

A1.1 L'approccio alla prevenzione attraverso il d.lgs.. 626/94 per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori.

La filosofia del d.lgs.. n. 626/94 in riferimento alla organizzazione di un Sistema di Prevenzione aziendale, alle procedure di lavoro, al rapporto uomo-macchina e uomo ambiente/sostanze pericolose, alle misure generali di tutela della salute dei lavoratori e alla valutazione dei rischi.

A1.1.1. Gli obblighi generali della legislazione comunitaria di tutela; una nuova cultura gestionale ed organizzativa

Per comprendere la filosofia prevenzionistica del Decreto Legislativo 19 settembre 1994 n. 626 recante "Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE e 2003/18/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro" è necessario affrontare preliminarmente il diritto comunitario, del quale costituisce la diretta trasposizione nell'ordinamento nazionale.

Il quadro comunitario della legislazione di tutela della sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro **si fonda su alcuni obblighi generali che costituiscono altrettanti principi fondamentali**, i quali svolgono una duplice funzione:

1) forniscono gli indirizzi di fondo alla legislazione comunitaria tecnica o di dettaglio (le direttive particolari di cui all'art. 16 e allegato della direttiva 89/391);

2) **individuano i principi inderogabili che le legislazioni di attuazione delle direttive negli ordinamenti nazionali debbono rispettare in ogni caso.**

Tali principi sono stati espressi con la formula riassuntiva della c.d. nuova cultura della prevenzione, formula parziale e fuorviante (la cultura della prevenzione infatti è una sola, e si snoda, senza soluzione di continuità, dagli anni '50 ad oggi, attraverso la preziosa guida interpretativa fornita dalla giurisprudenza di legittimità), perché più che di nuova cultura della prevenzione, si tratta di **nuova cultura gestionale ed organizzativa, il cui oggetto, nei suoi tratti fondamentali, non è cambiato: i principi generali della prevenzione delineati dal diritto comunitario coincidono con quelli desumibili dall'art. 32 della Costituzione, dall'articolo 2087 del Codice civile, dall'articolo 4 del D.p.r. n. 547/55..** La novità non è nella cultura della prevenzione, ma nell'imposizione di un nuovo modello di impresa, l'impresa sicura, che è tale nella misura in cui fa propri gli obblighi prevenzionistici di tutte le norme di legge vigenti, incluse quelle più remote, attraverso l'adozione di un sistema minimo di gestione organizzata della sicurezza.

I principi generali comunitari

Dapprima tali principi fondamentali vengono individuati dall'art. 5 della Direttiva del Consiglio Dir. 89/391/CEE del 12 giugno 1989 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (pubblicata nella G.U.C.E. 29 giugno 1989, n. L 183, entrata in vigore il 19 giugno 1989.n. 89/91), e riassumono quella che può definirsi **l'obbligazione generale di sicurezza** (da cui deriva il nucleo di principi fondamentali del D. Lgs. n. 626/94, espressi dalle misure generali di tutela di cui all'art. 4 dello stesso decreto):

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori
di Rolando Dubini***

Articolo 5 - Disposizioni generali

1. Il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro.

2. Qualora un datore di lavoro ricorra, in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, a competenze (persone o servizi) esterne all'impresa e/o allo stabilimento, egli non è per questo liberato dalle proprie responsabilità in materia.

3. Gli obblighi dei lavoratori nel settore della sicurezza e della salute durante il lavoro non intaccano il principio della responsabilità del datore di lavoro.

4. La presente direttiva non esclude la facoltà degli Stati membri di prevedere l'esclusione o la diminuzione della responsabilità dei datori di lavoro per fatti dovuti a circostanze a loro estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le conseguenze dei quali sarebbero state comunque inevitabili, malgrado la diligenza osservata.

Gli Stati membri non sono tenuti ad esercitare la facoltà di cui al primo comma.

L'art. 6 della direttiva quadro (in gran parte trasposto nell'articolo 3 del d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626) prevede poi più dettagliate misure o indicazioni generali, le quali, coordinate con le rimanenti disposizioni dell'insieme del contesto normativo risultano di particolare pregnanza prescrittiva :

Articolo 6 - Obblighi generali dei datori di lavoro

1. Nel quadro delle proprie responsabilità il datore di lavoro prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, d'informazione e di formazione, nonché l'approntamento di un'organizzazione e dei mezzi necessari.

Il datore di lavoro deve provvedere costantemente all'aggiornamento di queste misure, per tener conto dei mutamenti di circostanze e mirare al miglioramento delle situazioni esistenti.

2. Il datore di lavoro mette in atto le misure previste al paragrafo 1, primo comma, basandosi sui seguenti principi generali di prevenzione:

- a) evitare i rischi;
- b) valutare i rischi che non possono essere evitati;
- c) combattere i rischi alla fonte;
- d) adeguare il lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne la concezione dei posti di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro e dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare per attenuare il lavoro monotono e il lavoro ripetitivo e per ridurre gli effetti di questi lavori sulla salute.
- e) tener conto del grado di evoluzione della tecnica;
- f) sostituire ciò che è pericoloso con ciò che non è pericoloso o che è meno pericoloso;
- g) programmare la prevenzione, mirando ad un complesso coerente che integri nella medesima la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro;
- h) dare la priorità alle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;
- i) impartire adeguate istruzioni ai lavoratori.

3. Fatte salve le altre disposizioni della presente direttiva, il datore di lavoro, tenendo conto della natura delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento, deve:

- a) valutare i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici e nella sistemazione dei luoghi di lavoro.

A seguito di questa valutazione, e se necessario, le attività di prevenzione, i metodi di lavoro e di produzione adottati dal datore di lavoro devono:

- garantire un miglior livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori;
- essere integrate nel complesso delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento e a tutti i livelli gerarchici;
- b) quando affida dei compiti ad un lavoratore, tener conto delle capacità dello stesso in materia di sicurezza e salute;
- c) far sì che la programmazione e l'introduzione di nuove tecnologie formino oggetto di consultazioni con i lavoratori e/o i loro rappresentanti, per quanto riguarda le conseguenze sulla sicurezza e la salute dei lavoratori, connesse con la scelta delle attrezzature, la riorganizzazione delle condizioni di lavoro e l'impatto dei fattori dell'ambiente di lavoro;
- d) prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni possano accedere alle zone che presentano un rischio grave e specifico.

4. Fatte salve le altre disposizioni della presente direttiva, quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese, i datori di lavoro devono cooperare all'attuazione delle disposizioni relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute, e, tenuto conto della natura delle attività, coordinare i metodi di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, informarsi reciprocamente circa questi rischi e informarne i propri lavoratori e/o i loro rappresentanti.

5. Le misure relative alla sicurezza, all'igiene e alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori.

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori**
di Rolando Dubini*

Tale contesto ha origine nell'articolo 137 del Trattato Ce che definisce obiettivi e filosofia della legislazione comunitaria, cui deve conformarsi la legislazione nazionale di recepimento (la finalità del **miglioramento**):

Articolo 137 Trattato CE (articolo modificato dal Trattato di Nizza 2001)
1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136, **la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:**
a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori;
b) condizioni di lavoro;
c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori;[...]
e) informazione e consultazione dei lavoratori;
f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il 5;[...]
i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro [...];
2. A tal fine il Consiglio: [...]
b) **può adottare nei settori di cui al 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro.** Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.[...]
4. Le disposizioni adottate a norma del presente articolo:
[...] — **non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con il presente trattato, che prevedano una maggiore protezione.[...]**

Il principio della obbligatoria generalizzazione delle strategie di prevenzione

L'art. 2 della Direttiva 89/391 [direttiva quadro] prevede un principio di grande rilevanza prevenzionistica: il "**principio della obbligatoria generalizzazione delle misure di prevenzione**":

Articolo 2 - Campo di applicazione
1. La presente direttiva concerne **tutti i settori d'attività privati o pubblici** (attività industriali, agricole, commerciali, amministrative, di servizi, educative, culturali, ricreative, ecc.).
2. La presente direttiva non è applicabile quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel pubblico impiego, per esempio nelle forze armate o nella polizia, o ad alcune attività specifiche nei servizi di protezione civile vi si oppongono in modo imperativo.
In questo caso, **si deve vigilare affinché la sicurezza e la salute dei lavoratori siano, per quanto possibile, assicurate, tenendo conto degli obiettivi della presente direttiva**

La norma prevede l'obbligatoria estensione del sistema di sicurezza e prevenzione a tutti i settori d'attività, compresi i servizi e le pubbliche amministrazioni (salve le eccezioni di cui al comma 2, forze armate, polizia, protezione civile). La forza propulsiva del principio ha prodotto risultati interessanti, inducendo un effetto conformativo generalizzato ed omogeneo capace di smuovere, seppur parzialmente e in modo non del tutto soddisfacente perfino la pubblica amministrazione italiana, che peraltro non è stata un modello di pronto, efficiente ed efficace adeguamento alle nuove disposizioni.

Giurisprudenza

La Suprema Corte (Cassazione penale, Sez. III - Sentenza n. 36981 del 12 ottobre 2005 (u.p. 24 giugno 2005) - Pres. Savignano - Est. Fiale - P.M. (Conf.) Meloni - Ric. Torchio) ha sottolineato che **«il legislatore, con il d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626, ha recepito compiutamente il modello di "impresa sicura" di derivazione comunitaria (art. 118 del Trattato istitutivo della C.E.E. e direttiva quadro 391/ 89), introducendo una normativa omogenea in tema di sicurezza e di salute di lavoro, estesa a tutti i settori di attività, compresi quelli aventi natura pubblica»** (in linea, peraltro, con il principio - già affermato in precedenza - «della generale applicabilità della normativa della prevenzione degli infortuni e dell'igiene del lavoro anche al settore pubblico, compreso lo Stato e gli altri enti territoriali, a prescindere dall'esercizio, da parte loro, di un'attività di impresa»), ed **ha, in particolare, «messo sullo stesso piano i datori di lavoro del settore pubblico e quelli del settore privato, accomunandoli nell'obbligo, in via generale indifferenziato, dell'attuazione degli obblighi di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro».**

A1.1.2 La filosofia del d.lgs. n. 626/94: misure generali di tutela

Nel dare attuazione ai principi generali che promanano dall'ordinamento comunitario, gli stati membri hanno dovuto modificare e riadattare il diritto interno, in misura peraltro assai meno perspicua di quanto si è voluto far credere, dal punto di vista degli obblighi sostanziali.

La disposizione di attuazione italiana della Direttiva n. 89/391, il d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626 e successive modifiche e integrazioni, sul piano dei principi generali, ha più che altro esplicitato le norme fondamentali già contenute nelle disposizioni codicistiche dell'articolo 2087 del codice civile (**obbligo della massima sicurezza tecnologicamente fattibile, ovvero della massima sicurezza tecnica, organizzativa e procedurale concretamente fattibile**) e costituzionali di cui all'art 32 della Costituzione (**priorità del diritto fondamentale, e sociale, alla salute**) e 41 comma 2 (**limiti all'iniziativa economica privata che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana**).

Un efficace riepilogo degli obblighi generali recepiti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali di cui all'ordinamento nazionale trova compiuta e pregevole sintesi nell'elenco gerarchicamente ordinato delle misure generali di tutela di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 626/94, che configurano la tavola della legge di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro e, contemporaneamente, una **dichiarazione dei diritti fondamentali in materia di salute e sicurezza**:

Art. 3 Misure generali di tutela

1. Le misure generali per la protezione della salute e per la sicurezza dei lavoratori sono:

- a) valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza;
- b) eliminazione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e, ove ciò non è possibile, loro riduzione al minimo;
- c) riduzione dei rischi alla fonte;
- d) programmazione della prevenzione mirando ad un complesso che integra in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive ed organizzative dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro;
- e) sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso;
- f) rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, anche per attenuare il lavoro monotono e quello ripetitivo;
- g) priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;
- h) limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio;
- i) utilizzo limitato degli agenti chimici, fisici e biologici, sui luoghi di lavoro;
- l) controllo sanitario dei lavoratori in funzione dei rischi specifici;
- m) allontanamento del lavoratore dall'esposizione a rischio, per motivi sanitari inerenti la sua persona;
- n) misure igieniche;
- o) misure di protezione collettiva ed individuale;
- p) misure di emergenza da attuare in caso di pronto soccorso, di lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori e di pericolo grave ed immediato;
- q) uso di segnali di avvertimento e di sicurezza;
- r) regolare manutenzione di ambienti, attrezzature, macchine ed impianti, con particolare riguardo ai dispositivi di sicurezza in conformità alla indicazione dei fabbricanti;
- s) informazione, formazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori ovvero dei loro rappresentanti, sulle questioni riguardanti la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro;
- t) istruzioni adeguate ai lavoratori.

2. Le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori.

Le tesi di chi sostiene la genericità e la sostanziale irrilevanza giuridica delle indicazioni contenute nell'art. 3 del D. Lgs n. 626, anche perché non sanzionate direttamente, peccano di incomprensione profonda della logica dell'ordinamento, che proprio a partire dai principi fondamentali di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 626/94 innerva la sua struttura complessa, articolata, e generalmente sanzionata penalmente.

A tali osservatori sfugge inoltre la precisa circostanza per cui **l'art. 3 del d.lgs. n. 626/94 è in realtà sanzionato indirettamente, in quanto ognuno dei principi in esso indicati trova molteplici riscontri in numerose e diverse disposizioni del d.lgs. n. 626/94**, un "organismo" normativo in continua crescita, alimentato dalle sempre più numerose direttive particolari emanate ai sensi della direttiva quadro n. 89/391.

Inoltre non si è considerata un'altra circostanza relevantissima, ovvero che l'art. 3 del d.lgs. n. 626/94 è collegato direttamente all'art. 6 della direttiva quadro, e ai principi che da essa scaturiscono, in modo tale da assumere "il pregnante significato di **norma di esplicitazione, nell'ordinamento interno, di norme/principi fondamentali dell'ordine pubblico comunitario**" (B. Causo), tra l'altro vincolanti per l'interprete, ai sensi dell'articolo 12 delle preleggi al codice civile..

Ciò però è ben lungi dal comportare un ribaltamento del sistema formale delle fonti. La crescente influenza quantitativa e qualitativa delle fonti comunitarie sulla disciplina prevenzionistica interna avviene infatti in perfetta e armonica continuità con il tutt'ora imprescindibile e cardinale principio di cui all'articolo 2087 c.c. e, prima ancora, di cui alla disposizione costituzionale di riferimento, l'articolo 32 che individua la salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività.

Tali disposizioni non solo restano e costituiscono le architravi del sistema delle fonti in materia, ma conferiscono ai principi generali comunitari contenuti nella direttiva quadro un sigillo costituzionale imprescindibile nell'ambito del sistema di garanzie e diritto di cui alla costituzione italiana, norma fondamentale dell'ordinamento interno, a fronte della quale la direttiva opera, inevitabilmente, come fonte collaterale, complementare e integrativa, ma mai sovraordinata.

Certamente è vero che i **principi generali** (impropriamente denominati, da un legislatore disattento, "misure generali") contenuti dall'art. 3 del d.lgs. n. 626 costituiscono norma di attuazione di principi propri dell'ordinamento comunitario, e in quanto tali il criterio orientativo fondamentale e privilegiato per le istituzioni comunitarie (Commissione e Corte di giustizia) al fine di controllare l'esatto e completo recepimento delle direttive comunitarie da parte degli Stati Membri (con la procedura di infrazione prevista dal Trattato, attraverso interventi provocati da questioni pregiudiziali, o da denunce di cittadini europei contro il proprio stato nazionale inadempiente degli obblighi comunitari di tempestivo, corretto ed esauriente recepimento delle direttive comunitarie).

In Italia fino all'emanazione del d.lgs. n° 626/94 era prevalente una concezione della prevenzione che non era affatto fondata sul concetto di sicurezza oggettiva (come se fosse possibile separare la sicurezza oggettiva-tecnica, dalla sicurezza soggettiva, organizzativa e procedurale, legate l'una all'altra in modo indissolubile), quanto piuttosto su un sistema prescrittivo assai pregevole e ancor oggi insuperato, ma che ignorava la dimensione gestionale della sicurezza, e non imponeva obbligatoriamente un modello di impresa sicura orientato alla gestione organizzata, efficace, efficiente e partecipata della salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro.

A fronte poi di una costituzionale incapacità delle aziende e degli enti pubblici di gestire le tematiche di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro, si frapponeva un sistema ispettivo (ispettorato del lavoro ed Enpi) che privilegiava l'aspetto antinfortunistico, ignorando in gran parte l'aspetto igienico, e che si dimostrava incapace di far fronte in modo adeguato alla domanda di salute e sicurezza emergente dai luoghi di lavoro, anche per gravi carenze di organico e di mezzi, che si sono trasmesse, immutate, agli organi di vigilanza delle Asl che hanno sostituito i servizi ispettivi delle Direzioni del lavoro nel compito di indurre le imprese al rispetto delle norme di sicurezza.

Non va tuttavia dimenticato **l'obbligo prezioso, imposto dall'art. 4 del d.P.R. n. 547/55 di rendere i lavoratori edotti dei rischi cui erano soggetti, e l'art. 5 del d.P.R. n. 547/55 che obbliga i lavoratori a contribuire attivamente alla sicurezza propria ed altrui che anticipa la dimensione soggettiva della prevenzione** attribuita, con un clamoroso errore di prospettiva storica, al solo d.lgs. n. 626/94.

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs.. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori**
di Rolando Dubini*

Non sembra cogliere l'aspetto principale del problema la tesi, sostenuta solo dopo l'emanazione del d.lgs.. n. 626/94, che il modello di legislazione emanata a partire dagli anni '50 era funzionale ad un'organizzazione delle attività lavorative ispirata al principio "comanda e controlla": il modello era, in realtà, disegnato su misura per la realtà sociale italiana, fondata su una quasi connaturata incapacità di funzionare secondo regole prestabilite e finalizzate **all'attuazione delle misure di prevenzione per tutelare l'integrità fisica e morale, la salute del lavoratore, come imposto, quale valore supremo di tutela del fattore più nobile della produzione, l'uomo-lavoratore, dagli articoli 32 della Costituzione e 2087 del codice civile.**

I problemi veri della prevenzione non hanno alcuna attinenza con presunte, e peraltro mai dimostrate, carenze concettuali delle norme antecedenti il (taumaturgico?) d.lgs.. n. 626/94, quanto per una cronica debolezza della cultura della sicurezza, estranea, ancor oggi, al mondo dell'istruzione obbligatoria e superiore, nonché universitaria, e per una cultura organizzativa e gestionale delle aziende impermeabile al nuovo, all'innovazione, alla dimensione sociale e alle conseguenti responsabilità connesse all'attività imprenditoriale.

Giova poi sottolineare ancora una volta la difficoltà e la sporadicità degli interventi degli organi di vigilanza, l'ispettorato del lavoro prima, i servizi di prevenzione delle Asl poi, che riescono a individuare le problematiche più rilevanti di violazione di fondamentali obblighi di prevenzione e protezione in casi purtroppo percentualmente troppi limitati vista **la drammatica carenza di organico dei servizi ispettivi.** Il modello è risultato inadeguato, dunque, anche per la **incredibile limitatezza delle risorse destinate dallo Stato alle strutture di vigilanza.**

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori
di Rolando Dubini***

Gran parte del novecento è stato dominato dal modello produttivo fordista, poi presto estesosi a tutta l'industria manifatturiera. Con il termine fordismo ci si riferisce comunemente a un insieme di regole riguardanti l'organizzazione della produzione, in particolare il ruolo della manodopera, gli obiettivi dell'attività produttiva e le modalità di risoluzione dei conflitti. I metodi fordisti risultano quindi dalla combinazione di alcuni elementi: 1. l'organizzazione produttiva taylorista, 2. la meccanizzazione spinta dei processi produttivi (in seguito all'introduzione della catena di montaggio), 3. la standardizzazione dei prodotti finali.

Il taylorismo, fondato sui principi del "management scientifico" sviluppati da Frederick Winslow Taylor, comporta una profonda razionalizzazione dell'attività produttiva, sviluppando la divisione del lavoro nella direzione di una distinzione netta (separazione) tra progettazione ed esecuzione dei compiti, ossia sulla separazione tra coloro che organizzano l'attività produttiva (ingegneri ecc.), e coloro che la svolgono (manodopera semispecializzata ecc.).

Dunque un punto di vista tecnico il fordismo si connota come il frutto di un'elaborazione di elementi in parte precedenti (scientificità del lavoro e del processo produttivo: Taylor; standardizzazione e intercambiabilità dei componenti: *American system of manufacturing*) e in parte innovativi: integrazione verticale; economie di scala. Nel 1913 Henry Ford, creatore dell'omonima casa produttrice di automobili, lanciò il *Five Dollar Day* e introdusse la catena di montaggio, e creò anche un dipartimento sociale, incaricato di informare la direzione sui più disparati aspetti della vita dei suoi lavoratori, dallo stato civile agli svaghi, dai debiti ai vizi (Gartman D., *Auto Slavery. The Labor Process in the American Automobile Industry, 1897-1950*, New Brunswick/London, Rutgers University Press, 1986, p. 207). Nel novecento il fordismo suppone un'organizzazione senza precedenti. Un'organizzazione che prevede la misurabilità dello sforzo nel tempo, la formalizzazione delle mansioni e la loro sincronizzazione. Un'organizzazione che esce dal contesto in cui nasce –la fabbrica, la grande fabbrica- e informa di sé l'esterno, la società *tout court* investendo tutti i campi dell'agire collettivo. L'organizzazione ha un ruolo centrale: emerge una funzione aziendale centrale cui è demandato il compito di organizzare la produzione, il *management*, gli Uffici Tempi e Metodi.

I cambiamenti imposti dall'applicazione di questi nuovi schemi organizzativi incontrarono inizialmente la resistenza dei sindacati: alla fine, con un ristretto numero di imprenditori, tra i quali Henry Ford, fu raggiunto un compromesso che prevedeva il riconoscimento ai lavoratori di una parte degli utili derivanti dalla razionalizzazione e dall'intensificazione del lavoro.

L'approccio fordista riuscì ad abbinare la produzione in serie o di massa, resa possibile dal progresso tecnico, con il consumo di massa, in quanto iniziò a considerare i lavoratori non soltanto come un fattore di produzione, ma anche come consumatori dei prodotti finali. Da un po' di anni a questa parte alcuni studiosi hanno elaborato, sotto l'onda d'urto del c.d. Modello giapponese, o toyotismo, sofisticate narrazioni che metterebbero in luce una trasformazione epocale del modo di lavorare, per alcuni addirittura dotato di virtù salvifiche e taumaturgiche, che avrebbe profondamente riorganizzato il sistema produttivo, riducendo le dimensioni aziendali ed externalizzando la produzione. Secondo alcuni questo avrebbe portato ad un, presunto, declino inesorabile ad una crisi del modello organizzativo fordista-taylorista. Ciò però sembra in contraddizione con l'osservazione diretta della realtà produttiva, nella quale non di rado le aziende che reggono sul mercato sono proprio quelle che continuano a produrre secondo questo schema che si presume in crisi, ed inoltre il modello fordista resta predominante a livello mondiale, con diversa dislocazione geografica, dirottato sempre più verso le aree asiatiche. Il "toyotismo" è la realizzazione dei "principi organizzativi del fordismo in una condizione di prerogative manageriali illimitate" (Jürgens in "Quaderni di sociologia", n. 34, 1988, p. 121). Non è affatto il superamento della parcellizzazione e della meccanizzazione della produzione; è bensì la combinazione di questi principi, la cui classica configurazione è rappresentata dalla linea taylorista-fordista (niente affatto abbandonata), con una rinnovata attenzione per il "fattore umano" da **coinvolgere quanto più possibile totalmente grazie non al superamento, ma al perfezionamento** dell'organizzazione tayloristica della produzione. Ciò è possibile solo con un'ulteriore e più intensa evoluta gestione della forza-lavoro: la direzione è del superamento della c.d. **rigidità della forza-lavoro**. Il vantaggio sui costi derivante dalla maggiore efficienza dell'organizzazione produttiva delle imprese giapponesi non è dovuto ad un più alto grado di automazione, bensì alla loro capacità di controllo globale della forza lavoro nel processo produttivo e alla estrema flessibilità nel suo uso. Principio supremo del sistema toyotista è il cosiddetto **just-in-time** o "zero-scorte", che minimizza le scorte di **lavoro e di materiale**. Molteplici ne sono le conseguenze: massima saturazione dei tempi; carichi aperti verso l'alto con tendenza sistematica a prestazioni speciali ed extra; impiego di manodopera al di sotto dello strettamente indispensabile in modo da assicurare sia l'intensificazione del lavoro sia lo straordinario "strutturale"; recupero sistematico della produzione perduta ed eliminazione collettiva dell'errore; ulteriore intensificazione delle prestazioni a causa dell'attribuzione dei compiti di manutenzione e controllo qualità agli addetti alla produzione diretta (non certo ricomposizione delle mansioni e superamento della divisione del lavoro); estrema mobilità dei lavoratori. Tutto ciò va nella direzione di **intensificare prolungare** le prestazioni, combinando così efficacemente elevata produttività e, se necessario, prolungamento dell'orario di lavoro. Il "modello giapponese" rafforza al massimo nei lavoratori il "senso di appartenenza all'azienda", incentivando la partecipazione ai circoli di qualità o gli impegni di formazione professionale.

Lo stesso concetto di qualità del prodotto, che sarebbe il modello organizzativo oggi predominante, come condizione delle scelte manageriali, è in realtà assai più spesso un obbligo imposto da norme di derivazione comunitaria e di legge assai più numerose e severe rispetto al passato, che prescrivono requisiti ai prodotti tali da imporre forzatamente la qualità. Peraltro le stesse c.d. "procedure di autocontrollo" e gli "adattamenti just in time" della produzione appaiono di assai esile consistenza nelle aziende italiane (ma assai più pregnanti nelle multinazionali straniere), se non imposte da mercati specifici o assai più spesso, da clienti, non di rado esteri, giustamente esigenti. Quanto alla partecipazione attiva dei lavoratori al processo produttivo, escluse poche eccezioni, resta, nei fatti, un obiettivo ben lungi dall'essere raggiunto e dall'avere quell'applicazione generalizzata che è doverosa e obbligatoria in base alle direttive comunitarie e al d.lgs. n. 626/94.

Il modello di prevenzione cambia sotto l'incalzare della spinta europea, una istituzione che consente oggi di dare attuazione a tutte le potenzialità preventive insite negli artt. 32 Cost. e 2087 c.c., e nei Decreti degli anni '50, e che impone al nostro paese sempre più la programmazione della prevenzione, che include il concetto di sicurezza partecipata.

Ma tutto ciò, e questo va detto, non ha scalfito in maniera decisiva il sempre preoccupante andamento infortunistico nazionale e le patologie da lavoro, che anzi sembrano in aumento.

Il punto di partenza, lo snodo decisivo dell'impresa sicura che attua compiutamente il sistema di gestione della sicurezza imposto dall'ordinamento prevenzionistico, è costituito dalla **valutazione dei rischi lavorativi (connessi alle mansioni effettivamente svolte) e dalla politica aziendale obbligatoria del miglioramento continuo, effettivo ed efficace, della salute e sicurezza sul lavoro: questa combinazione costituisce il fulcro della filosofia della prevenzione dettata dalla Direttiva CEE 89/391, recepita con il d.lgs. 626/94.**

Una filosofia, come ripete la direttiva 89/391/Cee, che intende se stessa come **processo partecipato**: il datore di lavoro, per procedere alla valutazione dei rischi, che sarà poi formalizzata in un documento, deve infatti avvalersi di persone che per capacità professionali, conoscenze tecniche specifiche o per il ruolo svolto, siano in possesso della necessaria competenza.

Tutto questo in un contesto nel quale la legislazione regolativa comunitaria in materia di salute e sicurezza sempre più introduce standard tecnici e procedurali uniformi, e costituisce un tentativo, di grande valore, di razionale politica di prevenzione il cui costo, proprio perché uniformemente distribuito, ha l'obiettivo di evitare che la concorrenza all'interno del mercato europeo si svolga in modo sleale a danneggiando la vita e la salute dei lavoratori.

Questa decisa e decisiva filosofia partecipativa è il cuore della direttiva-quadro n° 89/391, ai sensi della quale, nei considerando, è previsto che **"per garantire un migliore livello di protezione è necessario che i lavoratori e/o i loro rappresentanti siano informati circa i rischi per la sicurezza e la salute e circa le misure occorrenti per ridurre o sopprimere questi rischi; ... è inoltre indispensabile che essi siano in grado di contribuire, con una partecipazione equilibrata, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, all'adozione delle misure di prevenzione"**.

Il legislatore comunitario definisce poi all'art. 3 lett. c della direttiva 89/391 come *"rappresentante dei lavoratori il quale ha una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori qualsiasi persona eletta, scelta o designata, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, per rappresentare i lavoratori per quanto riguarda i problemi della protezione della loro sicurezza e salute durante il lavoro"*.

Il d.lgs. n. 626/94 ha recepito il dettato comunitario, conferendo all'Rls una funzione cardine per una gestione efficace della prevenzione in azienda, funzione peraltro ancora troppo sottovalutata nelle realtà aziendali, dove spesso è vissuta in modo formale e superficiale.

A1.1.3. Sicurezza tecnica e sicurezza gestionale tra d.P.R. n. 547/5, d.P.R. n. 164/56, d.P.R. n. 303/56, d.lgs. n. 626/94: le aporie e le contraddizioni del cosiddetto nuovo approccio

Fin dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo 19 settembre 1994 n. 626 ha avuto modo di svilupparsi in modo quasi uniforme, fuori dall'ambito dei giuristi, una ampia pubblicistica che, assai spesso dimentica della gerarchia delle fonti del diritto, ha contrapposto il Decreto Legislativo n. 626/94, come legge preminente e prevalente, ai pur vigenti Decreti n. 547/55, 164/56, 303/56, ritenuti norme "vecchie e superate" ecc.

Secondo certi autori il conseguente recepimento di molteplici direttive comunitarie nel d.lgs. n. 626/1994, e nel d.lgs. n. 494/1996, ha rappresentato una «svolta storica» nell'approccio al sistema di prevenzione infortuni e malattie professionali all'interno dei contesti produttivi.

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs.. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori**
di Rolando Dubini*

In linea generale si è scritto, ad esempio, di superamento della visione «tecnicistica» e «meccanicistica» della prevenzione che caratterizzava la normativa precedente.

In realtà tali considerazioni appaiono estranee ad una interpretazione giuridicamente fondata, visto che il legislatore ha confermato la piena validità delle norme degli anni cinquanta:

d.lgs.. n. 626/94 - art. 98 Norma finale - 1. *Restano in vigore, **in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto**, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni ed igiene del lavoro*

Più che di superamento deve parlarsi di approfondimento e di sviluppo di alcuni aspetti più generali, organizzativo-gestionali, della prevenzione e protezione, e per altro verso di assoluta continuità concettuale tra i precetti prevenzionistici dei pionieristi decreti degli anni '50 e il D. Lgs. n. 626/94.. Infatti, data la simultanea vigenza di norme precedenti e norme recenti, parlare in termini di superamento è non solo concettualmente errato, ma anche giuridicamente sbagliato, pericoloso e profondamente fuorviante, perché può indurre, erroneamente, a pensare che i decreti precedenti siano una sottospecie di norma, quando in realtà sono norme primarie, sanzionate penalmente e inderogabili, tanto quanto il d.lgs.. n. 626/94 (anzi, non di rado più frequentemente violate).

I d.P.R. n. 547/1955, n. 303/ 1956, n. 164/1956 certamente si caratterizzano per un modello di protezione che presenta una forte connotazione «oggettiva», che si pone l'obiettivo di tutelare l'integrità psicofisica dei lavoratori, e di chiunque possa essere presente sul luogo di lavoro, attraverso un ampio ed articolato reticolo di misure tecniche di protezione.

Ma affermare che ciò sarebbe avvenuto senza la benché minima considerazione dell'importanza del fattore umano (come pur è stato fatto) rappresenta una negazione ingiustificata dell'esplicito dettato delle norme degli anni 50, le quali contengono disposizioni del tutto equivalenti a quelle del d.lgs.. n. 626/94.

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori**
di Rolando Dubini*

1) d.P.R. n. 547/55 art. 4. Obblighi dei datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti.

I datori di lavoro, i dirigenti ed i preposti che eserciscono, dirigono o sovrintendono alle attività indicate all'art. 1, devono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze:

- a) attuare le misure di sicurezza previste dal presente decreto;
- b) **rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza le norme essenziali di prevenzione mediante affissione, negli ambienti di lavoro, di estratti delle presenti norme o, nei casi in cui non sia possibile l'affissione, con altri mezzi;**
- c) disporre ed esigere che i singoli lavoratori osservino le norme di sicurezza ed usino i mezzi di protezione messi a loro disposizione.

6. Doveri dei lavoratori.

I lavoratori devono:

- a) osservare, oltre le norme del presente decreto, le misure disposte dal datore di lavoro ai fini della sicurezza individuale e collettiva;
- b) usare con cura i dispositivi di sicurezza e gli altri mezzi di protezione predisposti o forniti dal datore di lavoro;
- c) segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o ai preposti le deficienze dei dispositivi e dei mezzi di sicurezza e di protezione, nonché le altre eventuali condizioni di pericolo di cui venissero a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza e nell'ambito delle loro competenze e possibilità, per eliminare o ridurre dette deficienze o pericoli;
- d) non rimuovere o modificare i dispositivi e gli altri mezzi di sicurezza e di protezione senza averne ottenuta l'autorizzazione;
- e) non compiere, di propria iniziativa, operazioni o manovre che non siano di loro competenza e che possano compromettere la sicurezza propria o di altre persone.

2) d.P.R. n. 303/56 art. 4. Obblighi dei datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti

I datori di lavoro, i dirigenti e i preposti che esercitano, dirigono o sovrintendono alle attività indicate all'art. 1, devono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze:

- a) attuare le misure di igiene previste nel presente decreto;
- b) **rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza i modi di prevenire i danni derivanti dai rischi predetti;**
- c) fornire ai lavoratori i necessari mezzi di protezione;
- d) disporre ed esigere che i singoli lavoratori osservino le norme di igiene ed usino i mezzi di protezione messi a loro disposizione.

5. Obblighi dei lavoratori

I lavoratori devono:

- a) osservare, oltre le norme del presente decreto, le misure disposte dal datore di lavoro ai fini dell'igiene;
- b) usare con cura i dispositivi tecnico-sanitari e gli altri mezzi di protezione predisposti o forniti dal datore di lavoro;
- c) segnalare al datore di lavoro, al dirigente o ai preposti le deficienze dei dispositivi e dei mezzi di protezione suddetti;
- d) non rimuovere o modificare detti dispositivi e mezzi di protezione, senza averne ottenuta l'autorizzazione.

3) d.P.R. n. 164/1956 art. 3. Soggetti delle norme

All'osservanza delle norme del presente decreto sono tenuti coloro che esercitano le attività indicate all'art. 1 e, per quanto loro spetti e competa, i dirigenti, i preposti ed i lavoratori in conformità agli articoli 4, 5 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547.

I critici approfondiscono le proprie tesi sostenendo che in rapporto ai risultati ottenuti in termini di prevenzione, il c.d. "approccio meccanicistico" (sic) ha contribuito a far maturare una concezione della sicurezza e salute sul lavoro come un «fastidioso fardello», che per l'imprenditore significava un costo aggiuntivo da sostenere a scapito della reale attività economica (come se tutelare l'integrità dei lavoratori non fosse parte essenziale della vita economica aziendale), mentre per il lavoratore si traduceva in rigide regole da rispettare.

In realtà è sufficiente avere una minima conoscenza della realtà della prevenzione prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 626/94 per poter giudicare alquanto inverosimile la tesi che, causa dei decreti degli anni '50, le aziende fossero soggette a sì pesante fardello in termini di costose e rigide regole di sicurezza da rispettare. Quasi che le norme del D. Lgs. n. 626/94 non fossero egualmente tassative, e sanzionate penalmente.

Casomai è vero il contrario, in alcune aziende regole più rigide (e costose) sono arrivate solo dopo il d.lgs. n. 626/94, con l'istituzione obbligatoria del servizio di prevenzione e protezione, l'obbligo di redigere il documento di valutazione dei rischi, di effettuare la correlata sorveglianza sanitaria tramite un medico competente, cui sono seguite altre attività gestionali, come l'adozione sempre più ampia e diffusa di procedure gestionali e operative di sicurezza, e di istruzioni di lavoro. Quanto ai costi aggiuntivi, questi per chi vuole sul serio mettere in atto tutte le misure di sicurezza e igiene del lavoro sono ben evidenti oggi quanto ieri, anzi oggi più di ieri, vista la necessità di avvalersi di consulenti esterni, di elaborare documenti ecc. ecc. Il fardello esiste, **fare sicurezza è sicuramente un costo, in termini di denaro e di tempo, ma come insegna la Suprema Corte di Cassazione, se il lavoratore è il fattore più nobile della produzione, e la tutela della sua integrità psicofisica è una priorità assoluta, come detta in modo inderogabile l'articolo 32 della Costituzione, anche prima del d.P.R. n. 547/55, il percorso della prevenzione, protezione e promozione della sicurezza e della salute è un imperativo categorico, che può essere utilizzato anche per una attenta analisi autocritica dei modelli organizzativi e gestionali dell'azienda o ente.**

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori**
di Rolando Dubini*

In realtà il problema vero era l'assai diffusa l'ignoranza delle norme di prevenzione, e il basso livello organizzativo di moltissime aziende, ove generalmente, salvo rare eccezioni, non vi era un addetto alla sicurezza capace di organizzare l'applicazione consapevole e circostanziata delle norme, le quali in effetti operavano solo a posteriori, per sanzionare i comportamenti illeciti che provocavano infortuni e/o malattie professionali, ovvero lesioni personali colpose e omicidi colposi, puniti dal codice penale.

Quanto ai risultati delle norme (se è possibile esprimersi in questi termini) nel 1955, al momento dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 547/55 gli infortuni mortali nel settore dell'industria e dei servizi avvenuti in ciascun anno e definiti con indennizzo al 31 dicembre dell'anno successivo (dati Inail) erano 1977. Nel 1994 erano scesi a 825, al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 626/94, il che fa pensare che comunque i decreti degli anni '50 hanno "governato" una situazione nella quale gli infortuni mortali si sono più che dimezzati.

Singolare poi la circostanza che nel 2000, cinque anni dopo l'entrata in vigore dei più importanti obblighi del d.lgs. n. 626/94, gli infortuni mortali del settore citato erano comunque aumentati nuovamente a 851.

Non è vero che solo "con la «nuova» normativa [il d.lgs. n. 626/94], il legislatore ha inteso delineare un sistema di gestione della sicurezza e salute sul lavoro che ponesse al centro dell'attività di prevenzione l'uomo anziché la macchina": al centro del sistema è sempre stato l'uomo, come in modo inequivocabile e ben più netto di come formalmente enuncia il d.lgs. n. 626/94, fin dal 1942, ha stabilito il fin troppo spesso dimenticato l'articolo 2087 del codice civile (*Tutela delle condizioni di lavoro*): *"l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro"*. Per non dire dell'articolo 32 della Costituzione, che in relazione all'art. 41 c. 2 Cost. pone al primo posto la salute del lavoratore come diritto fondamentale e sociale la cui protezione è in qualunque contesto prioritaria e irriducibile a ragioni di carattere economico.

Una affermazione dell'obbligo prevenzionistico così ampia e netta, onnicomprensiva e incondizionata, per tutelare l'uomo lavoratore, quale quella dell'art. 2087 del c.d. e dell'art. 32 della costituzione, in effetti, non è contenuta nemmeno nel d.lgs. n. 626/94, che difatti opera in modo complementare e integrato con la legislazione precedente, e vigente.

Come abbiamo visto non è il solo d.lgs. n. 626/1994 che comincia a parlare di prevenzione di tipo soggettivo, questo doveroso concetto era già ampiamente presente nei decreti degli anni 50, e si traduceva come obblighi del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti di rendere edotti i lavoratori di tutti i rischi lavorativi ai quali erano esposti (tradotti oggi nell'obbligo informativo di cui agli articoli 21-22 del d.lgs. n. 626/94) cui corrispondeva l'obbligo, già sanzionato penalmente, del lavoratore di attenersi alle disposizioni ricevute per la prevenzione e la sicurezza e di segnalare immediatamente le carenze prevenzionistiche riscontrate: non si vede cosa di nuovo abbia introdotto in questo campo il d.lgs. n. 626/94, se non rendere più analitici taluni obblighi, che peraltro già la giurisprudenza si era incaricata di esprimere, deducendoli in modo logico-giuridico ineccepibile, nei termini esatti oggi indicati dall'art. 5 del d.lgs. n. 626/94.

Dentro l'obbligo di rendere edotti i lavoratori dei rischi cui sono soggetti stanno interamente gli aspetti cognitivo-simbolici, culturali, sociali dell'organizzazione aziendale, e questo fin dal 1955.

Quel che non pochi interpreti tralasciano, è che **la prevenzione oggettiva non è stata superata dalla prevenzione soggettiva, ma è ad essa strettamente integrata e solidalmente connessa in modo inestricabile**, e questo fin dal d.P.R. n. 547/55, ingiustamente e immotivatamente denigrato, pur essendo tutt'ora un pilastro decisivo della prevenzione.

La questione di fondo da comprendere è che i decreti degli anni 50 pongono sul tappeto, in modo che è tutt'ora **decisivo** ai fini della tutela delle centinaia di migliaia di lavoratori che ogni anno subiscono incidenti, infortuni, malattie anche gravissime, amputazioni varie e financo trovano la morte, l'adozione generalizzata delle indispensabili e imprescindibili misure tecniche

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori**
di Rolando Dubini*

di protezione senza le quali l'attività lavorativa, che non è solo attività organizzata, ma anche, contemporaneamente e simultaneamente, attività tecnica e tecnologica diventa un evento che è stato autorevolmente, e non senza ragioni profonde, definito la guerra dimentica.

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, in data 28 giugno 2006, ha diramato un comunicato le cui parole restano scolpite profondamente nella mente di chi, operatore della prevenzione, deve fare i conti con una contabilità infortunistica fin troppo macabra: il Quirinale, in una nota, ha informato che il presidente della Repubblica è rimasto "profondamente colpito dal continuo ripetersi di tragici infortuni sul lavoro che, dopo il sacrificio del giovane Antonio Veneziano hanno causato ancora quattro vittime a Pisa, Nuoro, Frosinone e Trento, nel rinnovare la commossa solidarietà e l'affettuosa partecipazione al dolore delle famiglie colpite da queste inaccettabili tragedie, richiama l'attenzione sulla drammaticità del fenomeno delle 'morti bianche', che da troppo tempo costituisce una dolorosa piaga per il mondo del lavoro e per l'intera comunità nazionale". Il capo dello Stato "sente di dover rivolgere un pressante appello alle istituzioni e alle forze politiche e sociali a dar seguito, anche tenendo conto dell'attività portata a termine nella scorsa legislatura da un'apposita commissione parlamentare di inchiesta la cui relazione conclusiva è stata approvata all'unanimità nel marzo di quest'anno -conclude la nota- a tutte le iniziative utili, e non più procrastinabili, che valgano ad affrontare senza indugio e con il massimo impegno le gravi problematiche connesse alla sicurezza sui luoghi di lavoro".

Anche il Papa, il 26 giugno 2006, ha usato parole inequivocabili: serve «maggiore attenzione alle condizioni di sicurezza sul lavoro». A poche ore dal crollo del viadotto sull'autostrada Catania-Siracusa, con una aggiunta non prevista al testo preparato per la preghiera domenicale dell'Angelus, Benedetto XVI leva la sua voce per chiedere che «drammatici eventi» come quello costato la vita ad un operaio messinese di soli 25 anni ed il ferimento di 14 persone non si verifichino più. La giovane vittima lavorava in quel cantiere da soli tre giorni. L'Osservatore Romano commentando l'episodio ha annotato amaramente che «dopo la tragedia si apriranno polemiche sulla modalità della conduzione dei lavori» mentre «in realtà servirebbe soprattutto prevenzione». Poi usando parole particolarmente dure ha aggiunto: è «una tragedia, l'ennesima che si verifica nei cantieri italiani. È ormai da tempo una emergenza ma di questa emergenza non si cura nessuno».

Il d.lgs. n. 626/94 non si allontana affatto, in modo addirittura "definitivo", dal solco tracciato dai preziosi decreti degli anni 50: al contrario, li considera come norme che a pari titolo costituiscono il corpus prevenzionistico obbligatorio in ogni luogo di lavoro.

Ad esempio, l'articolo 36 del d.lgs. n. 626/94 introduce, in modo del tutto inequivocabile e **al fine di recepire precise disposizioni di direttive comunitarie**, alcune modifiche al decreto n. 547/55. Non è quindi un allontanamento, ma un innesto, una consapevole ibridazione prevenzionistica delle norme comunitarie sul solido tronco delle disposizioni degli anni '50, apparato legislativo che si rivela tutt'ora insostituibile, oltre che obbligatorio e penalmente sanzionato, in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Si tratta, tanto per le norme degli anni 50, quanto per quelle più recenti di derivazione comunitaria, di disposizioni di carattere generale che hanno efficacia univale al fine di operare al di là del contesto produttivo singolo.

La prospettiva globale proposta dal d.lgs. n. 626/1994 non si scontra, ma, se rettamente interpretata in base ai principi generali dell'ordinamento giuridico italiano (Preleggi al Codice Civile), si sposa piuttosto armoniosamente con i dettami dell'ottima legislazione degli anni '50, e consente, al datore di lavoro (di buona volontà e soprattutto, da buon cittadino, come chiunque altro, rispettoso della legge) e che voglia conformare la sua azione al doveroso rispetto della salute del lavoratore, di armonizzare gli aspetti tecnici, quelli umani e quelli organizzativi in modo tale da produrre effetti positivi sull'intera organizzazione aziendale.

L'esperienza derivante dall'applicazione dei decreti degli anni '50 ha dimostrato come certamente la semplice adozione delle misure di protezione tecnica non sempre consenta di garantire adeguatamente la sicurezza di un lavoratore non sufficientemente reso edotto sui rischi specifici della sua attività e sulle necessarie misure di prevenzione: e tuttavia il corpus normativo inaugurato dai decreti degli anni '50 e poi completato dal d.lgs. n. 626/94 ha tutte le potenzialità necessarie a rappresentare la prima, necessaria, indispensabile e inderogabile barriera oggettiva di prevenzione, che deve poi sposarsi con la capacità di rendere il lavoratore protagonista della sua sicurezza attraverso il coinvolgimento in-formativo, ma non solo.

Senza una diversa capacità di organizzare l'attività lavorativa nelle aziende e negli enti pubblici al fine di sviluppare la capacità e la consapevolezza di vivere la sicurezza come imprescindibile imperativo etico ed obiettivo collettivo, senza l'adozione di un sistema di gestione efficace ed effettivo, in tal senso, parlare di sicurezza soggettiva si riduce a vuoto ed auto consolatorio esercizio retorico, svuotato di ogni capacità di incidere a fondo sul fenomeno dei rischi lavorativi.

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori**
di Rolando Dubini*

Non si tratta tanto di superare l'era tecnica, affermazione il cui senso può sfuggire all'osservatore attento che è abituato a ragionare in modo logicamente conseguente, visto il domino crescente che la tecnica, attraverso l'informatica, assume nella vita di ognuno, quanto piuttosto di comprenderne il senso profondo anche per quanto riguarda la prevenzione e la protezione della salute e sicurezza dei lavoratori, e l'organizzazione di sistemi aziendali capaci di far fronte al bisogno di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro.

Gli studi che mettono in luce la relazione tra uomo, macchina e ambiente evidenziano la fondamentale correlazione esistente, ai fini della corretta e onnicomprensiva realizzazione delle necessarie misure di prevenzione, tra le diverse componenti meccanica, umana e organizzativa. La concezione sistemica dei processi produttivi considera il processo di lavoro come costituito da diverse componenti: l'uomo, le tecnologie, l'ambiente (organizzativo e culturale), e il tentativo di integrare in un unico quadro concettuale tutte le componenti del sistema produttivo. Tuttavia questa concezione non porta affatto ad escludere forzatamente e forzosamente una di tali componenti essenziali, ad esempio quella tecnica, ma, viceversa, ne richiede l'integrazione funzionale con le altre componenti, al fine di saltarne la funzione, e non certo di sminuirne il ruolo, paradossalmente e contro ogni senso comune, o escluderla dal quadro del sistema.

Una più avanzata prospettiva globale di prevenzione deve sempre, e necessariamente, considerare in modo integrato gli elementi tecnici, umani e organizzativi idonei a evitare il verificarsi di infortuni sul lavoro o di malattie professionali.

Certamente il d.lgs. n. 626/1994 crea un innovativo sistema organico di sicurezza e salute sul lavoro, ma non è possibile sostenere che in precedenza, quando erano vigenti i soli decreti degli anni '50 l'attività di prevenzione era dettata esclusivamente dalla pur tutt'ora indispensabile eliminazione dei rischi considerati isolatamente.

Nella realtà, come il Rapporto conclusivo del Monitoraggio dell'applicazione del d.lgs. n. 626/94 ha dimostrato ci si è trovati di fronte ad "un'adesione più agli aspetti formali e superficiali del 626 a scapito di un'attuazione efficace e sostanziale dei principi ispiratori", e questo anche perché questo sistema della sicurezza, pur necessario, assai spesso si riduce ad adempimenti meramente cartacei, formali e burocratici, e non incide sul nocciolo duro dell'attività aziendale, come purtroppo l'elevata incidenza di infortuni con lesioni e incidenti mortali nel nostro paese dimostra ad abundantiam [in aggiunta, in più, come se non bastasse quello che già abbiamo], in una sorta di guerra dimenticata e non dichiarata, ma tutt'ora irrisolta.

Uno dei problemi veri degli anni '50 resta, mutatis mutandis (una volta che siano cambiate [le cose] che dovevano cambiare [o essere cambiate]), lo stesso presente anche dopo l'emanazione del d.lgs. n. 626/94: ovvero il pieno, sostanziale, efficace ed efficiente adempimento dell'obbligo di rendere edotti i lavoratori dei rischi cui sono esposti di fatto, che dal 1955, e non solo dal 1994, rende obbligatoria per il datore di lavoro un'ampia e sistematica ricognizione dei livelli di rischio esistenti, con il coinvolgimento di dirigenti, preposti e lavoratori (e su questo coinvolgimento di tutte le componenti aziendali, nulla muta col d.lgs. n. 626/94), al fine di adottare le necessarie ed obbligatorie misure di sicurezza.

Alcuni studiosi, mettendo in luce la rilevanza dell'analisi ergonomica nell'indagine antinfortunistica [Elisabetta Mayer, Andrea Belli, Corbizzi Fattori, un nuovo approccio di prevenzione: analisi ergonomica di un infortunio in agricoltura. ISL n. 5/2006 pagg. 269 segg.], confermano **l'interazione esistente, stretta e ineliminabile, tra tecnica-organizzazione e fattore umano**: "l'analisi ergonomica di numerosi incidenti nell'ambito di organizzazioni ad elevata complessità, come quelli ferroviario, chimico o aereo, ha messo in luce come la conclusione «errore umano», peraltro con accezione impropria, ridotta all'imputazione dell'operatore di prima linea di disattenzione o violazione delle norme di sicurezza, non sia efficace per una effettiva gestione del rischio. In numerose occasioni questi studi hanno ricondotto le cause dell'incidente ad errori del sistema, dovuti ad una progettazione dei processi e dell'organizzazione del lavoro non efficace, ad un cattivo design degli strumenti di lavoro, alla non corretta manutenzione o gestione degli impianti e/o a decisioni inadeguate prese a livello manageriale, che possono riguardare i regolamenti, la selezione del personale, la formazione e la stessa progettazione del lavoro".

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori**
di Rolando Dubini*

In quest'ottica multifattoriale delle cause d'infortunio sul lavoro, appare decisiva l'assunzione che il d.lgs. 626/94 ha **"imposto il nuovo sistema di gestione della sicurezza sul lavoro"** (Circolare del Ministero del lavoro 16 giugno 2000 n. 40): questo chiude il cerchio degli obblighi prevenzionisti aperto dai decreti degli anni cinquanta..

La nuova dimensione della sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro introdotta con il Decreto Legislativo 19 settembre 1994 n. 626 richiede esplicitamente all'azienda una nuova concezione organizzativa e sistemica, nella quale, lo dice esplicitamente l'art. 3 comma 1 lettera d del d.lgs. n. 626/94, vi sia al centro la «programmazione della prevenzione mirando ad un complesso che integra in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive ed organizzative dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro». Questa esigenza deriva dalla legislazione comunitaria, e precisamente dalla direttiva quadro UE riguardante la salute e la sicurezza sul lavoro n. 89/391/CEE (della quale il d.lgs. n. 626/94 costituisce il provvedimento legislativo interno di recepimento), imperniata sul principio che la salute e la sicurezza sul lavoro è un compito gestionale, e che questo è il modo più corretto per affrontare il problema della prevenzione e della protezione. Ed è l'unico modo per riuscire a perseguire l'imperativo categorico del miglioramento continuo.

Il d.lgs. n. 626/94 impone un sistema di gestione obbligatorio (1)
Cassazione penale sez. IV - 14 agosto 2003, n. 34464 - Pres. Fattori - Est. Marzano - - P.M. (Conf.) Geraci - Ric. P.M. in c. Ballarin e altra.

La Suprema Corte sottolinea che **"il d.lgs. n. 626/1994 è soprattutto mirato, nel suo complesso, ad una diversa impostazione del modo di affrontare le problematiche relative. Le innovazioni sono essenzialmente rivolte ad istituire nelle aziende un sistema di gestione permanente ed organico diretto alla individuazione, valutazione, riduzione e controllo costante dei fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, quale termine obbligatorio di riferimento per l'attuazione delle specifiche misure di sicurezza"**.

Il d.lgs. n. 626/94 impone un sistema di gestione obbligatorio (2)

Art. 4 Obblighi del datore di lavoro, del dirigente e del preposto

1. Il datore di lavoro, in relazione alla natura dell'attività dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, valuta tutti i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro

2. All'esito della valutazione di cui al comma 1, il datore di lavoro elabora un documento contenente:

a) una relazione sulla valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, nella quale sono specificati i criteri adottati per la valutazione stessa;

b) l'individuazione delle misure di prevenzione e di protezione e dei dispositivi di protezione individuale, conseguente alla valutazione di cui alla lettera a);

c) il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza.

3. Il documento è custodito presso l'azienda ovvero unità produttiva. (...)

5. Il datore di lavoro adotta le misure necessarie per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ed in particolare: (...)

b) aggiorna le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e della sicurezza del lavoro, ovvero in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione e della protezione; (...)

f) **richiede l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e di igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione;**

Art. 9 Compiti del servizio di prevenzione e protezione

1. Il servizio di prevenzione e protezione dai rischi professionali provvede:

a) **all'individuazione dei fattori di rischio, alla valutazione dei rischi e all'individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, nel rispetto della normativa vigente sulla base della specifica conoscenza dell'organizzazione aziendale;**

b) **ad elaborare, per quanto di competenza, le misure preventive e protettive e i sistemi di cui all'art. 4, comma 2, lettera b) e i sistemi di controllo di tali misure;**

c) **ad elaborare le procedure di sicurezza per le varie attività aziendali;**

d) **a proporre i programmi di informazione e formazione dei lavoratori;**

e) **a partecipare alle consultazioni in materia di tutela della salute e di sicurezza di cui all'art. 11;**

f) **a fornire ai lavoratori le informazioni di cui all'art. 21.**

**L'approccio alla prevenzione attraverso il D.Lgs. 626/94
per un percorso di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori**
di Rolando Dubini*

Tribunale di Mondovì, Giudice Monocratico Anetrini, sentenza emessa il 24 aprile 2001 e depositata il 23 luglio 2001, n. 257/01, n. 2/99 RGP, RGNR 2181/97
La sentenza riconosce alla certificazione [in tal caso, si trattava di un SGA a norma ISO 14001] il ruolo rilevante di prova documentale dell'«atteggiamento virtuoso dell'impresa»:
1) «la previsione di procedure produttive in occasione della richiesta di certificazione è un primo significativo passo verso il conseguimento di una quota di sicurezza adeguata»;
2) «la certificazione ottenuta ed i documenti prodotti e/o acquisiti dal perito hanno dimostrato una sola cosa: di più non si poteva fare. Di più, dunque, non era corretto esigere» da datore di lavoro.
In questa pronuncia il giudice afferma che «il fondamento della colpa consiste nella esigibilità della condotta e nella prevedibilità dell'evento: il responsabile della sicurezza deve cioè fare tutto quanto è possibile per attuare misure di sicurezza adeguate in vista della prevenzione degli incidenti, con copertura anche delle evenienze impreviste. Certo non si può pretendere (né la legge impone) che l'adozione delle misure preventive abbracci anche l'imprevedibile, per il solo fatto che ciò che non è prevedibile non è prevenibile».

A1.1.4. Il “nuovo” ruolo del lavoratore

Leggendo le norme degli anni cinquanta e il l'art. 5 del d.lgs. n. 626/94 si fa non poca fatica a decifrare l'innovazione portata dalle disposizioni più recenti, che in effetti ricalcano quelle precedenti.

D.p.r. n. 547/55 art. 6. Doveri dei lavoratori.
I lavoratori devono:
a) osservare, oltre le norme del presente decreto, le misure disposte dal datore di lavoro ai fini della sicurezza individuale e collettiva;
b) usare con cura i dispositivi di sicurezza e gli altri mezzi di protezione predisposti o forniti dal datore di lavoro;
c) segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o ai preposti le deficienze dei dispositivi e dei mezzi di sicurezza e di protezione, nonché le altre eventuali condizioni di pericolo di cui venissero a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza e nell'ambito delle loro competenze e possibilità, per eliminare o ridurre dette deficienze o pericoli;
d) non rimuovere o modificare i dispositivi e gli altri mezzi di sicurezza e di protezione senza averne ottenuta l'autorizzazione;
e) non compiere, di propria iniziativa, operazioni o manovre che non siano di loro competenza e che possano compromettere la sicurezza propria o di altre persone.
D.p.r. n. 303/56 art. 5. Obblighi dei lavoratori
I lavoratori devono:
a) osservare, oltre le norme del presente decreto, le misure disposte dal datore di lavoro ai fini dell'igiene;
b) usare con cura i dispositivi tecnico-sanitari e gli altri mezzi di protezione predisposti o forniti dal datore di lavoro;
c) segnalare al datore di lavoro, al dirigente o ai preposti le deficienze dei dispositivi e dei mezzi di protezione suddetti;
d) non rimuovere o modificare detti dispositivi e mezzi di protezione, senza averne ottenuta l'autorizzazione.
d.lgs. n. 626/94 art. 5 Obblighi dei lavoratori
1. Ciascun lavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui possono ricadere gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione ed alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro.
2. In particolare i lavoratori:
a) osservano le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale;
b) utilizzano correttamente i macchinari, le apparecchiature, gli utensili, le sostanze e i preparati pericolosi, i mezzi di trasporto e le altre attrezzature di lavoro, nonché i dispositivi di sicurezza;
c) utilizzano in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione;
d) segnalano immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dispositivi di cui alle lettere b) e c), nonché le altre eventuali condizioni di pericolo di cui vengono a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle loro competenze e possibilità, per eliminare o ridurre tali deficienze o pericoli, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza;
e) non rimuovono o modificano senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo;
f) non compiono di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza ovvero che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori;
g) si sottopongono ai controlli sanitari previsti nei loro confronti;
h) contribuiscono, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti, all'adempimento di tutti gli obblighi imposti dall'autorità competente o comunque necessari per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro.

Un'analisi magistrale dei compiti e delle responsabilità prevenzionistiche del lavoratore è stata svolta dalla Corte di Cassazione in una sentenza del 2002, la quale sviluppa il tema del bilanciamento di responsabilità tra datore di lavoro e lavoratore, e che citiamo testualmente:

“... a partire dal “nuovo ordine” di disposizioni interne, discendenti dalla menzionata disciplina comunitaria, **il generico credito di sicurezza vantato dal lavoratore nei confronti del datore di lavoro, o preposto o delegato, è stato concretato - come è noto - in credito d'informazione, di formazione e di una serie di misure dettagliatamente fissate, e consistenti in specifiche previsioni di disposizioni, di controlli e d'erogazione di mezzi, anche questi espressamente e minuziosamente indicati. Sicché, alla precedente indeterminatezza della fattispecie della “sicurezza” dovuta dal datore di lavoro al dipendente [riferimento all'art. 2087 del codice civile - n.d.r.], è stato dato un contenuto**

opportunamente determinato, con responsabilità bene individuate e distribuite ad una serie di soggetti determinati dalla legge, il maggior numero dei quali destinatari, in caso di violazione di tali doveri, di responsabilità penale.

Quanto innanzi è essenzialmente oggetto del d.lgs. "quadro" n. 626/1994.

Tale decreto, all'art. 5, riserva previsioni, e conseguentemente regime sanzionatorio - dettato, per l'aspetto penale, particolarmente dal successivo art. 93 - in relazione agli obblighi di sicurezza costituiti in capo al lavoratore il quale così diventa a sua volta "uno dei soggetti della sicurezza" sul luogo di lavoro.

Esso in particolare dispone: "Ciascun lavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro ... in particolare i lavoratori: osservano le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale ... utilizzano correttamente i macchinari ... utilizzano in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione ...". Dette disposizioni sono assistite dalla sanzione dell'arresto fino ad un mese in base, come detto, alla previsione di cui all'art. 93, stesso d.lgs. n. 626/1994, integrato e modificato dal successivo d.lgs. n. 242/1996 in numerosi aspetti della sua disciplina.

Quanto sopra premesso in ordine al quadro normativo di riferimento sul punto del bilanciamento della responsabilità datore di lavoro-lavoratore nell'ordinamento oggi vigente, va detto che, secondo giurisprudenza consolidata di questa stessa Suprema corte e sezione, vige la regola secondo cui **"in materia di normativa antinfortunistica e, in particolare, ai fini della responsabilità del datore di lavoro, deve ritenersi che la condotta del lavoratore volontariamente violatrice delle disposizioni impartite dal datore di lavoro ai fini della sicurezza, eziologicamente collegata all'evento, elide il collegamento causale tra l'eventuale inosservanza di disposizioni da parte del datore di lavoro e l'evento stesso, proprio perché questo è da riferirsi alla prima e immediata condotta"** (Cass. pen. Sez. IV, 25 settembre-10 dicembre 2001, n. 44206, Pres. Lisciotto, PG conforme, Intrevado ed altri).

In applicazione della suddetta massima, qui del tutto condivisa, se **rimane ininfluente il contenuto delle disposizioni (e l'esistenza stessa di tali disposizioni) impartite dal datore di lavoro, e soggetti suoi sostituti, in relazione causale con l'evento, quando la condotta antigiuridica e colpevole del lavoratore si sia inserita nella sequenza causale fino ad essere da sola idonea a determinare l'evento stesso**, a maggior ragione la responsabilità datoriale (o del Direttore di cantiere, come nel caso di specie) rimane esclusa quando il lavoratore tali disposizioni abbia violato, per dolo od anche per colpa, determinando così da sé solo la causazione dell'evento.

Ma non v'è dubbio che, ancor prima, **obbligo del datore di lavoro o suo sostituto-rappresentante è anche e contemporaneamente quello di assicurare una costante vigilanza sull'esecuzione dei lavori, nel rispetto delle norme di sicurezza e delle disposizioni preventivamente, o eventualmente anche immediatamente impartite; obbligo stabilito dal legislatore anche al fine di rafforzare, in regime sinergico, e con pari pregnanza, l'obbligo di sicurezza configurato in capo al lavoratore, sì da sopperire alla sua minore esperienza e/o conoscenza in materia tecnica o anche solo al fine di evitare conseguenze pericolose di manovre disattente o imprudenti.**

Quanto innanzi, ovviamente, tenuto conto del generale criterio di "ragionevolezza" della "esigibilità" dei comportamenti che si traduce nella regola secondo la quale "ad impossibilia nemo tenetur", applicabile in materia di responsabilità penale non meno che in ogni altro ambito delle umane relazioni" [Corte di Cassazione Sez. pen. III, sentenza 7 novembre 2002, n. 37248, Pres. Olivieri - Est. Palmieri (ric. Merigo)].