

*Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro:
prime interpretazioni*

**La tutela della salute e sicurezza nei luoghi
di lavoro alla prova del «Testo Unico»**

Michele Tiraboschi

Sommario: **1.** Alle origini del progetto di Testo Unico. – **2.** Una prima valutazione d'insieme e proposte per un percorso di lettura del Testo Unico. – **3.** Testo Unico, cultura della prevenzione e modernizzazione dei contesti organizzativi del lavoro.

1. Con l'approvazione, in via definitiva ⁽¹⁾, di un corposo decreto legislativo di attuazione dell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007, contenente la delega per il riassetto e la riforma della disciplina vigente in materia, prende finalmente corpo il progetto, da tempo coltivato e annunciato da Governi di varie legislature, di coordinare e razionalizzare in un unico testo la complessa normativa che presidia un bene di rango costituzionale come la salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro ⁽²⁾.

Se si prescinde dalla delega contenuta nell'articolo 24 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, i primi significativi tentativi, in questa direzione, risalgono agli anni Novanta del secolo scorso ⁽³⁾, in coincidenza con l'avvio del processo di trasposizione, nel nostro ordinamento, dell'imponente normativa di livello comunitario che, ancora oggi, regola la materia ⁽⁴⁾. Anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 626 del 1994 – che, come noto, ha recepito la «direttiva-quadro» n. 89/391/CEE e altre «direttive particolari» accorpando, in un unico testo di legge, gran parte della normativa prevenzionistica

* *Michele Tiraboschi è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Il presente lavoro riproduce, con alcuni adattamenti, il saggio di apertura del commentario al decreto legislativo n. 81 del 2008 a cura di M. TIRABOSCHI, L. FANTINI, L. GOLZIO, P. PENNESI, Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro, Giuffrè, Milano, 2008.*

⁽¹⁾ Nel Consiglio dei Ministri del 1° aprile 2008.

⁽²⁾ Ampia documentazione sul complesso iter di approvazione del d.lgs. n. 81 del 2008 e sui precedenti progetti di Testo Unico è reperibile in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico (della salute e sicurezza sul lavoro)*.

⁽³⁾ Cfr. il d.d.l. n. 2154/1990 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*), contenente il «Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro», di iniziativa dei senatori Toth e Lama.

⁽⁴⁾ Cfr. M. BIAGI (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, Maggioli, Rimini, 1991. La normativa europea in materia è reperibile in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (fonti internazionali e comunitarie)*.

(⁵) – non sono tuttavia mancati robusti tentativi volti alla definizione di un Testo Unico.

Il quadro normativo scaturito in seguito alla trasposizione della legislazione comunitaria era, in effetti, apparso subito inadeguato ad assicurare un sufficiente livello di certezza del diritto per i soggetti destinatari, a vario titolo, delle disposizioni poste a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e a ridurre, in termini concreti, il fenomeno infortunistico e delle tecnopatie. Tanto è vero che lo stesso legislatore italiano era stato poi costretto a introdurre rilevanti modifiche ed integrazioni attraverso il decreto legislativo n. 242 del 1996. Ma anche a seguito di questo intervento correttivo la disciplina del decreto legislativo n. 626 del 1994 ha continuato a sovrapporsi, il più delle volte senza alcun coordinamento, alla normativa preesistente. Di modo che il sistema prevenzionistico – ammesso che di vero e proprio “sistema” si potesse parlare – risultava da un delicato quanto precario intreccio di principi costituzionali, disposizioni di carattere generale, provvedimenti legislativi di carattere episodico e ispirati a logiche eterogenee, orientamenti giurisprudenziali, prassi amministrative e discipline di matrice sindacale tra loro poco o nulla coordinati (⁶).

Gli stessi atti normativi di recezione delle norme europee si erano, il più delle volte, meccanicamente sommati a disposizioni normative vecchie di decenni, dando vita ad un sistema disorganico e farraginoso. L’innesto di un decreto legislativo come il 626, composto di ben 98 articoli e 13 allegati, in un corpo normativo tanto articolato e complesso risultava da una disposizione incolore, e di poco ausilio per l’interprete, tale da lasciare sostanzialmente irrisolto il problema della armonizzazione con la disciplina preesistente, soprattutto quella risalente agli anni Cinquanta. L’articolo 98 del decreto legislativo n. 626 del 1994 si limitava, infatti, a disporre: «restano in vigore, in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro». Di modo che veniva affidato alla sensibilità del singolo interprete il non facile compito di individuare, caso per caso, le norme anteriori implicitamente superate o sostituite dalla nuova disciplina.

Quanto detto spiega perché, anche dopo il decreto legislativo n. 626 del 1994, il legislatore avesse subito ipotizzato la codificazione di un Testo Unico della sicurezza sul lavoro. L’articolo 8 della legge comunitaria per il 1993 (⁷) affidava al Governo il compito di «emanare [...] testi unici delle disposizioni dettate in attuazione della delega prevista dall’articolo 1 (attuazione di direttive comunitarie), coordinandovi le norme vigenti nelle stesse materie e apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento». Tra queste disposizioni spiccava, per l’appunto, la disciplina di attuazione della direttiva quadro e di numerose altre direttive europee riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

(⁵) Sul d.lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni e, in generale, sulla disciplina previgente, anche di matrice comunitaria, si rinvia al materiale di documentazione e alla *literature review*, pubblicata all’indirizzo www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

(⁶) Vedi ora la relazione tecnico-normativa di illustrazione del d.lgs. n. 81 /2008 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

(⁷) L. n. 146/1994.

Sulla scorta di questa delega furono redatti due schemi di articolato normativo. Uno, di carattere profondamente innovativo, poi rifluito nel disegno di legge n. 2389 del 1997 di iniziativa del senatore Smuraglia, contenente una «Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione di un Testo Unico delle norme generali di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché per la emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche»⁽⁸⁾. L'altro, sicuramente meno innovativo, ma di sostanziale consolidazione del dato legale vigente, predisposto da una Commissione di studio istituita con decreto del Ministro del lavoro del 23 luglio 1996 e presieduta dal Professor Marco Biagi.

Entrambi questi progetti non ebbero seguito. L'impianto elaborato dalla Commissione Biagi nel corso del 1997⁽⁹⁾ venne tuttavia successivamente ripreso, con i necessari adattamenti e aggiornamenti richiesti dalla evoluzione del dato legale, dagli estensori dello schema di Testo Unico di attuazione dell'articolo 3 della legge n. 299 del 2003, mirante al «riassetto normativo in materia di sicurezza sul lavoro». Rispetto alla bozza elaborata dalla Commissione Biagi (c.d. «bozza Biagi-Treu») lo schema di Testo Unico di attuazione della delega del 2003 era ispirato, invero, a una filosofia più marcatamente innovativa, soprattutto in relazione alla ridefinizione dell'apparato sanzionatorio, con specifico riferimento alla rimodulazione delle sanzioni amministrative e di quelle penali, nonché in relazione alle fattispecie contravvenzionali a carico dei preposti, erroneamente (quasi) equiparate a quelle a carico dei datori di lavoro e dei dirigenti. Innovativa era anche la parte relativa al coordinamento delle funzioni degli organi preposti alla programmazione, alla vigilanza e al controllo della normativa prevenzionistica. Affidato un ruolo centrale agli organismi bilaterali, si introduceva infine nel sistema prevenzionistico un meccanismo di aggiornamento automatico degli standard tecnici di sicurezza al progresso scientifico e tecnologico, con un rinvio, da un lato, ai principi generali di sicurezza europei e, dall'altro, alle norme di buona tecnica ed alle buone prassi, evitando in tal modo di delegificare la materia per il tramite di un rinvio ad atti regolamentari.

L'obiettivo di questo articolato normativo – in piena coerenza con la filosofia che aveva condotto, nello stesso arco di tempo, alla riforma delle attività ispettive in materia di lavoro⁽¹⁰⁾ – era quello di meglio qualificare i compiti di prevenzione e di informazione degli organi di vigilanza rispetto a quelli repressivi e sanzionatori. Il tutto nella convinzione che la prevenzione in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro dovesse essere affrontata non solo e non tanto in funzione del soddisfacimento degli aspetti meramente formali, ma di quelli più propriamente sostanziali, determinando il passaggio da una gestione della sicurezza per «regole» e «sanzioni» ad una, sostanziale e per questo assai più efficace, per «obiettivi» (c.d. *management by objectives*).

⁽⁸⁾ Cfr. già C. SMURAGLIA, *Il Testo Unico d'igiene e sicurezza del lavoro*, documento del 17 giugno 1991 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

⁽⁹⁾ I testi prodotti dalla Commissione Biagi sono pubblicati sul n. 1/1998 di *q. Rivista* e sono reperibili anche in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*.

⁽¹⁰⁾ Cfr. il d.lgs. n. 124/2004 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*).

Coinvolto nel complessivo clima di contestazione, ad opera delle Regioni e di una parte del movimento sindacale, del processo di modernizzazione del mercato del lavoro avviato con la Legge Biagi, anche questo schema di decreto legislativo, pure approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2004 ⁽¹¹⁾, non ebbe seguito. Nel sostenere che le prescrizioni finalizzate alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro non rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, il Consiglio di Stato, con due pareri di chiara impronta politica ⁽¹²⁾, sancì infatti un sostanziale diritto di veto da parte delle Regioni sulle proposte del Governo centrale chiudendo così, in modo alquanto sbrigativo e apparentemente definitivo, gli sforzi decennali di pervenire a una razionalizzazione della normativa.

Analoga sorte sarebbe probabilmente toccata anche allo schema di decreto legislativo di attuazione della delega contenuta nell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007 ⁽¹³⁾ – approvato, infatti, in tutta fretta (con non pochi difetti redazionali solo in parte superati nel mese trascorso tra l'approvazione in Consiglio dei Ministri e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), e, a seguito della caduta del Governo Prodi, a Camere oramai sciolte – se non fosse stato per una serie di tragici avvenimenti luttuosi tra cui il rogo, e la conseguente strage di operai, presso lo stabilimento di Torino della ThyssenKrupp ⁽¹⁴⁾.

La decisiva spinta della opinione pubblica e delle più alte cariche istituzionali, in uno con la paziente e meritoria opera di mediazione del Ministro del lavoro Cesare Damiano, hanno così consentito di raggiungere, invero inaspettatamente, quell'ampio e (quasi) unanime consenso da parte delle Regioni ⁽¹⁵⁾, necessario per intervenire su una materia come quella della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro che, come noto ⁽¹⁶⁾ e come bene precisato nell'articolo di apertura del decreto legislativo n. 81 del 2008 ⁽¹⁷⁾, a seguito della riforma del Titolo V della Co-

⁽¹¹⁾ Il testo dello schema di decreto legislativo è reperibile in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*.

⁽¹²⁾ Consiglio di Stato parere 31 gennaio 2004, n. 11996/2004, e parere 7 aprile 2005, n. 2741/2005, entrambi in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (sentenze sulla)*.

⁽¹³⁾ Sulla delega in particolare vedi i contributi di M. LAI, *La sicurezza del lavoro tra Testo Unico e disposizioni immediatamente precettive*, e F. BASENGHI, *La ripartizione degli obblighi di sicurezza nel nuovo impianto legale*, che seguono in *q. Sezione*.

⁽¹⁴⁾ Si vedano, in proposito, gli impressionanti «elementi informativi» raccolti, a seguito di audizioni e sopralluoghi, nella *Relazione finale* approvata dalla «Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"», istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 18 ottobre 2006, in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*, qui 13-16.

⁽¹⁵⁾ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, parere favorevole del 12 marzo 2008 (con proposte di emendamenti, integralmente accolti) con la sola eccezione della Regione Veneto (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

⁽¹⁶⁾ Si veda la relazione tecnico-normativa di accompagnamento del d.lgs. n. 81/2008, punti c) e d) (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

⁽¹⁷⁾ Cfr. l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, che pone giustamente l'accento sulla necessità di garantire «uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

stituzione ⁽¹⁸⁾, si muove sulle sabbie mobili di una competenza “concorrente” tra Stato e Regioni ⁽¹⁹⁾.

2. Il richiamo, seppure sommario ⁽²⁰⁾, ai numerosi progetti e tentativi di Testo Unico che, via via, si sono succeduti nel corso del tempo non è superfluo. L'impianto del decreto legislativo n. 81 del 2008, lungi dal perseguire soluzioni radicalmente innovative ⁽²¹⁾, si colloca infatti in un solco da tempo tracciato, a partire dalla “bozza Biagi-Treu” del 1997, portando opportunamente a maturazione – con i necessari adattamenti e aggiornamenti richiesti dalla evoluzione del dato legale ⁽²²⁾ e fatta opportunamente salva la possibilità di interventi correttivi e integrativi in corso d'opera ⁽²³⁾ – una ricca e spesso pregevole elaborazione progettuale che, a sua volta, ha tratto beneficio da una intensa elaborazione dottrinale ⁽²⁴⁾ impegnata nel non facile compito di ricondurre a sistema l'imponente materiale normativo accumulato nel corso di oltre sessant'anni di storia giuridica ⁽²⁵⁾. Se si eccettua il delicato – e controverso – profilo degli aspetti sanzionatori ⁽²⁶⁾, ancora sbilanciato in favore di una impostazione inutilmente repressiva, che enfatizza gli illeciti penali rispetto agli illeciti amministrativi e ai profili promozionali e prevenzionistici ⁽²⁷⁾, il raffronto testuale tra lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2004 e quello approvato, in via definitiva, dal Consiglio dei Ministri del 1° aprile 2008 mostra in effetti numerosi – e spesso sorprendenti – tratti di identità anche su corposi aspetti di dettaglio. Ma non solo. Al di là di un convergente – e già di per sé positivo – sforzo di coordinamento e razionalizzazione di un complicato intreccio di norme non sempre coerenti tra di loro, sono gli stessi aspetti di maggiore novità e interesse del Testo Unico a indicare una complessiva identità di obiettivi e contenuti ⁽²⁸⁾ tra cui, in particolare:

⁽¹⁸⁾ L. cost. n. 3/2001 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Fonti*).

⁽¹⁹⁾ Si veda ancora la *Relazione finale*, approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», cit., e ivi, in particolare, le note conclusive.

⁽²⁰⁾ Per un raffronto tra i diversi progetti di Testo Unico si rinvia alla documentazione pubblicata in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*.

⁽²¹⁾ Vedi ora la relazione tecnico-normativa di illustrazione del d.lgs. n. 81/2008, cit.

⁽²²⁾ Accanto alle disposizioni immediatamente precettive contenute nella l. n. 123/2007, su cui vedi il contributo di M. LAI, *op. cit.*, si ricorda che con il d.lgs. n. 81/2008 sono state recepite la direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/40/CE, sulle prescrizioni minime di sicurezza e salute relative alla esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) e la direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/25/CE, concernente le prescrizioni minime di sicurezza e salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (radiazioni ottiche). Si è data così attuazione alla legge comunitaria 2006 (l. n. 13/2007).

⁽²³⁾ L'art. 1, comma 6, della l. n. 123/2007 contempla, infatti, la possibilità, entro dodici mesi dalla entrata in vigore del decreto, di adottare disposizioni integrative e correttive.

⁽²⁴⁾ Si rinvia alla *literature review* pubblicata in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

⁽²⁵⁾ Cfr. la relazione illustrativa del d.lgs. n. 81/2008 (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

⁽²⁶⁾ Su cui vedi il contributo di M. LEPORE, *L'apparato sanzionatorio*, che segue in *q. Sezione*.

⁽²⁷⁾ Sul regime sanzionatorio si veda, per contro, l'impostazione assai più moderna contenuta nelle proposte Commissione Biagi (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*).

⁽²⁸⁾ Sul punto si vedano i Dossier Adapt/Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi del 2 maggio 2007 (*Morti bianche: norme nuove, formalismi vecchi*) e del 5 febbraio 2007 (*Verso un Testo Unico*).

- l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori produttivi e a tutte le tipologie contrattuali o di lavoro indipendentemente dalla qualificazione del vincolo giuridico con l'imprenditore ⁽²⁹⁾;
- il tentativo di introdurre, per la prima volta ⁽³⁰⁾, misure di semplificazione e normative specifiche per il sistema delle imprese minori che, come noto, sono caratterizzate da un tasso di infortuni e incidenti sul lavoro notevolmente superiore a quello che si registra nelle grandi imprese;
- il coordinamento delle attività ispettive e di vigilanza, vero punto critico del sistema previgente ⁽³¹⁾, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni tra i soggetti istituzionalmente a ciò deputati;
- la valorizzazione, da un lato, delle parti sociali e della bilateralità, nel tentativo di rilanciare il passaggio dalla «nocività conflittuale» alla «sicurezza partecipata» ⁽³²⁾ e, dall'altro lato, dello strumento della formazione e informazione (anche nelle scuole e nelle Università) nell'ottica, rispettivamente, del potenziamento del controllo sociale e, in chiave preventiva e promozionale, del radicamento di una cultura della prevenzione;
- il tentativo, non sempre riuscito e, comunque, non particolarmente agevole, di assicurare una migliore corrispondenza tra infrazioni e sanzioni, tenendo conto dei compiti effettivamente svolti da ciascun soggetto ed utilizzando procedure che favoriscano la regolarizzazione del soggetto inadempiente;
- il tentativo, infine, di ripensamento dei modelli di organizzazione del lavoro e dei luoghi di lavoro in funzione della valutazione e della gestione del rischio, sia in generale sia con riferimento a situazioni specifiche o casi particolari.

della sicurezza sul lavoro?), in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

⁽²⁹⁾ Si vedano, al riguardo, le chiare indicazioni delle istituzioni comunitarie in questa direzione e, segnatamente, la raccomandazione del Consiglio Europeo 18 febbraio 2003, n. 2003/134/CE, relativa al miglioramento della protezione della salute e della sicurezza sul lavoro dei lavoratori autonomi, cui *adde* la risoluzione del Consiglio 25 giugno 2007 su una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul lavoro (2007-2012), entrambe in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (fonti internazionali e comunitarie)*.

⁽³⁰⁾ Nelle norme sulla sicurezza previgenti erano in effetti del tutto assenti criteri prevenzionistici specifici, anche in chiave promozionale, per le piccole imprese. L'intero impianto del d.lgs. n. 626/1994, di attuazione degli standard comunitari vigenti in materia, era stato infatti modellato sulla realtà della grande e media impresa industriale e con assetti organizzativi del lavoro di tipo tradizionale. La stessa previsione di peculiari categorie di rischio – e i corrispondenti regimi sanzionatori – erano pensati in funzione di adempimenti tecnici e formali tendenzialmente uniformi a tutti o quasi i livelli dimensionali d'impresa. Maggiore attenzione era stata indubbiamente prestata al principio, proprio della legislazione europea, secondo cui le direttive emanate a tutela dell'ambiente di lavoro non devono imporre vincoli finanziari, amministrativi e giuridici di natura tale da ostacolare lo sviluppo e la creazione di piccole e medie imprese. Ma ciò non era avvenuto attraverso la puntuale definizione di misure alternative e specifiche per la realtà delle piccole imprese. Coerente a una tradizione normativa orientata al rispetto di precetti formali più che al perseguimento di obiettivi sostanziali, il nostro legislatore si era piuttosto limitato, in alcuni casi particolari, a disporre semplicemente la non applicazione ovvero l'alleggerimento degli adempimenti più onerosi.

⁽³¹⁾ Si veda, in particolare, le conclusioni contenute nella *Relazione finale*, approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», cit.

⁽³²⁾ Secondo la felice formulazione di M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in M. BIAGI (a cura di), *op. cit.*

È in una prospettiva di sostanziale continuità con il passato, resa del resto inevitabile dal rispetto degli elevati standard di tutela individuati e specificati – con normative spesso di dettaglio – a livello comunitario, che vanno dunque ora individuate le necessarie coordinate concettuali e le linee di politica del diritto attraverso cui leggere e interpretare la normativa contenuta nel nuovo Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

È per questa ragione – e anche per evitare di lasciare sullo sfondo i principali nodi sistematici e le più immediate questioni pratiche e operative affrontate e sollevate dal Testo Unico – che, in sede di prima lettura del decreto legislativo n. 81 del 2008, pare opportuno evitare una sterile e tutto sommato inutile (almeno in fase di prima applicazione) analisi formalistica e di dettaglio degli oltre trecento articoli che lo compongono.

Centrale è, piuttosto, l'analisi dell'impianto complessivo della nuova disciplina⁽³³⁾, nonché la messa a fuoco degli attori della sicurezza (datore di lavoro e lavoratore *in primis*), in modo da delineare con precisione il quadro dei rispettivi diritti, obblighi e responsabilità⁽³⁴⁾. Una volta identificati gli attori, e le molteplici posizioni giuridiche attive e passive che ne derivano, risulterà poi particolarmente agevole non solo inquadrare, in termini statici, l'oggetto della sicurezza (i luoghi e l'ambiente di lavoro), ma anche concorrere a definire, in termini dinamici e con attenzione ai profili organizzativi, gli aspetti cruciali della gestione del rischio e della prevenzione e delle emergenze, sia in un'ottica aziendalistica sia anche in una più ampia prospettiva istituzionale e in senso lato culturale attraverso le leve del controllo, della formazione e della informazione e della partecipazione⁽³⁵⁾.

Svolta questa analisi, volta a ricondurre a sistema e ordinare le singole disposizioni di dettaglio contenute del Testo Unico, sarà infine possibile cogliere e valutare con maggiore serenità e oggettività il nuovo punto di equilibrio tra una moderna concezione preventiva e promozionale della sicurezza e un'ottica più tradizionale, ma certo non meno importante per la garanzia della effettività della norma, attenta ai profili repressivi e sanzionatori su cui si sono concentrati, in sede di prima lettura, i principali commenti critici del decreto legislativo n. 81 del 2008⁽³⁶⁾.

3. L'iter di approvazione del Testo Unico è stato alquanto complesso e, come noto anche ai non addetti ai lavori, ha alimentato accese polemiche soprattutto da parte del mondo imprenditoriale che non ha esitato a etichettare il decreto legislativo n. 81 del 2008 come inutilmente punitivo e repressivo⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Si vedano i contributi di F. BASENGHI, *op. cit.*, e F. BACCHINI, *Il c.d. Testo Unico sulla sicurezza: sguardo d'insieme e prime riflessioni*, che segue in *q. Sezione*, nonché i contributi di L. FANTINI e A. FARENTI raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

⁽³⁴⁾ Si veda l'intervento di A. ANTONUCCI, *Il campo di applicazione "oggettivo" e "soggettivo" della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori*, che segue in *q. Sezione*, nonché i contributi sui soggetti della sicurezza raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

⁽³⁵⁾ Si vedano i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

⁽³⁶⁾ Si veda l'intervento di M. LEPORE, *L'apparato sanzionatorio*, che segue in *q. Sezione*.

⁽³⁷⁾ *Testo Unico su salute e sicurezza: la posizione delle imprese*, dichiarazione di Alberto Bombassei, Vicepresidente Confindustria per le relazioni industriali, del 5 marzo 2008. Si veda altresì il testo della audizione di Confindustria, del 26 aprile 2007, sul disegno di legge delega al Governo per l'emanazione

Più che sulla utilità di un coordinamento della legislazione vigente, da nessuno contestata ed invero solo parzialmente riuscito, si è discusso, in particolare, sulla opportunità di adottare provvedimenti così delicati a Camere oramai sciolte e, soprattutto, sull'onda emotiva di avvenimenti luttuosi che hanno poi inevitabilmente spinto ad enfatizzare, a torto o a ragione, i profili più propriamente sanzinatori della nuova disciplina. La legislazione italiana era del resto già pienamente in linea con gli elevati standard europei in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Mentre è vero che in molti casi, e non solo negli ampi segmenti di economia informale che caratterizzano il nostro Paese, anche le più elementari e collaudate regole di sicurezza, debitamente presidiate da robuste sanzioni penali, non sono minimamente rispettate.

In un Paese come il nostro, che conosce da tempo una delle legislazioni più avanzate del mondo, la spiegazione – e la possibile soluzione – del problema delle morti bianche e degli infortuni sul lavoro è, in effetti, tutta di ordine sostanziale, non formale, e impone di intervenire su un complesso intreccio di fattori organizzativi, culturali e comportamentali ancora tanto radicati negli ambienti di lavoro. Come bene evidenziato anche dalla «Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette “morti bianche”», leggi più moderne e sanzioni più severe sono certo importanti ma, di per sé, non potranno magicamente fermare la tragedia delle morti bianche e degli ancora numerosi infortuni sul lavoro in assenza di una vera cultura della prevenzione⁽³⁸⁾.

Con riferimento al delicato profilo della effettività delle norme, e delle relative sanzioni, non si può del resto dimenticare che lo stesso Governo che ha approvato il decreto legislativo n. 81 del 2008 aveva precedentemente promosso, a inizio della passata legislatura e con ampio consenso parlamentare, un provvedimento di portata devastante che la dice lunga su come la politica abbia sin qui affrontato il problema della sicurezza nei luoghi di lavoro. Con la legge n. 241 del 2006, recante il provvedimento di «concessione di indulto», sono state infatti ridotte di tre anni le pene per tutti i reati commessi entro il 2 maggio 2006, tra cui gli omicidi colposi da infortunio sul lavoro e malattie professionali e numerose altre violazioni minori, con ciò realizzando uno degli usuali colpi di spugna che tanto ledono la credibilità delle istituzioni e il già debole senso di legalità su cui si basa l'effettività delle norme di legge e delle relative sanzioni.

Sia chiara subito una cosa, a scanso di equivoci. Gli argomenti portati da una parte del mondo imprenditoriale contro il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro non ci convincono. Una moderna cultura del lavoro, che ponga la persona al centro del sistema dei rapporti di produzione, non può tollerare alcun compromesso sulla integrità della vita umana, e questo anche a costo di un notevole incremento degli oneri economici e dei vincoli normativi in capo al sistema delle

di un Testo Unico per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Entrambi i documenti sono reperibili in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Testo Unico*. Tra i vari interventi critici apparsi su *Il Sole 24 Ore*, si veda la netta posizione del Direttore dell'area Relazioni Industriali e Affari Sociali di Confindustria, G. USAI, *Con le sanzioni non si crea una vera tutela*, martedì 6 maggio 2008, 1.

⁽³⁸⁾ Cfr. le note conclusive della *Relazione finale*, approvata dalla «Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette “morti bianche”», cit.

imprese. Al tempo stesso, però, è proprio questa nuova cultura del lavoro che oggi non può più permettere lo sciacallaggio sulle morti bianche, utilizzate non di rado a fini puramente politici e per alimentare, attraverso l'immagine evocativa del "padrone feroce" ⁽³⁹⁾, l'ennesimo scontro ideologico tra capitale e lavoro.

Quello della sicurezza sul lavoro è un tema drammatico e troppo delicato per essere strumentalizzato a fini politici o, anche solo, per essere affidato a una cultura giustizialista che nulla ha a che vedere con una moderna politica prevenzionistica, la sola in grado di salvare vite umane. E di certo non ci consola affatto poter dimostrare, dati alla mano, che l'*escalation* di incidenti mortali degli ultimi mesi ha più una valenza mediatica che reale, visto che è da almeno dieci anni che il numero di morti sul lavoro rimane stabile e che il fenomeno degli infortuni sul lavoro è in costante diminuzione con tassi di incidenza peraltro inferiori rispetto alla media Europa ⁽⁴⁰⁾.

Le morti e gli incidenti sul lavoro sono delle tragedie terribili, ma non sono il frutto della fatalità. Servono certamente buone norme. Ancor più decisivi sono tuttavia, per una vera prevenzione, i comportamenti concreti – e quotidiani – di tutti gli attori coinvolti: gli imprenditori, certamente e in prima fila, ma anche i lavoratori, i rappresentanti per la sicurezza e i vari organi chiamati a vigilare sull'adeguamento degli assetti organizzativi e/o sulla corretta attuazione delle leggi.

Nessuno oggi nega che esista un problema di qualità, conoscibilità ed esigibilità delle norme del diritto del lavoro, in generale ⁽⁴¹⁾, e delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in particolare. La strada del Testo Unico, su cui si lavora da oltre un decennio, è, dunque, una risposta pienamente condivisibile e da giudicare positivamente. A condizione, tuttavia, che non sia questa l'occasione, anche in sede di commenti e prime interpretazioni, per incrementare l'ambiguità e l'oscurità delle numerose norme (oltre trecento), con valutazioni autoreferenziali e inutilmente critiche che rendono poi praticamente impossibile, in un formalismo fine a se stesso, la loro reale conoscenza e concreta applicazione. Tanto più che, se è lecito anticipare un giudizio complessivo sul decreto legislativo n. 81 del 2008, così come confermato da una lettura sistematica del provvedimento ⁽⁴²⁾, siamo in realtà di fronte a una sorta di "Codice della sicurezza", che raccoglie le principali norme vigenti. Altra cosa è, infatti, un vero e proprio Testo Unico che – come pure affermato all'articolo 1 del decreto, ove si esplicitano le finalità del provvedimento – dovrebbe coordinare e ricondurre a sistema disposizioni, di diversa ispirazione e natura, frutto di una stratificazione alluvionale, cosa che il decreto legislativo n. 81 del 2008 non fa o fa solo parzialmente.

⁽³⁹⁾ L'immagine del "padrone feroce" è richiamata, in tema di morti bianche, da *Il Riformista* del 5 marzo 2008.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. altresì i dati forniti il 1° maggio 2008 dall'Osservatorio sugli infortuni dell'Inail in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)* e la *Relazione finale*, approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», cit.

⁽⁴¹⁾ Si veda il Dossier Adapt/Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi del 4 dicembre 2007 *Lavoro: il peso della regolazione*, in www.fmb.unimore.it.

⁽⁴²⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

Il rinvio a una imponente decretazione settoriale ⁽⁴³⁾, non contemplata nel corpo del decreto, e il carattere di cedevolezza di molte norme rispetto a una successiva formazione regionale ⁽⁴⁴⁾, conferma anzi come, allo stato e in attesa di futuri provvedimenti correttivi, sia improprio (anche se non inopportuno, almeno per semplicità espositiva) parlare di vero e proprio Testo Unico della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, posto che una porzione certo non trascurabile della normativa, quantunque per profili essenzialmente di specificazione e di dettaglio legati alle peculiarità di ciascun settore ovvero per la specifica materia trattata ⁽⁴⁵⁾, si trova attualmente e, in futuro, ancora si potrà trovare o si troverà in svariati testi normativi. Per non parlare poi della tecnica di coordinamento con la disciplina previgente che, nel regime delle abrogazioni, persiste nell'utilizzo di formule ambigue e incolore – «sono abrogati: [...] ogni altra disposizione legislativa e regolamentare nella materia disciplinata dal decreto legislativo medesimo incompatibili con lo stesso» ⁽⁴⁶⁾ – come tali destinate ad alimentare l'incertezza del diritto applicabile.

Anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008 – che, in larga parte, si limita a recepire, non di rado acriticamente, la disciplina previgente – il vero problema resta dunque quello della conoscibilità e della effettiva applicazione delle norme che esistono; problema che, a nostro avviso, potrà essere realisticamente affrontato solo una volta messo da parte il tradizionale atteggiamento formalistico che ancora oggi tanto condiziona i comportamenti concreti di chi opera in contesti lavorativi sempre più differenziati e in rapida evoluzione.

È anche per questa ragione che, rispetto a talune proposte del recente passato ⁽⁴⁷⁾, pare davvero una occasione persa l'aver rinunciato alla piena valorizzazione degli ambiti di buona tecnica così come delineati nelle norme emanate da CEN (Comitato Europeo di Normalizzazione), CENELEC (Comitato Europeo per la standardizzazione Elettrotecnica), ISO (Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione), IEC (Commissione Internazionale Elettrotecnica), UNI (Ente Nazionale di Unificazione), CEI (Comitato Elettrotecnico Italiano). Eppure sarebbe stato quanto mai opportuno introdurre nel nostro sistema prevenzionistico un meccanismo di aggiornamento automatico degli standard tecnici di sicurezza al progresso scientifico e tecnologico, con un rinvio, da un lato, ai principi generali di sicurezza europei e, dall'altro, alle norme di buona tecnica ed alle buone prassi, evitando in tal modo di delegificare la materia per il tramite di un rinvio ad atti regolamentari. Ciò avrebbe peraltro consentito anche di ripensare in termini innovativi – almeno per quanto attiene alle normative non direttamente incidenti sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, oggi assistite da sanzione penale in caso di loro inadempimento – il sistema sanzionatorio attraverso il meccanismo della disposizione destinato a operare a predizione di una nuova area di buona tecnica.

⁽⁴³⁾ Art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

⁽⁴⁴⁾ Art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

⁽⁴⁵⁾ Si pensi, in particolare, al d.lgs. n. 151/2001 (c.d. «Testo Unico» sulla maternità, in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Maternità*) e al d.lgs. n. 66/2003 in tema di orario di lavoro (in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Orario di lavoro*).

⁽⁴⁶⁾ Art. 304, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 81/2008.

⁽⁴⁷⁾ Si veda lo schema di Testo Unico approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2004 (cit. *supra*, nota 11).

Nel commentare i recenti casi di morti bianche un autorevole commentatore come Luciano Gallino ha più volte e giustamente rilevato come l'incremento del fenomeno infortunistico sia in larga parte addebitabile ai recenti cambiamenti nei modelli organizzativi della produzione e del lavoro: il sempre più esteso ricorso alle esternalizzazioni e agli appalti, la diffusione di tipologie di lavoro atipico e temporaneo, la compresenza nei luoghi di lavoro di lavoratori con differenti regimi legali e contrattuali (somministrazione, appalto, distacco, ecc.) ⁽⁴⁸⁾. Circonstanza, questa, fuori discussione, come dimostra una oramai cospicua letteratura sulle principali cause degli infortuni sul lavoro e delle morti bianche ⁽⁴⁹⁾. Così come però deve essere chiaro che questo fenomeno non si contrasta con un improponibile ritorno ai modelli organizzativi d'impresa e alle tipologie contrattuali del passato e, tanto meno, con un inasprimento (teorico, in attesa dell'immanicabile condono) delle sanzioni le quali, a ben vedere, poco hanno a che fare con una logica autenticamente promozionale e preventiva.

Vero è, semmai, che proprio l'eccesso di regolamentazione statuale, il formalismo giuridico fine a se stesso e i tanti vincoli culturali alla modernizzazione del diritto del lavoro hanno finito, il più delle volte, per disincentivare il sistema delle imprese – specie quelle di piccole e medie dimensioni – a cogliere e realizzare gli aspetti sostanziali, di natura organizzativa e comportamentale, che rendono effettivo il rispetto delle leggi vigenti. Di modo che, in attesa della completa messa a regime del Testo Unico, anche attraverso ulteriori – e, allo stato, inevitabili – interventi di riordino e coordinamento della disciplina vigente, la vera battaglia per ambienti di lavoro più sicuri e decenti passa ancora una volta dalla porta della modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali del lavoro e, dunque, dalla modernizzazione del diritto del lavoro, perché vincoli obsoleti e norme inesigibili spingono inevitabilmente nella direzione degli abusi e della improvvisazione che sono alcune delle principali cause delle tante tragedie sul lavoro.

La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico» – Riassunto. *L'A. muove nella propria analisi del d.lgs. n. 81/2008, c.d. Testo Unico sulla sicurezza, dalla rassegna dei precedenti schemi legali elaborati, a partire dal d.d.l. n. 2154/1990, passando per la "bozza Biagi-Treu" del 1997, fino al disegno di codificazione del 2004, per coordinare e razionalizzare in un unico testo una complessa normativa di attuazione di corposi interventi comunitari e di presidio per un bene di rango costituzionale. Tale premessa è funzionale ad una proposta di lettura dell'intero provvedimento, posto che, se si eccettua il profilo degli aspetti sanzionatori – ancora sbilanciato in favore di una impostazione repressiva di enfasi sugli illeciti penali rispetto a quelli amministrativi e ai profili promozionali e prevenzionistici –, il decreto del 2008 riprende il disegno del 2004 per diversi aspetti: l'universale platea dei destinatari, la semplificazione, l'attenzione alle aziende minori, il coordinamento della vigilanza, il dialogo sociale valorizzato, la migliore corrispondenza tra illeciti e sanzioni, la gestione del rischio connessa all'organizzazione del lavoro. A fronte della analisi svolta l'A. si concentra sul profilo della effettività della tutela e*

⁽⁴⁸⁾ L. GALLINO, *Il progetto incidenti zero*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2008; ID., *La cultura d'impresa e le morti sul lavoro*, in *La Repubblica*, 4 gennaio 2008; ID., *Se il mestiere è un pericolo*, in *La Repubblica*, 14 aprile 2007.

⁽⁴⁹⁾ Sui rapporti tra tutela della salute e sicurezza sul lavoro e nuovi modelli organizzativi del lavoro si rinvia alla *literature review* su *Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, pubblicata in www.fmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

sottolinea come eccesso di regolamentazione statale, formalismo giuridico, vincoli culturali alla modernizzazione del diritto del lavoro abbia di fatto disincentivato il sistema delle imprese – specie piccole e medie – a cogliere e realizzare gli aspetti sostanziali di natura organizzativa e comportamentale quale premessa per l'effettivo rispetto delle leggi vigenti. L'A. conclude quindi come, in attesa della piena operatività della nuova disciplina e dei necessari ulteriori interventi di riordino e coordinamento, la vera battaglia per ambienti di lavoro più sicuri e decenti passa per la modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali del lavoro e, dunque, dalla modernizzazione del diritto del lavoro tout court.

The protection of health and safety at work following the enactment of the consolidating legislation in Italy (Article in Italian) – Summary. *The author takes Legislative Decree no. 81/2008, the consolidating legislation on health and safety at work, as his starting point and provides a survey of previous legislative provisions, including the proposed law no. 2154/1990, the draft legislation presented by Biagi and Treu in 1997, and the proposal for codification in 2004, intended to coordinate and implement in a single legislative act a complex series of norms consisting of EU provisions and concerning rights protected by the Constitution. This overview serves as a backdrop for a critical reading of the recent legislation, taking account of the fact that it replicates the proposal put forward in 2004, except for the system of sanctions, that places a strong emphasis on repressive measures and criminal proceedings rather than on administrative sanctions, incentives and preventive measures. The key aspects of the recent legislation are the comprehensive nature of the provisions in terms of the range of application, procedural simplification, the attention paid to smaller companies, the coordination of monitoring, the placing of greater value on social dialogue, the closer link between non-compliance and sanctions, and risk management related to work organisation. In his analysis the author concentrates on the effectiveness of the provisions, and argues that excessive state regulation, excessive attention to the formal aspects of the legal process, and cultural limits on the modernisation of labour law have tended to act as a disincentive for undertakings – especially small and medium-sized enterprises – rather than as a stimulus to adopt organisational and behavioural strategies to implement health and safety protection in an effective manner. In concluding this paper, the author argues that pending the full entry into force of the new legislation and the necessary associated measures, the real challenge for safer and more decent working conditions depends on the modernisation of organisational and managerial models, and on the modernisation of labour law as a whole.*