISEDI, 1977, pp. 80-81. In tal senso, è utile ricordare che, laddove gli studiosi di stampo anglosassone prendevano in esame funzioni prettamente propedeutiche alla “generazione del fatturato” aziendale, quali Ricerca e sviluppo, Produzione, Vendite e Marketing, lo studioso di scuola nostrana visualizza il lato burocratico dell'organizzazione, piuttosto rinvenibile in funzioni quali Amministrazione, Risorse Umane, Sicurezza e Ambiente, ovvero non direttamente correlate con processi capaci di generare flussi di reddito per l'impresa.

<sup>8</sup> Interessante, a questo riguardo, il riferimento dello stesso Bruno Maggi alla distinzione concettuale proposta da Franco Ferrarotti in merito ai distinti ruoli delle gerarchie e delle posizioni intermedie o meramente esecutive. Secondo tale interpretazione, si attribuirebbe ai livelli alti della gerarchia organizzativa un potere squisitamente politico, mentre ai livelli bassi ed intermedi competerebbe un potere fondato sulla “specificità delle competenze”. Si veda B. Maggi, cit., p. 24.

patrimonio dell'azienda stessa. Affinché ciò avvenga, tuttavia, è necessario che sussista un nesso causale tra violazioni di obblighi di legge da parte dell'organizzazione e manifestazione di un reato, anche se condotto da una persona fisica diversa dall'organizzazione stessa, nesso che specificamente può delinarsi nell'ambito dell'inefficace esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo rispetto all'operato delle persone al proprio interno.<sup>9</sup> Pertanto, l'antico brocardo *societas delinquere non potest* appare ormai essere divenuto obsoleto. In tale materia, la giurisprudenza si sta oramai infittendo, come si può evincere dagli studi dell'Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza sul lavoro (Olympus).<sup>10</sup>

E la giurisprudenza suggerisce come sia decisamente opportuno (ed economicamente conveniente) per le imprese adottare modelli di gestione e controllo preventivo efficaci a prevenire la commissione di reati da parte dei propri dirigenti e dipendenti, tanto più che l'ipotesi di condanna dell'ente per responsabilità amministrativa si può configurare (e si configura) anche in un contesto in cui non si sia addivenuti all'accertamento del reato da parte di una ben definita persona fisica. In altri termini, accertato il manifestarsi di un reato, anche qualora non si sia ricostruita la responsabilità personale dell'autore del reato medesimo (pertanto, in assenza di condanna penale di natura personale), il decreto legislativo 231 configura la possibilità di una condanna amministrativa dell'ente al cui interno tale reato si sia perpetrato.

Esaustivo, in tal senso, il commentario ad una sentenza della Cassazione Penale, in merito alla "Mancata individuazione del soggetto responsabile dell'illecito amministrativo e responsabilità autonoma dell'ente". *«Anche l'intenzione soggettiva del legislatore (che, in questo caso, emerge dalla relazione governativa, trattandosi di decreto legislativo) è chiara in tal senso, affermando che il titolo di responsabilità dell'ente, anche se presuppone la commissione di un reato, è autonomo rispetto a quello penale, di natura personale. Dice la relazione ministeriale che non vi sarebbe ragione di escludere, in queste ipotesi, la responsabilità dell'ente. Quello della mancata identificazione della persona fisica che ha commesso il reato è, infatti, un*

---

<sup>9</sup> Pur senza volersi addentrare nello specifico ambito di analisi giuridica della norma, analisi che non costituisce oggetto della presente tesi, è comunque importante precisare come un importante limite generale all'applicazione di questa disciplina sia inferibile alla non imputabilità della responsabilità amministrativa allo Stato, agli enti pubblici territoriali e agli altri enti pubblici non economici. Pertanto, a livello generale, le considerazioni espresse nel presente capitolo in merito alle questioni relative alla maggior o minore differenziazione, integrazione, flessibilizzazione consentita agli enti dall'applicazione del modello organizzativo 231 sono relative alle imprese ed ai soggetti di diritto privato.

<sup>10</sup> Dal sito Internet [http://olympus.uniurb.it/index.php?option=com\\_content&view=category&id=134:giurisprudenza-sul-dlgsn-2312001&Itemid=60&layout=default](http://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=category&id=134:giurisprudenza-sul-dlgsn-2312001&Itemid=60&layout=default), ultima consultazione il 05/03/2014.

*fenomeno tipico nell'ambito della responsabilità d'impresa: anzi, esso rientra proprio nel novero delle ipotesi in relazione alle quali più forte si avvertiva l'esigenza di sancire la responsabilità degli enti (viene portato l'esempio ai casi di cd. imputazione soggettivamente alternativa, in cui il reato (perfetto in tutti i suoi elementi) risulti senz'altro riconducibile ai vertici dell'ente e, dunque, a due o più amministratori, ma manchi o sia insufficiente la prova della responsabilità individuale di costoro). L'omessa disciplina di tali evenienze - prosegue la relazione - si sarebbe dunque tradotta in una grave lacuna legislativa, suscettibile di infirmare la ratio complessiva del provvedimento. Sicché, in tutte le ipotesi in cui, per la complessità dell'assetto organizzativo interno, non sia possibile ascrivere la responsabilità penale in capo ad uno determinato soggetto, e ciò nondimeno risulti accertata la commissione di un reato, l'ente ne dovrà rispondere - ricorrendone tutte le condizioni di legge - sul piano amministrativo».*<sup>11</sup>

La responsabilità che può essere contestata alle imprese è, pertanto, una responsabilità diretta che trova principalmente origine nella mancanza di idonei controlli gestionali, atti a disciplinare il comportamento dei propri organi interni.<sup>12</sup> Questa responsabilità sorge in occasione della manifestazione di determinati tipi di reato e solo nelle ipotesi che la condotta illecita sia stata realizzata nell'interesse o a vantaggio dell'Impresa. La ratio che ha spinto il legislatore a configurare queste ipotesi di reato è quella di permettere di perseguire quei "reati di impresa" o "corporate crimes" che altrimenti risulterebbero non perseguibili, per la stessa natura delle imprese e le difficoltà di imputare a specifiche persone fisiche la messa in atto di comportamenti criminali. La letteratura giuridica parla, a tal proposito, di "responsabilità individuale organizzata" in seno agli enti.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Cassazione Penale, Sez. 5, 09 maggio 2013, n. 20060, "Mancata individuazione del soggetto responsabile dell'illecito amministrativo e autonomia della responsabilità dell'ente", id., ultima consultazione il 05/03/2014.

<sup>12</sup> D'altronde, ben prima del legislatore nazionale italiano il concetto di obbligo di disciplinamento dei comportamenti delle maestranze era noto alla letteratura organizzativista. Negli anni '60 si faceva notare come "*the maintenance of order in a plant should not be viewed as a matter of Management's inalienable right or prerogative. On the contrary, it is a management responsibility – a primary part of the job of managing the business. A manager who shirks or avoids this responsibility is failing in his duty to manage. The supervisor who is a manager of part of the plants operations has a primary responsibility to maintain order among the people under his supervision. As a member of the Management team, he must help other supervisors to maintain discipline throughout the plant*". Si rimanda all'interessante ed ancora attuale articolo di E. R. Bramblett, *Maintenance of discipline*, in P. Pigors, C. A. Myers, F. T. Malm, *Management of Human Resources*, New York: McGraw-Hill, 1969, pp. 467-477.

<sup>13</sup> A. Rossi, *Il corporate crime: analisi dei tratti qualificanti e strategie di contrasto*, in D. Brunelli (a cura di), *Studi in onore di Franco Coppi*, Torino: Giappichelli, 2001, pp. 1215ss, cit. da S. Santagata, *Prevenzione e colpa nella responsabilità degli enti*, tesi di Laurea specialistica in Giurisprudenza, Università di Perugia, a.a. 2011/2012, pubblicata da Olympus presso la pagina Internet

L'elenco dei reati che possono configurarsi come violazioni contestabili all'impresa è estremamente lungo e comprende numerose ipotesi di atti fraudolenti compiuti nell'interesse e a vantaggio dell'ente stesso. Secondo l'art. 5 del decreto in oggetto, l'ente «è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano anche di fatto la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a). L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi».

Fra i reati che possono essere commessi, occorre ricordare i seguenti: indebita percezione di erogazioni; truffa in danno dello Stato o di un Ente Pubblico o per conseguimento di erogazioni pubbliche; concussione; corruzione; frode informatica in danno dello Stato o di un Ente Pubblico; reati societari; delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico; abusi di mercato, reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro, reati in materia di ambiente.

Ma in quali circostanze l'ente è in grado di esibire una propria efficace linea difensiva di fronte alla contestazione di uno dei sopra elencati reati? L'ente può non dover rispondere qualora sia in grado di provare la validità di una delle susseguenti condizioni nelle quali si sia manifestato il reato: a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli, di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

Affinché ciò sia possibile, e dunque affinché una linea difensiva, da parte dell'ente, sia imbastibile, diviene pertanto necessario provvedere all'adozione di un modello organizzativo volto a certificare l'esistenza di una delle precedenti condizioni, ovvero di scagionare l'ente da responsabilità per omessa pianificazione, vigilanza, controllo.

Inerente alla ratio della norma in oggetto, parrebbe sussistere una condizione “paternalistica” di conduzione dell’impresa da parte dell’organizzazione nei confronti dei propri dipendenti, siano essi soggetti occupanti posizioni apicali o subordinate, in virtù della quale condizione parrebbe configurarsi una situazione alla stregua di un paradosso: da un lato, l’organizzazione, affinché possa concretamente operare nel quotidiano, si trova a dipendere dall’azione e dai comportamenti dei propri dipendenti, ovvero delle persone fisiche che la strutturano al proprio interno; dall’altro, sull’organizzazione pesa sempre l’onere di comprovare di aver esercitato comunque una funzione da “buon padre di famiglia” nella conduzione e nella vigilanza sull’operato dei propri collaboratori, per non incappare in un concorso di responsabilità che ne determini la sanzionabilità.

In tal modo, alle organizzazioni viene richiesto sempre più di ingenerare protocolli di pianificazione del lavoro alquanto rigidi nella loro struttura centrale, protocolli che potrebbero determinare un irrigidimento eccessivo delle operazioni lavorative, qualora non vi fosse una sufficiente capacità, da parte degli operatori, di coniugare la rigidità generale dell’impianto normativo con una flessibilità sufficiente da garantire al contempo il rispetto degli adempimenti di legge e delle esigenze produttive e concretamente prevenzionistiche dell’organizzazione. Una volta di più, quindi, si suggerisce la difficoltà di trovare una netta linea di demarcazione tra un approccio flessibile ed un approccio rigido ai modelli organizzativi, attribuendo nella sostanza alla qualità professionale dei soggetti lavoratori la determinazione dell’uno o dell’altro approccio in ogni organizzazione. Occorre, tuttavia, suggerire come, dal punto di vista dell’impresa, sia comunque rischiosa la linea di delegare eccessivamente al fattore “qualità umana” dei collaboratori le responsabilità per il rispetto o la violazione dei vari adempimenti, dal momento che – come già anticipato – l’onere di determinare la direzione e le modalità generali di organizzazione del lavoro compete ad essa stessa. Detto in altri termini, l’organizzazione deve dotarsi di un sistema di routines lavorative che rappresentino un binario su cui incanalare l’operato dei vari collaboratori, che si succedono al suo interno nel corso degli anni e, tali routines, dovranno, almeno in parte, sopravvivere anche in caso di cambiamenti organizzativi significativi, quali possono essere casi di fusioni o acquisizioni aziendali, ristrutturazioni interne, modifiche di processi o di prodotti e così via. Nella letteratura organizzativista, d’altra parte, l’importanza delle routines, nella

determinazione dei comportamenti dei soggetti, e le difficoltà del loro mantenimento ed adattamento nel tempo sono già state evidenziate, come suggerivano Nelson e Winter nei primi anni Ottanta:

*Firms may be expected to behave in the future in ways that resemble the behavior that would be produced if they simply followed their routines of the past. Just what “resemble” means here is an important and complex question. It is a question that is particularly illuminated by inquiry into the “factors” that hold behaviors to the channels of routine, since whatever change takes place may be expected to follow the path of least resistance. But to assess where the resistance is likely to be least, requires discriminating analysis of the relative strengths of different sources of resistance. This is the great challenge of the subject of “organizational genetics” to understand how the continuity of routinized behavior operates to channel organizational change. Our discussion of routines as targets and as components addresses this problem in a preliminary way, but the subject has barely been defined and the real work remains to be done.<sup>14</sup>*

Sulla base dei richiami normativi, il modello organizzativo 231 – o, meglio, un idoneo modello organizzativo 231 –, deve soddisfare le seguenti condizioni e finalità: a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l’attuazione delle decisioni dell’ente in relazione ai reati da prevenire; c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati; d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell’organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l’osservanza dei modelli; e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Rileva precisare come il modello organizzativo così descritto richieda una preventiva “valutazione del rischio” in ciascun ambito organizzativo potenzialmente interessato dalla commissione dei reati, incluso – come si vedrà più nel dettaglio – quello in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Per quanto attiene la letteratura prevenzionistica, d’altra parte, come già dettagliato in altri capitoli, il principio della prevenzione, a partire dalla valutazione di tutte le condizioni di pericolo e di rischio, non appare certamente innovativo, costituendo esso l’ossatura da cui prende le mosse l’intero sistema gestionale. Nè

---

<sup>14</sup> R. R. Nelson, S. G. Winter, *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge: Harvard University Press, 1982, pp. 135-136.

appare innovativa la previsione di un apparato interno di controllo per la prevenzione della commissione di tutti i reati. D'altra parte, la letteratura organizzativista ha enfatizzato, fin dai suoi albori, la centralità delle funzioni di comando e del relativo esercizio di controllo, sia che essa ne interpretasse l'efficacia, secondo i richiami al principio dell'autorità formale (teorie classiche), sia nei termini dei meccanismi di gestione di flussi di processo regolati (teorie manageriali scientifiche). In termini grafici, la differenza tra l'uno e l'altro approccio si può riflettere nella centralità maggiore o minore assunta dallo strumento di sintesi delle informazioni gerarchiche aziendali costituito dall'organigramma, che per la scuola classica rappresenta il *sancta sanctorum* delle informazioni aziendali, laddove i teorici dell'organizzazione scientifica del lavoro ripongono un maggior interesse nello studio di tutti i processi, le procedure, i moduli ed i meccanismi di pianificazione e controllo del lavoro che hanno luogo all'interno dei vari reparti, piuttosto che non ad un'articolazione dei meccanismi di distribuzione del potere, secondo il sistema delle deleghe e delle competenze riassunto appunto negli organigrammi.<sup>15</sup>

A chi scrive appare particolarmente innovativa, nonché impattante in termini di articolazione d'impresa, la centralizzazione di tale funzione di controllo rispetto a tutti i processi aziendali in ambito amministrativo, societario, prevenzionistico, ambientale, informatico e gestionale in relazione ai rapporti con clienti, fornitori e pubbliche amministrazioni. In altri termini, la previsione di un organismo centrale di raccordo cui compete l'obbligo della pianificazione, del controllo e del riesame dei processi aziendali, laddove possa apparire come intuitivamente logica e semplice da esperire, nella realtà organizzativa implica complessità non di poco conto.

E', questa, la funzione del richiamato "Organismo di Vigilanza", ai sensi dell'Art. 6, comma 1, lettera b) del Decreto 231, un organismo interno all'impresa (sebbene possa essere costituito anche di liberi professionisti esterni), dotato dei requisiti di autonomia ed indipendenza, preferibilmente a composizione collegiale, i cui membri soddisfino i requisiti tecnico-etici dell'adeguata professionalità e onorabilità (intendendosi con quest'ultimo requisito l'assenza di sentenze di condanna o di patteggiamento, anche se non ancora divenute irrevocabili). A

---

<sup>15</sup> H. Mintzberg, *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979, pp. 35-46.

garanzia ulteriore dell'indipendenza e dell'autonomia dell'operato di questo organismo è consigliabile anche la previsione di un budget che permetta di coprire le esigenze materiali connesse allo svolgimento dell'incarico, ad esempio nel caso di ricorso a consulenti esterni. Infine, un altro strumento utile di determinazione di una condizione di autonomia ed indipendenza dell'organismo è dato dall'opportunità di nominarlo con una durata prefissata e con l'indicazione a priori delle condizioni di rieleggibilità dei suoi componenti, al fine di rendere meno agevoli le commistioni tra l'organismo nella sua interezza ed i soggetti "sorvegliati" dallo stesso. Possibilmente, sarebbe opportuno altresì fissare clausole di decadenza e di revoca del mandato.<sup>16</sup>

E' preferibile che all'interno dell'Organismo di Vigilanza siano presenti persone che conoscano i processi aziendali, che abbiano capacità specifiche in tema di attività ispettiva e consulenziale e che assicurino garanzia di continuità d'azione. E' evidente, tuttavia, che, data la natura poliedrica delle attività e dei processi aziendali da sottoporre a vigilanza, sia impossibile presupporre una figura di "professionista onnisciente" che assommi tutte le conoscenze e competenze necessarie a svolgere autonomamente tale ruolo. Per questa ragione, è necessario che tale organismo sia strutturato nella previsione di figure di "consulenti" interni od esterni allo stesso, figure che gli garantiscano un idoneo grado di supporto per l'espletamento delle proprie funzioni, a seconda delle varie specializzazioni e competenze nelle materie interessate.<sup>17</sup>

Espresso in altri termini, l'organismo in questione deve essere in grado di relazionarsi costantemente con le figure che conoscano a fondo la "cultura" dell'organizzazione, intesa come il sistema di valori, prassi e comportamenti, oltre che degli aspetti processuali e procedurali, di cui l'organizzazione nel suo insieme si compone. Se è vero che si possa parlare di "organizzazioni atomistiche",<sup>18</sup> ovvero strutturate in un'alta gamma di funzioni e dipartimenti altamente specializzati, e per tale ragione moderatamente comunicanti gli uni con gli altri,

---

<sup>16</sup> Per questa sezione relativa alla trattazione dell'Organismo di Vigilanza si è ampiamente debitori nei confronti di un'Associazione di categoria che ha elaborato utili linee guida in merito al Modello organizzativo 231. Si veda AA.VV., *Guida Introduttiva ai Modelli di Organizzazione previsti dal D.Lgs. 231/2001 per i reati in materia di Salute e Sicurezza*, Milano: Federchimica, 2008.

<sup>17</sup> La tendenza alla specializzazione e alla corrispondente professionalizzazione delle figure impiegate è uno dei tratti distintivi delle società moderne terziarizzate ed è nota in letteratura da quasi mezzo secolo. Si veda ad esempio J. M. Rosow, *The growing role of professional and scientific personnel*, in P. Pigors, C. A. Myers, F. T. Malm, *Management of Human Resources*, New York: McGraw-Hill, 1969, pp. 421-429.

<sup>18</sup> T. E. Deal, A. A. Kennedy, *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1984.

diviene necessario che vi siano delle figure di “studiosi”, interni all’organizzazione, che fungano da osservatori e da trasmettitori, all’Organismo di Vigilanza, delle informazioni utili a svolgere il compito.

Nella letteratura organizzativista, d’altronde, sembrerebbe acquisita la nozione di “determinazione su base culturale” delle caratteristiche fondamentali di ogni organizzazione o, in termini anglosassoni, di carattere “culture-bound” delle organizzazioni. Alcuni autori hanno suggerito come «*culture may affect organizational structure in as far as those who enact and shape organizational life have pre-existing notions about organization. Furthermore, all organizations sometimes in some respects are subject to reorganization. This basic fact of organizational life is nicely caught in the definition which Parsons and Etzioni give of organizations: “social units deliberately constructed and reconstructed to seek specific goals”. Again, such reconstructions of organizational patterns bear the stamp of cultural givens*». <sup>19</sup>

E’ da valutare attentamente l’attribuzione della carica di componente dell’Organismo di Vigilanza a soggetti dotati di incarichi operativi e gestionali, quali i responsabili di funzione (responsabile amministrativo, responsabile del servizio di prevenzione e protezione, responsabile informatico), dal momento che essi costituiscono, per definizione, gli organi aziendali sottoposti all’attività di controllo da parte dell’organismo stesso in ordine alla corretta osservanza e attuazione delle procedure operative aziendali. D’altra parte, gli eventuali profili di conflitto che possono insorgere in forza della presenza di un responsabile di funzione nell’organismo potrebbero essere controbilanciati dalla presenza di professionisti esterni, che ne assicurino l’effettiva autonomia. Questo aspetto costituisce una ragione ulteriore per consigliare l’opzione di un organismo collegiale, anziché uno monocratico. Anche laddove tali responsabili di funzione non venissero chiamati a far parte dell’Organismo di Vigilanza in qualità di suoi componenti, quindi, potrebbero comunque risultare nel tempo utili consulenti per le aree di competenza di ciascuno di essi.

L’elenco esaustivo dei compiti spettanti all’Organismo di Vigilanza è alquanto lungo; in particolare, ad esso spetta il compito di:

---

<sup>19</sup> C. J. Lammers, D. J. Hickson, *Are organizations culture-bound?*, in id., *Organizations alike and unlike. International and inter-institutional studies in the sociology of organizations*, London: Routledge & Kegan Paul, 1979, pp.402-419.

- vigilare sull'effettività del Modello, per verificare la coerenza tra i comportamenti concreti ed il sistema costituito;
- valutare l'adeguatezza del Modello, ossia la sua reale, e non meramente formale, capacità di prevenire i comportamenti non desiderati;
- garantire il mantenimento nel tempo dei requisiti di solidità e funzionalità del Modello;
- promuovere il necessario aggiornamento del Modello nell'ipotesi in cui le analisi operate rendano necessario effettuare correzioni ed adeguamenti;
- presentare proposte di adeguamento del Modello agli organi/funzioni aziendali in grado di dare loro concreta attuazione all'interno dell'Organizzazione;
- eseguire un'azione di riscontro a posteriori ovvero di "follow-up", ossia verificare l'attuazione e l'effettiva funzionalità delle soluzioni proposte;
- presentare, oltre alle segnalazioni connesse alle attività sopra indicate, una relazione periodica all'Organo Dirigente, relazione che includa il riepilogo degli esiti dei controlli e degli audit eseguiti, la segnalazione delle violazioni delle prescrizioni del Modello, con particolare riferimento a quelle che possano comportare l'insorgere di una responsabilità in capo all'Impresa, la segnalazione delle variazioni significative dell'assetto interno dell'Impresa e/o dei suoi processi, l'indicazione di nuovi rischi potenziali, nonché la segnalazione di modifiche legislative, normative o di qualsiasi altro documento rilevante, ai fini della corretta attuazione del Modello.

Un ultimo riferimento è meritorio per quanto concerne la previsione della proceduralizzazione del meccanismo di trasferimento dei flussi informativi verso l'Organismo di Vigilanza. Infatti se, come si è detto, detto organismo deve effettuare, ad intervalli pianificati (unitamente anche ad interventi a sorpresa), verifiche ispettive per stabilire se il Modello per la prevenzione dei reati sia conforme a quanto pianificato ed ai requisiti stabiliti dall'organizzazione per la prevenzione dei reati, ovvero se sia stato efficacemente attuato e mantenuto aggiornato, affinché tale compito possa essere eseguito, è necessaria l'attuazione di un meccanismo di interazione costante con le unità esaminate, leggasi un meccanismo di interscambio comunicativo ed informativo.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Nella letteratura sugli studi amministrativi si tende ad utilizzare l'espressione del "sistema di *reporting*", dalla periferia verso le funzioni centrali e da queste verso l'Alta Direzione aziendale. A. Falchero, L. Guardamagna, M. Merlino, L. Scialabba, *Il controllo direzionale. Il sistema di "reporting" nelle imprese italiane e multinazionali*, Milano: Etas libri, 2000.

Anche a tale scopo, il Modello deve prevedere un idoneo sistema di flussi informativi nei suoi riguardi, attraverso la previsione nel dettaglio di indicazioni concrete sulla tipologia di informazioni e sulle modalità di segnalazione da parte delle varie funzioni aziendali coinvolte dalle procedure e dai sistemi nel loro divenire, anche se non proceduralizzati.<sup>21</sup>

Per richiamare il distinguo tra la scuola classica e quella scientifica, potremmo dire che l'Organismo di Vigilanza debba essere in grado di "leggere l'impresa" per come essa realmente si evolve ed opera, indipendentemente dalla "fossilizzazione iconografica" che di essa viene stilizzata all'interno degli organigrammi formali. Non è certo ignoto, infatti, il fatto che «*centers of power exist that are not officially recognized; rich networks of informal communication supplement and sometimes circumvent the regulated channels; and decision processes flow through the organization independent of the regulated system*».<sup>22</sup>

Al di fuori della letteratura organizzativista, il distinguo tra i meccanismi decisionali e pianificatori, che seguano formalizzati canali di distribuzione di autorità, e quelli che seguano strade informali e spontaneamente delineatesi, non rappresenta certamente una novità, secondo l'antico brocardo *de jure aut de facto*. Per quanto concerne l'attività di controllo in ordine alla corretta osservanza degli obblighi in materia di sicurezza, ad esempio, i flussi informativi verso questo organismo possono includere elementi di contenuto desumibili da una pluralità di fonti aziendali, tra cui si possono segnalare il registro infortuni, i verbali delle riunioni periodiche di sicurezza di cui all'art. 35 del D.Lgs. 81/08, gli attestati dei corsi di formazione, i rapporti sulle attività di monitoraggio delle performance sulla sicurezza, i quasi incidenti registrati, i verbali del riesame, l'elenco delle sanzioni disciplinari irrogate per violazioni alla normativa.

Obbligatorie risultano comunque le segnalazioni di qualunque comportamento o situazione, non conformi al Modello stesso, di cui si sia venuti a conoscenza, a prescindere dal fatto che le medesime integrino o meno una fattispecie di reato,

---

<sup>21</sup> E' stato fatto notare come "one of the most significant developments in business and public administration during the last quarter century has been the realization that a body of knowledge called systems and procedures is a dynamic force for improving management control and information, reducing costs and inefficiencies, and upgrading the performance of operational techniques and practices. The proper utilization of the disciplines in this field – such as systems analysis, work simplification, and automatic data processing – can result in a major improvement in performance for companies that take advantage of them". W. F. Kelly, *Management through Systems and Procedures*, New York, John Wiley & Sons, 1969, prefazione.

<sup>22</sup> H. Mintzberg, cit., p. 46.

ovviamente nel rispetto di quanto previsto dalla legislazione relativa al trattamento dei dati personali ai sensi del D.Lgs. 196/2003.

### **Una possibile conciliazione a livello organizzativo tra la gestione del “sistema sanzionatorio 231” e l’ordinaria gestione degli aspetti configurabili come suoi “reati presupposto” in ambito prevenzionistico**

Alla luce di quanto sopra richiamato, è evidente come, da un punto di vista organizzativo, sia opportuno trovare modelli operativi “snelli” che permettano di integrare il sistema di gestione degli aspetti connessi alla sicurezza sui luoghi di lavoro con il corrispettivo ramo di “reati presupposto”, la cui gestione è imposta dal modello organizzativo richiesto dalla 231. Non apparirebbe logico, infatti, creare doppi canali di gestione, ovvero una duplicazione di uffici, personale, apparati decisionali e programmatori, l’uno “gestional-prevenzionistico” (in caso di aziende certificate, potrebbe trattarsi di un Ufficio Certificazioni, ovvero di un Ufficio Igiene e Sicurezza, eventualmente integrato con un Ufficio Ambiente e/o Qualità), l’altro “gestional-legale”, quale potrebbe essere un Ufficio Legale o Ufficio Verifiche Conformità o simili. Qualora la struttura aziendale fosse, poi, particolarmente complessa ed una moltiplicazione di uffici e di personale fosse necessaria, perlomeno la seconda tipologia di apparato dovrebbe “assorbire” a sé le informazioni derivanti dall’esercizio delle funzioni della prima, anziché svolgere attività analoghe e, in tal caso, realmente duplicate, in applicazione del cosiddetto “principio coordinativo”.<sup>23</sup>

Infatti, laddove un Ufficio Legale debba vigilare, nella sua gestione operativa ordinaria, dialogando in stretta interazione con l’Organismo di Vigilanza, sulla prevenzione della commissione di tutte le famiglie di “reati presupposto” introdotti dal decreto in questione (reati contro la pubblica amministrazione, delitti informatici e trattamento illecito di dati, reati di criminalità organizzata transnazionale, reati di criminalità organizzata transnazionale previsti dalla legge n. 146 del 16 marzo 2006, reati cosiddetti di falso nummario, reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime commessi con violazione delle norme sulla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, reati di ricettazione, riciclaggio

---

<sup>23</sup> J. Mooney, *The Coordinative Principle*, in J. A. Litterer (ed.), *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1969, pp. 105-106, Volume I.

e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, reati in materia di violazione del diritto d'autore, reati contro l'attività giudiziaria, reati ambientali e impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), un Ufficio Prevenzione, Sicurezza o esercente ruolo specifico nell'ambito avrà il compito precipuo di organizzare e vigilare sulle attività relative ad uno solo di tali gruppi di reati commissibili, svolgendo il proprio ruolo a partire dall'analisi dei profili di rischio e degli indici infortunistici di settore. Una tale struttura, previa la messa in essere del rispetto del criterio di compatibilità tra i vari sistemi di gestione aziendali e della razionalizzazione dei costi economici, dovrebbe garantire benefici nettamente eccedenti i costi, come spiegato dall'ex-ISPEL in varie occasioni, ad esempio in uno studio sulla cantieristica del 2008.<sup>24</sup>

Nell'ottica di una pianificazione flessibile, ma razionale, delle funzioni di servizio di uffici ed organi ad essi interni, che collaborino per l'implementazione dei rispettivi sistemi di gestione, non va, tuttavia, dimenticato come una certa specificità di competenze permanga in seno a ciascuno di essi, ancora una volta prevenendo il rischio di coinvolgere un numero eccessivo di soggetti nell'adempimento di pratiche e compiti non necessariamente condivisi. Nella pianificazione delle funzioni d'impresa, in altre parole, è necessario dettagliare, in maniera chiara ed inequivocabile, le funzioni demandate a ciascuno dei due distinti servizi, affinché questi possano rendere al meglio. Sia che si voglia enfatizzare la "dimensione umana" sottesa alla natura dell'erogazione dei servizi da parte del personale impiegato, sia che si voglia sottolinearne, in accordo con teorici quali Richard Normann, la "dimensione tecnica", che considera i servizi come "pacchetti di servizi", ovvero intesi come la sommatoria di tutte le «azioni scomponibili in numerose attività elementari che si sviluppano intorno a un nucleo centrale», la precisazione dei compiti specifici dei servizi legali e dei servizi di prevenzione e protezione non risulta alienabile.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> ISPEL, *La sicurezza in edilizia. I cantieri di costruzione – manutenzione e il "Testo Unico". Modello di organizzazione e gestione aziendale. Sistemi di Gestione della Sicurezza sul Lavoro e Internal Auditing*, Roma: ISPEL, Dipartimento di Tecnologie di Sicurezza, 2008, presentazione ad un convegno a cura dell'Ing. Antonella Pireddu, dal sito Internet [www.ispesl.it/sitoDts/documenti/.../Pireddu.pdf](http://www.ispesl.it/sitoDts/documenti/.../Pireddu.pdf), ultima consultazione in data 21.03.2014. Nel dettaglio, tra i costi della "ragioneria della sicurezza", nella presentazione in oggetto legata al settore delle costruzioni, vengono elencati: a) indagini preliminari; b) progettazione; c) formazione del personale; d) implementazione; e) audit e monitoraggio; f) riesame; g) revisione; h) gestione dei documenti e dati. Tra i benefici, d'altra parte, si enumerano le riduzioni di costi legati ai seguenti fattori: a) assenze del personale; b) danni alle attrezzature; c) fermo cantiere; d) spese indagini e cause; e) premi assicurativi.

<sup>25</sup> F. Mosca, *Aspetti strategici della qualità totale nei servizi*, Torino: G. Giappichelli, 1994, pp. 25ss. A parere dello scrivente, è utile concepire il rapporto di collaborazione professionale all'interno delle imprese, pubbliche o private,

Un esempio appare appropriato, a parere dello scrivente, ovvero quello inerente alla gestione degli aspetti processuali in caso di avvio di procedimenti a carico dell'azienda e/o del datore di lavoro. Nel contesto dell'avvio di un procedimento penale a carico del datore di lavoro e/o di altri soggetti aziendali, nonché amministrativo a carico dell'impresa, la gestione dell'attività esula di norma dai compiti di un Ufficio Prevenzione. Il capitolo sanzionatorio introdotto nell'ambito del modello 231 pone in essere schemi di sanzioni amministrative per l'impresa di una portata decisamente rilevante, includenti nel novero l'interdizione dall'esercizio dell'attività (da tre mesi a due anni), la sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze, concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi o la revoca di quelli già eventualmente concessi, nonché il divieto di commercializzare beni o servizi prodotti.

E' opportuno precisare come tali sanzioni siano comminabili nella misura in cui si accerti che l'ente abbia tratto dal reato un profitto rilevante e che tale reato sia stato commesso da un soggetto in posizione apicale oppure, se commesso da un soggetto subordinato, che tale reato sia imputabile alla presenza di macro carenze organizzative, ovvero che l'illecito sia stato commesso in maniera reiterata. Per il peso che tali sanzioni possono assumere nella vita di un'impresa, la gestione dei casi di ipotesi di commissione di illecito è opportuno sia gestita quindi da enti o soggetti che, essendo meno inseriti nella vita "operativa" quotidiana di un'azienda, riescano a svolgere funzioni, di accertamento ed analisi dei casi, più neutrali ed autonome possibili, per quanto chiarito nelle precedenti pagine.<sup>26</sup>

---

alla stregua del modello teorico che disciplina le fasi di produzione del servizio rivolto a consumatori finali, ovvero soggetti che acquistano il servizio offerto sul mercato, intendendo come consumatore il cliente interno all'organizzazione a cui il servizio è destinato. Nello schema riportato dall'autore, una volta individuati i bisogni del cliente (e, ancora a monte, individuati i clienti stessi, siano essi il datore di lavoro, il dirigente gerarchico, il dirigente, funzionale, i lavoratori nel loro insieme), si attua una segmentazione dei clienti ed una determinazione del valore del servizio (l'autore si sofferma univocamente sull'aspetto economico della dimensione valoriale laddove, nel caso oggetto della presente discussione, il valore va oltre l'aspetto meramente pecuniario); sulla base delle analisi fin qui condotte, si costruisce quindi il servizio ed il corrispettivo sistema di erogazione ai clienti interni; infine, si attua il post-servizio, controllando al contempo il grado di soddisfazione dell'utente, utile per rimodulare alcuni aspetti insoddisfacenti.

<sup>26</sup> In un interessante studio di dettaglio delle professioni condotto dall'Università degli Studi di Torino ed intitolato "Atlante delle professioni" si chiarisce come una figura professionale specifica sia prevedibile a tal fine, ovvero il "giurista d'impresa", soggetto il quale "segnala all'impresa le opportunità, rischi e ricadute aziendali correlati a nuove disposizioni e normative, fornisce assistenza e consulenza legale alle unità organizzative, cura controversie legali e contenziosi, redige la contrattualistica nazionale ed internazionale, cura i rapporti con le amministrazioni e le istituzioni". Dal sito Internet <http://www.atlantedelleprofessioni.it/>, ultima consultazione in data 21.03.2014.

Se il ragionamento organizzativo fin qui perseguito trova, però, una propria *raison d'être*, è conveniente porsi un'interrogazione dal punto di vista della metodologia dell'approccio alle questioni della programmazione flessibile dell'impresa, nonché della programmazione razionale dei processi di valutazione dei rischi. La previsione stessa, a livello normativo, di un regime sanzionatorio applicato alla previsione di ipotesi di reato in ambito prevenzionistico, configura e *normalizza* il concetto stesso di ipotesi di violazione di norme prevenzionistiche, sia in ambito di valutazione dei rischi, sia in ambito di applicazione di adeguate misure di tutela.

Come detto, sulla base di queste ipotesi, le imprese sono chiamate ad adeguarsi e a strutturarsi conseguentemente, secondo le indicazioni del Testo Unico sulla Sicurezza, del Decreto Legislativo 231, della norma OHSAS 18001 e/o delle Linee Guida UNI INAIL.

Una interpretazione letterale di concetti di autonomia ed indipendenza dei controllori dai controllati, nella fase di verifica "super partes" (Organismo di Vigilanza 231), nonché di usuale iter di pianificazione-gestione-controllo durante la normale operatività aziendale (Sistema di Gestione della Sicurezza sul Lavoro), sembrerebbe spingere verso una dicotomizzazione delle funzioni, al fine di evitare pericolose commistioni che faciliterebbero, o perlomeno non ostacolerebbero, l'ipotesi di commissione di reati in ambito prevenzionistico. D'altra parte, l'esigenza di disporre di un bagaglio di conoscenze non banale da parte dei controllori determinerebbe in senso stretto l'esigenza di ricorrere vuoi alla consulenza interna dello stesso servizio di prevenzione e protezione, vuoi alla consulenza esterna di società specializzate che trasmettano le opportune cognizioni. Il "vincolo di contratto" lascerebbe, però, sempre spazio ad ipotesi di "benevolenza" nei confronti degli assistiti, qualora questi richiedessero approcci il meno possibile rigidi nell'applicazione della normativa antinfortunistica e prevenzionistica in genere.

Tutti questi dubbi si manifestano, poi, in un contesto prevenzionistico già potenzialmente minacciato dall'idea che l'applicazione di misure di prevenzione primaria possa ritenersi impossibile e quella di forme di prevenzione secondaria scarsamente adeguata, al di fuori delle dinamiche delle diurne attività lavorative. Se, difatti, accettiamo l'ipotesi altrove espressa di una impossibilità di forme di prevenzione primaria, ovvero dell'eliminazione alla radice dei fattori di rischio,

intesi come latenze sottostanti all'esistenza del rischio stesso, sulla base di un assunto tale per cui, in ipotesi di configurazione di un dato processo lavorativo, concepito nell'ottica dell'eliminazione di date situazioni di pericolo, già note attraverso l'introduzione di misure in grado di evitare il manifestarsi attuale del rischio agendo sul fattore che lo potrebbe attivare, dal momento che queste misure potrebbero al limite configurarsi come casi di prevenzione secondaria, anche tali forme di prevenzione secondaria trovano complicazioni nell'ottica dei ragionamenti combinatori tra i vari sistemi di gestione.<sup>27</sup> Il sistema dettato dal decreto 231 e dalla previsione di un Organismo di Vigilanza, come sopra richiamato, per essere intesi come strumenti di supporto all'impresa nell'individuazione di tali misure di prevenzione secondaria, utili ad apportare quei miglioramenti organizzativi che riducano condizioni di pericolo, fattori di rischio e probabilità di danno, devono — come detto — essere dotati di conoscenze specifiche dei processi lavorativi, oltre che delle norme di legge, non indifferenti.

Contrariamente, troverebbe una propria significatività a livello aziendale specificatamente solo come strumento legale in caso di esplicazione di ipotesi di reato in ambito prevenzionistico (ex-post) e come strumento di verifica dei livelli di conformità aziendale alla legge (ex-ante), funzioni assolutamente fondamentali ed adeguate ai dettati normativi, ma non incisive a livello di pianificazione, gestione e controllo dei processi aziendali, inclusi quelli prevenzionistici. Il “giurista d'impresa”, ovvero, esplica un compito senz'altro necessario, alla luce dell'attuale legislazione, ma ancillario rispetto a quello dei soggetti coinvolti attivamente nei servizi di prevenzione e protezione.

Anche alla luce di questi schemi di ragionamento, appare confermata l'importanza dell'esistenza di due distinti, ma complementari, ruoli che collaborino nell'organizzazione dell'apparato prevenzionistico e gestionale della sicurezza, sebbene questa complementarietà comporterebbe naturalmente il mantenimento di un apparato complesso e potenzialmente troppo oneroso per imprese non sufficientemente strutturate a livello economico e finanziario. E, a parte l'aspetto legato ai costi prestazionali dei vari soggetti coinvolti nelle due unità lavorative, il moltiplicarsi di soggetti potrebbe anche ingenerare situazioni di conflittualità interna che andrebbero a discapito di una gestione flessibile dei processi lavorativi

---

<sup>27</sup> T. M. Fabbri, Y. Curzi, *Flexicurity. Possibilità di attuazione di un rinnovato schema di scambio tra economia e società*, paper presentato durante la prima Conferenza annuale ESPAnet Italia “Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo”, Ancona: Università degli Studi di Ancona, 6-8 novembre 2008.

attuali e della pianificazione dei cambiamenti nei processi lavorativi futuri; per tali ragioni, è necessario che l'interazione e l'integrazione tra le succitate figure professionali, così come ventilate dalle differenti normative che richiamano distinti modelli di gestione, trovi una modalità di esplicazione funzionale, efficiente e flessibile secondo le caratteristiche dell'azienda.<sup>28</sup> Il costo delle inefficienze, in tal senso, risulterebbe decisamente elevato, dato che porterebbe alla creazione di sistemi paralleli e non comunicanti che, nella peggiore delle ipotesi, potrebbero ostacolare lo svolgimento dei processi aziendali, rallentare l'assunzione di misure prevenzionistiche e determinare l'incapacità legale dell'impresa di mostrare l'adeguatezza del proprio modello "super-modello organizzativo" teoricamente delineato.

---

<sup>28</sup> J. M. Dutton, R. E. Walton, *Interdepartmental Conflict and Cooperation: Two Contrasting Studies*, in J. A. Litterer (ed.), *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1969, pp. 407-422, Volume I.

*Un elemento comune a tutti i modelli organizzativi nell'ottica della limitazione alla flessibilizzazione organizzativa: l'obbligo di valutazione dei rischi e di pianificazione della sorveglianza sanitaria come strumento di concepimento delle mansioni lavorative*

**L'organizzazione del processo di gestione della sorveglianza sanitaria in azienda: i riferimenti normativi**

La peculiarità dell'attuale condizione in cui versano l'economia e la società italiana, e torinese in particolare — specificamente il declino dell'industria metalmeccanica nazionale —, determina, tanto dal punto di vista datoriale, quanto da quello dei lavoratori, la necessità di perseguire forme di adattamento all'ambiente che soltanto pochi anni prima non sarebbero state prevedibili. Le organizzazioni devono ristrutturarsi e riorganizzarsi nel volgere di pochi mesi, gli stessi lavoratori devono adattarsi allo svolgimento di ruoli e mansioni per i quali necessita che acquisiscano, in tempi rapidi, le conoscenze e le competenze indispensabili. L'obbligo di flessibilità diviene una sorta di condizione darwinianamente intesa per la sopravvivenza nel mercato dell'economia e del lavoro. Ma questa forma di flessibilità deve altresì trovare una *ratio convivendi* con il regime della tutela delle condizioni di salute della persona nella sua veste di lavoratore. L'esigenza di questa conciliazione, tra le righe, pare emergere anche dal documento denominato “*Proposte della Commissione consultiva permanente per una strategia nazionale di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*”, emanato il 29 maggio 2013 e pubblicato sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in data 14 giugno dello stesso anno. In sintesi, tra i principali aspetti enfatizzati dal documento, se ne richiamano alcuni che sottolineano, da un lato, la necessità, per i datori di lavoro, di porre maggiore attenzione all'aspetto comportamentale della propria forza lavoro, dall'altro quello di

incentivare strategie informative, formative ed in generale misure cautelative, aldilà di qualunque ragionamento efficientistico.<sup>1</sup>

Per questa ragione, divengono qualitativamente più rilevanti, a livello organizzativo, le capacità di interazione rapida ed efficace tra il servizio di prevenzione e di protezione ed il medico competente, inteso nella sua qualifica di “sorvegliante” dello stato di salute del lavoratore in corso di riposizionamento lavorativo, e di consulente, unitamente al servizio preventivo interno, del datore di lavoro e del suo ufficio delle risorse umane interessati ad un riposizionamento del lavoratore stesso.<sup>2</sup>

D'altronde, nessun cambio di mansione può essere concepito se non previa verifica con il medico competente aziendale, volto all'emissione di quella che viene definita, dalla letteratura americana, una “fitness-for-duty examination”, ovvero un'indagine preventiva dell'idoneità alla mansione.<sup>3</sup> Questa indagine medica è prevista anche nelle casistiche di un lavoratore che ritorni sul luogo di lavoro, sia per svolgere l'attività cui era sottoposto precedentemente, sia per compierne una di tipo differente, nel caso in cui sia stato assente prolungatamente per motivi di malattia, anche non riconducibili nella sua eziopatogenesi ad attività professionali. Del resto, una indagine medica preventiva è indispensabile al medico competente per poter stabilire un idoneo piano di sorveglianza sanitaria per il lavoratore, secondo le definizioni concettuali di “medical screening” e di “medical surveillance” proposte ad esempio dall'Organizzazione per la Sicurezza e la

---

<sup>1</sup> In particolare, gli aspetti richiamati sono stati così sintetizzati: a) attuazione in breve tempo di un sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP); b) miglioramento delle attività di vigilanza tramite il SINP e un maggior coordinamento degli interventi; c) potenziamento dei servizi di informazione, formazione, assistenza, consulenza e promozione della cultura della prevenzione negli ambienti di lavoro; d) semplificazione normativa; e) attuazione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi; f) incentivi finanziari alla prevenzione anche per interventi formativi e tecnico-organizzativi; g) revisione della disciplina sulla formazione del RSPP e dell'ASPP anche per quanto riguarda i requisiti dei formatori; h) emanazione delle procedure semplificate per i modelli di organizzazione e gestione delle piccole imprese; i) attuazione della disciplina sul sostegno della pariteticità e della bilateralità; l) progettazione ed erogazione di percorsi formativi e di aggiornamento professionale anche per progettisti ed auditor dei sistemi di gestione salute e sicurezza sul lavoro (SGSSL); m) campagne informative, con particolare attenzione al sistema scolastico, al fine di diffondere la cultura della sicurezza sul lavoro tra i giovani; n) promozione di comportamenti ispirati alla responsabilità sociale delle imprese; o) miglioramento della tutela degli esposti ed ex esposti all'amianto; p) monitoraggio sull'attuazione delle indicazioni della Commissione consultiva in materia di stress lavoro-correlato e sulle procedure standardizzate per la valutazione dei rischi previste dal D.M. 30 novembre 2012. Si veda M. Gallo, *Dalla Commissione consultiva la nuova strategia nazionale tra criticità e prospettive*, in *Ambiente e Sicurezza*, no. 14, 23 luglio 2013, p. 35.

<sup>2</sup> AA.VV., *Medicina, igiene e sicurezza del lavoro*, Ginevra: Bureau international du travail, 1983.

<sup>3</sup> AA. VV. *Current occupational and environmental medicine*, New York: Mc Graw-Hill Companies, 2007, p. 33.

Salute del Dipartimento del Lavoro statunitense (Occupational Safety and Health Administration, OSHA).<sup>4</sup>

Il legislatore nazionale ha ben chiara la centralità della funzione medica per il buon funzionamento di un qualsivoglia sistema di gestione prevenzionistico, indipendentemente dal modello organizzativo che l'azienda intenda adottare. Il Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro, non a caso, ha dettagliatamente specificato quali figure professionali possano esercitare l'attività, in quale regime contrattuale, sotto quale modalità di interazione con il sistema sanitario nazionale e, in ultimo, con quali modalità di esercizio della sorveglianza sanitaria, dedicando alla tematica gli articoli dal 38 al 42.

Il medico competente, così, si configura come un professionista abilitato in forza della sua preparazione scientifica, essendo un soggetto detentore di specializzazione in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica, docenza in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica o in tossicologia industriale o in igiene industriale o in fisiologia e igiene del lavoro o in clinica del lavoro o specializzazione in igiene e medicina preventiva o in medicina legale. Egli può esercitare la propria professione in qualità di dipendente o collaboratore di una struttura esterna pubblica o privata, convenzionata con l'imprenditore, di libero professionista oppure di dipendente del datore di lavoro. Questi dovrà garantirgli l'autonomia e le condizioni necessarie per svolgere i suoi compiti (art. 39, comma 4), ivi inclusa la facoltà di avvalersi, per accertamenti diagnostici, della collaborazione di medici specialisti (scelti non più dal datore di lavoro, come richiama il d.lgs. n. 626/1994,

---

<sup>4</sup> Secondo l'istituzione americana, *"medical screening and medical surveillance are two fundamental strategies for optimizing employee health. Although the terms are often used interchangeably, they are quite distinct concepts. Medical screening is, in essence, only one component of a comprehensive medical surveillance program. The fundamental purpose of screening is early diagnosis and treatment of the individual and thus has a clinical focus. The fundamental purpose of surveillance is to detect and eliminate the underlying causes such as hazards or exposures of any discovered trends and thus has a prevention focus. Both can contribute significantly to the success of worksite health and safety programs. However OSHA "medical surveillance" requirements are generally clinically focused (e.g., medical and work histories, physical assessment, biological testing) with information obtained from the clinical processes used in the monitoring and analysis elements of medical surveillance"*. Sintetizzando, lo "screening", ovvero l'indagine preventiva, ha una funzione di natura clinica e non strettamente connessa ai processi lavorativi a cui il lavoratore sarà o dovrebbe essere sottoposto; la successiva sorveglianza sanitaria, invece, elabora le informazioni cliniche sul paziente e le adatta al contesto lavorativo, stabilendone i limiti dell'esponibilità ai rischi inerenti ai vari processi lavorativi. Si rimanda al sito Internet <https://www.osha.gov/SLTC/medicalsurveillance/>, ultimo accesso in data 11.04.2014.

ma in accordo con lui, il quale è comunque tenuto a supportarne gli oneri: art. 39, comma 5).<sup>5</sup>

Da rilevare che, proprio in virtù della delicatezza del ruolo svolto, è già previsto, a livello legislativo, che, nei casi di aziende con più unità produttive, gruppi d'impresе o laddove la valutazione dei rischi ne evidenzi la necessità, il datore di lavoro può nominare più medici competenti, uno dei quali assumerà le funzioni di coordinamento del lavoro degli altri.

Il medico competente non svolge soltanto una funzione di interpolazione tra il datore di lavoro e la classe dei lavoratori endogenamente rispetto all'azienda; egli, al contrario, costituisce altresì uno dei tratti di collegamento tra l'impresa e l'ambiente circostante in cui essa è inserita, dal momento che rappresenta una sorta di "occhio di vigilanza" permanente all'interno delle strutture, pertanto figura di riferimento necessaria da interpellare per comprendere, più nello specifico, i meccanismi di funzionamento aziendale in ottica prevenzionistica e protettiva. E questo compito viene svolto certamente non limitatamente alle previsioni dell'articolo 40, secondo le quali «entro il primo trimestre dell'anno successivo all'anno di riferimento il medico competente trasmette, esclusivamente per via telematica, ai servizi competenti per territorio le informazioni, elaborate evidenziando le differenze di genere, relative ai dati collettivi aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori, sottoposti a sorveglianza sanitaria secondo il modello in *ALLEGATO 3B*».

Al contrario, il medico competente costituisce una figura di prevenzione bidirezionale, per la popolazione dei lavoratori all'interno dell'azienda in cui egli esercita la propria attività, così come per la popolazione esterna, che lui stesso può contribuire a salvaguardare in forza delle conoscenze dei rischi specifici che ad essa potrebbero venire cagionati dall'attività produttiva che ha luogo all'interno del perimetro aziendale. In tal modo, l'epidemiologia, la tossicologia, la fisiologia e la psicologia del lavoro costituiscono ambiti cognitivi che quegli può mettere a disposizione dei tecnici della prevenzione aziendale e del datore di lavoro, contribuendo al

---

<sup>5</sup> D. Ferrari, *Sorveglianza sanitaria*, in F. BASENGHI, L. E. GOLZIO, A. ZINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda. Il Testo Unico e il decreto correttivo 106/2009*, Milano: Ipsos-Inditalia, 2009.

corretto svolgimento dell'attività lavorativa.<sup>6</sup> Rappresenta, questo, il compito basilare imprescindibile assegnato dal legislatore al medico competente, centro cioè del sistema prevenzionistico aziendale, al fine di determinare soglie tollerabili di attuazione di misure di prevenzione primaria all'interno dei luoghi di lavoro.<sup>7</sup>

### **La sorveglianza sanitaria e la funzione di prevenzione secondaria**

La sorveglianza sanitaria viene programmata in funzione del settore merceologico di riferimento, caratterizzato dalla presenza di dati indici di frequenza e di gravità di accadimento di casi di infortunio lavorativo, dalla distribuzione di frequenza di cause ambientali, umane e tecniche (eziologie) dalle quali scaturiscono gli eventi infortunistici. Il compito della sorveglianza sanitaria, nell'ottica della cosiddetta prevenzione secondaria dei lavoratori, è quindi quello di verificare le condizioni strutturali e gestionali in cui operano le imprese, al fine di sottoporre al vaglio della scienza la qualità delle protezioni messe in atto dagli organi datoriali, delle informazioni ricevute dai lavoratori e dei programmi di formazione a cui essi stessi sono sottoposti, contribuendo, al contempo, al controllo sull'operato di dirigenti e preposti, depositari delle deleghe datoriali. Così intesi, medico competente e sorveglianza sanitaria sembrano quindi configurarsi come strumenti di coordinamento e di organizzazione di specifici processi gestionali demandati dal legislatore al datore di lavoro, in primis quello inerente alla determinazione del primo soccorso aziendale (gestione delle emergenze), non ultimo la gestione dei processi lavorativi

---

<sup>6</sup> L. Briziarelli, G. Masanotti, *Igiene del lavoro. Manuale per i tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro*, Torino: Centro Scientifico Editore, 2006.

<sup>7</sup> Una definizione di prevenzione primaria che appare congrua è quella, relativamente agli ambienti di fabbrica, di strumento di perseguimento di "un obiettivo di bonifica degli ambienti di lavoro mediante eliminazione diretta delle cause di nocività... Oggetto della prevenzione primaria in fabbrica sono i diversi fattori di rischio che possono essere presenti e che, per comodità, possiamo ripartire in gruppi: 1. Fattori fisici: rumore, cattive condizioni microclimatiche, polveri, insoddisfacente illuminazione, radiazioni ionizzanti e non ionizzanti, infra e ultrasuoni; 2. Fattori chimici: vapori, gas, prodotti chimici liquidi o solidi utilizzati; 3. Fattori biologici: virus, batteri, miceti; 4. Fattori collegabili all'organizzazione del lavoro: sforzi fisici, fatica, posizioni scomode, monotonia, ripetitività, ritmi, gerarchie, turni, alienazione, impegno psicologico; 5. Fattori di infortunio: tagli, ustioni, cadute, urti, folgorazioni. All'entità con cui sono presenti questi fattori di rischio concorrono: a. Il tempo di esposizione; b. L'entità dell'esposizione (basse o alte concentrazioni di un inquinante aerodisperso); c. La qualità del rischio (diversa se la sostanza è cancerogena o solo irritante); d. La sensibilità individuale". Si veda U. Laurenzi, F. Rigosi, *La salute possibile. Manuale di prevenzione in fabbrica*, Milano: Franco Angeli, 1985, pp. 29ss.

ordinari, inclusivi di ambiti quali la realizzazione di ambienti e condizioni di lavoro confortevoli, fino ad includere l'ambito della riduzione dei rischi specifici dei lavoratori, non attraverso l'azione di rimozione di pericoli ovvero di riduzione dei tassi di rischio, operando a monte delle scelte lavorative, bensì operando a valle, per mezzo della scelta di appropriate misure di protezione individuali (dpi).<sup>8</sup> Parte della letteratura sembra suggerire che l'eccesso di peso attribuito dalla normativa alla figura del datore di lavoro, in luogo del medico competente, come epicentro del sistema di responsabilità (e di connaturata remunerazione delle stesse), costituisca un limite ontologico allo sviluppo di forme strutturate di prevenzione primaria quanto secondaria, nell'ottica della riduzione del fenomeno infortunistico.<sup>9</sup>

Seguendo questo tipo di ragionamento, in effetti, si potrebbe ipotizzare che un ampliamento delle funzioni e dei poteri all'organo del medico

---

<sup>8</sup> Adottate tutte le misure di tutela alla fonte e di tutela collettiva secondo i principi della "massima sicurezza tecnicamente fattibile", il datore di lavoro ricorre alla sorveglianza sanitaria, nominando un medico competente, per la gestione del "rischio residuo" di malattia professionale (c.d. "prevenibilità dell'evento"). Fin dall'emanazione del D.P.R. n. 303/56 il controllo sanitario dei lavoratori rappresenta una misura di prevenzione secondaria, per la diagnosi precoce di malattie professionali. Al medico aziendale viene affidata una responsabilità in ordine alla "prevedibilità", data dalla scienza medica, delle patologie causate e/o correlate a [processi] lavorativi. Il criterio-cardine della sorveglianza sanitaria è oggi dato dal concetto di valore-soglia o limite. I valori limite di esposizione, se da una parte introducono un elemento di maggiore certezza nell'individuazione delle misure di prevenzione, dall'altra non stabiliscono una precisa linea di demarcazione tra innocuo e nocivo, sicché il semplice rispetto di tali indicatori e delle disposizioni di segnalazione e controllo dei rischi non è sufficiente ad esimere da colpa l'imprenditore, tutte le volte che, pur avendo la concreta possibilità non solo economica di eliminare o ridurre gli agenti nocivi, sia rimasto inerte o si sia limitato ad adottare le semplici misure soggettive di protezione. Si veda L. Curcurù, *Ruolo del medico competente in attuazione al D.Lgs. 81/08*, dal sito Internet <http://www.itaca.org/documenti/convegni/curcuru.pdf>, ultimo accesso in data 24/06/2014.

<sup>9</sup> E' opportuno ricordare, infatti, il flusso logico-operativo che collega datore di lavoro e medico competente. Il Datore di lavoro è il soggetto che individua i rischi che comportano l'attivazione eventuale della sorveglianza sanitaria; in funzione di ciò, esso nomina il medico competente (MC) tra gli specialisti in Medicina del Lavoro o autorizzati ex art. 55 del D.Lgs. 277/91, o specialisti in Igiene e medicina preventiva o Medicina Legale alle condizioni indicate dall'art. 38 D.Lgs. 81/08; concorda con il MC l'organizzazione delle visite mediche periodiche; richiede al MC il protocollo sanitario; individua eventuali specialisti su richiesta del MC; richiede al MC di informare i lavoratori su significato e risultati degli accertamenti sanitari; custodisce la documentazione sanitaria, con salvaguardia del segreto professionale; assicura l'adeguamento delle mansioni ai giudizi del MC. Il datore di lavoro nell'affidare i compiti ai lavoratori tiene conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e sicurezza (art. 18 DLgs 81/08). Dal punto di vista organizzativo in merito alla sorveglianza sanitaria, si possono riassumere gli aspetti che il datore di lavoro è tenuto a gestire come segue: a) gestione della sorveglianza sanitaria: definire gli aspetti organizzativi e logistici connessi alle visite mediche condotte dal MC (locali, attrezzature) e agli eventuali accertamenti di 2° livello; informare i lavoratori soggetti a sorveglianza sanitaria per informarli sui rischi che la motivano e sull'organizzazione delle visite mediche; definire gli aspetti organizzativi connessi alle eventuali non idoneità e idoneità condizionate; definire le procedure di invio al MC o alla commissione ULSS ex art. 5 L. 300 nei casi problematici non soggetti a sorveglianza sanitaria, o su richiesta dei lavoratori; b) gestione degli aspetti documentali: predisporre un sistema di tenuta delle cartelle cliniche e di trasmissione delle informazioni sugli ASPP allo SPISAL; organizzare il fascicolo "sorveglianza sanitaria", che raccolga l'incarico per il MC, il protocollo degli accertamenti sanitari, la relazione sanitaria e la scheda ASSP redatti dal MC.

competente, figura-ponte tra il mondo dell'impresa e quello delle aziende sanitarie e del sistema risarcitorio-assicurativo antinfortunistico nazionale, in luogo dell'attuale accentramento dei poteri e degli obblighi ad un organo meramente interno all'impresa qual è il datore di lavoro, potrebbe facilitare un incremento della soglia di attenzione allo sviluppo di idonee misure prevenzionistiche rispetto al sistema gestionale attualmente designato dal legislatore.<sup>10</sup>

Tra i benefici allo sviluppo del sistema prevenzionistico che un processo di gestione medico-centrico potrebbe determinare, rispetto a quello fondato sul datore di lavoro, figura senz'altro la capacità supplementare del primo di elargire ai lavoratori informazioni e consigli, che il secondo non è in grado (in aggiunta al fatto che potrebbe non aver alcun interessamento a fare) di fornire ai destinatari delle misure prevenzionistiche.

In ambito di medicina del lavoro si sono già prodotti numerosi progetti di incentivo alla raccolta di informazioni e dati statistici settoriali su processi lavorativi, patologie "di mestiere" e misure cautelative, dalla costruzione di un atlante regionale multi-informativo<sup>11</sup> a forme di sistemi informativi integrati di categoria.<sup>12</sup>

In tal senso, si può affermare che la sorveglianza sanitaria è solo una parte dell'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro. Essa, infatti, per quanto importante sia, è una forma di prevenzione secondaria, volta ad individuare le controindicazioni al lavoro e a fornire una diagnosi precoce; deve essere integrata dalla attività di formazione/informazione e preceduta dalle attività di prevenzione primaria (misure tecniche, organizzative e procedurali, tra cui la scelta di idonei DPI, vuoi che debbano essere individuati solo per periodi temporanei, oppure per lavori eccezionali e di breve durata, vuoi in caso di utilizzo, più prolungato nel tempo, per ridurre la quota ineliminabile di rischio connesso alla prestazione d'opera). Questo processo evolutivo della gestione della sorveglianza sanitaria e del controllo preventivo sul lavoro può dirsi costante, nelle economie avanzate, a partire dalla Seconda

---

<sup>10</sup> L. Soleo, G. Abbritti, A. Ossicini, M. Barbato, P. Bernardini, *Medico del lavoro e prevenzione infortuni*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro e di Ergonomia*, Vol. XXIV – N. 3, Luglio/Settembre 2002, p. 303.

<sup>11</sup> A. Lo Izzo, E. Coviello, G. Assennato, *Infortuni sul lavoro: costruzione di un atlante regionale mediante l'utilizzo di diversi flussi informativi*, *ivi*, pp. 317-318.

<sup>12</sup> A. Mattioli, S. Areni, *Sistema Informativo Integrato quale strumento di gestione dell'attività di vigilanza su un S.P.S.A.L. per contrastare gli infortuni in edilizia*, *ivi*, pp. 319-320.

Rivoluzione industriale del tardo Ottocento, come è stato fatto rilevare in alcuni interessanti studi.<sup>13</sup>

Dal punto di vista organizzativistico, è importante sottolineare come la sorveglianza sanitaria non debba servire “solo” alla medicalizzazione — leggesi alla prevenzione e alla cura — del “possibile rischio”, ma come, al contrario, essa debba essere funzionale ad una gestione razionale delle risorse umane, contribuendo a migliorare le condizioni di lavoro e di salute e il “clima” generale, anche di carattere psicologico e motivazionale.<sup>14</sup>

Il successivo paragrafo è volto ad inquadrare esattamente la sorveglianza sanitaria nell’ambito del processo di individuazione dei ruoli e delle competenze all’interno dell’azienda, in funzione dell’attività lavorativa svolta da ciascun lavoratore. L’idoneità psico-fisica all’esercizio di una data mansione, spettante alla figura del medico competente, rappresenta una inalienabile conditio sine qua non per la distribuzione dei carichi lavorativi

---

<sup>13</sup> Secondo la ricostruzione dello studioso francese Denis Duclos, la storia della prevenzione e protezione dei lavoratori in Francia può essere datata secondo lo schema seguente: prima del 1800, a partire dal Basso Medioevo, alcune “regole” di prevenzione o, più frequentemente, forme di assistenza ex-post venivano stabilite per “settore professionale” direttamente a livello di arti e mestieri, ovvero di corporazioni professionali. Tra tutti i settori, fu specialmente quello minerario a dotarsi di schemi assistenziali meglio disciplinati (ad esempio, un editto del 1606 stabilì in Francia l’obbligo di spesa di un trentesimo dei ricavi dell’attività di sfruttamento delle miniere per cure e medicine dei lavoratori di categoria). Con la Prima Rivoluzione industriale, nella prima metà dell’Ottocento, fece la propria comparsa una nuova classe di lavoratori, la classe operaia, “arruolata” per operare in ambienti di lavoro di imponenti dimensioni, le fabbriche, dotate di primi, rudimentali macchinari a vapore. In questi nuovi ambienti di lavoro gli infortuni diventarono talmente frequenti da determinare lo sviluppo di un numero significativo di procedimenti giuridici a carico dei datori di lavoro, man mano che diveniva socialmente meno accettabile l’idea di incorporare il “rischio professionale” a cui era esposto l’operaio all’interno del proprio salario. Anche al fine di lenire le perdite determinate dai costi risarcitori e processuali, tra questi ultimi cominciarono a profilarsi figure di “imprenditori illuminati” o filantropi (quali Mark Owen, tra i più celebri). Peraltro, sopraggiunti problemi di idoneità fisica tra gli operai comportavano un aggravio di problematiche a livello militare, allorché si doveva procedere ad una coscrizione in caso di guerra. La “condizione proletaria”, pertanto, cominciò dalla metà del secolo a farsi carico non soltanto delle situazioni di miseria economica e sociale in cui gli emarginati versavano, ma anche delle condizioni psico-fisiche determinate dalle modalità di gestione dei processi lavorativi, tanto più quando si parlava di lavoro minorile e di lavoro femminile. Per avere un’idea delle dimensioni delle problematiche, basti pensare che, ancora nel 1847, un operaio su nove in Francia era minorenni. Nello stesso periodo, dalle prime indagini statistiche ed epidemiologiche si constata, ad esempio, come l’età media degli operai minatori fosse di trentasette anni, contro i cinquantanove anni degli agricoltori. All’interno del movimento sociale che fiorirà nella seconda metà del secolo, così, si incorporerà l’idea che i “rischi professionali” cui certe categorie di lavoratori erano sottoposti non fossero affatto “normali”, ovvero “naturali”, ma che al contrario fossero “indotti”, ovvero dolosamente o colposamente causati da datori di lavoro per incuranza o negligenza. Fu in questi anni che prese avvio il controllo scientifico, sistematico sulla vita nelle fabbriche e fondò le basi lo studio dell’igiene industriale. Nella seconda metà del secolo, poi, il movimento sociale, ed in particolar modo la sua anima politica socialista, controbilanciarono la gestione dei processi di parte datoriale costituendo l’antesignano dei “gruppi paritetici” per la sorveglianza sui luoghi di lavoro, gettando le basi per lo sviluppo delle scienze prevenzionistiche e protettive per il secolo Ventesimo. Si veda D. Duclos, *La santé et le travail*, Paris: Editions La Découverte, 1984, pp. 10-25.

<sup>14</sup> AA.VV., *Considerazioni sulla sorveglianza sanitaria*, Università degli Studi di Siena, dal sito Internet [http://www.cuprel.unisi.it/Allegati\\_pdf/Considerazioni%20sulla%20sorveglianza%20sanitaria.pdf](http://www.cuprel.unisi.it/Allegati_pdf/Considerazioni%20sulla%20sorveglianza%20sanitaria.pdf), ultimo accesso in data 23/04/2014.

e, pertanto, determina, in maniera rilevante, le modalità di esercizio del “mestiere” aziendale delle risorse umane.

### **L’elaborazione del giudizio di idoneità medico-legale come fonte di attribuzione delle mansioni lavorative a partire dall’analisi della valutazione dei rischi lavorativi: l’apporto delle scienze ergonomiche**

L’elaborazione del giudizio di idoneità per lo svolgimento di una mansione, da parte del medico competente, rappresenta uno degli strumenti che segnalano la tendenza, nel corso dell’ultimo secolo, ad “umanizzare” il lavoro in funzione delle esigenze specifiche del lavoratore. Il medico competente, in effetti, con il proprio operato, è certamente in grado di far affiorare eventuali mancanze od anomalie che abbiano luogo all’interno del processo lavorativo, vuoi in funzione delle caratteristiche degli ambienti lavorativi in cui prestino impiego i lavoratori,<sup>15</sup> vuoi sulla base dell’organizzazione dei processi di lavoro. Uno dei casi organizzativi più noti, in cui risulti fondamentale la presenza di un medico competente nel monitorare la condizione della popolazione lavoratrice, al fine di consentirne l’impiego in condizioni di salute e secondo le esigenze dell’azienda, è quello in cui il datore di lavoro abbia necessità di ricorrere a turnazioni sui tre turni, con l’impiego pertanto di lavoratori notturni.

In questo caso, sia che si tratti di settori industriali a ciclo continuo, sia che si tratta di soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità, per cui non si possono prevedere interruzioni notturne del servizio medesimo, il datore di lavoro deve, per così dire, imporre al lavoratore una condizione “antibiologica” rispetto al normale ciclo di sonno-veglia che si avrebbe in assenza di quel tipo di impiego. L’organizzazione dovrà così effettuare sforzi supplementari — ad esempio nella previsione di criteri adeguati di

---

<sup>15</sup> A titolo esemplificativo, il medico competente, durante le visite di sorveglianza dei lavoratori, può contribuire a far trasparire casi di insalubrità degli uffici e dei reparti, dovute eventualmente a carenze o disfunzioni strutturali imputabili a problemi nella progettazione di ambienti o nella loro manutenzione. La letteratura evidenzia, tra gli altri, i casi di *sick building syndrome*, ovvero di sintomatologia acuta comportante problemi respiratori nella forza lavoro, imputabili a problemi impiantistici nel ricircolo dell’aria in ambienti di lavoro chiusi. Come si può constatare, compito del servizio di prevenzione e protezione è, in tali casi, coordinare i risultati dell’attività clinica del medico competente con la programmazione di interventi di manutenzione straordinaria ed ordinaria (nei futuri piani di controllo) volti a ripristinare la situazione e prevenire il ripetersi di simili eventi. Si veda M. del Gaudio, *Trattamento dell’aria negli ambienti di lavoro: definita la nuova procedura per l’igiene*, in *Ambiente e Sicurezza*, n. 7, 9 aprile 2013, pp. 27-34.

illuminazione e nella struttura delle pause — rispetto a quelli cui sarebbe tenuta se il lavoro non fosse eseguito nella fascia oraria includente l'intervallo tra la mezzanotte e le cinque del mattino. In forza della specificità di un lavoro in tale orario, il legislatore, attraverso la promulgazione del D.Lgs. 66/2003, ed attraverso la circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n. 8/2005, ha chiarito la necessità dell'attivazione della sorveglianza sanitaria per tutti i lavoratori notturni.

Categorie speciali quali le lavoratrici in stato di gravidanza, le lavoratrici madri con bambini fino ai tre anni di età ed i genitori di figli portatori di handicap hanno diritto a tutele particolari, sicché il legislatore ha sancito, a seconda dei casi specifici, una condizione di automatica inidoneità allo svolgimento di lavoro notturno, ovvero una possibile inidoneità sancita dal medico competente, ovvero ancora una condizione di possibile esercizio del diritto all'esclusione volontaria dal lavoro notturno, con garanzia del contratto di collaborazione professionale con il datore di lavoro, fatta salva la possibilità di trasferimento in altro orario del lavoratore, qualora l'organizzazione ne abbia facoltà.

In sintesi, l'analisi delle condizioni di esercizio del lavoro notturno, dal punto di vista del lavoratore e dell'organizzazione, rappresenta un caso lampante rispetto alla delicatezza della soglia di conciliabilità all'insegna della flessibilità di esigenze lavorative dell'azienda, necessità personali del lavoratore e mediazione del medico competente nella definizione delle relative idoneità.<sup>16</sup>

La forza lavoro viene, così, ad essere contestualizzata all'interno dell'apparato produttivo in cui è inserita, sì da ri-disegnare la concezione del rapporto uomo-ambiente nei luoghi di lavoro, al fine di prevenire il generarsi di disturbi muscolo-scheletrici tra la popolazione lavoratrice esposta. L'impatto che un tale approccio prevenzionistico genera può sortire naturalmente effetti benefici sull'intera popolazione nazionale, non soltanto nello specifico contesto aziendale.

A livello aggregato, il legislatore preme affinché la medicina del lavoro costituisca un potente strumento di tutela della salute, al pari della

---

<sup>16</sup> P. Cinquina, *Un'analisi sul lavoro notturno per valutare i pericoli da "fatica"*, in *Ambiente e Sicurezza*, n. 3, 12 febbraio 2013, pp. 33-39.

medicina applicata all'igiene sociale. Per tale ragione, quegli dedica frequentemente attenzione alla trasmissione, da parte dei medici competenti, dei dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori verso gli organismi di controllo preposti: è il caso del Decreto del Ministero della Salute del 9 luglio 2012, che ha descritto i nuovi contenuti degli Allegati 3A e 3B da compilarsi a cura dei professionisti sanitari che operano all'interno delle aziende, dettagliando, tra le altre, le informazioni minime che deve contenere la comunicazione del giudizio di idoneità alla mansione per il lavoratore.<sup>17</sup>

E' questo il significato intrinseco dell'approccio ergonomico all'organizzazione del lavoro, fondato sull'impostazione dello stesso in base al concreto storico dei lavoratori che dovranno svolgerlo, in primis in funzione dell'obiettivo di preservarne, quanto possibile, le potenzialità in termini di tutela della salute negli anni. L'antropocentrismo rappresenta il criterio guida di una tale concezione del lavoro, in linea con le indicazioni elaborate dal capostipite della scuola ergonomica, lo psicologo inglese K. F. H. Murrell, il quale, durante la seconda guerra mondiale, introdusse tale metodo antitetico all'approccio all'epoca dominante, quello cioè di piegare l'uomo alle esigenze delle macchine che venivano progettate funzionalmente alla resa attesa, ed indipendentemente dalle condizioni di impiego della forza lavoro che avrebbero determinato. Nel 1949, sarebbe così nata la "Ergonomics Research Society", la prima associazione costituitasi per lo studio e lo sviluppo di tale materia, che riuniva in un'ottica interdisciplinare psicologi, fisiologi, ingegneri. In tal senso, si parla di ergonomia come della scienza dell'adattamento del lavoro all'uomo,

---

<sup>17</sup> Tra le previsioni del succitato decreto, si richiede al medico competente di inoltrare alle Aziende Sanitarie Locali di riferimento tutti i dati aggregati, mediante il ricorso all'Allegato 3B, esclusivamente per via telematica, entro il primo trimestre dell'anno successivo a quello di riferimento. E' importante precisare come i dati si riferiscano non soltanto ai lavoratori legati con contratti tipici di subordinazione a tempo indeterminato, ma a qualsiasi lavoratore, dai lavoratori impiegati con contratti a termine, a quelli a progetto, gli stagionali ed i somministrati. Tra gli altri contenuti del decreto, si richiama la possibilità della tenuta della cartella sanitaria dei lavoratori sia su supporto cartaceo sia informatico; i contenuti minimi delle informazioni da dettagliare includono gli esiti della visita preventiva, delle visite successive, l'anamnesi, i fattori di rischio ed i relativi livelli di esposizione individuale. Il legislatore ha quindi dettagliato anche i contenuti minimi che devono essere contenuti dal giudizio di idoneità comunicato dal medico competente al lavoratore ed al datore di lavoro, giudizio che deve assumere tassativamente la forma scritta e specificare la periodicità delle visite seguenti; nel giudizio deve essere acclusa la data di comunicazione e la firma per ricevuta da parte del lavoratore, nonché la specificazione di come questi (unitamente al datore di lavoro) abbia facoltà di ricorrere avverso al giudizio espresso dal medico entro il termine perentorio di 30 giorni dalla data di comunicazione. Si rimanda a M. Gallo, *Sui controlli sanitari novità e prospettive dal D.M. 9 luglio 2012*, in *Ambiente e Sicurezza*, n. 18, 2 ottobre 2012, pp. 15-18.

atta a studiare il rapporto tra le esigenze dell'uomo, l'ambiente e le macchine di lavoro, in modo da ottimizzarne il rendimento per mezzo della continua riprogettazione del lavoro sulla base delle esigenze organiche e psicologiche del lavoratore.

Pertanto, sempre più frequentemente si sente parlare della necessità di “progettare luoghi di lavoro innovativi”, che inseguano certamente forme di standardizzazione del lavoro su criteri di razionalità produttiva tali da renderli equiparabili ad altri centri produttivi equipollenti in termini di beni e servizi prodotti, ma che non inseguano questo obiettivo pedissequamente, come se esso costituisse la vera priorità del proprio modello organizzativo.

Al contrario, la stessa flessibilità che oggi il mercato del lavoro richiede ai lavoratori, dal punto di vista della propria capacità di re-impiegarsi nel corso della carriera lavorativa, dovrebbe essere richiesta ai datori di lavoro ed alla stessa struttura organizzata, in maniera tale da venire incontro alle esigenze concrete che si vengano a porre durante il processo lavorativo.

Come è stato fatto notare, atteggiamenti produttivi di tale natura frequentemente non costituiscono affatto una mera fonte di costo di produzione, ma, al contrario, contribuiscono a sviluppare un ambiente produttivo dedito alla qualità ed all'eccellenza, dunque più facilmente in grado di competere nel proprio mercato di riferimento.<sup>18</sup> Il principio guida sottostante le scienze ergonomiche è, infatti, contenuto nella stessa etimologia della parola, derivante dai sostantivi greci ἔργον (lavoro) e νόμος (legge) ed implicante la necessità di governare razionalmente l'organizzazione del lavoro in tutte le sue fasi ed in tutti i suoi processi. L'interazione tra il fattore capitale (macchine, attrezzature) ed il fattore umano diviene la chiave di volta nello sviluppo dei processi che permettono ad un'azienda di presentarsi efficacemente sul mercato, ma tale interazione non sarebbe esplorabile se non si compisse preventivamente l'opera di dissezione dei processi lavorativi nelle sue componenti fondamentali, costituite dai compiti (“tasks”) da assegnarsi a ciascun lavoratore

---

<sup>18</sup> V. Di Martino, N. Corlett, *Organizzazione del lavoro ed ergonomia. Come è possibile migliorare le condizioni operative, la qualità e la performance e affrontare con successo le sfide del terzo millennio*, Milano: Franco Angeli, 2005.

impiegato.<sup>19</sup> Il lavoro umano viene, così, ad essere non solo progettato, ma anche osservato, valutato, ed eventualmente modificato e ricombinato sulla base delle esigenze di quanti tale lavoro stiano concretamente svolgendo.<sup>20</sup> Tale significato intrinseco delle scienze ergonomiche viene precisato anche dalla principale società internazionale che ne promuove la diffusione, la International Ergonomics Association (IEA), la quale specifica che «ergonomics (or human factor) is the scientific discipline concerned with the understanding of interactions among human or other elements of a system, and the profession that applies theory, principles, data and methods to design in order to optimize human well-being and overall system performance».<sup>21</sup>

L'ergonomicità del posto di lavoro, inoltre, deve essere messa in relazione anche all'obbligo di adeguata progettazione dei carichi di lavoro comportanti movimentazione di merci. Questa, infatti, deve preferenzialmente essere garantita attraverso il ricorso a mezzi meccanici, ove possibile, e solo secondariamente essere attribuita ai lavoratori come compito lavorativo di movimentazione manuale. In tal caso, comunque, deve obbligatoriamente scattare il protocollo di nomina del medico competente e di attivazione della sorveglianza sanitaria sulla popolazione esposta, in funzione dell'età anagrafica, del genere di appartenenza e delle condizioni psico-fisiche specifiche di ciascuno.

Nell'edilizia, così come in qualsiasi altro settore economico nel quale siano previste mansioni con compiti richiedenti movimentazione manuale dei carichi, il medico competente deve sottoporre a visita tali lavoratori perlomeno a cadenza annuale, salvo necessità di una frequenza maggiore a seconda dei casi.<sup>22</sup> L'ergonomicità delle postazioni lavorative deve essere vagliata non soltanto alla luce di variabili fisiche e meccaniche, ma anche di

---

<sup>19</sup> D. A. Stubbs, *Ergonomics and occupational medicine: future challenges*, Occupational Medicine, Vol. 50, No. 4, 2000, pp. 277-282.

<sup>20</sup> R. B. Stammers, A. Sheppard, *Task Analysis*, in J. R. Wilson, N. Corlett, *Evaluation of Human Work: a Practical Ergonomics Methodology*, London: Taylor and Francis, 1995, pp. 144-168.

<sup>21</sup> IEA, *Definition and domains of ergonomics*, dal sito Internet <http://www.iea.cc/whats/index.html>, ultimo accesso in data 08/09/2014.

<sup>22</sup> AA.VV., *Speciale cantieri. 800 quesiti su sicurezza e appalti*, in Ambiente e Sicurezza, no. 19/2012, 16 ottobre 2012, pp. 110-111.

quelle cognitive, sensoriali ed emozionali dei lavoratori.<sup>23</sup> Secondo altre definizioni di natura prettamente più “filosofica” e “filantropica”, l’ergonomia è diretta a perseguire una “cultura di accoglienza e di integrazione”, tesa alla “ricerca di armonia, di verità e di equità sociale ... come ricerca di appagamento e di consapevolezza professionale”, nonché strumento di battaglia accademico e sociale per l’implementazione di una cultura della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, in linea con le ispirazioni ed aspirazioni perseguite da Adriano Olivetti all’interno della sua fabbrica eporediese.<sup>24</sup> Soprattutto l’impatto sociale e politico del tema necessiterebbe una adeguata descrizione in altra sede, se si consideri anche il peso rivestito dalle rivendicazioni della ricerca di un benessere o comunque di un miglioramento nelle condizioni ambientali di lavoro nelle fabbriche italiane degli anni Sessanta e Settanta, all’interno del motto rivendicativo “vogliamo tutto”.<sup>25</sup> In linea con queste ventilate speranze di miglioramento sociale, l’ergonomia arriva così ad essere definita perfino “stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non solamente assenza di disagio o di malattia”.

Per questo motivo, la letteratura tende a distinguere tale scienza in tre branche differenti, l’ergonomia fisica, quella cognitiva e quella organizzativa. La prima delle tre branche è relativa all’analisi dei fattori anatomici, antropometrici, fisiologici e biomeccanici dell’interazione tra uomo e macchina. Ad esempio, essa studia le posture che vengono tenute dai lavoratori, gli sforzi e la movimentazione dei carichi, la manipolazione di strumenti ed attrezzature, l’incidenza dei fattori fisici ambientali sulle condizioni di benessere e salute, l’assetto (layout) previsto all’interno delle strutture di lavoro.<sup>26</sup> Dal punto di vista cognitivo, invece, si indaga sui

---

<sup>23</sup> AA.VV., *Manuale di raccomandazioni ergonomiche per le postazioni di lavoro metalmeccaniche*, Napoli: Fridericiana Editrice Universitaria, 2008.

<sup>24</sup> P. Cenni, *La storia dell’ergonomia. Sintesi sul percorso evolutivo e sui protagonisti più significativi*, dal sito Internet della Società Italiana di Ergonomia e Fattori Umani (SIE) alla pagina [http://www.societadiergonomia.it/allegati/supervisore-admin/Storia\\_Ergonomia.pdf](http://www.societadiergonomia.it/allegati/supervisore-admin/Storia_Ergonomia.pdf), ultimo accesso in data 06/08/2014.

<sup>25</sup> N. Balestrini, *Vogliamo tutto*, Milano: Feltrinelli, 1971.

<sup>26</sup> Solamente a titolo esemplificativo, l’ergonomia fisica produce una serie di raccomandazioni nella progettazione dei carichi di lavoro, quali: in caso di scelta tra opzioni nella progettazione del lavoro, preferire quella che richiede una minor estensione delle braccia da parte dell’operatore, una minor flessione o rotazione del busto, un minor carico sulla colonna vertebrale e sulle spalle, l’applicazione di un minor grado di forza, un minor numero di sollevamenti manuali dei carichi, una minimizzazione delle distanze negli spostamenti dei carichi, l’eliminazione o riduzione a

processi mentali, quali le percezioni e l'elaborazione delle informazioni, la memoria, l'attivazione delle risposte motorie fornite dall'uomo in relazione all'ambiente circostante. La branca organizzativista, infine, è specializzata su aspetti, per così dire macroergonomici, mirando ad ottimizzare quelli socio-tecnici, le politiche e le strategie sottostanti il lavoro. La combinazione dei tre metodi permette così di sviluppare un approccio antropocentrico, noto in letteratura come *human-centred design*, inteso così come è stato definito dalla norma di riferimento ISO 11064-1:2000, e volto a garantire la "usabilità" dei sistemi, ovvero il grado di adeguatezza nell'interazione tra l'utente ed il sistema con cui questi debba interfacciarsi.

Ma, per comprendere appieno il significato dell'ergonomia nella progettazione attuale degli ambienti e dei processi lavorativi, è probabilmente più opportuno ragionare per contrasto, immaginando che considerazioni di carattere ergonomico, in fase progettuale, non esistessero proprio, ovvero ritornando nel passato nei decenni pre-bellici, prima cioè che tale scienza o metodo muovesse i propri primi passi, all'interno

---

pavimento di carichi che debbano essere sollevati manualmente, il ricorrere ad un inscatolamento delle merci in pedane spostabili come pallet con mezzi meccanici anziché una movimentazione manuale, utilizzare manipolatori ed altri attrezzi di movimentazione meccanica, ridurre il peso delle confezioni da movimentare, accrescere gli spazi di azione dei lavoratori, progettare gli ambienti di lavoro in maniera tale da agevolarne le attività di igiene e manutenzione, garantire una superficie di calpestio piana, progettare la postazione in maniera tale per cui l'operatore possa svolgere le proprie attività ad un'altezza compresa tra 80 e 110 cm. Tra gli esempi raccomandati di ergonomia organizzativa si possono invece menzionare: l'organizzazione del lavoro tale da garantire un impegno fisico gradualmente crescente da parte degli operatori, una adeguata etichettatura dei carichi pesanti e di quelli fragili, un impiego di più operatori per il sollevamento manuale dei carichi pesanti, tenendo conto delle caratteristiche antropometriche degli stessi, l'individuazione di calzature adeguate alle superfici di pavimentazione per ridurre il rischio di inciampi e cadute e, in generale, la scelta di tutti i dispositivi di protezione individuale nel beneficio dei lavoratori, facilitate le prese dei materiali con adeguate attrezzature di rialzo se tali materiali sono collocati su scaffalature, progettare il lavoro in maniera tale da preferire le azioni di spinta a quelle di traino ed in generale di scivolamento e rotolamento delle merci anziché il loro trasporto manuale, curare la pulizia dei piani di calpestio e segnalare tutte le eventuali problematiche, ricorrere preferibilmente all'uso di attrezzature elettriche laddove sia prevista l'applicazione di forza, da parte degli operatori, per svolgere quel compito manualmente, garantire l'adeguata manutenzione secondo le indicazioni del produttore, mantenere sgombri e puliti tutti i varchi e percorsi, creare sbarramenti fisici per impedire il transito in aree in cui abbiano luogo spostamenti aerei di carichi, in tutti i casi elaborare campagne di informazione e formazione interne su tutti i rischi ed i pericoli in cui si possa incappare, progettare la distribuzione dei carichi di lavoro attraverso forme di rotazione su più postazioni in maniera tale da ridurre l'esercizio della forza, la ripetizione dei movimenti, delle posture, dell'adattamento al microclima di un'unica postazione di lavoro, oltre che al rischio di stress e di svolgimento con eccesso di automatismo delle stesse attività lavorative, eccesso che comporterebbe un incremento del rischio infortunistico, prevedere pause e tempi di recupero adeguati. Se possibile, risulta molto importante concentrarsi sull'ergonomia delle macchine e delle attrezzature che vengono impiegate. Infine, si segnala l'ergonomia degli aspetti di ambito psico-sociale, tra cui è opportuno menzionare: campagne di informazione sulle modalità più corrette di svolgimento dell'attività lavorativa da un punto di vista fisico, svolgere ripetuti sondaggi tra la forza lavoro per comprenderne lo stato di benessere o malessere rispetto al clima aziendale, incitare negli operatori lo spirito di partecipazione pro-attiva con elaborazione di proposte di miglioramento ambientale, mettere a disposizione strutture per la pausa e per i momenti di relax o di pre/post-lavoro confortevoli.

dell'organizzazione aziendale. Un'epoca in cui, come è stato fatto rilevare da eminenti medici del lavoro, «l'addestramento e la prima formazione – che sappiamo quale ruolo di decisiva importanza costituiscano nella formazione del prestatore d'opera – erano costituiti ... da poche frasi, da sommarie istruzioni date al nuovo operatore, al “novello”, dall'operaio più anziano già carente – come ovvio – di una seria formazione e ricco solo di quel bagaglio di esperienza costituito dai suoi anni di lavoro artigianale e tipico di questa attività.<sup>27</sup> Si formò così una massa di operatori industriali la cui qualificazione era costuita grosso modo dai seguenti fattori: necessità di lavorare a qualsiasi costo, buona volontà, forza di addestramento, esperienza pratica conquistata mano a mano a denti stretti su istruzioni sommarie e talvolta anche a costo di infortuni personali, accettazione «a priori» di condizioni di lavoro, di posizioni di lavoro alle quali ci si doveva adattare e ci si adattava ad ogni costo. ... La presenza dell'industria richiamò col suo fascino l'uomo locale che vedeva in essa un mezzo per migliorare rapidamente un suo standard di vita, senza nemmeno intravedere come ed a quale livello, basandosi forse su immagini televisive osservate all'osteria. Ma la «vocazione», intesa come attitudine di questi uomini non era stata né vagliata né studiata – di qui l'enorme loro difficoltà – ad adattarsi ad una nuova attività che nulla aveva a vedere con la loro struttura tradizionale e di costume».<sup>28</sup>

Ritornando ai nostri giorni, l'ergonomia può beneficiare, per consentire un lavoro più razionale ai progettisti di macchine ed attrezzature, nonché ai responsabili dei processi di valutazione dei rischi e delle conseguenti misure cautelari, dell'apporto di strumenti visivi con un grado di dettaglio molto avanzato, quali le video riprese dinamiche del lavoro degli operatori, le quali possono essere successivamente scomposte in fotogrammi per compiere analisi raffinate, per mezzo delle quali riprogettare

---

<sup>27</sup> Il cinema d'impresa rappresenta uno strumento utile a documentare, testimoniare e storicizzare questi fenomeni. Per comprendere quanto sommaria potesse essere talvolta la formazione in fabbrica soprattutto in un periodo turbolento come quello della “rivoluzione industriale” italiana nel Secondo Dopoguerra, nel mondo metalmeccanico torinese, si suggerisce la visione del film documentario di S. Maestranzi, *Quel primo giorno in fabbrica*, Italia, 1973, scaricabile dal sito Internet dell'Archivio Nazionale del Cinema d'Impresa alla pagina [http://www.cinemaimpresa.tv/webtv\\_video\\_ci.jsp?id\\_video=658&id\\_schema=2&COL0039\\_22=true&COL0145\\_22=primo+giorno+in+fabbrica&COL0006\\_22=true&isCiantv=true&btnSearch=Cerca&id\\_scat=0&ID\\_LINK=27&ISIPAJAXTIMES\\_TAMPFORCEIEREFRESH=1410186851863](http://www.cinemaimpresa.tv/webtv_video_ci.jsp?id_video=658&id_schema=2&COL0039_22=true&COL0145_22=primo+giorno+in+fabbrica&COL0006_22=true&isCiantv=true&btnSearch=Cerca&id_scat=0&ID_LINK=27&ISIPAJAXTIMES_TAMPFORCEIEREFRESH=1410186851863), ultimo accesso in data 03/08/2014.

<sup>28</sup> C. P. Odescalchi, *Presentazione*, in K. F. H. Murrell, *Ergonomia. L'uomo e il lavoro*, Torino: ISPER, 1967, p. XII.

eventualmente compiti ed attività, ad esempio scorporandole da postazioni ritenute più gravose e distribuendole tra altre postazioni di maggior agevolezza. L'opportunità di ricorrere all'uso dei mezzi fotografici nell'analisi ergonomica, d'altra parte, era già stata colta e suggerita dall'antesignano della disciplina, Murrell.<sup>29</sup> Questo tipo di considerazioni si è ormai affermata all'interno di quella che è nota essere l'ergonomia dei sistemi, avente natura propositiva e non più soltanto difensiva o correttiva, in contrasto con la visione tayloristica dell'organizzazione del lavoro, secondo la quale la funzione di progettazione doveva prescindere da esigenze terze del lavoro rispetto ai principi di efficienza e di produttività e, soprattutto, doveva risultare quasi incurante ed aprioristica rispetto alle caratteristiche della forza lavoro che sarebbe stata impiegata nel processo lavorativo.

Se, per Taylor, il solo criterio guida del benessere doveva essere di natura meramente retributiva, secondo un principio di valutazione dell'opportunità economica totalmente immediato e non lungimirante (ovvero, senza contare quelli che sarebbero i costi della mancata applicazione di misure di prevenzione nel lungo periodo per il singolo e per la società nel suo insieme), secondo la scuola ergonomica l'onnipotenza nel controllo viene bandita ed i progettisti divengono quasi degli osservatori naturalisti rispetto all'oggetto delle loro osservazioni – la forza lavoro, l'utenza di una macchina o attrezzatura –, ponendosi in dialogo con essi per fornire sempre nuove risposte in linea con le esigenze della “committenza”.<sup>30</sup>

### **Cenni di ergonomia per un corretto esercizio della sorveglianza sanitaria aziendale tra tutela del lavoratore e tutela del lavoro**

---

<sup>29</sup> in K. F. H. Murrell, *Ergonomia*, cit., p. 48.

<sup>30</sup> G. Mantovani, *L'ergonomia dei sistemi e il concetto di affidabilità*, in G. Mantovani (a cura di), *Ergonomia. Lavoro, sicurezza e nuove tecnologie*, Bologna: Il Mulino, 2000, pp. 15-39.

Fonte primaria della valutazione del rischio ergonomico è costituita dalla Direttiva Europea 98/34/CE, del 22 giugno 1998, che definisce il concetto di “norma” e, in particolare, quello di “norma tecnica”.<sup>31</sup>

Le norme tecniche sono emanate da accreditati enti di promulgazione, quali la UNI, nel caso nazionale italiano, attraverso l’ausilio di sotto-enti tecnici per la normazione dei singoli settori. Sopraordinato rispetto all’UNI è il CEN, Centro Europeo di Normazione cui esso è associato. Altro ente privato è la ISO, *International Standardization Organization*, cui sono associati, a differente titolo, i vari Stati; da membri a sottoscrittori, ciascuno Stato è rappresentato attraverso i vari enti nazionali.<sup>32</sup> Ogni norma viene così identificata a partire dall’ente promulgatore e dal numero abbinato; tali norme possono essere semplici o armonizzate, in funzione della coerenza o facoltà della loro adozione a livello nazionale. Note sono, ad esempio, le norme abbinata alla direttiva macchine, riguardanti vari aspetti della progettazione, della realizzazione e della messa in servizio delle stesse macchine, mentre un paragrafo specifico meritano le norme pubblicate in materia ergonomica (ISO 11228) e sulle posture lavorative (ISO 11226).

La ISO 11228 è dedicata al tema “Ergonomics – Application Document for International Standards on manual handling”, ed è strutturata in tre distinti gruppi di norme: ISO 11228-1, 11228-2 e 11228-3; essa necessita di essere investigata in parallelo con il testo normativo dettagliante il tema della “Evaluation of static working postures”, oggetto come detto della ISO 11226. Precondizione, affinché l’applicazione del contenuto di questi dettami possa essere efficace, è quella di interpretarli alla luce delle indicazioni fornite da un altro testo, il rapporto tecnico ISO TR 12295, secondo il quale deve essere incentivato il ricorso al coinvolgimento degli stessi lavoratori oggetto della valutazione del rischio ergonomico da parte

---

<sup>31</sup> All’interno del Testo Unico sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, l’art. 168 richiama al rispetto delle indicazioni contenute nelle norme tecniche tra gli obblighi del datore di lavoro, precisando come esse “costituiscono criteri di riferimento per le finalità del presente articolo e dell’allegato XXXIII, ove applicabili. Negli altri casi si può fare riferimento alle buone prassi e alle linee guida”. In particolare, si definisce norma tecnica una “specifica tecnica, approvata e pubblicata da un’organizzazione internazionale, da un organismo europeo o da un organismo nazionale di normalizzazione, la cui osservanza non sia obbligatoria”, mentre per buona prassi si intendono “soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro”.

<sup>32</sup> C. N. Murphy, J.A. Yates, *The International Organization for Standardization: Global Governance through Voluntary Consensus (Global Institutions)*, New York: Routledge, 2009.

dello specialista che effettui lo studio sull'organizzazione, in quanto risulterebbe poco utile “calare dall'alto” un'analisi che prescindesse dalla soggettività espressa dagli stessi lavoratori impiegati nel concreto quotidiano aziendale. D'altronde, è ormai acclarato come in ogni aspetto dell'organizzazione d'impresa il coinvolgimento dei lavoratori sia da incentivare, come forma di implementazione di una democrazia economica perlomeno formalmente importante da perseguire.<sup>33</sup> Nell'ambito dell'ergonomia fisica, le attività che vengono valutate sono quelle del “sovraccarico biomeccanico degli arti superiori”, ovvero quelle determinanti in genere bassi livelli di carico per singola azione, ma elevate frequenze nel corso della giornata lavorativa, oppure laddove siano implicate una movimentazione manuale dei carichi, delle posture statiche o dei compiti di spinta o traino di oggetti.<sup>34</sup>

Per l'esame di ciascuno di questi fattori occorre cominciare, nell'analisi dell'organizzazione del lavoro, da una banale constatazione dell'esistenza o meno della loro applicabilità; se le “chiavi di ingresso” sono positive, ovvero qualora i singoli fattori risultino applicabili, occorrerà “quantificare” il rischio per fissare la soglia oltre la quale obbligatoriamente dover intervenire nella ri-progettazione del lavoro. Ad esempio, un peso superiore ai 25 kg. per una popolazione sana adulta, di genere maschile, rappresenta il superamento della soglia in funzione della quale dover intervenire, modificando il peso dell'imballaggio e/o del contenuto ovvero trasformando la movimentazione manuale in meccanica, ovvero ancora impiegando più operatori a supporto nell'operazione.<sup>35</sup>

Altro fattore chiave è dato dalla postura: se il carico da movimentare fosse collocato in terra, ad esempio, vi sarebbe una maggior disergonomia

---

<sup>33</sup> A. Durante, *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa tra libertà economica e democrazia industriale. L'ordinamento giuridico europeo e le prospettive italiane*, Mantova: Universitas Studiorum, 2013.

<sup>34</sup> D. Colombini, E. Occhipinti, S. Cairolì, A. Baracco, *Proposal and preliminary validation of a check-list for the assessment of occupational exposure to repetitive movements of the upper limbs*, Unita di Ricerca Ergonomia della Postura e del Movimento di Milano. Med Lav. 2000 Sep-Oct;91(5):470-85. Specificamente per il presente paragrafo ed in generale per tutte le informazioni in merito alla valutazione del rischio ergonomico, si ringrazia il dott. Davide Bosio.

<sup>35</sup> Per una lavoratrice sana adulta il limite è invece rappresentato dai 20 kg. I valori cambiano una volta superati i 45 anni di età, perché cambia il criterio di valutazione: in tal caso, il limite diverrà di 20 kg. per gli uomini e di 15 per le donne. Inoltre, bisogna considerare altri fattori per stabilire se occorra una riprogettazione dell'attività: altezza verticale ovvero la distanza tra le mani ed il punto di presa dell'oggetto, la dislocazione verticale dell'oggetto stesso dal punto di presa a quello di destino, la distanza orizzontale tra le mani e l'oggetto antistante, eventuali asimmetrie nel movimento, la frequenza delle prese nel ciclo lavorativo.

rispetto ad un carico da prelevare all'altezza del busto dell'operatore. Al di sotto dei 3 kg. di peso dell'oggetto da manipolare, d'altra parte, non si ha proprio attività di movimentazione manuale dei carichi, essendo tale peso non significativo. La definizione dell'azione di traino e spinta deve, invece, implicare non un caso di generico spostamento dell'oggetto (ad esempio da un punto ad un altro all'interno di un piano di lavoro), ma è applicabile solo a quel tipo di spostamento che avvenga con entrambe le mani per muovere l'oggetto da una postazione ad altra.

Come si può facilmente intuire, l'analista dei rischi dovrà nel dettaglio studiare il processo lavorativo e stabilire con certezza quali siano i metodi di lavoro prescritti dall'organizzazione, nei riguardi dei lavoratori, effettuando quelli che vengono definiti "assessments", ovvero "lavori di valutazione".<sup>36</sup> Solo se si risponde positivamente ai "quick assessments", ovvero all'applicabilità delle casistiche dei fattori di rischio, si procede quindi con le vere e proprie valutazioni.

Gli esempi di "quick assessments", nel caso della movimentazione manuale dei carichi, sono numerosi e spaziano dall'individuazione della presenza di temperature estreme (alte o basse) negli ambienti di lavoro o di pavimenti scivolosi, non stabili o irregolari, dalla esistenza di spazi sufficienti per il sollevamento ed il trasporto, alla dimensione dell'oggetto nell'ottica che esso non limiti la visuale dell'operatore o non ne ostacoli il movimento, dalla verifica che il centro di gravità del carico non sia instabile, alla forma dell'oggetto qualora presenti irregolarità che ne intralcino la presa da parte dell'operatore, fino al controllo sulla superficie dell'oggetto affinché non risulti particolarmente calda o fredda e, dunque, non presenti intrinseche difficoltà di presa.

Terminato questo stadio, si valuta, quindi, il peso dell'oggetto da movimentare, se rientri nell'intervallo tra 3 e 5 kg, oppure nel successivo tra 5,1 e 10 kg, oppure ancora in quello limite degli oltre 10 kg. Nel primo caso, occorre a livello organizzativo, semplicemente facilitare i movimenti di rotazione del corpo, garantire che il carico sia a portata dello stesso corpo,

---

<sup>36</sup> In letteratura il termine "assessment" è spesso abbinato non soltanto all'analisi dei rischi, ma anche e soprattutto alla valutazione dei potenziali dei lavoratori e delle organizzazioni; la ratio sottostante è, d'altra parte, del tutto sovrapponibile. E. Del Pianto (a cura di), *Assessment center. Tecniche e strumenti per il valutatore*, Milano: Franco Angeli, 2004.

che la dislocazione verticale del grave possa avvenire tra anche e spalle, e che il numero dei sollevamenti non ecceda i 5 al minuto. In altri termini, il progettista del lavoro ha un compito sufficientemente semplice nel definire il posizionamento degli oggetti e le frequenze dei compiti. Nel secondo caso, si dovrà essere molto più restrittivi a livello di frequenze per il singolo lavoratore, con meno di 1 sollevamento al minuto, al fine di attenuare il disagio legato al peso del grave.

Ben più oneroso dovrà essere l'intervento a livello organizzativo qualora il peso sia superiore ai 10 kg, laddove si dovrà comunque procedere con una valutazione del rischio di movimentazione manuale dei carichi ed adottare misure cautelari più importanti. E' poi rilevante precisare come si debba parametrare l'indice di rischio in funzione della massa totale che viene movimentata in un dato intervallo di tempo, non limitandosi all'azione per minuto, ma calcolando il tempo netto lavorativo nell'arco della giornata, deducendo dal tempo lordo la durata delle pause compensative che vengano introdotte nel processo. Occorre poi sempre tenere a mente il parametro rappresentato dalle distanze di movimentazione, queste determinate dalla progettazione generale dell'ambiente di lavoro tra funzione logistica e funzione produttiva.<sup>37</sup> Analogamente, per le azioni di traino e spinta vi sono alcuni criteri di sicura ergonomia, associati all'azione iniziale (applicazione di forza) ed al mantenimento per tutta la durata dello spostamento dell'oggetto. In generale, il picco iniziale deve essere intorno ai 100 Newton di forza (10 kg.), laddove nel mantenimento sarà intorno ai 30 Newton. I picchi di forza iniziale non devono mai superare i 36 kg. per gli uomini o i 24 kg. per le donne.

Anche per l'analisi del sovraccarico biomeccanico degli arti superiori si prendono in considerazione vari parametri, quali frequenza, forza, pause compensative e postura. Esattamente come nel caso precedente, la prima azione da compiere, per l'analista, sarà quella di effettuare un "quick assessment" del metodo di lavoro, incentrato su una serie di aspetti, tra cui i seguenti: entrambi gli arti superiori lavorano per meno del 50% del tempo totale di lavoro ripetitivo; entrambi i gomiti sono mantenuti al di sotto del livello delle spalle per il 90% del tempo totale di lavoro ripetitivo;

---

<sup>37</sup> P. Cinquina, *Movimentazione manuale dei carichi. Metodi di valutazione*, Milano: IPSOA, 2009.

una forza moderata (valore 3 o 4 nella scala di Borg) è attivata dall'operatore per non più di 1 ora durante il tempo totale di lavoro ripetitivo; i picchi di forza (Borg 5 o superiore) sono assenti.<sup>38</sup>

Occorre intervenire con una riprogettazione qualora le azioni tecniche di un singolo arto siano così veloci da non poter essere contate ad una osservazione diretta, qualora uno od entrambi gli arti siano tenuti con gomito ad altezza spalle per più di metà del tempo, oppure se una presa di "pinch" è utilizzata per più di 80% del tempo totale di lavoro ripetitivo, se i picchi di forza caratterizzano almeno il 10% del tempo lavorativo, se non c'è pausa compensativa in un turno di 6-8 ore, o anche se il tempo totale di lavoro ripetitivo supera le 8 ore.

In parallelo, si studiano le posture statiche per testa e tronco, arti superiori ed inferiori. Per osservare ed analizzare le attività lavorative esistono delle linee guida, a cui possa ispirarsi il tecnico aziendale, linee note come Ergonomics Checkpoints ed elaborate dall'*International Labour Organization*. Tutti questi parametri sono presi in considerazione, tra gli altri, dal metodo di calcolo dell'indice di rischio di sovraccarico denominato OCRA index, fondato sull'osservazione empirica delle azioni tecniche compiute dall'operatore nel corso di una singola operazione. Il valore deve essere il risultato del rapporto tra il numero di azioni tecniche effettivamente compiute (ATA: number of technical actions carried out in the shift, ovvero numero di azioni per turno) e le azioni tecniche teoriche stimate da un valore ideale di riferimento (RTA: number of reference technical actions). Il valore deve tendenzialmente essere inferiore o uguale ad un rapporto di 1 (ovvero sempre lievemente inferiore, secondo le raccomandazioni fornite dalla ISO); un rapporto superiore implicherebbe infatti un sovraccarico rispetto alla condizione protezionisticamente adeguata.

Questa parametrizzazione è del tutto simile a quella che viene compiuta nella valutazione dell'adeguatezza della movimentazione manuale di carichi, con un peso da sollevarsi che debba essere minore o uguale al peso ideale stabilito dalla normativa. Naturalmente, la frequenza delle movimentazioni o delle azioni tecniche ripetute è un parametro

---

<sup>38</sup> E. M. Capodaglio, M. Facioli, G. Bazzini, *La valutazione del rischio connesso ad attività lavorative ripetitive: sperimentazione di diversi metodi proposti dalla letteratura*, G. Ital. Med Lav. Erg. 2001; 23;4; 467-76.

fondamentale da prendere in considerazione. Il valore ideale di riferimento è il risultato di un prodotto di fattori: nel caso della movimentazione manuale dei carichi, non consideriamo soltanto il peso (25 kg. nell'individuo sano adulto maschio, come ricordato), ma anche i fattori già indicati di distanza orizzontale dall'oggetto da prendere, di dislocazione verticale, ed altri ancora, indici tutti tabellati e già dotati di un valore di "demoltiplicatore" che varierà il valore del peso teorico iniziale e, pertanto, il risultato del rapporto dato dal peso effettivamente spostato e tale valore teorico di riferimento. Nel caso di OCRA, il rapporto è dato dal numero di azioni tecniche effettive ed il numero teorico di azioni tecniche, un numero che deve prendere in considerazione la frequenza per minuto (30 azioni tecniche per minuto, da demoltiplicarsi per fattori di disergonomia quali durata del compito, forza, tempi di recupero, fattori addizionali, postura, ripetitività).

Quanto richiamato nel presente paragrafo non intende naturalmente fornire alcuna esaustiva spiegazione delle metodiche di analisi del rischio biomeccanico, comportanti, nella fase di studio, un livello di difficoltà e di precisione tutt'altro che banale; ciò è d'altra parte utile per fornire un'indicazione sommaria dell'attività, spesso di difficile comprensione, all'interno dell'organizzazione, da parte di ciascun operatore che non sia un tecnico addetto alla gestione dell'analisi dei rischi e/o del piano di salute aziendale. In linea di massima, spesso gli stessi lavoratori sottovalutano l'importanza delle posture e di un'adeguata progettazione dei compiti cui essi stessi saranno sottoposti, ai fini della prevenzione delle loro condizioni di salute nel medio-lungo periodo.

Il discorso sull'analisi biomeccanica può poi essere oggetto perfino di rivendicazioni sindacali ed incidere nella gestione delle relazioni di lavoro aziendale, ed è spesso fonte di incomprensione da parte degli stessi progettisti della produzione e della logistica, disinteressati alla materia prevenzionistica, e tendenti a leggersi unicamente una funzione di limite ed un centro di costo improduttivo, ovvero un ostacolo al funzionamento aziendale. Delicato risulta, pertanto, il lavoro dell'analista — non soltanto da un punto di vista tecnico, ma soprattutto da un punto di vista relazionale — nel gestire correttamente il sistema di relazioni appunto afferente all'oggetto di questa presentazione.

***Studio di caso su un'applicazione flessibil-rigorosa dei modelli  
organizzativi della sicurezza sul lavoro: un esempio dal settore  
metalmecanico torinese***

**Un caso applicativo di modello organizzato di gestione della sicurezza sui  
luoghi di lavoro: tecniche di implementazione e benefici per un'azienda del  
settore metalmecanico torinese**

La presente ricerca è stata effettuata in parallelo allo svolgimento dell'esercizio professionale di Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione di una azienda appartenente al settore metalmecanico nell'area torinese, fornitrice diretta di componenti per automobili del principale costruttore di autovetture italiano. Tale azienda, che si preferisce non menzionare direttamente nel corso del presente lavoro, è parte di un più ampio Gruppo societario multinazionale avente il proprio quartier generale negli Stati Uniti d'America ed attivo in una pluralità di settori merceologici, non solo per la produzione di beni ma anche per la erogazione di servizi alla propria clientela. L'appartenenza della Società, costituente il mio diretto ambito professionale, ad un Gruppo inter-societario è un aspetto tutt'altro che trascurabile dal punto di vista della gestione del coordinamento del Servizio di Prevenzione e Protezione, dal momento che, da detta appartenenza, derivano numerose clausole di standardizzazione ed opportunità di conformazione a forme di gestione che tengano conto di una pluralità di "buone prassi", altrimenti impensabili nel contesto di una singola realtà isolata, in linea con le modalità operative impartite dal Gruppo, sulla base degli obiettivi generali da esso prefissi.<sup>1</sup>

Inoltre, proprio l'esistenza di un Gruppo multinazionale dietro alle modalità di gestione operativa della Società, presso cui presto servizio, determina la

---

<sup>1</sup> In letteratura l'analisi dei benefici dell'appartenenza a gruppi societari transnazionali è stata lungamente dibattuta da quanti si dedicano ad esplorare il fenomeno delle aziende multinazionali, sotto una prospettiva economica, organizzativa, sociologica. Certamente, la letteratura ha anche analizzato i potenziali conflitti che possano insorgere tra una azienda "parent", ovvero una controllante, ed una "subsidiary", ovvero controllata. Tuttavia, rimane incontrovertibile l'affermazione secondo la quale i piani operativi e le modalità di relativo esercizio debbano partire da un contesto di allineamento ai presupposti stabiliti dalla casa madre, attraverso lo sviluppo di un univoco sistema di gestione delle informazioni. Per alcune considerazioni in merito si rimanda a D. Hussey, *Corporate Planning. Theory and Practice*, Oxford: Pergamon Press, 1976, pp. 195 ss.

possibilità e l'opportunità di cogliere in maniera adeguata le indicazioni derivanti dalla normativa, in merito alla dotazione di forme di gestione organizzata del Servizio di Prevenzione e Protezione, probabilmente non implementabili in aziende di più ridotta portata. In tal maniera, ad esempio, mi è stato possibile contribuire alla costituzione ed al mantenimento di un modello di gestione che fosse certificabile ai sensi della normativa BS OHSAS 18001 e che al contempo soddisfacesse le esigenze presupposte dalla normativa italiana contenuta nel Decreto Legislativo 231/2001, così come richiamato nel corso delle precedenti pagine.

Lo scopo del presente capitolo non è quello di descrivere pedissequamente le modalità di organizzazione del servizio nell'azienda in cui esercito l'attività né il corpus burocratico di procedure e moduli od il dettaglio di esperienze e casi concreti che possano presentarsi nel normale svolgimento dell'attività lavorativa. Tali aspetti appartengono alla "vita ordinaria" di qualunque soggetto eserciti operativamente il mestiere di coordinatore o responsabile o direttore di area prevenzionistica e non aggiungerebbero conoscenze supplementari alla comprensione ed alla concettualizzazione sui modelli di gestione e sul loro interagire con gli altri processi di cui si compongono le aziende. In questo paragrafo conclusivo mi limiterò a fornire alcune indicazioni di massima, con esemplificazioni rese il più generale ed astratto possibile e, pertanto, a mio parere, universalmente esportabili (o rigettabili) in ciascun altro settore merceologico e contesto lavorativo, tanto per imprese medio-grandi quanto (limitatamente) per piccole realtà.

Nel capitolo dedicato ai modelli certificati secondo la OHSAS 18001 si era fatto riferimento alle possibili interazioni tra l'area della Sicurezza sul lavoro e l'area della Qualità, in un contesto di reciproci apporti benefici. Anche la mia specifica esperienza professionale supporta questo tipo di convinzione, comune nella letteratura organizzativista. Ciò mi traspare marcatamente in riferimento agli aspetti della gestione della documentazione e alle modalità di archiviazione e di registrazione delle informazioni e dei dati.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Secondo la norma BS OHSAS 18001, la gestione della documentazione deve essere garantita secondo le seguenti indicazioni, sancite nel punto 4.4: "The OH&S management system documentation shall include: a) the OH&S policy and objective; b) description of the scope of OH&S management system; c) description of the main elements of the OH&S management system and their interaction, and reference to related documents; d) documents, including records, required by this OH&S Standard; and e) documents, including records, determined by the organization to be necessary to ensure the effective planning, operation and control of processes that relate to the management of its

Come si può facilmente constatare, in assenza di un sistema di gestione unificato, in merito ad archiviazione della documentazione e delle registrazioni sovrapponibili alle due aree, l'organizzazione si ritroverebbe costretta ad affidare l'attività a due differenti profili professionali, ciascuno dei quali esercente l'incarico per proprio conto e dunque con il rischio di duplicare i documenti o perlomeno le codificazioni degli stessi. Dalla duplicazione della "promulgazione documentale" deriverebbe indubabilmente un contesto caotico ampiamente invalidante la stessa ratio secondo la quale l'azienda decide di gestire la propria documentazione non permettendo a ciascun singolo lavoratore di poter divenire autonomamente un emittente di nuove procedure o moduli aziendali. Nel sistema di cui sono testimone ed attore, ad esempio, si è deciso di ricorrere all'affido all'addetto della Qualità per il ruolo di "Business Operating System (BOS) Champion", ovvero di delegato all'emissione di nuove codifiche in forza delle quali un documento sia da ritenersi valido ed applicabile a livello organizzativo. Tale affido è congiunto anche per documentazione di area Ambiente e Sicurezza, cosicché il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione si confronta preventivamente con detto "BOS Champion" qualora intenda far abrogare od emanare nuova documentazione. Quest'ultimo, poi, non è solo delegato all'emissione della nuova codifica od alla abolizione di quella obsoleta, ma anche alla gestione della pubblicità della documentazione tra il personale aziendale, vuoi attraverso comunicazione plenaria via email, vuoi attraverso la pubblicazione del

---

OH&S risks". Il seguente punto norma, 4.4.5, è a sua volta dedicato all'aspetto del "control of documents", definendo come "documents required by OH&S management system and by its OH&S Standard shall be controlled. Records are a special type of document and shall be controlled in accordance with the requirements given in 4.5.4. The organization shall establish, implement and maintain a procedure(s) to: a) approve documents for adequacy prior to issue; b) review and update as necessary and re-approve documents; c) ensure that changes and the current revision status of documents are identified; d) ensure that relevant versions of applicable documents are available at points of use; e) ensure that documents remain legible and readily identifiable; f) ensure that documents of external origin determined by the organization to be necessary for the planning and operation of the OH&S management system are identified and their distribution controlled; and g) prevent the unintended use of obsolete documents and apply suitable identification to them if they are retained for any purpose". Infine, il succitato punto 4.5.4, dedicato al correlato aspetto del "control of records", prevede che "the organization shall establish and maintain records as necessary to demonstrate conformity to the requirements of its OH&S management system and of this OHS&S Standard, and the results achieved. The organization shall establish, implement and maintain a procedure(s) for the identification, storage, protection, retrieval, retention and disposal of records. Records shall be and remain legible, identifiable and traceable". Come si può facilmente constatare con una comparazione con la norma di riferimento dell'area Qualità, ISO 9001, gli stessi aspetti sono presi in considerazione secondo quello specifico modello di gestione, rispettivamente all'interno dei punti 4.2.1 (Documentation requirements – general), 4.2.3 (Control of documents) e 4.2.4 (Control of records).

nuovo testo all'interno di un'applicazione aziendale liberamente accessibile a tutto il personale impiegatizio per mezzo della rete Intranet aziendale.<sup>3</sup>

Ad ogni modo, né il delegato della Qualità né quello della Sicurezza hanno facoltà di azione indiscriminata, necessitando entrambi di ricevere preventive approvazioni da parte del personale con funzioni direttive rispettivamente per l'approvazione del contenuto e per l'emissione del documento.

In questo modo, l'organizzazione si cautela dai rischi che le potrebbero derivare da un eccesso di "federalizzazione di autonomie" tra la forza lavoro, qualora si autorizzasse con maggior semplicità ogni Ente ed ogni addetto a produrre liberamente i documenti di cui intendesse servirsi. Come è facilmente intuibile, a distanza di pochi anni ogni società del Gruppo avrebbe in tal modo sviluppato un sistema in tutto e per tutto distaccato dalle altre, in antitesi ad ogni logica di standardizzazione e di amalgamazione dei processi lavorativi. Per questa ragione, non soltanto i documenti vengono prodotti "localmente", ovvero all'interno di una singola Società, attraverso i passaggi approvatori sopra menzionati, ma essi devono inoltre armonizzarsi con altra documentazione "globale", ovvero supra-nazionale, di carattere generalmente più universale e dettante le linee guida in merito ai vari aspetti che i processi aziendali, di ogni Società del Gruppo, dovranno dettagliare. In altri termini, potremmo concepire il rapporto tra un documento "globale" ed uno "locale" alla stregua della relazione esistente tra le direttive comunitarie e le normative nazionali di recepimento delle stesse.

Analogamente, la stessa funzione di controllo sulle modalità di applicazione dei modelli di gestione della sicurezza sul lavoro segue la presenza di un livello multi-piano (locale e globale) di gestione. Così, ad esempio, laddove la norma OHSAS 18001 richiede l'esercizio della funzione di audit di parte prima attraverso il ricorso ad un soggetto interno all'organizzazione che intenda sottoporsi a certificazione, a cui farne seguire uno di parte seconda con il

---

<sup>3</sup> La condivisione delle informazioni tra i dipendenti e la "messa in rete" delle corrette modalità di esercizio del lavoro sono state decisamente enfatizzate nel corso degli ultimi anni, anche dietro pressione delle organizzazioni internazionali promotrici di forme di "democratizzazione" dei processi. Come è stato fatto osservare, tra i tipi di informazione, che si richiede di condividere con maggiore intensità alle imprese, figurano proprio quelle relative alle lavorazioni effettuate e alle misure di sicurezza adottate ed, in generale, tutte le pertinenti informazioni di natura prevenzionistica, quali ad esempio le schede di rischio e di pericolosità delle sostanze e dei composti chimici in utilizzo presso i vari reparti. E' chiaro che la maggior trasmissione di informazioni, anche a livello di relazioni di lavoro, impone su tutte le parti coinvolte più sviluppati gradi di maturità ma, quando il sistema risulti funzionante, i benefici eccedono senza dubbio gli svantaggi. Si veda G. Manca, L. Autuori, *L'impresa-organizzazione. La gestione del cambiamento*, Firenze: Sansoni, 1980, p. 95.

coinvolgimento di un soggetto a questi sovra-ordinato, la presenza di una struttura transnazionale all'interno del Gruppo permette la gestione del requisito normativo affidando questa seconda funzione ad un manager e coordinatore regionale, a cui il singolo Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione interno sarà funzionalmente subordinato, in maniera tale da creare quel livello di gerarchia utile a garantire l'effettiva standardizzazione dell'esercizio prevenzionistico tra Stabilimenti della stessa area geografica. La scelta della standardizzazione potrebbe essere anche differente, ad esempio allineando gli Stabilimenti in prospettiva del singolo Cliente di riferimento o di gruppi di clienti, oppure inserendo, in una stessa struttura gerarchica, i soli Stabilimenti attivi per la produzione dello stesso bene di mercato, anziché Stabilimenti afferenti ad una certa area geografica ancorché produttori di beni differenziati all'interno della stessa filiera della componentistica per autoveicoli.

Risulta ovvio d'altra parte come, di fronte all'opzione di creare un'area di comparazione di Stabilimenti diversi per oggetto sociale, dimensioni e volumi di produzione, si rischi di perdere l'effettiva comparabilità dei risultati se non dopo aver perlomeno "pesato" le differenze in maniera adeguata; il beneficio è sempre quello, d'altra parte, di riuscire a far circolare — quanto più possibile — insegnamenti che siano da intendersi "cum grano salis", laddove non si prenda una "lesson learned" (lezione appresa) in un sito pedissequamente come caso da replicare in altro sito, seppure molto diverso da quello da cui l'insegnamento dovrebbe trarre origine. D'altra parte, nella mia specifica esperienza professionale ho potuto constatare come lo sviluppo di linee guida e di liste di controllo sufficientemente "ampie", sulla cui base garantire la tenuta degli audits di parte prima e seconda, rappresenti un fondamentale metodo di superamento delle specificità locali, pur garantendo la comparabilità inter-sito. Attraverso liste di controllo a grado crescente di analiticità, si attribuisce, ad esempio, una marcata responsabilizzazione dell'auditor come interprete della qualità dei riscontri ottenuti dai reparti esaminati e dalle funzioni di processi all'interno degli Stabilimenti di sua competenza.<sup>4</sup> Costruire liste di controllo specifiche, in merito agli aspetti che debbano essere analizzati, ma a-specifiche in merito alle quantificazioni degli stessi, permette di facilitare la conduzione di tali operazioni di controllo, in linea con quanto altrove evidenziato rispetto all'esercizio della

---

<sup>4</sup> D. McGregor, *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill, 1960.

funzione ispettiva in area Qualità, invitando ad investigare sempre il “chi”, il “come” ed il “dove” ispezionare, piuttosto che il “quanto”, che viene lasciato alla discrezionalità professionale dell’ispettore.<sup>5</sup> A titolo esplicativo, in un contesto in cui la procedura istruttiva del metodo di lavoro, avente per oggetto il tema della gestione della “salute aziendale”, detti le modalità (flussi di processo, attribuzione di responsabilità) tra le varie figure coinvolte a livello operativo, l’ispettore dovrà ad esempio pervenire a valutare lo stato dell’arte del sistema, non già prevedendo a priori i concreti modi di gestione e la quantificazione dei flussi delle visite e delle rispettive idoneità professionali, ma piuttosto dovrà adattare la propria lettura al contesto specifico presso cui presterà servizio.

Effettuare un audit presso uno Stabilimento che sia caratterizzato da un marcato ribasso di volumi e di giorni lavorativi, pertanto, potrebbe anche sortire come conseguenza quella di una rarefazione del numero complessivo delle visite di sorveglianza sanitaria che vi abbiano luogo, dal momento che risulterà calante anche l’esposizione al rischio professionale della forza lavoro. La qualità dell’indagine ispettiva sarà garantita da un attento esame del complessivo andamento del sistema, anche attraverso interviste al medico competente, al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza e, non ultimo, ai lavoratori stessi, anziché soffermarsi aprioristicamente sul dato quantitativo iniziale.

Analogamente, l’ispettore che esamini il piano degli obiettivi e dei traguardi aziendali ai fini prevenzionistici, non potrà che agire “soppesando” le proprie analisi alla luce delle esperienze interne al Gruppo societario ed attraverso il confronto con realtà esterne. Sebbene possa frequentemente capitare di divenire preda della facile tentazione di stabilire quale obiettivo aziendale quello della “tolleranza zero” rispetto agli infortuni sul lavoro, ovvero dell’azzeramento di tale indice, dall’esperienza concreta si constaterà facilmente come tale obiettivo sia in realtà utopico e, al limite, fuorviante, per cui l’ispettore che analizzasse l’andamento dello Stabilimento alla luce di questo determinato obiettivo rischierebbe di fallire nella comprensione reale delle difficoltà del lavoro operativo quotidiano e degli eventuali progressi e miglioramenti ottenuti negli anni.

Per comprendere meglio l’importanza di un’adeguata lettura della realtà specifica di un’istituzione economica in un dato momento, è forse opportuno

---

<sup>5</sup> M. Gibbs, *The management of operations*, New York: John Wiley & Sons, 1984, pp. 622 ss.

riferirsi all'organizzazione che ne sta alla base come ad una "istituzione sociale", secondo quanto è stato suggerito da Bronislaw Malinowski.<sup>6</sup> In altri termini, presumibilmente comprenderà meglio l'andamento prevenzionistico aziendale quell'ispettore che si sarà sforzato di analizzare la gestione dei "mancati infortuni" nello storico aziendale e, in generale, delle misure adottate dal management (non ultimi gli investimenti ed il budget stanziato per il centro di costo legato alla sicurezza), che non quello che cominci la propria analisi dal dato frequenziale degli infortuni occorsi e dei giorni lavorativi persi. E' lecito supporre che la capacità previsionale dell'azienda in prospettiva prevenzionistica possa essere costruita piuttosto a partire dallo studio delle segnalazioni di pericolo e dai mancati infortuni, con tutti i fatti ad essi collegabili, che non a partire dallo specifico caso infortunistico. Un ispettore attento all'organizzazione effettuerà il proprio studio prevenzionistico non focalizzandosi univocamente sul ruolo del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione interno, come se questi fosse il "deus ex machina" aziendale dell'anti-infortunistica, ma esplorando a tutto tondo ogni livello aziendale ed attendendosi una distribuzione delle responsabilità prevenzionistiche tra vari soggetti, al fine di coinvolgere, quanto più possibile, l'intera realtà aziendale in quella che si possa definire una "cultura totale della sicurezza". Parafrasando Fayol, si può affermare pertanto che compito delle funzioni ispettive aziendali sia quello di "incoraggiare il desiderio di responsabilità" con una più estensiva distribuzione di deleghe e compiti.<sup>7</sup>

Un altro contesto nel quale il principio di distribuzione delle responsabilità trova espressione, all'insegna del coinvolgimento allargato del processo di gestione della sicurezza sul lavoro, è quello costituito dall'indizione di specifiche riunioni prevenzionistiche, nel corso delle quali non si confrontino sui vari temi di discussione soltanto il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione ed eventuali suoi diretti collaboratori, ma anche altre figure chiavi nell'organigramma aziendale. Può esserci, ad esempio, il caso di riunioni che prevedano il coinvolgimento del Responsabile delle Risorse Umane, della

---

<sup>6</sup> Nelle parole dello studioso, l'istituzione sociale descrive "a group of people united in a given task or tasks, bound to a determined portion of the environment, wielding together some technical apparatus, and obeying a body of rules". Per il riferimento, si rimanda a J. Kelly, *Is Scientific Management Possible? A Critical Examination of Glacier's Theory of Organization*, London: Faber and Faber LTD, 1968, p. 16.

<sup>7</sup> L. Urwick, *I principi di direzione e la teoria dell'organizzazione*, Milano: Etas Compass, 1968, pp. 77 ss.

Produzione, della Logistica, della Manutenzione o di qualunque dipartimento aziendale possa ritenersi direttamente interessato dall'argomento di discussione.

La previsione di tali spazi di condivisione è utile a mostrare come il lavoro prevenzionistico riceva, nel contesto lavorativo, spazi adeguati, ovvero come sia vissuto realmente quale funzione dotata di una propria autonomia e sfera di influenza, anziché essere concepita unicamente modalità di ottemperare formalmente ad obblighi normativi subiti dal datore di lavoro per evitare cospicue sanzioni. Aziende nelle quali ci si limitasse ad organizzare la sola "riunione periodica" prevista dall'Art. 35 del Testo Unico non rappresenterebbero certamente dei casi virtuosi di coinvolgimento del personale e di diffusione di strumenti culturali per pensare ordinariamente all'importanza della sicurezza sul lavoro.<sup>8</sup> Al contrario, in un contesto funzionante e partecipativo è importante coinvolgere quanto più possibile in prima persona la più estesa platea degli *stakeholders*, ovvero dei soggetti direttamente interessati della disciplina aziendale prevenzionistica, o, se non risulti possibile per aziende con una base di lavoratori cospicua, perlomeno dei loro responsabili di area e rappresentanti.

Questi ultimi, in particolare, risulteranno essere il soggetto maggiormente in grado di esprimere il punto di vista e le problematiche dei lavoratori, non fosse altro che per la ragione di conoscere più nel dettaglio il contenuto del lavoro e le sottostanti difficoltà. Ad esempio, in un lavoro di linea di montaggio, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, eletto tra le file degli stessi lavoratori di linea, è senza dubbio il soggetto maggiormente deputato ad esprimere le problematiche che emergono in un lavoro ripetitivo ed a frequenze di montaggio sufficientemente sostenute, così da poter fornire utili suggerimenti volti alla riorganizzazione del contenuto lavorativo delle singole postazioni ed alla riclassificazione del sistema delle rotazioni, con l'inserimento o l'esclusione di postazioni dal "giro di rotazione" in funzione delle risposte pervenutegli dalla forza lavoro rappresentata. Ciò, naturalmente, è tanto più funzionante e reso possibile quanto più vi sia un senso di responsabilità generale, per cui le istanze

---

<sup>8</sup> L'Art. 35 richiede, per le aziende con almeno 15 lavoratori, l'indizione di almeno una riunione annuale con la partecipazione del datore di lavoro o di un suo rappresentante, del RSPP, del medico competente e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), al fine di analizzare lo stato corrente del documento di valutazione dei rischi, l'andamento degli infortuni e delle malattie professionali, i dispositivi di protezione individuali adottati, i programmi di informazione e formazione. Tale riunione, tra l'altro, potrebbe essere richiesta dal RLS anche nel caso di micro e piccole imprese.

non celino in realtà rivendicazioni di natura sindacale e salariale, ma riflettano “laicamente” problematiche di reale natura prevenzionistica.

Le riunioni periodiche, inoltre, possono rappresentare il momento in cui si rendicontano anche le problematiche connesse all'eventuale obsolescenza dei macchinari e delle attrezzature di lavoro, ovvero delle necessarie revisioni periodiche delle stesse oppure ancora della presa in esame delle segnalazioni di non conformità o delle raccomandazioni di miglioramento emanate da enti esterni e società di revisione e certificazione dei sistemi. Per una corretta gestione del sistema aziendale prevenzionistico, pertanto, è importante verbalizzare accuratamente ciò che viene discusso in tali sedi di riunione, evidenziando le eventuali discordanze e le assunzioni di decisioni comuni (se non conflittuali) stabilite, fissando parimenti dei tempi attesi di completamento delle attività ed i nominativi dei responsabili per l'implementazione delle stesse. A livello gestionale, questi passaggi sono necessari, in quanto soltanto attribuendo la “paternità” dei compiti a figure designate si può pervenire all'effettiva realizzazione. Tali attività sono tanto più importanti quanto più si passi dall'ambito delle generiche segnalazioni (per le quali si rimanda ad altro specifico paragrafo) a quello dell'analisi dei “mancati infortuni”, ovvero degli incidenti solo fortuitamente risultati non dannosi e lesivi per un lavoratore.

L'attribuzione formalizzata dei compiti, all'interno del quadro prevenzionistico, non è soltanto utile come misura di implementazione di un sistema di gestione efficace, ma soddisfa anche il quadro normativo cui il datore di lavoro sia chiamato ad adempiere, mostrando così di essere a capo di un sistema organizzato di ripartizione di poteri e prerogative tra i vari soggetti aziendali nella prevenzione degli incidenti, in linea con l'applicazione di un principio di effettività nel controllo dei vari processi lavorativi. Non si dimentichi, infatti, che delle violazioni delle norme prevenzionistiche non risponde soltanto chi non le osservi o non le faccia osservare, pur essendovi tenuto, bensì anche chi, avendo una veste istituzionale, seppure non riconosciuta formalmente nel sistema delle deleghe dei poteri, si comporta di fatto (o di diritto, in quanto assegnatario di compiti pur senza un atto scritto che lo comprovi) come se l'avesse ed impartisce ai lavoratori ordini da cui possa scaturire un danno agli stessi, ovvero imponga o precluda l'adozione di misure tecniche ed organizzative risultanti dannose per i medesimi lavoratori.

In termini organizzativi, la tracciabilità dei processi prevenzionistici, attraverso l'accurata verbalizzazione delle decisioni stabilite in sede di riunione, permette così la ricostruzione dell'evoluzione storica delle vicende aziendali, utile in caso di necessaria ripercorrenza degli atti preventivi all'accadimento di un incidente infortunistico. Non a caso, un apposito spazio deve essere attribuito all'analisi documentale degli incidenti non lesivi dei lavoratori (e, a maggior ragione, degli infortuni), evidenziando, nella ricostruzione dei fatti, anche la lista degli episodi eventualmente collegati, in quanto da questi può essere possibile far emergere correlazioni, a prima vista non manifeste. Ad esempio, l'analisi di un banale caso di lieve infortunio imputabile alla caduta accidentale di un oggetto da un pallet, durante la movimentazione meccanica dello stesso lungo la linea di assemblaggio, può essere imputata, di primo acchito, ad un errore umano nel mancato fissaggio dei sistemi di staffe di serraggio dell'oggetto stesso. D'altra parte, lo stesso evento può invece essere imputabile a problemi manutentivi nel controllo e nella regolarizzazione dei serraggi, laddove la manutenzione preventiva e predittiva possa risultare inadeguata. In questo senso, la ricostruzione della causa primaria dell'incidente può essere favorita proprio dall'analisi delle serie storiche di analoghi incidenti che possano essere intercorsi, sì da permettere la formulazione di ipotesi utili a correggere il sistema. Dall'analisi, potrebbe perfino emergere la presenza di un inadeguato sistema di progettazione del lavoro, in quanto l'incidente potrebbe attribuirsi fondamentalmente all'assenza di previsione di un sistema di controlli da parte degli operatori che abbiano il compito di verificare il corretto serraggio dell'oggetto sul pallet prima di permetterne l'avanzamento lungo la linea. In tal senso, l'errore potrebbe essere fatto risalire alla fase di progettazione dei compiti per gli operatori. Analogamente, si potrebbe imputare la causa primaria dell'infortunio non alla caduta accidentale dell'oggetto urtante l'operatore in sé e per sé, quanto piuttosto alla posizione nella quale l'operatore era collocato, lungo la traiettoria di caduta imprevista del grave. In altre parole, si potrebbe nuovamente essere in presenza di un errore umano dell'operatore, qualora si ravveda nella sua posizione non programmata dall'azienda la causa primaria dell'evento infortunistico (tuttavia, non dell'incidente della caduta dell'oggetto), oppure nuovamente ad un errore umano nella progettazione, qualora l'operatore stazionasse correttamente nella posizione prospettatagli nel flusso ordinario lavorativo, una posizione tuttavia

intersecante la traiettoria di eventuale caduta straordinaria dell'oggetto avanzante lungo la linea di assemblaggio. In tal senso, sarebbe opportuno riprogettare le posizioni di lavoro degli operatori, piuttosto che non il flusso lavorativo vero e proprio

Da questo esempio si ravvisa come il compito dell'analisi degli incidenti sia uno degli aspetti fondamentali per un buon funzionamento di un sistema aziendale prevenzionistico; data la complessità e la mole di informazioni e conoscenze dei processi aziendali richieste, diviene tuttavia evidente la necessità di un coinvolgimento di un intero gruppo di lavoro per poter formulare conclusioni ragionevoli ed utili per il miglioramento del sistema.

Un ultimo elemento è degno di essere richiamato in merito alle riflessioni circa un'applicazione flessibile o rigida di un modello organizzativo aziendale, a completamento dell'esperienza professionale svolta: il grado di coinvolgimento dei lavoratori all'interno del processo stesso, indipendentemente dalla loro funzione di rappresentanza istituzionale. La comprensione circa il ruolo attivo o passivo da essi svolto è di facile percezione, con brevi interviste a campione svolte con i lavoratori. Qualsiasi auditor esterno o rappresentante delle istituzioni con funzioni di controllo e vigilanza, il quale effettui questo tipo di verifica all'interno dell'azienda, comprenderà in breve tempo se un modello organizzativo esista esclusivamente o prevalentemente sulla carta oppure sia espressione della realtà aziendale. Banalmente, una prima domanda di rito ai lavoratori intervistati verte sulla conoscenza del nominativo del Medico Competente o del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, al fine di verificare se esista un vero rapporto tra queste figure o se le si incontra solamente nei momenti "istituzionali" stabiliti dal datore di lavoro, senza che queste possano costituire un valido supporto per i lavoratori stessi.

A seconda della flessibilità e dell'attenzione dell'azienda per i processi prevenzionistici, poi, vi saranno altri strumenti di interazione tra le parti; nella mia esperienza concreta, anche il ricorso alla figura del fisioterapista aziendale, a beneficio di quanti avessero una tale prescrizione da parte del Medico Competente, ma anche di quanti autonomamente reputassero per un certo periodo utile il farne uso, costituisce un esempio di strumento prevenzionistico volto ad intercettare per tempo possibili situazioni di aggravio lavorativo. Ad esempio, in caso di piccole modifiche su singole postazioni lavorative, ovvero di modifiche di

processo non sostanziali e, dunque, non richiedenti una ri-valutazione in toto della postazione medesima, la figura del fisioterapista come “dialogatore” con i lavoratori costituisce un supporto, per il Servizio di Prevenzione e Protezione, tendente a far emergere o scartare il rischio di percezione di aggravio di lavoro per quanti vi siano operativi. Su questa base, si può quindi stabilire di procedere con la modifica progettata oppure rigettarla in fase sperimentale. In tal senso, nell’organigramma aziendale della prevenzione emerge uno strumento supplementare nel fare emergere le segnalazioni della forza lavoro, le quali costituiscono la fonte privilegiata di comprensione della qualità dell’organizzazione del lavoro in azienda rispetto al concetto di interazione tra uomo e macchina (ed organizzazione).

In un modello organizzativo ben rodato conviene certamente che le segnalazioni assumano una forma scritta, in maniera da garantire la tracciabilità negli anni della “cultura aziendale” perseguita. Anche laddove risulti più difficile convincere i lavoratori a verbalizzare le loro richieste, è importante tuttavia stimolarle, senza dimenticare che la priorità è da riporsi nello stabilire un dialogo tra lavoratore e azienda, e non nel forzare il lavoratore ad utilizzare uno strumento aziendale quale può essere il modulo codificato delle segnalazioni. D’altra parte, un simile coinvolgimento dei dipendenti risulta incentivato dalla letteratura che esplora i modelli di gestione aziendale in chiave moderna e, tra i vari rischi analizzati, quelli di natura psico-sociale.

Un utile riferimento in tal senso può essere rinvenuto nel metodo perseguito da studiosi britannici dell’Università di Nottingham, applicato all’analisi di dieci compagnie britanniche di settore privato e comportante il coinvolgimento di numerosi gruppi occupazionali.<sup>9</sup> L’assunto di base di tali indagini verte sulla prevenzione primaria come forma privilegiata di sviluppo di sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro, in antitesi alle tendenze di ricorrere alla prevenzione secondaria, ovvero a pure risposte di tipo organizzativo a sollecitazioni derivanti da coercizioni legali a carico del datore di lavoro. Secondo questo approccio, è opportuno ricorrere, se non all’intera popolazione oggetto di studio, perlomeno ad un campione selezionato consistente in un gruppo interno (“steering group”) di individui definibili come “lavoratori esperti”, i quali abbiano pertanto una

---

<sup>9</sup> T. Cox, A. Griffiths, C. Barlowe, R. Randall, L. Thomson, E. Rial-Gonzalez, *Organisational interventions for work stress. A risk management approach*, HSE Books, dal sito Internet <https://books.hse.gov.uk/hse/public/home.jsf>, ultimo accesso in data 23.04.2014.

maggior capacità di analisi delle problematiche indagate, oltre che un naturale seguito tra i propri colleghi, essendo dotati di autorità e credibilità specifiche.

Nel caso specifico aziendale da me esperito, il ricorso ad un gruppo di lavoratori interni con funzione di “antenna” delle problematiche e di diffusori di conoscenze tra i colleghi è stato sviluppato nell’ambito delle indagini ergonomiche sui possibili effetti di sovraccarico degli arti superiori, in caso di nuove modifiche di processo sulle postazioni. Questi individui, classificati come appartenenti alla classe omogenea del personale esperto in ergonomia o “ergonomic task force”, ricevono una formazione ad hoc da parte del Medico Competente od altro professionista della materia, non soltanto in merito a misure empiriche di cautela nello svolgimento dei compiti professionali (ad esempio, consigli su come sollevare manualmente un carico, l’evitare torsioni o movimenti bruschi, allenare le articolazioni senza sforzarle “a freddo”, come tenere il polso nell’utilizzare certi attrezzi di lavoro, ...), ma anche per mezzo di nozioni teoriche sull’evoluzione della disciplina e sugli effetti medico-sanitari derivanti dal mancato rispetto delle prescrizioni delle scienze ergonomiche nei vari ambiti professionali.

Come si può facilmente evincere, è molto più efficace favorire la diffusione di conoscenze tra i “consumatori attesi” delle stesse, piuttosto che non formare delle figure impiegate che salgano ex cathedra a diffondere saperi che saranno presumibilmente concepiti come teorici ed inapplicabili, in quanto provenienti da soggetti che non condividono la routine lavorativa dei destinatari delle loro parole.

### **Le modalità di gestione del protocollo di sorveglianza sanitaria**

L’attività di gestione della sorveglianza sanitaria rappresenta, senza alcun dubbio, uno degli aspetti centrali del sistema di gestione della sicurezza sul lavoro. Processo aziendale spesso al centro di controversie e dibattimenti tra i vari organi dell’azienda, soprattutto in un reparto produttivo manifatturiero, essa può rappresentare un ruolo chiave nella determinazione delle scelte aziendali di organizzazione del lavoro. Non infrequenti sono i casi di “conflitto di interessi” all’interno della stessa funzione di Prevenzione e Protezione dei lavoratori, incaricata, da una parte, all’attuazione del rispetto rigoroso delle misure cautelari universalmente previste per tutti i lavoratori (numero massimo di pezzi producibili

per ora, tipologia di possibili compiti ripetuti nelle postazioni, organizzazione del sistema di rotazione oraria, previsione di pause compensative durante il turno lavorativo), dall'altra, alla messa in atto di quelle specifiche misure di tutela particolare per singoli lavoratori, qualora questi si trovino ad esibire sintomatologie potenzialmente sfociabili in vere e proprie patologie, eventualmente riconducibili a malattie professionali. La tutela specifica dei singoli lavoratori, che presentino problematiche sanitarie si manifesta, pertanto, mediante l'emissione dei giudizi di idoneità da parte del medico competente, contenenti prescrizioni e limitazioni relative all'applicabilità del lavoratore interessato del giudizio nelle varie postazioni di lavoro. Un giudizio di limitazione per il lavoratore può essere fatalmente valutato negativamente dai capi reparto, dal Responsabile di Produzione fino ai singoli *team leaders*, ovvero i preposti di linea che organizzano le rotazioni e collocano i lavoratori nelle varie postazioni. Gli stessi colleghi di reparto possono talvolta interpretare negativamente tali giudizi, dal momento che, inevitabilmente, da questi scaturisce il blocco di alcune postazioni, caratterizzate da basse frequenze di movimenti e/o da minor affaticabilità dal punto di vista del sollevamento di carichi o di effettuazione di compiti meno gravosi — destinate al lavoratore che presenti le limitazioni —, e l'affidamento delle postazioni rimanenti alla forza lavoro pienamente idonea, sicché questa può di fatto contare su una minor possibilità di variegare il contenuto del proprio lavoro in un'alternanza tra postazioni "lievi" e postazioni "gravose". L'idoneità può così arrivare ad essere contestata o comunque criticata da lavoratori, capi area, responsabili, per cui è necessario un lavoro ad alto contenuto interattivo e "negoziale" da parte del Medico Competente e del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione per evitare situazioni interne di aperta conflittualità, se non addirittura di aperta violazione dei contenuti dei giudizi di limitazione.

Si tenga presente che, in un conflittuale clima di relazioni inter-funzionali, perfino il distacco dei lavoratori dalla postazione, per permetter loro di recarsi alla routinaria visita interna di controllo, oppure alle visite esterne specialistiche richieste dal Medico Competente, può divenire fonte di problemi, tanto più nel caso delle visite mediche su richiesta della forza lavoro. In contesti poi di crisi aziendale, la visita medica ed un giudizio di idoneità limitante possono perfino divenire non solo non auspicati, ma perfino osteggiati dagli stessi lavoratori che

temano che, da un giudizio negativo, possa determinarsi una spirale atta a collocarli tra gli “escludibili” in momenti di ristrutturazione. Una volta di più, Medico Competente e Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione sono chiamati a mantenere un certo atteggiamento di neutralità tra Azienda e lavoratori, l’uno bilanciando i propri giudizi e mantenendosi equidistante tra gli interessi delle parti, l’altro smorzando il clima interno di latente “drammatizzazione” degli effetti della sorveglianza sanitaria sulla capacità produttiva aziendale così come su quella dei singoli lavoratori.

Altro ambito nel quale la possibile “sindacalizzazione” della valutazione di un rischio a cura del Servizio di Prevenzione e Protezione può trovare manifesta esplicazione è quello dell’analisi dei rischi psico-sociali, nota come rischio stress lavoro-correlato, rievocato all’interno del Testo Unico sulla Sicurezza dall’Art. 28, al fine di garantire quello «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un’assenza di malattia o infermità».<sup>10</sup>

Senza addentrarsi nell’ambito dell’analisi di tale materia, è tuttavia utile, a livello applicativo, presentare come essa abbia trovato un’adeguata attualizzazione nel contesto caratterizzante la mia attività lavorativa, attraverso la fattiva collaborazione tra le parti, muovendo i passi da una segmentazione della forza lavoro nei sottostanti “gruppi omogenei” di lavoratori, ovvero raggruppando coloro che presentano somiglianze nel modo in cui affrontano contenuti e contesti lavorativi caratteristici del proprio turno. La collaboratività tra le parti sociali nel valutare adeguatamente questo specifico rischio professionale, a metà strada tra rischio legato alle mansioni svolte e rischio ambientale, è segno di un sostanziale buon funzionamento dell’intero processo di gestione del servizio prevenzionistico e della collegata operativizzazione della sorveglianza sanitaria. Per utilizzare un concetto caro alle scienze economiche e politiche, si potrebbe affermare che, attraverso il processo di analisi del rischio stress lavoro-correlato, si possa perfino desumere la modalità con la quale l’esercizio del potere, da parte del datore di lavoro, all’interno della propria organizzazione, trovi manifestazione, ovvero se esso avvenga in forme autoritarie o perfino dispotiche, democratiche se non demagogiche o ancora in modalità intermedie.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> F. D’Orsi, A. Ballottin, *Stress lavoro-correlato. Dalla valutazione del rischio agli interventi correttivi secondo la checklist Inail del maggio 2011*, Roma: EPC, 2011.

<sup>11</sup> L’analisi del rischio stress lavoro-correlato, indipendentemente dal criterio metodologico adottato nell’effettuare la valutazione, richiede comunque la partecipazione attiva dei lavoratori, perlomeno attraverso il proficuo

La dicotomizzazione tra impiegati ed operai costituisce così il primo passo di qualifica del lavoro; è seguita dalla differenziazione tra lavoro operaio diretto (operativi di linea) ed indiretto, ovvero di “servitù” rispetto alla produzione concreta del bene oggetto di realizzazione (rientrano nelle funzioni indirette tanto i manutentori quanto i logistici, così come gli addetti ai controlli di qualità). L’applicare l’analisi del rischio da stress lavoro-correlato attraverso il ricorso a set di parametri di natura qualitativa, a fianco a quelli connotabili quantitativamente, può di per sé sempre costituire un’incognita rispetto alle finalità che vengano realmente perseguite nel fornire le proprie risposte, fermo restando comunque che, in caso di contrapposizione tra posizione aziendale e posizione della rappresentanza dei lavoratori, sarà sempre la decisione del datore di lavoro ad affermarsi, trattandosi per definizione di una valutazione dei rischi da lui stesso emanata.

D’altra parte, appare anche evidente come l’eventuale persistere di una contrapposizione tutto lascerebbe presagire tranne che ci si trovi di fronte ad un’organizzazione caratterizzata da uno “stato di benessere” per i propri lavoratori. Anche in questo caso, pertanto, Medico Competente e Responsabile del servizio prevenzionistico svolgeranno un ruolo primario nel mediare le varie posizioni in essere, eventualmente proponendo soluzioni capaci di far arrivare le parti ad un compromesso migliorativo. Il loro ruolo, d’altronde, è proprio direttamente collegato alla funzione mitigatrice degli interessi di parte, fungendo al contrario da tramite per il perseguimento di una sorta di “astratta funzione di

---

coinvolgimento del loro Rappresentante per la sicurezza, dal momento che è necessario reperire una molteplicità di informazioni tale da non poter essere fornita astrattamente da alcun analista esterno all’azienda o comunque ai processi oggetto di analisi, al di là del grado di preparazione e di esperienza che questi possa avere. D’altra parte, la letteratura economica ha ben analizzato l’importanza del “fattore informativo” nell’assunzione delle decisioni, da parte dell’imprenditore, all’interno di un’azienda. Tutte le organizzazioni si sviluppano all’insegna di un incremento del grado di complessità, attraverso l’articolazione in funzioni sempre più specializzate, assegnate a lavoratori che, man mano che cresce il grado di strutturazione dell’azienda, banalmente mediante un aumento nelle dimensioni del fatturato e della manodopera coinvolta, divengono vieppiù depositari di ruoli e conoscenze molto ben segmentati. In tal senso, un analista del rischio stress lavoro-correlato che volesse apparire come un “narratore onnisciente”, ovvero che autonomamente ed arbitrariamente effettuasse tutto il processo di raccolta delle informazioni e di rielaborazione nel documento finale, senza aver preventivamente interpellato i diretti interessati, si comporterebbe in maniera tale non solo da invalidare, dal punto di vista dell’efficacia legale, l’oggetto della sua attività, ma seguirebbe una metodologia che poco ha in comune con gli insegnamenti derivanti dalla dottrina economica. Nel ripercorrere, ad esempio, le osservazioni di Kenneth Arrow sul ruolo delle informazioni e sulla specializzazione delle mansioni lavorative, all’interno delle organizzazioni a livelli di complessità crescenti, si ricavano conclusioni analoghe in relazione al rapporto tra lavoratori e compilatore dell’analisi del rischio stress lavoro-correlato, interpolando le osservazioni teoriche fornite dallo studioso negli anni Settanta del Novecento con l’adempimento prevenzionistico che ha trovato luce quattro decenni dopo. Si veda R. Bartlett, *Economics and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, pp. 104-105.

equilibrio” aziendale tra l’obiettivo di massimizzare la capacità dei fattori produttivi, specificamente della forza lavoro, che rappresenta, in linea di massima, l’obiettivo di “parte patronale”, con quello di minimizzare l’onerosità in termini di quantità di lavoro svolto, che presumibilmente potrebbe rappresentare l’interesse di parte dei lavoratori, ipotizzando un contesto teorico in cui questi siano caratterizzati da rapporti di lavoro indeterminati, stabili, con componente salariale scollegata dalla quantità e qualità di lavoro profuso.<sup>12</sup>

All’interno di un tale quadro, laddove in azienda agiscano queste due forze che spingano in direzioni contrastanti (il datore di lavoro verso l’aumento della domanda di lavoro a carico dei propri collaboratori ed i lavoratori verso la diminuzione dell’offerta di quantità di lavoro a beneficio del datore), in un clima di relazioni sindacali conflittuale, risulta agevole concepire come anche la “carta prevenzionistica”, attraverso lo strumento delle limitazioni e prescrizioni nelle idoneità professionali, può giocare un proprio ruolo. Dietro ogni singola visita medica aziendale – vuoi se prevista dall’organizzazione nell’ambito della normale pianificazione, vuoi se richiesta a scelta del lavoratore – si cela, difatti, una realtà molto composita di interessi e aspettative confliggenti, che il Medico Competente, con l’ausilio dei vari “consulenti” interni all’azienda come il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, deve ricomporre in un quadro generale che garantisca le ragioni del singolo, riconducendole all’interno della garanzia del buon funzionamento generale dell’organizzazione nel suo complesso.

Attraverso lo strumento delle prescrizioni e delle limitazioni, lavoratori che agiscano in malafede potrebbero dare concreta attuazione al fenomeno dello “shirking”, ovvero dell’elusione dell’impegno lavorativo in presenza di condizioni di rigidità salariale, ovvero di mantenimento del livello retributivo sia qualora si renda pieno impiego lavorativo sia qualora l’impiego venga ad essere limitato o frammentario.<sup>13</sup> In altri termini, dietro l’apparente banalità di visite mediche

---

<sup>12</sup> L’esistenza di interessi confliggenti tra le due controparti rappresenta uno dei motivi fondamentali della scienza economica, essendo stato evidenziato, in riferimento alla componente salariale degli interessi in gioco, fin dagli albori da uno dei *patres* della disciplina, Adam Smith. Nelle parole di questi, infatti, si evidenziava come “the common wages of labour, depends everywhere upon the contracts usually made between those two parties whose interests are by no means the same... In all such disputes the masters can hold out much longer... Many workmen could not subsist a week...and scarce any a year without employment. In the long-run the workman may be as necessary to his master as his master is to him; but the necessity is not so immediate”.

<sup>13</sup> Il termine “shirking” venne introdotto in letteratura negli anni Settanta del Novecento da Alchian e Damsetz, in riferimento all’idea secondo la quale il buon imprenditore dovesse mettere in atto strategie di controllo e sorveglianza interne all’organizzazione, atte a prevenire fenomeni di sottrazione dei lavoratori dai propri obblighi professionali. D’altra parte, è comunque necessario precisare come dietro a giudizi di inidoneità o a richieste atte ad innestare

aziendali di una manciata di minuti si dispiegano forze in gioco che esprimono l'intera esistenza del singolo lavoratore e l'evoluzione dell'organizzazione nel corso degli anni.<sup>14</sup>

Tra tutti i vari possibili fattori di rischio, presenti all'interno di aziende del settore metalmeccanico, quello su cui possa eventualmente manifestarsi, con maggior frequenza, la contrapposizione tra l'analisi "oggettiva" o "oggettivante" del profilo di rischio aziendale e la percezione "soggettiva" datane dai singoli lavoratori, se non da gruppi di lavoratori, è senza dubbio costituito dal rischio di sovraccarico degli arti superiori, ovvero il rischio biomeccanico, determinato dalla presenza di lavoro a componente manuale caratterizzato da medio-elevate frequenze su tempo ciclo pre-stabilito, nonché ripetitività dei compiti da parte dei lavoratori impiegati. In un'azienda in cui vi siano alcune decine di postazioni di lavoro, attraverso cui si strutturi il ciclo di produzione di un bene a partire dai semi-lavorati fino all'emissione del bene finito, pronto per l'immagazzinamento e la consegna al cliente esterno, non è infrequente trovarsi a fronteggiare una percentuale di lavoratori con limitazioni o prescrizioni in misura non inferiore al 10 o al 20 per cento dell'intera forza lavoro, dato che potrebbe rivelarsi tanto più

---

processi di valutazione dell'idoneità, che confluiranno in formule di impiego limitato o con prescrizioni, non vi siano sempre latenti tentativi di "shirking" ma, nella maggior parte dei casi, vi siano senz'altro situazioni di "prevenzione e protezione" pura dei lavoratori rispetto ad effettive sintomatologie o vere e proprie conclamate patologie che necessitano di specifiche tutele. Si noti come, nelle modellizzazioni idealtipiche della scienza economica che si occupa di contrattazione collettiva e determinazione del livello ideale e concreto del salario, i fattori medico-sanitari e le limitazioni relative all'impiegabilità dei lavoratori all'interno dell'organizzazione tendono a non trovare una propria collocazione, presupponendosi normalmente il solo salario, eventualmente corredato di benefici supplementari ("fringe benefits"), come strumento premiante alla base delle scelte razionali di impiego dei lavoratori. Tuttavia, qualche interessante accenno al cambiamento, da parte dei datori di lavoro, ed all'evoluzione delle negoziazioni contrattuali dai tempi di Adam Smith o di Alfred Marshall ha cominciato a trovare spazio, essendo stato notato come, in linea con la ristrutturazione delle grandi organizzazioni intese come organismi pluri-centrici caratterizzati da ampie devoluzioni del potere dal datore di lavoro alla linea di managers suoi collaboratori, questi ultimi e, a cascata, i loro stessi collaboratori sono molto più coinvolti dalle richieste provenienti dalla base, non fosse solo per il fatto di essere loro stessi più vicini socialmente ed economicamente alle condizioni dei ceti sottostanti che a quelle dell'imprenditore. Inoltre, nel corso degli anni, le stesse organizzazioni si sono modificate in maniera tale da inserire a budget e da prevedere nella routinaria gestione delle proprie operazioni anche i costi derivanti da possibili devianze dalla condizione di equilibrio perfetto che, nel caso oggetto della presente trattazione, si rifletterebbe in un'azienda nella quale tutti i lavoratori assunti potessero lavorare in linea con il proprio massimale teorico, sulla cui base erano stati assunti ed il loro salario fissato. Senza procedere oltre con l'analisi, nel concepire i limiti di un sistema teorico modellizzante così astratto, basti pensare all'urgenza ed all'importanza di un fenomeno socialmente ed economicamente centrale come il processo di invecchiamento delle popolazioni "occidentali" per rendersi conto della necessità di una miglior rielaborazione di questa problematica. Per un approfondimento della teoria della negoziazione alla base della determinazione del contratto di lavoro tra le due parti con interessi confliggenti, si veda ad esempio M. W. Reeder, *On Labor's Bargaining Disadvantage*, in C. Kerr, P. D. Staudohar (eds.), *Labor Economics and Industrial Relations. Markets and Institutions*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, pp. 237-256.

<sup>14</sup> N. Magnavita, *Il giudizio di idoneità. Esperienza dei medici competenti*, Roma: EPC, 2010.

elevato quanto più si considerino anche i casi di fisiologico assenteismo che si aggiri intorno al 5 per cento della popolazione dei dipendenti.

In tal senso, il compito di pianificare i turni per i lavoratori sulle varie postazioni può divenire alquanto complesso per i capi reparto di Produzione che abbiano il compito di organizzare il processo lavorativo, tenuto conto dell'esigenza prevenzionistica di far turnare i dipendenti su base oraria e di accorpare le postazioni secondo gradi di rischio delle stesse tali da non risultare superiori ad un complessivo livello intermedio, ovvero con fattore di rischio generale non superiore a quello riscontrabile per il resto della popolazione non sottoposta all'attività lavorativa manifatturiera. Il ruolo del Medico Competente e del Servizio di Prevenzione e Protezione aziendale viene talvolta criticato proprio a livello dei capi reparto, in quanto concepito come strutturalmente sbilanciato verso la tutela della salute dei lavoratori a discapito della produttività aziendale. Non è infrequente il sentire lamentele nei confronti di lavoratori esentati o comunque prescritti, ai quali vengano invece rinfacciati comportamenti lavorativi extra-aziendali oppure una gestione del tempo libero molto più usurante, da un punto di vista del sovraccarico degli arti superiori, rispetto a quanto sarebbe previsto dal normale e completo impiego lavorativo.

In questi casi, ci si aspetterebbe dal Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione un ruolo molto più deciso nell'ostacolare il flusso di richieste di accesso alla Medicina del Lavoro e, da parte di questa, una maggior capacità di distinguere tra cause aziendali e cause extra-aziendali rispetto all'eventuale difficoltà fisica manifestata dal lavoratore e, pertanto, di non arrecare "disturbi" al normale svolgimento dell'attività lavorativa in termini produttivi. Una continua attività di formazione ed informazione, anche in termini giuridici rispetto agli obblighi normativi spettanti ai preposti, diviene così necessaria per favorire, nei confronti degli stessi preposti, la comprensione di come la funzione prevenzionistica non sia "altro" rispetto alla funzione produttiva, ma sia da intendersi come un risvolto della stessa materia. Generalmente più facile appare tale compito di diffusione della comprensione della materia nei confronti di figure aziendali di più elevato grado gerarchico e livello educativo, quali ad esempio l'ingegnere di processo ed il responsabile delle operazioni, avendo questi maggiori strumenti, all'interno del proprio bagaglio originario, per concepire "rigidità" organizzative che non possono e non debbono

essere messe in discussione, se non si vuol correre il rischio di far arretrare lo stesso grado di sviluppo delle civiltà terziarizzate.

In questo senso, nell'ottica di una lettura "ecologista" delle organizzazioni, molta attenzione deve essere riposta nella funzione di selezione delle varie figure chiave aziendali in tutti i ruoli, anche quelli intermedi, dal momento che, dall'atto dell'incarico, si creeranno delle condizioni che risultano difficilmente modificabili nel tempo. Del resto, il caso in oggetto è un esempio nitido di come l'ambiente esterno ponga delle condizioni e dei limiti nel "fare impresa" ("environmental constraints", ovvero limiti ambientali), intendendo per limiti alcuni aspetti gestionali che, peraltro, non necessariamente dovrebbero essere intesi come tali dagli stessi lavoratori (sebbene di livello intermedio) che, di fatto, costituiscono i beneficiari di ultima istanza del disegno normativo sottostante. Paradossalmente, lo stesso soggetto che, al di fuori del contesto aziendale, si trovi pronto a criticare la mancata o inadeguata (a suo dire) erogazione di un servizio sanitario a proprio vantaggio, all'interno della propria realtà lavorativa può trovarsi in prima linea nel criticare l'erogazione di un analogo servizio a vantaggio proprio e dei propri colleghi. Similmente, quegli può mostrarsi critico o ironico laddove si introducano migliorie tecnologiche finalizzate a ridurre la componente dello sforzo manuale dei lavoratori (tralasciando in questa sede gli stessi possibili effetti sulla riduzione della componente lavoro nel medio-lungo termine), come può essere il caso di un semplice manipolatore meccanico, che garantisca il sollevamento dell'oggetto senza la necessità di una presa e trasporto manuale da parte di uno o due operatori, piuttosto che di un bilanciatore per avvitatore pneumatico, finalizzato a scaricare il peso dell'attrezzo in maniera tale che l'operatore che lo debba utilizzare sia sgravato dal sovraccarico.<sup>15</sup> Del resto, il parametro scolarizzazione, e/o predisposizione all'apprendimento, diviene fondamentale, relativamente ad operatori che si presume non abbiano familiarità con argomenti quali "fattore ambientale", "cambiamento organizzativo", "variabile tecnologica", "tecnostruttura" ed analoghi. Paradossalmente, capita pertanto che il fattore-rigidità dei processi prevenzionistici venga percepito come tale piuttosto dai livelli intermedi dell'organizzazione che non dalle principali sfere direttive.

---

<sup>15</sup> Per una sintesi dell'argomento tecnologico in merito al condizionamento ambientale delle organizzazioni, si rimanda a J. Child, *Organizational structure, environment and performance*, in R. H. Hall (ed.), *Complex Organizations*, Aldershot: Dartmouth, 1995, pp. 111-132.

## Bibliografia

AA.VV., Firm-Environment Interaction in a Changing Production System. Theory Behaviour and Trend: An International Overview, Milano: F. Angeli, 1988.

AA.VV., Manuale di raccomandazioni ergonomiche per le postazioni di lavoro metalmeccaniche, Napoli: Fridericiana Editrice Universitaria, 2008.

AA.VV., In viaggio per Itaca. Antologia tra cultura e organizzazione. Scritti dedicati a Gianfranco Dioguardi, Milano: F. Angeli 2010.

AA.VV., A guide to International Health and Safety at Work. Essential Health and Safety Guide for those with management responsibility in health and safety wherever in the world they may be working, Stourbridge: RMS Publishing Limited, 2013.

Accornero A., Il mondo della produzione. Sociologia del lavoro e dell'industria, Bologna: Il Mulino, 1994.

id., Quando c'era la classe operaia. Storie di vita e di lotte al cotonificio Valle Susa, Bologna: Il Mulino, 2011.

id., Era il secolo del lavoro, Bologna: Il Mulino, 2000.

Ackoff R.L., A Concept of Corporate Planning, New York: John Wiley, 1970

Ackroyd S., Batt R., Thompson P., Tolbert P.S., The Oxford Handbook of Work & Organization, Oxford: Oxford University Press, 2005.

Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro, New trends in accident prevention due to the changing world of work. Studio pilota, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

Allen J., Henry N., Fragments of Industry and Employment. Contract service work and the shift towards precarious employment, in R. Crompton, D. Gallie, K. Purcell (eds.), Changing Forms of Employment. Organisations, skills and gender, London-New York: Routledge, 1996.

Altshuler A., Anderson M., Jones D., Roos D., Womack J., Future of the Automobile: the Report of the MIT's Automobile Program, London: Allen & Unwin, 1984.

Amari G., Torino come Detroit, Bologna: Cappelli, 1980.

Amatori F., Storia della Lancia. Impresa, tecnologie, mercati (1906-1969), Milano: Fabbri, 1992.

Anastasia B., Rullani E., La nuova periferia industriale, Venezia: Arsenale, 1982.

Annibaldi C., Impresa, partecipazione, conflitto. Considerazioni dall'esperienza Fiat. Dialogo con Giuseppe Berta, Venezia: Marsilio, 1994.

Ansoff H.I., Corporate Strategy, New York: McGraw-Hill, 1965.

Antonelli C., Cambiamento tecnologico e teoria dell'impresa, Torino: Loescher, 1982.

- Argyris C., *Personality and the Organization. The Conflict between System and the Individual*, New York: Harper, 1957.
- Arrow K.J., *The limits of organization*, New York: Norton & C., 1974.
- id., *The Economics of Information*, Cambridge (MA): The Belknap Press of Harvard U.P., 1984.
- Atkinson J., *Recent Changes in the Internal Labour Market Structure in the UK*, in W. Buitelaar (ed.), *Technology and Work*, Aldershot: Avebury, 1988.
- Atkinson J., Meager N., *Changing Working Patterns*, London: Nedo, 1986.
- Avallone F., *La convivenza nelle organizzazioni. Delega, benessere, valutazione*, Roma: Guerini e Associati, 2003.
- Bagnasco A., *Le Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo*,. Bologna: Il Mulino, 1977.
- Balbo I., *Torino oltre la crisi. Una «business community» tra Otto e Novecento*, Bologna: Il Mulino, 2007.
- Baldwin R., Barba Navaretti G., Boeri T., *Come sta cambiando l'Italia*, Bologna: Il Mulino, 2007.
- Balestrini N., *Vogliamo tutto*, Milano: Feltrinelli, 1971.
- Bartlett R., *Economics and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Basenghi F., Golzio L.E., Zini A., *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda. Il Testo Unico e il decreto correttivo 106/2009*, Milano: Ipsoa-Inditalia, 2009.
- Batt R., *Work Organization, Technology, and Performance in Customer Service and Sales*, in M. Godwyn, J.H. Gittel, *Sociology of Organizations. Structures and Relationships*, Los Angeles: Sage, 2012.
- Baumol W.J., *Business Behavior, Value and Growth*, New York: MacMillan, 1959.
- Becattini G., *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna: Il Mulino, 1987.
- Beck U., *Risk Society: Towards a New Modernity*, New Delhi: Sage, 1986.
- Becker S.W., Neuhauser D.M., *The Efficient Organization*, New York, Elsevier, 1975.
- Bell D., *The Coming of Post-Industrial Society*, New York: Basic Books, 1973.
- Bell J., Healey N., *The Causes of Major Hazard Incidents and How to Improve Risk Control and Health and Safety Management: A Review of the Existing Literature*, Buxton: Health and Safety Laboratory, 2006.
- Belussi F., *Innovazione tecnologica ed economie locali*, Milano: Franco Angeli, 1988.
- Bennett H., *Agile e snella. Come cambia l'impresa nell'era della flessibilità*, Roma: Edizioni Lavoro, 1999.
- Biggiero L., *Le teorie dell'impresa. Un confronto epistemologico tra il pensiero economico e il pensiero organizzativo*, Milano: Franco Angeli, 1990.
- Biscaretti di Ruffia C., *Carrozzeri di ieri e di oggi*, Torino: Anfia, 1963.

- Bluestone B., Harrison B., *Deindustrialization of America*, New York: Basic Books, 1982.
- Bonazzi G., *Sociologia della Fiat*, Bologna: Il Mulino, 2001.
- Bontempi M., Maturo A., *Salute e Salvezza. I confini mobili tra sfere della vita*, Milano: Franco Angeli, 2010.
- Borjas G., Freeman R. B., Katz L., *On the Labor Market Effects of Immigration and Trade*, in R.B. Freeman, G. Borjas (eds.), *Immigration and the Work Force: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Borlenghi R., *Sistemi di Gestione Integrata. I sistemi di gestione della qualita' - i sistemi di gestione ambientale - i sistemi di gestione della salute e della sicurezza - i sistemi di gestione della responsabilita' sociale - i sistemi di gestione della sicurezza delle informazioni*, Milano: Hoepli, 2008.
- Boulding K.E., *Beyond Economics: Essays on Society, Religion, and Ethics*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1968.
- Bradby H., *Medicine, Health and Society*, Los Angeles: Sace, 2012.
- Briziarelli L., Masanotti G., *Igiene del lavoro. Manuale per i tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro*, Torino: Centro Scientifico Editore, 2006.
- Brollo M., Mattarolo M.G., Meneghini L., *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, Milano: Ipsoa, 2004.
- Brunelli D., *Studi in onore di Franco Coppi*, Torino: Giappichelli, 2001.
- Bruni A., Gherardi S., *Studiare le pratiche lavorative*, Bologna: Il Mulino, 2007.
- Brusa L., *L'amministrazione e il controllo*, Milano: ETAS libri, 1983.
- Burchell B., Ladipo D., Wilkinson F., *Job insecurity and work intensification*, London, New York: Routledge, 2002.
- Burns T., Stalker G.M., *Mechanistic and Organic Systems of Management*, in M. Godwyn, J.H. Gittell, *Sociology of Organizations. Structures and Relationships*, Los Angeles: Sage, 2012.
- Burtless G., *Earnings Inequality over the Business and Demographic Cycles*, in G. Burtless (ed.), *A Future of Lousy Jobs?*, Washington: Brookings Institution, 1990.
- Butera F., De Witt G., *Valorizzare il lavoro per rilanciare l'impresa. La storia delle isole di produzione alla Olivetti negli anni 70*, Bologna: Il Mulino, 2011.
- Cafferata R., *Teoria dell'organizzazione. Un approccio non contingente*, Milano: Franco Angeli, 1984.
- Calabrese G., *Fare Auto. La comunicazione e la cooperazione nel processo di sviluppo prodotto*, Milano: F. Angeli, 1997.
- id., *La filiera dello stile e le politiche industriali per l'automotive in Piemonte e in Europa*, Milano: F. Angeli, 2010.

- Camagni R., L'adozione di processi di automazione flessibile nell'industria lombarda, Milano: Il Sole 24 Ore, 1987.
- Candiotto R., De Bernardi P., Gandini S., Il sistema organizzativo aziendale, Torino: Giappichelli, 2014.
- Carrieri M., Damiano C., Ugolini B., Il lavoro che cambia: la più vasta ricerca sui lavoratori italiani, Roma, Ediesse, 2005.
- Casalino C., Fava V., La Fiat nel mondo il mondo della Fiat 1930-1950. Il mercato mondiale dell'auto e i lavoratori dell'industria automobilistica nelle carte dell'Archivio storico Fiat, Venezia: Marsilio, 2001.
- Caselli L., Ferrando P.M., Gozzi A., Il gruppo nell'evoluzione del sistema aziendale, Milano: Franco Angeli, 1990.
- Cella G.P., Treu T., Relazioni industriali e contrattazione collettiva, Bologna: Il Mulino, 2009.
- Censis, Dal sommerso al post-industriale, Milano: F. Angeli, 1984.
- Cerutti G., Ferigo T., Follis M., Produzione snella e professionalità. I casi SKF e Zanussi componenti plastici, Milano: F. Angeli, 1996.
- Cerutti G., Di Monaco R., Follis M., Flessibilità d'impresa e sicurezza del lavoro. Per un nuovo approccio alle crisi occupazionali, Milano: Franco Angeli, 2000.
- Cescon F., Garlatti A., Economia aziendale. Casi e testi, Padova: Cedam, 2010.
- Chamberlain N.W., The Limits of Corporate Responsibility, New York: Basic Books, 1973.
- Chandler A.D., Strategy and Structure, Cambridge (MA): MIT Press, 1962.
- Child J., Organizational structure, environment and performance, in R. H. Hall (ed.), Complex Organizations, Aldershot: Dartmouth, 1995.
- Cinquina P., Movimentazione manuale dei carichi. Metodi di valutazione, Milano: IPSOA, 2009.
- Cocozza A., Organizzazioni. Culture, modelli, governance, Milano: F. Angeli, 2014.
- Commissione delle Comunità Europee, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007-2012 on health and safety at work, Bruxelles: European Commission, 2007.
- Conte V., Organizzazione aziendale, Napoli: Edizioni Giuridiche Simone, 2009.
- Cooper R., Formal Organization as Representation: Remote Control, Displacement and Abbreviation, in M. Reed, M. Hughes (eds.), Rethinking Organization. New Directions in Organization Theory and Analysis, London: Sage, 1992.
- Corno F., Lo sviluppo del sapere imprenditoriale nel governo dell'impresa, Milano: Egea, 1989.
- Crepax N., Storia dell'industria in Italia. Uomini, imprese e prodotti, Bologna: Il Mulino, 2002.
- Crozier M., The Bureaucratic Phenomenon, Chicago: Chicago U.P., 1964.

- Cusumano M., *The Japanese Automobile Industry: Technology and Management at Nissan and Toyota*, Cambridge (MA): Harvard U.P., 1985.
- Daft R.L., *Organizzazione Aziendale*, Milano: Apogeo, 2001.
- Dahl R.A., *The Concept of Power*, Behavioral Science, 1957.
- Deal T.E., Kennedy A.A., *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1984.
- Del Pianto E., *Assessment center. Tecniche e strumenti per il valutatore*, Milano: Franco Angeli, 2004.
- Desiati M., Lucci S., *Il lavoro e i giorni. Venti racconti sui giovani, la precarietà, la disoccupazione*, Roma: Ediesse, 2008.
- Dhose K., Jürgens U., Malsh T. *Dal fordismo al toyotismo? L'organizzazione sociale dei processi di lavoro nell'industria automobilistica giapponese*, in M. La Rosa (ed.), *Il modello giapponese*, Sociologia del lavoro, n. 34 (monografia), 1988.
- Di Bernardo B., *Il management e le macchine. Teoria evolutiva dell'impresa*, Bologna: Il Mulino, 1990.
- Di Martino V., Corlett N., *Organizzazione del lavoro ed ergonomia. Come è possibile migliorare le condizioni operative, la qualità e la performance e affrontare con successo le sfide del terzo millennio*, Milano: Franco Angeli, 2005.
- Dodgson M., *Technology Strategy and the Firm: Management and Public Policy*, London: Longman, 1989.
- Doogan K., *New Capitalism? The transformation of work*, Cambridge: Polity, 2009.
- D'Orsi F., Ballottin A., *Stress lavoro-correlato. Dalla valutazione del rischio agli interventi correttivi secondo la check-list Inail del maggio 2011*, Roma: EPC, 2011.
- Drucker P.F., *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, New York: Harper & Row, 1973.
- Duclos D., *La santé et le travail*, Paris: Editions La Découverte, 1984.
- Durante A., *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa tra libertà economica e democrazia industriale. L'ordinamento giuridico europeo e le prospettive italiane*, Mantova: Universitas Studiorum, 2013.
- Dutton J.M., Walton R.E., *Interdepartmental Conflict and Cooperation: Two Contrasting Studies*, in J. A. Litterer (ed.), *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1969.
- Enrietti E., *L'auto snella e l'Europa invidiosa*, Politica ed Economia, n. 6.
- Esping-Andersen G., *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Bologna: Il Mulino, 2000.
- Etzioni A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York: Free Press, 1964.
- Fabbi T. M., Golzio L. E., *Relazioni di lavoro e forme organizzative. Nuovi modelli di progettazione*, Roma: Carocci, 2007.

- Falchero A., Guardamagna L., Merlino M., Scialabba L., Il controllo direzionale. Il sistema di "reporting" nelle imprese italiane e multinazionali, Milano: Etas libri, 2000.
- Faraglia D., Qualità per competere. Approcci, modelli e misure per il successo durevole delle organizzazioni e per facilitare la transizione alla ISO 9001, Milano: F. Angeli, 2015.
- Feldman J., Kanter H.E., Organizational Decision Making, in J.G.March, Handbook of Organizations, Chicago: Rand-McNally, 1965.
- Ferrari D., Sorveglianza sanitaria, in F. Basenghi, L.E. Golzio, A. Zini (a cura di), La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda. Il Testo Unico e il decreto correttivo 106/2009, Milano: Ipsoa-Indicitalia, 2009.
- Ferrarini T., Families, States and Labour Markets. Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States, Cheltenham (UK): Edwar Elgar, 2006.
- Fiocca R., Le imprese senza confini, Milano: SDA Bocconi, 1987.
- Follett M.P., The Process of Control, in M. Godwyn, J.H. Gittel, Sociology of Organizations. Structures and Relationships, Los Angeles: Sage, 2012.
- Foucault M., Nascita della clinica. Un'archeologia dello sguardo medico, Torino: Einaudi, 1998.
- Friedman M., Capitalism and Freedom, Chicago: Chicago U.P., 1962.
- Fontana F., Il sistema organizzativo aziendale, Milano: F. Angeli, 1999.
- Frobel F., Heinrichs J., Kreye O., The New International Division of Labour, Cambridge: Cambridge U.P., 1980.
- Gadamer H.G., Dove si nasconde la salute, Milano: Raffaello Cortina, 1994.
- Gaddini R., Baldacconi A., Nocchi E., Sistema di gestione integrato Ambiente Salute e Sicurezza, Milano: IPSOA, 2007.
- Galbraith J.K., The New Industrial State, Boston: Houghton-Mifflin, 1967.
- Gallinaro S., Teorie del controllo, Milano: Franco Angeli, 1990.
- Gambel E.L., Management & Organizzazione. Dai protagonisti del successo aziendale alla progettazione degli organigrammi, Milano: Franco Angeli, 2014.
- Garbarino D., Dal nulla il miracolo economico. Storia moderna dell'industria torinese, Torino: Edizioni Grafica Moderna, 1962.
- Gardner H., Csikszentmihalyi M., Damon W., Good Work: When Excellence and Ethics Meet, New York: Basic Books, 2001.
- Garofalo G., Sabatini F., Homo oeconomicus? Dinamiche imprenditoriali in laboratorio, Bologna: Il Mulino, 2008.
- Gershuny J.I., After Industrial Society: The Emerging Self Service Economy, London: MacMillan, 1978.
- Gherardi S., Nicodi D., Apprendimento e conoscenza nelle organizzazioni, Roma: Carocci, 2004.

Giannini M., Turini V., *L'azienda industriale. La fabbrica, l'apparato, l'organizzazione*, Milano: F. Angeli, 2013.

Gibbs M., *The management of operations*, New York: John Wiley & Sons, 1984.

Gilbride D., Stensrud R., Vandergoot D., Golden C., *Identification of the Characteristics of Work Environments and Employers Open to Hiring and Accomodating People With Disabilities*, in M. Godwyn, J.H. Gittell, *Sociology of Organizations. Structures and Relationships*, Los Angeles: Sage, 2012.

Godwyn M., Gittell J.H., *Sociology of Organizations. Structures and Relationships*, Los Angeles: Sage, 2012.

Goldthorpe J., *The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies*, in J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press, 1984.

Golzio L., *Economia e organizzazione della sicurezza del lavoro in impresa*, Milano: Giuffrè Editore, 1983.

Gorz A., *Farewell to the Working Class*, London: Pluto, 1982.

id., *Paths to Paradise: On the Liberation from Work*, London: Pluto, 1985.

Grant R.M., Jordan J., *Fondamenti di strategia*, Bologna: Il Mulino, 2013.

Green F., *Demanding Work. The paradox of job quality in the affluent economy*, Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2006.

Haberstroh C.J., *Control as an Organizational Process*, in J. A. Litterer (ed.), *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1969.

Hall P.A., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton: Princeon U.P., 1989.

Hall R.H., *Complex Organizations*, Aldershot: Dartmouth, 1995.

Hartley J., *The Management of Vehicle Production*, London: Butterworth, 1981.

Hay E., *The Just-in-Time Breakthrough*, New York: Wiley, 1988.

Hill W., *The Goal Formation Process in Complex Organizations*, *The Journal of Management Studies*, 1969.

Hirschman A.O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge (MA): Harvard U.P., 1970.

Hirst P., Zeitlin J., *Flexible Specialization and the competitive failure of U.K. manufacturing*, *Political Quarterly*, vol. 6., n. 3.

Hounshell D., *From the American Systems to Mass Production 1800-1932*, Baltimore: J. Hopkins U.P., 1984.

Hunt J.W., *The Restless Organization*. Sydney: Wiley, 1972.

- Hussey D., Corporate Planning. Theory and Practice, Oxford: Pergamon Press, 1976.
- Hyman R., Flexible specialism: miracle or myth, in R. Hyman, W. Streeck, New Technology and Industrial Relations, Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- INAIL, Il costo dei danni da lavoro per l'Azienda Italia, Milano: Tipolitografia INAIL, 2011.
- Inglehart R., Culture Shift in Advanced Industrial Society, Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Ishikawa K., What is Total Quality Control? The Japanese Way, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1985.
- Jackson J.H., Morgan C.P., Organization Theory. A Macro Perspective for Management, Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1978.
- Jacquemin A., The Industrial Organization, Markets Forces and Strategic Behavior, Cambridge (MA): MIT Press, 1987.
- Katz D., Kahn R.L., The Social Psychology of Organizations, New York: John Wiley, 1966.
- Katz H., Sabel C.F., Industrial relations and industrial adjustment in the car industry, Industrial Relations, vol. 24, n. 3.
- Keegan R., Introduzione al modello "World Class Manufacturing". Casi di studio ed applicazioni pratiche di produzione snella, qualità totale ed innovazione, Milano: F. Angeli, 2003.
- Kelly J., Is Scientific Management Possible? A Critical Examination of Glacier's Theory of Organization, London: Faber and Faber LTD, 1968.
- id., Scientific Management, Job Redesign and Work Performance, London: Academic Press, 1982.
- Kelly W.F., Management through Systems and Procedures, New York, John Wiley & Sons, 1969.
- Kerr C., Staudohar P.D., Labor Economics and Industrial Relations. Markets and Institutions, Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- Khandwalla P.N., The Design of Organizations, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1977.
- Knights D., Willmott H., Mercurio R., Mangia G., Il comportamento organizzativo. Organizzazione aziendale e management, Torino: ISEDI, 2009.
- Koeninger W., Leonardi M., Nunziata L., Flessibilità del mercato del lavoro e disuguaglianze salariali nei paesi OCSE, in B. Luchino, Per un'analisi critica del mercato del lavoro, Bologna: Il Mulino, 2005.
- Lammers C.J., Hickson D.J., Are organizations culture-bound?, in C.J. Lammers, D.J. Hickson (eds.), Organizations alike and unlike. International and inter-institutional studies in the sociology of organizations, London: Routledge & Kegan Paul, 1979.
- Landes D.S., World of possibilities: flexibility and mass production in Western industrialization, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Lane C., Industrial change in Europe: the pursuit of flexible specialisation in Britain and West Germany, *Work, Employment and Society*, vol. 2, n. 2.

La Rocca M., Modelli di industrializzazione e salute umana. Lo sviluppo tra benessere e rischio nei poli petrolchimici della Sicilia, Milano: F. Angeli, 2010.

Lash S., Urry J., *The End of Organized Capitalism*, Cambridge: Polity, 1987.

Laureni U., Rigosi F., *La salute possibile. Manuale di prevenzione in fabbrica*, Milano: Franco Angeli, 1985.

Lawrence P.R., Lorsch J.W., *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Boston: Harvard University, 1967.

Levitt B., March L.J., Organizational Learning, in M. Godwyn, J.H. Gittel, *Sociology of Organizations. Structures and Relationships*, Los Angeles: Sage, 2012.

Lindblom C.E., *The Policy-Making Process*, New York: Prentice-Hall, 1968.

Lipietz A., *Mirages and Miracles: The Crises of Global Fordism*, London: New Left Review, 1987.

Litterer J.A., *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1969.

Machlup F., *The Economics of Information and Human Capital*, Princeton: Princeton U.P., 1984.

Maggi B., *Organizzazione: teoria e metodo. Guida all'indagine sui problemi organizzativi*, Milano: ISEDI, 1977.

Magnavita N., *Il giudizio di idoneità. Esperienza dei medici competenti*, Roma: EPC, 2010.

Manca G., Autuori L., *L'impresa-organizzazione. La gestione del cambiamento*, Firenze: Sansoni, 1980.

Manghi B., *Le trasformazioni del lavoro*, Milano: Vita e Pensiero, 2002.

Mantovani G., L'ergonomia dei sistemi e il concetto di affidabilità, in G. Mantovani (a cura di), *Ergonomia. Lavoro, sicurezza e nuove tecnologie*, Bologna: Il Mulino, 2000.

Id., *Ergonomia. Lavoro, sicurezza e nuove tecnologie*, Bologna: Il Mulino, 2000.

March J.G., Olsen J.P., *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget, 1976.

Mari G., *Libertà, sviluppo, lavoro*, Milano: Mondadori, 2004.

Masciocchi P.P., *Responsabile del servizio di prevenzione e protezione. Banca dati degli adempimenti della sicurezza*, Milano: Il Sole 24 Ore, 2011.

Maslow A.H., *Motivation and Personality*, New York: Harper & Row, 1954.

Massera S., Terracina A., *Il sistema di gestione della sicurezza sul lavoro. Secondo il D.Lgs. 81/2008, OHSAS 18001, le linee guida UNI-INAIL, il D.Lgs. 231/2001*, Roma: EPC, 2012.

Mathews J., *Age of Democracy: The Politics of Post-Fordism*, Melbourne: Oxford U.P., 1989.

McGregor D., *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill, 1960.

- Merchant K.A., Riccaboni A., *Il controllo di gestione*, Milano-New York: Mc Graw-Hill, 1998.
- Merton R.K., *Social Theory and Social Structures*, New York: Free Press, 1957.
- Mintzberg H., *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979.
- id., *Power In and Around Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.
- id., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Bologna: Il Mulino, 1996.
- Momigliano F., Dosi G., *Tecnologie e organizzazione industriale internazionale*, Bologna: Il Mulino, 1983.
- Montmollin M. de, Pastré O., *Le Taylorisme*, Paris: La Découverte, 1984.
- Mooney J., *The Coordinative Principle*, in J. A. Litterer (ed.), *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1969.
- Mosca F., *Aspetti strategici della qualità totale nei servizi*, Torino: G. Giappichelli, 1994.
- Murmura F., *Dai sistemi di integrazione ai sistemi integrati. L'introduzione degli ERP in azienda*, Milano: F. Angeli, 2009.
- Murphy C.N., Yates J.A., *The International Organization for Standardization: Global Governance through Voluntary Consensus (Global Institutions)*, New York: Routledge, 2009.
- Murrell K.F.H., *Ergonomia. L'uomo e il lavoro*, Torino: ISPER, 1967.
- Nelson D., *Managers and Workers: The Origins of the New Factory System in the United States, 1880-1920*, Madison: Wisconsin U.P., 1975.
- id., *Frederick W. Taylor and the Rise of Scientific Management*, Madison: Wisconsin U.P., 1980.
- Nelson R.R., Winter S.G., *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.
- Nocchi E., Gaddini R., Baldaconi A., *Sistema di gestione integrato Ambiente Salute e Sicurezza. Guida pratica per la realizzazione di un sistema di gestione integrato UNI ISO 14001:2004 - OHSAS 18001:2007*, Milano: IPSOA, 2007.
- Odescalchi C.P., *Presentazione*, in K.F.H. Murrell, *Ergonomia. L'uomo e il lavoro*, Torino: ISPER, 1967.
- Olson M. Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (MA): Harvard U.P., 1965.
- O'Reilly J., Reissert B., Eichener V., *European Regulation of Social Standards: Social Security, Working Time, Workplace Participation, Occupational Health and Safety*, in G. Schmid, J. O'Reilly, Schömann K., *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham-Brookfield: Edward Elgar, 1996.
- Paci M., *Nuovi rischi, nuovo welfare*, Bologna: Il Mulino, 2005.

- Pasquini F., Tiraboschi M., La certificazione dopo il collegato lavoro (L. 183/2010). Manuale di teoria e pratica, Milano: Il Sole 24 Ore, 2011.
- Pedersini R., Oltre la flessibilità. Impresa e lavoro fra nuovi mercati e trasformazioni sociali, Roma: Edizioni Lavoro, 2004.
- Perini M., L'organizzazione nascosta. Dinamiche inconsce e zone d'ombra nelle moderne organizzazioni, Milano: F. Angeli, 2014.
- Piccone Stella S., Tra un lavoro e l'altro. Vita di coppia nell'Italia postfordista, Roma: Carocci, 2007.
- Pigors P., Myers C.A., Malm F.T., Management of Human Resources, New York: McGraw-Hill, 1969.
- Pilotti L., L'impresa post-manageriale, Milano: Egea, 1991.
- Piore M.J., Sabel C.F., Le due vie dello sviluppo industriale. Produzione di massa e produzione flessibile, Torino: Isedi, 1984.
- Pirone G.M., Lombardi A., Trivellino R., Salute e sicurezza sul lavoro tra vincoli normativi e responsabilità sociale delle imprese, Roma: Istituto Italiano di Medicina Sociale, 2005.
- Pittau M., Spagnolo A., Immigrati e rischio infortunistico in Italia, Roma. Istituto Italiano di Medicina Sociale, 2003.
- Pollert A., Dismantling flexibility, Capital and Class, n. 34.
- Porro N., La salute, lo sport, l'ipermodernità, in M. Bontempi, A. Maturo (a cura di), Salute e Salvezza. I confini mobili tra sfere della vita, Milano: Franco Angeli, 2010.
- Porter M.E., Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance, New York: The Free Press, 1985.
- Pricewaterhouse e Coopers, Progetto Corporate Governance per l'Italia. Il sistema di controllo interno. Un modello integrato di riferimento per la gestione dei rischi aziendali, Milano: Il Sole 24 Ore, 2004.
- Putnam R.C., Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York: Simon and Schuster, 2000.
- Rebora G., Manuale di organizzazione aziendale, Roma: Carocci, 2001.
- Reder M.W., On Labor's Bargaining Disadvantage, in C. Kerr, P. D. Staudohar (eds.), Labor Economics and Industrial Relations. Markets and Institutions, Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- Reed M., Hughes M., Rethinking Organization. New Directions in Organization Theory and Analysis, London: Sage, 1992.
- Regalia I., Regolare le nuove forme di impiego: esperimenti locali di flexicurity in Europa, Milano: F. Angeli, 2009.
- Regini M., Sabel C.F., Strategie di riaggiustamento industriale, Bologna: Il Mulino, 1989.

- Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna: Il Mulino, 2002.
- Riggs J.L., *Production Systems: Planning, Analysis, and Control*, New York: John Wiley and Sons, 1970.
- Rosow J.M., The growing role of professional and scientific personnel, in P. Pigors, C. A. Myers, F. T. Malm (eds.), *Management of Human Resources*, New York: McGraw-Hill, 1969.
- Rossi A., Il corporate crime: analisi dei tratti qualificanti e strategie di contrasto, in D. Brunelli (a cura di), *Studi in onore di Franco Coppi*, Torino: Giappichelli, 2001.
- Rugafiori P., *La capitale dell'automobile. Imprenditori, cultura e società a Torino*, Venezia: Marsilio, 1999.
- Saba A., *Il modello italiano: la specializzazione flessibile e i distretti industriali*, Milano: F. Angeli, 1997.
- Selznick A., *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, New York: Harper & Row, 1957.
- Semenza R., *Le trasformazioni del lavoro: flessibilità, disuguaglianze, responsabilità dell'impresa*, Roma: Carocci, 2004.
- Saba A., *Il modello italiano. La «specializzazione flessibile» e i distretti industriali*, Milano: Franco Angeli, 1995.
- Sabel C.F., *Work and Politics. The Division of Labour in Industry*, Cambridge: Cambridge U.P., 1983.
- Sabel C.F., Zeitlin J., Historical alternatives to mass production: politics, markets and technology in nineteenth-century industrialization, *Past and Present*, n. 108.
- Saltzman A., *Downshifting: Revisiting Success on a Slower Track*, New York: Basic Books, 1991.
- Savona E.U., Di Nicola A., Vettori B., *Gli infortuni sul lavoro. Dall'analisi delle cause alla loro prevenzione*, Milano: Franco Angeli, 2008.
- Schor J.B., *The Overworked American: The Unexpected Decline of Leisure*, New York: Basic Books, 1992.
- Sennett R., *L'uomo flessibile: le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano: Feltrinelli, 2001.
- Signorelli A., *L'altra faccia della medaglia. Il punto di vista dei lavoratori su part-time e flessibilità*, Milano: Franco Angeli, 2004.
- id., *Lavoro e politiche di genere. Strategie e strumenti per una nuova divisione del lavoro sociale*, Milano: Franco Angeli, 2007.
- Silveri M., Pessa P., *L'Europa delle automobili. Viaggio tra relazioni industriali, orari e organizzazione del lavoro dell'industria automobilistica europea*, Roma: Ediesse, 1990.
- Simon H. A., *Administrative Behavior*, New York: MacMillan, 1947.

- Smith M., Beck J., Cooper C.L., Cox C., Ottaway D., Talbot R., *Introducing Organizational Behavior*, London-Basingstoke: The MacMillan Press, 1982.
- Spina G., *La gestione dell'impresa. Organizzazione, processi decisionali, marketing, acquisti e supply chain*, Milano: Rizzoli Etas, 2012.
- Stammers R.B., Sheppard A., *Task Analysis*, in J. R. Wilson, N. Corlett (eds.), *Evaluation of Human Work: a Practical Ergonomics Methodology*, London: Taylor and Francis, 1995.
- Starr M.K., *Management: A Modern Approach*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1971.
- Sullivan W.M., *Work and Integrity. The crisis and promise of professionalism in America*, San Francisco: Jossey-Bass, 2005.
- Suppiej G., De Cristofaro M., Cester C., *Diritto del lavoro. Il rapporto individuale*, Padova: Cedam, 1998.
- Taylor F.W., *The Principles of Scientific Management*, New York: Harper Collins, 1911.
- Testa F., *Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione*, Torino: Giappichelli, 2007.
- Thompson J.D., *L'azione organizzativa*, Roma: ISEDI – Petrini Editore, 1988.
- Thompson P. Jr., *The Nature of Work: an Introduction to Debates on the Labour Process*, London: MacMillan, 1989.
- Tirole J., *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge (MA): MIT Press, 1988.
- Tolliday S., Zeitlin J., *The Automobile Industry and its Workers: Between Fordism and Flexibility*, Cambridge: Polity, 1987.
- Touraine A., *La società post-industriale*, Bologna: Il Mulino, 1970.
- Turner B.S., *Body and Society*, Oxford: Blackwell, 1984.
- Urwick L., *I principi di direzione e la teoria dell'organizzazione*, Milano: Etas Compass, 1968.
- Usai G., *L'efficienza nelle organizzazioni*, Torino: UTET, 1990.
- Varaldo R., *Ristrutturazioni industriali e rapporti fra imprese. Ricerche economico-tecniche sul decentramento produttivo*, Milano: Franco Angeli, 1979.
- Weber M., *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York: Scribner, 1958.
- West Churchman C., Ackoff R.L., Arnoff E.L., *Analysis of the Organization*, in J. A. Litterer (ed.), *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1969.
- White W.H. jr, *The Organization Man*, New York: Simon and Schuster, 1956.
- Williams K., Cutler T., Williams J., Haslam C., *The end of mass production?*, *Economy and Society*, vol. 16, n. 3.
- Williamson O.E., *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press, 1985.
- Wilson F., *Lavoro e organizzazioni*, Bologna: Il Mulino, 2004.

Wilson J.R., Corlett N., Evaluation of Human Work: a Practical Ergonomics Methodology, London: Taylor and Francis, 1995.

Witt de G., Le fabbriche e il mondo. L'Olivetti industriale nella competizione globale (1950-1990), Milano: F. Angeli, 2005.

Wood S., Between fordism and flexibility?: The case of the U.S. car industry, in R. Hyman, W. Streeck, New Technology and Industrial Relations, Oxford: Basil Blackwell, 1988.

Zamagni V., Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea. Breve storia economica dell'Europa contemporanea, Bologna: Il Mulino, 1999.

Zingarelli P.G., I problemi dell'organizzazione flessibile del lavoro e le nuove politiche sindacali. Il caso "Saturno", tesi di laurea, Università degli Studi di Torino, A.A. 1987-1988, relatore Romano Alquati.