

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche, Relazioni
Internazionali e Diritti Umani



GLI INFORTUNI E LE MORTI SUL LAVORO IN
ITALIA: AZIONI PER LA PREVENZIONE E IL
CONTRASTO

Relatrice: Prof.ssa PAOLA DEGANI

Laureanda: LETIZIA BENAZZATO

matricola N. 1232273

A.A. 2021-2022

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO I. UNA PANORAMICA SUL FENOMENO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO IN ITALIA.	5
1. Breve premessa.....	5
2. Evoluzione recente della situazione infortunistica italiana.	5
3. Tutele assicurative: profili problematici.....	8
4. Illegalità, violazioni contrattuali, criticità della contrattazione collettiva nazionale.	11
5. Lavoro precario, lavoro insicuro.	15
6. Riflessioni conclusive.....	17
CAPITOLO II. LE POLITICHE PUBBLICHE E LE SFIDE DEL MONDO DEL LAVORO.	21
1. Tanti versanti di intervento, un solo obiettivo.....	21
2. Norme e condotte per luoghi di lavoro sicuri e salubri.	21
3. Meno irregolarità, più tutele.	27
4. Efficacia e adeguatezza delle politiche adottate: un tentativo di valutazione.	31
5. Alla radice dell'intervento dei <i>policy makers</i> un approccio fondato sui diritti umani?.....	35
CAPITOLO III. I PROTAGONISTI DELLA LOTTA AL FENOMENO INFORTUNISTICO.....	37
1. Una pluralità di attori in azione.	37
2. Il ruolo delle organizzazioni sindacali e datoriali.....	37
3. Il quadro dei soggetti istituzionali della prevenzione.	42
4. Gli influssi internazionali.	45
CAPITOLO IV. ALLA RICERCA DI PRATICHE DA RIPRODURRE E MODELLI DA INVENTARE.....	53
1. Successi e prospettive di sviluppo dell'azione antinfortunistica.	53
2. La centralità della prevenzione nell'esperienza pratica.....	54
3. Nuove ipotesi per il futuro.....	59
CONCLUSIONI.....	63

BIBLIOGRAFIA.....	65
-------------------	----

INTRODUZIONE

Come ogni sfera della vita sociale, il lavoro è in continua evoluzione. Sollecitati dallo sviluppo sempre più spinto della tecnologia, cambiano i metodi di produzione, accelerano i processi di robotizzazione, si diffonde l'impiego dell'intelligenza artificiale; in risposta alla crescente esigenza di flessibilità e conciliazione degli oneri e degli impegni della vita quotidiana e familiare con quelli dell'attività professionale, si ridefiniscono i ritmi e i rapporti di lavoro; anche come conseguenza di tali trasformazioni, muta il modo stesso di concepire il luogo ed il tempo di lavoro, venendo a cadere i tradizionali confini fisici del primo, che può, solo per citare una situazione emblematica, finire per coincidere con l'ambiente domestico, come nei casi di ricorso alle modalità di lavoro da remoto, e mutando, almeno in determinati settori di attività economica, le metodologie di misurazione del secondo.

In un contesto segnato da tante e profonde dinamiche evolutive, però, emerge una tragica costante, particolarmente in Italia: ancora oggi, come decenni fa, lavorando ci si infortuna e si perde la vita. E, per di più, nelle medesime circostanze: precipitando da un'impalcatura, spostando carichi pesanti, finendo risucchiati in impianti micidiali. Eppure, non basta considerare e analizzare le condizioni materiali che provocano il verificarsi dei singoli episodi per comprendere appieno e affrontare con efficacia quello che, a tutti gli effetti, è un fenomeno strutturale caratterizzante il tessuto produttivo del nostro Paese ed estremamente gravoso per l'intera collettività, in termini, oltre che di perdite umane e di riduzione del benessere e della qualità della vita nella loro globalità, anche di costi connessi all'assistenza sanitaria e al calo della produttività dovuto al cosiddetto *presenteismo* (che si configura quando il lavoratore opera pur essendo malato, incontrando maggiori probabilità di commettere errori), all'assenteismo, alla diminuzione della capacità lavorativa a causa di menomazioni permanenti, alla sostituzione dei dipendenti in congedo a seguito di episodi lesivi, al pensionamento precoce o al venire a mancare di lavoratori già formati e addestrati alla mansione. Per avere una minima cognizione dell'impatto, stimato in valore economico, del problema, si pensi che un rapporto dell'EU-OSHA, l'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro, calcola che la spesa complessiva legata ad infortuni e malattie di natura

professionale sostenuta dall'Italia nel solo 2015 sia stata pari al 6,3% circa del PIL nazionale¹.

Alla luce di queste riflessioni, emerge quanto sia importante una adeguata strategia per far fronte alla questione infortunistica. Il presente elaborato costituisce un tentativo di esame, dunque, non tanto del fenomeno in sé, su cui pure, in apertura, verrà tracciato un quadro funzionale a metterne in evidenza le tendenze e le cause di fondo, quanto piuttosto dell'azione di prevenzione e contrasto dello stesso approntata in Italia, con riguardo alle iniziative già messe a punto, al contributo degli attori a vario titolo coinvolti, alle nuove proposte per il futuro. Attraverso questo esercizio di analisi si vuole cercare di valutare l'efficacia, i limiti e le potenzialità inesprese del metodo con cui il problema è stato e viene tuttora gestito in Italia, stimolando, ove possibile, qualche riflessione sulla sussistenza o meno di segnali che siano indicativi della maturazione o del consolidamento, tra i diversi soggetti impegnati nell'ambito di *policy* in oggetto, di un orientamento in qualche misura sensibile alla tutela dei diritti umani e della dignità della persona che lavora.

¹ UIL, *Bollettino per i Rappresentanti dei Lavoratori alla Sicurezza UIL del Servizio Politiche Sociali e Sostenibilità UIL*, no. 88 - Marzo 2020, https://www.uil.it/Documents/MARZO%202020%20n%2088%20RLSNEWS_compreso.pdf

CAPITOLO I

UNA PANORAMICA SUL FENOMENO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO IN ITALIA.

1. Breve premessa.

Il fenomeno degli infortuni sul lavoro costituisce una vera e propria patologia del sistema produttivo italiano, divenuta ormai cronica ed estremamente insidiosa, soprattutto per via della sua persistente manifestazione anche con esiti mortali: si consideri che soltanto nei primi tre mesi del 2022 nel nostro Paese hanno perso la vita svolgendo le proprie mansioni professionali in media più di due lavoratori ogni giorno². La gravità del problema è tale da rendere necessario non limitarsi esclusivamente a quantificare gli episodi e misurare la loro frequenza, operazione cui si dedicherà una sintetica trattazione volta a stimolare una riflessione sulla reale dimensione del fenomeno infortunistico, ma piuttosto estendere l'indagine a talune tendenze e criticità del mondo del lavoro che appaiono incidere sul livello di sicurezza e di tutela della salute garantito ai lavoratori.

Questi sono i presupposti sulla base dei quali si svilupperà il capitolo che apre il presente elaborato e che costituiscono la fondamentale premessa per poter in seguito analizzare i provvedimenti predisposti e le proposte formulate con l'obiettivo di prevenire e contrastare la questione infortunistica in Italia.

2. Evoluzione recente della situazione infortunistica italiana.

Come anticipato, si intende anzitutto tentare di delineare un quadro del problema degli infortuni e dei decessi sul lavoro in Italia che, per quanto si proponga di essere schematico, consenta di cogliere l'effettiva portata del fenomeno. A questo fine, è utile primariamente definire le dinamiche e le circostanze in presenza delle quali un dato episodio può essere qualificato come "infortunio sul lavoro". È da considerarsi tale, stando alla definizione fornita da INAIL, Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro

² Patronato INAS CISL, "Infortuni sul lavoro: per il 2022 avvio in salita," pubblicato il 5 Maggio 2022, <https://www.inas.it/infortuni-sul-lavoro-per-il-2022-avvio-in-salita/>

gli Infortuni sul Lavoro, qualsiasi lesione cui si incorra in occasione di lavoro che sia originata da causa violenta e comporti il decesso, l'inabilità permanente o l'inabilità assoluta temporanea per più di tre giorni. Questa descrizione va integrata con alcune precisazioni. Anzitutto, l'espressione "occasione di lavoro" identifica tutte le situazioni in cui si compie l'attività professionale e in cui è possibile insorga un rischio per il lavoratore; il concetto in questione implica, dunque, l'esistenza di un nesso causale, anche indiretto, tra il lavoro svolto dall'infortunato e l'incidente da cui origina l'infortunio. Per "causa violenta", poi, si intende ogni fattore che, agendo dall'esterno in maniera intensa e concentrata nel tempo, danneggi l'integrità psico-fisica del lavoratore. Tale elemento può essere generato da sostanze tossiche, sforzi muscolari, microrganismi, virus o parassiti e da specifiche condizioni climatiche e microclimatiche. Sono, inoltre, considerati a pieno titolo infortuni sul lavoro anche quelli avvenuti durante il percorso di andata e ritorno tra l'abitazione e la sede lavorativa oppure tra questa ed il luogo di consumazione dei pasti o, ancora, gli episodi verificatisi nel corso dello spostamento che il lavoratore che abbia sottoscritto rapporti di lavoro plurimi deve effettuare per recarsi da un luogo di lavoro ad un altro. I casi rientranti in tale fattispecie sono definiti "in itinere"³.

Conoscere gli elementi che identificano un infortunio sul lavoro rende più agevole l'interpretazione dei dati pubblicati da INAIL, i quali danno conto della numerosità dei casi che presentano proprio le caratteristiche finora descritte. E la lettura delle informazioni diffuse dall'Istituto, a sua volta, permette di ricostruire l'evoluzione nel corso degli ultimi anni, fino al 2021, della situazione infortunistica italiana, nel complesso ma anche con uno specifico riferimento agli episodi mortali. Per quanto riguarda il fenomeno nella sua globalità, i dati diffusi da INAIL relativamente ai cinque anni che hanno preceduto lo scoppio della pandemia di SARS-CoV-2, risalente al 2020, hanno evidenziato un incremento del +1,3% delle denunce di infortunio sul lavoro presentate all'Istituto nel 2019 rispetto a quelle pervenute nel 2015. Questa variazione

³ INAIL, "Infortunio sul lavoro," ultimo accesso 4 Agosto 2022, <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/prestazioni/infortunio-sul-lavoro.html>

ha significato, in termini assoluti, un balzo da 636.674 a 644.907 casi⁴. Confrontando tale andamento con quello registrato nel quinquennio antecedente, consistito in un calo del -22,1%, emerge un negativo cambiamento di tendenza. Un riscontro incoraggiante, tuttavia, si può trarre dando uno sguardo ai dati sugli eventi di cui è stata verificata la causa professionale: del complesso degli infortuni denunciati ad INAIL nel 2019, quelli accertati, infatti, sono risultati in diminuzione del -5,1% rispetto al 2015, attestandosi a 405.538 casi⁵. Quanto agli anni 2020 e 2021, l'andamento degli infortuni ha risentito notevolmente dell'impatto che la pandemia di SARS-CoV-2 ha generato anche nel mondo del lavoro. L'emergenza sanitaria, infatti, non solo ha implicato una diminuzione dell'esposizione al rischio per via della chiusura delle attività produttive giudicate non essenziali, decisa per arginare la propagazione del virus, ma ha anche comportato l'emergere di una nuova fattispecie di infortuni legati alle infezioni da Covid-19⁶. Va sottolineato, a tal proposito, che le patologie infettive contratte in occasione di lavoro (tra le quali è stata fatta rientrare quella dovuta al nuovo Coronavirus) da sempre vengono qualificate da INAIL come infortuni sul lavoro, essendo la causa virulenta equiparata dall'Istituto alla causa violenta tipica dell'infortunio⁷. Procedendo con l'analisi dei dati, le denunce di infortunio sul lavoro presentate nel 2021 sono state poco più di 564 mila, in diminuzione del -1,4% rispetto al 2020, quando ne erano state registrate oltre 571 mila. Se si confrontano i due anni presi in considerazione al netto dei contagi professionali da Covid-19, si riscontra che il calo è stato legato esclusivamente alla riduzione delle infezioni, mentre le denunce di infortunio "tradizionali", in realtà, sono aumentate di circa il +20%. Sul totale degli

⁴ INAIL, *Dati INAIL: Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. No. 7 - Luglio 2020*, 4, <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-dati-inail-2020-luglio-pdf.pdf>

⁵ Una rappresentazione chiara di tale andamento è fornita dall'infografica elaborata da INAIL dal titolo "Gli infortuni sul lavoro nel quinquennio 2015-2019" reperibile alla pagina "Infortuni sul lavoro – 2019", visibile al seguente indirizzo: <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/sala-stampa/infografiche/infografiche-infortuni-2019.html>

⁶ INAIL, *Relazione annuale 2020 del Presidente*, a cura di Direzione centrale pianificazione e comunicazione (Roma, 19 luglio 2021), 3, <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-relazione-annuale-anno-2020.pdf>

⁷ INAIL, *Dati INAIL: Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. No. 1 - Gennaio 2022*, 3, <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-dati-inail-2022-gennaio-pdf.pdf>

eventi segnalati, di 349.643 è stata confermata la causa professionale⁸. Concentrando, infine, l'attenzione sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con esito mortale, va dato conto di un'evoluzione piuttosto rassicurante dello stesso prima dell'inizio della pandemia. Nel 2019, infatti, si è rilevata una diminuzione del -11,6% rispetto al 2015 nell'ammontare di segnalazioni di decessi presentate ad INAIL, calate da 1.246 a 1.184, in continuità rispetto alla flessione, pari a circa il -11%, registrata sin dal 2011. I casi accertati positivamente hanno confermato un decremento del numero di lavoratori che hanno perso la vita nell'ambito dello svolgimento delle proprie mansioni professionali; anzi, il calo dei casi verificati è stato ancor più marcato di quello che ha interessato le denunce, attestandosi sul -19,6%⁹. Tale andamento, però, risulta aver cambiato segno in seguito all'emergere e al diffondersi del virus SARS-CoV-2: nel 2020 è stata misurata una crescita su base annua del +27,6% delle segnalazioni di decessi sul lavoro e del +13,3% dei casi accertati¹⁰. Anche se è doveroso sottolineare che oltre un terzo del totale degli eventi mortali denunciati nel primo anno di pandemia è stato causato dal contagio da Covid-19, guardando i dati del 2021 si riscontrano ulteriori segnali negativi dal momento che la riduzione del -19,2% delle segnalazioni rispetto all'anno antecedente va interamente ricondotta alla flessione dei decessi dovuti all'infezione. Al contrario, le denunce di infortunio con esito mortale "tradizionali" sono cresciute di quasi il +10%, così come gli incidenti plurimi, passati da 13 a 16 e in occasione dei quali hanno perso la vita 37 lavoratori, in confronto ai 27 deceduti nel 2020¹¹.

3. Tutele assicurative: profili problematici.

Le pubblicazioni redatte da INAIL, la cui consultazione ha guidato la stesura del paragrafo appena concluso, costituiscono l'unica e indispensabile fonte di conoscenza del fenomeno infortunistico in Italia. Come messo in luce dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Andrea Orlando, in audizione il 6 luglio 2021 dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo

⁸ INAIL, *Relazione annuale 2021 del Presidente*, a cura di Direzione centrale pianificazione e comunicazione (Roma, 25 luglio 2022), 6, <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-relazione-annuale-anno-2021.pdf>

⁹ INAIL, *Dati INAIL. No. 7 – Luglio 2020*, cit., 4-5.

¹⁰ INAIL, *Relazione annuale 2020 del Presidente*, cit., 2-3.

¹¹ INAIL, *Relazione annuale 2021 del Presidente*, cit., 7.

sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati¹², infatti, i dati attualmente disponibili in merito alle lesioni, anche fatali, cui i lavoratori incorrono svolgendo il proprio mestiere riguardano esclusivamente la platea di individui cui è garantita la copertura assicurativa fornita da INAIL. È necessario evidenziare, però, che a quest'ultima non può accedere circa un terzo della popolazione lavorativa, che, dunque, non gode di alcuna tutela. Tale circostanza fa emergere una criticità insita nel sistema italiano delle garanzie di protezione della salute e sicurezza dei lavoratori: «la paradossale ed insostenibile asimmetria tra il limitato campo di applicazione della tutela INAIL (d.P.R. n. 1124/1965) e quello tendenzialmente universalistico della tutela prevenzionistica (d.lgs. n. 81/2008)», per citare le esatte parole usate dal Ministro del lavoro durante la suddetta audizione. Il Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 e ss.mm.ii. ed integrato dal d.lgs. n. 38/2000, stabilisce un obbligo per i lavoratori che svolgono attività identificate dal legislatore come rischiose ad essere tutelati rispetto agli infortuni, oltre che alle malattie professionali. L'assicurazione sociale obbligatoria, che, da un lato, prevede l'erogazione di prestazioni sanitarie ed economiche, nonché la fornitura di apparecchiature protesiche, a favore dei lavoratori infortunati o tecnopatici, e, dall'altro, esonera i datori di lavoro da qualsiasi responsabilità civile connessa al verificarsi di eventi lesivi, salvo i casi in cui venga accertata la commissione, da parte di questi, di reati implicanti violazione delle norme di prevenzione e igiene sul lavoro, viene gestita da INAIL¹³. Il sistema delle tutele assicurative vigente, perciò, si fonda ancora sul concetto, ormai obsoleto, del *rischio professionale*, fissando criteri soggettivi ed oggettivi alla luce dei quali identificare i soggetti che adempiono a mansioni particolarmente rischiose per le quali devono essere assicurati: si attua, dunque, una selettività nell'accesso alla tutela antinfortunistica che stride con quei principi costituzionali dai quali derivano il solenne

¹² L'intero testo dell'intervento richiamato è contenuto nell'Appendice II alla *Relazione intermedia sull'attività svolta* (in particolare, pp. 325-337) della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, comunicata alla Presidenza il 21 aprile 2022.

¹³ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali," ultimo accesso 10 Agosto 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/previdenza/focus-on/Assicurazione-contro-infotuni-sul-lavoro-e-malattie-professionali/Pagine/default.aspx>

impegno del legislatore a proteggere il lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (Art.35 Cost.) ed il diritto dei lavoratori «a mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» nell'eventualità di infortunio o malattia professionale (Art.38, Comma 2, Cost.), a prescindere dal livello di esposizione al rischio che l'attività svolta comporta¹⁴. Il carattere esclusivo del meccanismo delle coperture assicurative disciplinato dal d.P.R. n. 1124/1965 marca una fondamentale differenza tra questo ed il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e ss.mm.ii., cosiddetto Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il quale propone un modello partecipativo di valutazione e gestione dei rischi connessi all'attività professionale mirante ad approntare un'azione preventiva contro gli infortuni e altri danni alla salute dei lavoratori, da praticarsi in tutti i settori, pubblici e privati, e in riferimento a qualsiasi tipologia di rischio¹⁵. In sostanza, pertanto, come sottolineato dal Ministro Orlando, l'assicurazione antinfortunistica presenta un ambito di attuazione ristretto, a fronte, invece, di un sistema di tutele prevenzionistiche di natura fondamentalmente universalistica. Nello specifico, le prestazioni assicurative erogate da INAIL sono limitate ai lavoratori, addetti ad una o più delle attività rischiose indicate *ex ante* dal legislatore, che operano, dietro compenso, alle dipendenze di un datore di lavoro (fatta eccezione, nel settore pubblico, per quelli del comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico¹³), a quelli che intrattengono rapporti di lavoro occasionale di tipo accessorio, ai parasubordinati, ossia a coloro che svolgono attività di collaborazione coordinata e continuativa, ad alcune tipologie di lavoratori autonomi, come gli artigiani e i coltivatori diretti¹⁶. La

¹⁴ Quanto ora riportato trae fondamento dalla pubblicazione che costituisce il Volume IV dei sei complessivamente elaborati nell'ambito del progetto di ricerca "Il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro e la tutela assicurativa alla prova della IV rivoluzione industriale", svoltosi tra aprile 2019 e aprile 2021, cofinanziato da INAIL e commissionato al Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente e Lavoro) dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia in collaborazione con la Scuola di alta formazione di ADAPT. A seguire il dettaglio della pubblicazione: Vincenzo Cangemi, Giovanni Pigliararmi, Lorenzo Maria Pelusi, cur., *Le tutele assicurative: il caso italiano nel confronto comparato* (s.l.: ADAPT University Press, 2021), 1-11.

¹⁵ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro," ultimo accesso 10 Agosto 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/Sistema-prevenzione/Pagine/default.aspx>

¹⁶ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Soggetti interessati," ultimo accesso 10 Agosto 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/previdenza/focus->

tutela si estende, altresì, ai dirigenti, agli italiani che lavorano in Paesi extra-comunitari e agli sportivi professionisti. Va notato che la lista di categorie professionali assicurabili è andata ampliandosi nel corso del tempo in seguito all'introduzione di ulteriori disposizioni legislative e, soprattutto, grazie all'apporto della giurisprudenza¹⁷.

I contenuti e le peculiarità dei provvedimenti finora citati (in particolare, del Testo Unico adottato nel 2008) saranno ripresi nel secondo capitolo del presente elaborato. Per ora è sufficiente evidenziare che la difformità descritta tra i due sistemi di tutele si ripercuote sulla rappresentazione che del fenomeno infortunistico viene generalmente elaborata, inducendo a ritenere che l'imprescindibile riserva di informazioni curata da INAIL, riferendosi unicamente ai lavoratori assicurati dall'Istituto stesso, consenta una conoscenza della reale situazione infortunistica italiana soltanto indicativa e parziale.

4. Illegalità, violazioni contrattuali, criticità della contrattazione collettiva nazionale.

Cogliere con un buon grado di approssimazione le vere dimensioni del fenomeno degli infortuni sul lavoro è compito arduo per un'ulteriore e rilevante ragione: molti episodi non vengono nemmeno segnalati. Si tratta di eventi di cui cadono vittima «lavoratori invisibili, “in nero” o comunque con rapporti di lavoro irregolari», stando a quanto sottolineato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali sempre in occasione dell'audizione, in precedenza richiamata, del 6 luglio 2021 dinanzi alla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati¹². Secondo l'Ufficio Studi della CGIA di Mestre, dove la cosiddetta “economia sommersa” è maggiormente diffusa, le persone che incorrono in infortuni sul lavoro «o non denunciano l'accaduto o, quando sono costrette a farlo, dichiarano il falso per non arrecare alcun danno ai caporali o a coloro che li hanno ingaggiati irregolarmente»; ancor più impressionante è la constatazione che

[on/Assicurazione-contro-infortuni-sul-lavoro-e-malattie-professionali/Pagine/Soggetti-interessati.aspx](https://www.inail.it/Assicurazione-contro-infortuni-sul-lavoro-e-malattie-professionali/Pagine/Soggetti-interessati.aspx)

¹⁷ Vincenzo Cangemi, Giovanni Pigliarmini e Lorenzo Maria Pelusi, cur., *op. cit.*, 139-143.

tale condotta talvolta viene messa in atto anche in seguito ad avvenimenti con esito mortale¹⁸.

Che l'illegalità rappresenti una patologia per parte del sistema produttivo italiano si desume non soltanto dal fatto che essa ostacola l'emergere di un gran numero di infortuni, bensì soprattutto dall'evidenza dell'influenza negativa che esercita sulla qualità delle condizioni in cui i lavoratori si trovano ad operare. Nella *Memoria per l'audizione* (tenutasi il 16 settembre 2021) di rappresentanti del CNEL¹⁹ dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, contenuta nella *Relazione intermedia sull'attività svolta* redatta dalla medesima Commissione²⁰, si legge, a proposito del "lavoro irregolare", che «le diverse *species* ("lavoro nero", "lavoro sommerso", "lavoro invisibile", "lavoro difforme") si riconducono tutte ad un rapporto di lavoro rispetto al quale [...] non sono adempiuti, in tutto o in parte, gli obblighi vigenti in materia amministrativa, fiscale, previdenziale ed assicurativa», con la conferma che «la irregolarità del rapporto di lavoro è strettamente legata alla piaga degli infortuni sul lavoro». In linea di massima, da una scarsa aderenza delle previsioni contrattuali rispetto alle disposizioni di legge deriva una maggior probabilità per i lavoratori di incorrere in rischi per la propria integrità psico-fisica nello svolgimento dell'attività professionale. Tale probabilità è estremamente elevata nel contesto di rapporti di lavoro totalmente "in nero", di cui, cioè, lo Stato non viene a conoscenza e relativamente ai quali il datore non adempie ad alcuno dei dovuti obblighi, e, ancor più, nell'ambito di quelli che configurano vere e proprie forme di caporalato e di

¹⁸ Ufficio Studi, "Il lavoro nero "produce" 78 miliardi di PIL," CGIA Mestre, pubblicato il 14 Agosto 2021, <http://www.cgiamestre.com/il-lavoro-nero-produce-78-miliardi-di-pil/#:~:text=Il%20lavoro%20nero%20presente%20in,regionale%2C%20presenta%20livelli%20molto%20diversificati>

¹⁹ Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) è un organo la cui istituzione, già prevista dall'art. 99 della Costituzione entrata in vigore nel 1948, si deve alla legge n. 33 del 5 gennaio 1957, poi abrogata dalla legge n. 936 del 30 dicembre 1986. Composto da 99 rappresentanti delle diverse categorie produttive del Paese e da 12 esperti, l'organismo esercita funzioni di consultazione (su richiesta di Parlamento, Governo e Regioni), di proposta, di studio e ha potere di iniziativa legislativa in materia economico-sociale.

²⁰ Nello specifico, all'interno dell'Allegato II, alle pp. 355-373.

sfruttamento, circostanze nelle quali il lavoratore di solito non riceve né adeguata formazione sui pericoli che può incontrare né dispositivi e indicazioni utili a proteggersi; ma non è trascurabile nemmeno nell'eventualità di violazione della normativa in merito all'orario di lavoro e ai periodi di riposo e di altre irregolarità riconducibili al cosiddetto “*dumping* contrattuale”, che tendenzialmente comportano un abbassamento degli standard di sicurezza. Al riguardo, è opportuno chiarire sinteticamente in cosa consista il fenomeno del “*dumping* contrattuale”. Con tale espressione si intende l'applicazione di Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) siglati da associazioni datoriali e sindacali poco rappresentative di ciascun settore con lo scopo di contenere il costo del lavoro e le tutele a beneficio del lavoratore per far fronte alla concorrenza di aziende più rispettose delle regole e maggiormente virtuose²¹. In particolare, la logica dell'abbattimento dei costi si manifesta in sede di gara d'appalto, contesto nel quale tendono a profilarsi vere e proprie corse al massimo ribasso²². Indice preoccupante di ciò è la crescente estensione a livello sia territoriale che settoriale tanto del delitto di intermediazione illecita di manodopera, che si configura quando l'impresa appaltatrice mette a disposizione del committente una prestazione puramente lavorativa e che, dunque, costituisce un espediente utilizzato dal secondo per ottenere forza lavoro a minor costo, quanto del meccanismo delle società cooperative cosiddette «spurie», entità istituite e sciolte per la durata di un appalto o di un subappalto che spesso impiegano lavoratori irregolari o applicano ai dipendenti contratti collettivi che stabiliscono tutele inferiori a quelle assicurate dai CCNL delle effettive categorie di

²¹ Lino Enrico Stoppani, “Manuale sul *Dumping* Contrattuale nei P.E.,” FIPE, pubblicato il 31 Maggio 2022, <https://www.fipe.it/2022/05/31/manuale-sul-dumping-contrattuale-nei-p-e/>

²² Va precisato che, per la verità, le norme attualmente vigenti prevedono la prioritaria applicazione negli appalti pubblici del criterio dell'offerta “economicamente più vantaggiosa”, anziché di quello del “massimo ribasso”: in concreto, alla stazione appaltante viene richiesto di fissare criteri stringenti di valutazione dell'offerta non solo per quanto riguarda gli aspetti economici della medesima, ma anche in riferimento ad aspetti di tutela ambientale, impatto della cantierizzazione e dell'opera, sicurezza e salute dei lavoratori, *etc.*; a ciascuno di tali elementi è attribuito un punteggio, che concorre alla valutazione dell'offerta al pari del punteggio sui profili prettamente economici. Si deve segnalare che da più parti si sostiene la necessità di rendere obbligatorio il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per tutti gli appalti.

appartenenza degli stessi²³. Emblematico è, poi, il caso del settore edile: alle gare per l'aggiudicazione di opere per le quali non sono richieste specifiche capacità di carattere tecnico - industriale possono arrivare a partecipare diverse decine di aziende; in tali circostanze spesso accade che l'offerta dichiarata vincente non garantisca l'impiego, da parte dell'impresa che la avanza, di manodopera qualificata e posta nelle condizioni di lavorare in sicurezza. Allo scopo di sbaragliare la concorrenza talune imprese edili, allora, si adoperano per ridurre il costo del lavoro assumendo differenti figure professionali, potendo così applicare contratti che fissano livelli retributivi inferiori, anche di molto, a quelli garantiti dal contratto edile. Ciò implica che vengano reclutati anche lavoratori che non hanno la preparazione necessaria a svolgere le mansioni richieste per realizzare l'opera aggiudicata, trovandosi maggiormente esposti al rischio di infortunarsi²⁴.

Insomma, la questione della sicurezza e salubrità dei luoghi di lavoro non può essere concepita separatamente da quella della «regolare costituzione dei rapporti di lavoro, che rappresenta la preconditione necessaria e ineludibile di un lavoro sicuro e dignitoso», per riportare nuovamente parole pronunciate dal Ministro del lavoro Orlando, in questo caso durante un'informativa urgente del Governo alla Camera dei Deputati in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro svoltasi in data 22 dicembre 2021²⁵. E, come evidenziato tanto dalla diffusione del *dumping* contrattuale quanto dalle dinamiche sopra descritte in riferimento al settore dell'edilizia, non può nemmeno essere disgiunta dal tema della proliferazione delle tipologie contrattuali presente in Italia. Se è vero che tale circostanza attribuisce al nostro Paese uno dei tassi medi di copertura contrattuale dei lavoratori più elevati in Europa, è, infatti, altrettanto indiscutibile che non si conosce l'effettivo grado di rappresentatività delle organizzazioni, sia sul fronte datoriale sia su quello sindacale, che hanno firmato molti

²³ Senato della Repubblica, *Relazione intermedia sull'attività svolta* della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, 31-32.

²⁴ Laura Bonani, "Stragi sul lavoro: il "dumping contrattuale" incide" in "La Nuvola del Lavoro" (blog), *Corriere della Sera*, pubblicato il 3 Ottobre 2019, <https://nuvola.corriere.it/2019/10/03/stragi-sul-lavoro-il-dumping-contrattuale-incide/>

²⁵ L'informativa in questione si è tenuta pochi giorni dopo il verificarsi, all'interno di un cantiere a Torino, di un grave infortunio sul lavoro dovuto al crollo di una gru che ha causato la morte di tre operai ed il ferimento di un quarto, oltre che di due passanti.

dei CCNL vigenti²⁶, i quali prevedono un trattamento per i lavoratori peggiorativo, anche sotto il profilo della prevenzione antinfortunistica negli ambienti di lavoro, di quello disciplinato dai contratti stipulati dalle associazioni maggiormente rappresentative. Inoltre, poiché ciascun contratto contempla una determinata formazione per un determinato rischio²⁷, la compresenza di lavoratori con contratti collettivi diversi in uno stesso luogo di lavoro caratterizzato da una pluralità di potenziali rischi ostacola il compimento in piena sicurezza per tutti dell'attività professionale.

5. Lavoro precario, lavoro insicuro.

Per individuare le cause del fenomeno infortunistico occorre anche osservare le dinamiche che contraddistinguono il contesto socio-economico in cui lo stesso si inserisce. In questa prospettiva, spunti interessanti sono forniti dal Secondo Rapporto ANMIL (Associazione Nazionale fra Lavoratori Mutilati e Invalidi del Lavoro) sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro pubblicato nel 2018, che analizza la situazione infortunistica in Italia dal 2008 al 2017 e offre un resoconto dei provvedimenti adottati in materia nel periodo considerato, nonché della loro efficacia. In esso si sottolinea la necessità di considerare l'andamento del fenomeno alla luce dello scenario economico e dei mutamenti sociali intervenuti nel corso del tempo. Così, esaminando il decennio compreso tra il 2008 e la fine del 2017, il documento riferisce come l'evoluzione della situazione relativa agli infortuni sul lavoro in Italia abbia rispecchiato le dinamiche economiche del Paese: la diminuzione degli episodi, registrata sin dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, si è particolarmente accentuata a partire dal 2008, anno segnato dall'inizio di una grave crisi economico-finanziaria che ha comportato una contrazione tanto del numero degli occupati e della quantità di ore lavorate quanto, di conseguenza, della produzione, ma anche dall'entrata in vigore del d.lgs. 81/2008 (Testo Unico della

²⁶ Sulle tematiche della contrattazione collettiva e della rappresentatività dei soggetti negoziali che la alimentano si sofferma lungamente la *Memoria per l'audizione di rappresentanti del CNEL dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati*; le considerazioni riportate, in particolare, sono rintracciabili a p. 369 della *Relazione intermedia* della medesima Commissione, che, come già specificato, contiene il documento citato.

²⁷ Come sottolineato dal Ministro del lavoro Orlando in occasione della precedentemente richiamata informativa urgente del Governo alla Camera dei Deputati sulla sicurezza sui luoghi di lavoro.

sicurezza sul lavoro), provvedimento di fondamentale importanza nel campo della tutela antinfortunistica dei lavoratori. Nel 2015 e 2016, in concomitanza con i primi segnali di ripresa produttiva, la flessione degli infortuni, però, è stata soggetta ad un notevole rallentamento, fino ad essere sostituita da una variazione di segno opposto dei casi, che nei primi tre mesi dell'anno seguente hanno subito un incremento significativo, andato poi contraendosi e facendo registrare un bilancio annuale in linea con quello del 2016. Prendendo in esame i settori di attività economica e le aree geografiche si nota come la crescita più marcata degli episodi abbia avuto luogo proprio negli ambiti e nelle zone in cui l'aumento della produzione industriale è stato maggiore. Uno sviluppo pressoché sovrapponibile a quello degli infortuni nel loro complesso hanno avuto, inoltre, i decessi sul lavoro²⁸.

In definitiva, l'indagine effettuata da ANMIL ha messo in luce come nelle congiunture economiche positive, quando esiste un forte stimolo a velocizzare ed intensificare i processi produttivi per accrescere i livelli di rendimento, l'esposizione al rischio di infortunarsi per i lavoratori aumenta. E tale constatazione trova un'ulteriore conferma nel dato, citato in precedenza, che misura per il 2021, proprio quando sono emerse notevoli manifestazioni di ripresa dopo un anno di pandemia e di limitazioni alle attività produttive, una crescita del +20% circa delle denunce di infortunio e di quasi il +10% di quelle di morti sul lavoro al netto dei contagi professionali da SARS-CoV-2. La sicurezza dei lavoratori, dunque, sembra essere sacrificata di fronte all'obiettivo delle imprese di incrementare la produzione e i profitti per mantenersi competitive nei mercati o conquistarne di nuovi. Ciò comporta che all'ampliamento della domanda di lavoratori e, di conseguenza, all'innalzamento dei livelli occupazionali si accompagni il tentativo da parte dei datori di lavoro di limitare i costi di produzione. Ne consegue che l'aumento dell'occupazione che si sperimenta nelle fasi di espansione dell'economia tende a riguardare le categorie di lavoratori a termine, con una crescita dei contratti a tempo determinato, stagionali o di apprendistato, ma non gli autonomi e nemmeno i

²⁸ ANMIL Onlus, *2° Rapporto ANMIL sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro*, a cura di ANMIL Onlus (Roma, 2018), 9-10, <https://www.anmil.it/wp-content/uploads/2018/09/5.-Executive-Summary.pdf>

dipendenti a tempo indeterminato²⁹. Ciò, almeno, è quanto ha mostrato l'andamento dell'occupazione negli ultimi anni. Alla precarizzazione del lavoro, per di più, si uniscono minori investimenti nella formazione dei lavoratori in tema di sicurezza da parte delle imprese, le quali, in presenza di rapporti di lavoro instabili e di durata limitata, non trovano convenienza nel destinare tempo e risorse a un impegno di questo tipo, soprattutto se intenzionate a ridurre i costi.

Va puntualizzato, infine, che a spendere di meno nella sicurezza dei lavoratori e ad avere maggiori difficoltà nell'attuare un efficace sistema di prevenzione sono soprattutto le piccole e medie imprese. La conseguenza più drammatica di questo stato dei fatti sembra essere l'evidenza, che emerge dai dati, di una maggior concentrazione di infortuni gravi, compresi quelli con esito mortale, proprio in aziende di modeste dimensioni, con pochi dipendenti e che svolgono attività prevalentemente in appalto³⁰. Da quest'ultimo aspetto, che si conferma alquanto problematico, si può desumere che, quando le grandi imprese scelgono di affidare l'esecuzione di talune fasi dei propri processi di produzione a soggetti terzi, ha luogo un trasferimento dei rischi da tali realtà produttive, dove tendenzialmente sono assicurati certi livelli di tutela, alle aziende più piccole che lavorano in *outsourcing*, le quali, per offrire prestazioni a prezzi vantaggiosi e, quindi, mantenersi competitive sul mercato, non garantiscono ai propri dipendenti le medesime condizioni³¹.

6. Riflessioni conclusive.

Gli infortuni e le morti sul lavoro altro non sono che l'esito più doloroso e lampante della trasformazione del lavoro da fonte primaria di benessere e dignità per l'individuo a

²⁹ Franco D'Amico, "Più lavoro ma sempre più precario e insicuro," ANMIL Onlus, ultimo accesso 22 Agosto 2022, <https://www.anmil.it/il-blog-diamo-i-numeri/piu-lavoro-ma-sempre-piu-precario-e-insicuro/>

³⁰ Di tale situazione hanno riferito sia il Ministro del lavoro e delle politiche sociali sia i rappresentanti del CNEL nel corso delle rispettive audizioni (il 6 luglio 2021 ed il 16 settembre 2021) di fronte alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Il dato è stato ribadito anche in occasione dell'informativa urgente del Governo alla Camera dei Deputati tenutasi in data 22 dicembre 2021.

³¹ Domenico Taddeo, "Interpretazioni e criticità dei rapporti sugli infortuni OMS-ILO e INAIL," EpiCentro, ultimo accesso 22 Agosto 2022, <https://www.epicentro.iss.it/lavoro/Taddeo>

mera merce di scambio, il cui costo e le cui modalità di impiego vengono definiti alla luce di finalità di profitto che talvolta prevalgono su qualsiasi altra considerazione. Non sempre, infatti, il perseguimento di un utile economico, che costituisce la *ratio* di qualsiasi iniziativa economica, avviene in conformità «con l'utilità sociale» e senza «recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», come, invece, prescrive la Costituzione italiana al secondo Comma dell'Articolo 41³². Quando i rapporti di lavoro si fondano sulla più totale illegalità o su un'osservanza solo parziale e distorta delle norme, quando i contratti vengono applicati in maniera irregolare, quando l'occupazione precaria dilaga a scapito di quella stabile, quando complesse sequele di appalti e subappalti frammentano e rendono difficilmente monitorabili i legami tra dipendenti e datori, ad essere danneggiati sono *in primis* i lavoratori: orari di lavoro dilatati ben oltre i limiti consentiti, periodi di riposo non riconosciuti, retribuzioni inadeguate, scarsa formazione sulle mansioni da svolgere, sui macchinari da impiegare e sui relativi rischi, dotazione insufficiente o obsoleta di dispositivi di protezione sono alcune delle implicazioni di un lavoro poco tutelato e nel quale i diritti e le potenzialità delle persone non vengono valorizzati a dovere.

Si può concludere, allora, che la sicurezza dei lavoratori sia direttamente proporzionale al grado di effettività del diritto umano ad un lavoro dignitoso, sancito dall'Articolo 23 della Dichiarazione universale dei diritti umani: laddove non sia universalmente garantito l'accesso a “giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro” (Art.23, Comma 1, Dichiarazione universale dei diritti umani), quindi ad un'occupazione stabile che renda realmente possibile lo sviluppo ed il benessere dell'individuo, nemmeno la salute e la vita stessa della persona che lavora sono tutelate. A generare la piaga sociale degli infortuni e delle morti di natura professionale, dunque, non sono la scarsa qualità degli impianti e delle attrezzature, l'inadeguatezza dei dispositivi di protezione, gli inadempimenti e le disattenzioni da parte dei datori di lavoro. La vera e più profonda causa dell'esistenza (e della persistenza) del problema infortunistico risiede nella mancata totale implementazione di un basilare diritto che spetta all'essere umano per il

³² Il riferimento a «salute» e «ambiente» è stato inserito nel testo dell'Art.41, Comma 2, Cost. di recente, mediante Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 recante *Modifiche agli Articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n.44 del 22 febbraio 2022.

solo fatto di vivere e senza il quale gli è preclusa l'opportunità di realizzare pienamente se stesso e prosperare.

Questo è il piano su cui si rende necessario intervenire per sradicare il fenomeno. Pertanto, nel capitolo a seguire si esamineranno le più rilevanti misure messe in atto in Italia, al fine di tentare di comprendere se il tema sia stato effettivamente inquadrato all'interno della cornice dei diritti umani ed affrontato in maniera efficace.

CAPITOLO II

LE POLITICHE PUBBLICHE E LE SFIDE DEL MONDO DEL LAVORO.

1. Tanti versanti di intervento, un solo obiettivo.

Il lavoro, quale pilastro fondante la Repubblica italiana, così come esplicitato dal primo Articolo della Costituzione³³, è stato al centro dell'attenzione del legislatore sin dagli albori della storia repubblicana, divenendo oggetto di una miriade di disposizioni e interventi pensati per migliorare le condizioni dei lavoratori e correggere le disfunzioni del sistema produttivo del Paese. Questa può essere concepita come il frutto dell'impegno delle istituzioni e dei *policy makers* italiani per garantire dignità al lavoro. Sull'effettiva capacità delle misure adottate di raggiungere gli obiettivi per i quali sono state progettate e di generare esiti all'altezza delle aspettative, tuttavia, è necessario interrogarsi, soprattutto tenendo conto delle dinamiche precedentemente descritte, che rimandano ad una situazione ancora critica per i lavoratori sotto molteplici aspetti.

Un tentativo di analisi e valutazione verrà ora proposto con la precisa finalità di verificare se le più significative politiche pubbliche del lavoro vigenti in Italia, agendo sul fronte dell'innalzamento dei parametri di sicurezza, salubrità e igiene negli ambienti lavorativi, del miglioramento e riordino della disciplina contrattuale, della regolamentazione delle procedure di appalto e subappalto, della lotta alla cosiddetta "economia sommersa" e allo sfruttamento, abbiano concretamente ed efficacemente prevenuto o contrastato il fenomeno infortunistico, la cui sussistenza, come evidenziato in conclusione al capitolo antecedente, va ritenuta indicativa di una insufficiente implementazione del diritto umano ad un lavoro dignitoso.

2. Norme e condotte per luoghi di lavoro sicuri e salubri.

Il primo ambito d'intervento che si intende prendere in esame è quello della sicurezza degli ambienti professionali e della protezione dell'integrità psico-fisica dei prestatori di lavoro.

³³ Art.1, Comma 1, Cost.: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro».

Focalizzando l'attenzione, anzitutto, sulla legislazione italiana in tema di salute e sicurezza sul lavoro elaborata dagli Anni '50 del secolo scorso ad oggi, si possono distinguere due diverse fasi di tale produzione normativa, a seconda della situazione di contesto cui si è dovuto far fronte: una compresa fra l'immediato dopoguerra e gli Anni '80, sospinta dall'intento di conciliare la volontà di cambiamento emergente nella realtà politica, sociale ed industriale del Paese nel periodo della ricostruzione seguente la fine del secondo conflitto mondiale con l'esigenza sempre più pressante di tutele e di sicurezza nel mondo del lavoro; l'altra avviatasi a partire dagli Anni '90, segnata dalla necessità di recepire le direttive comunitarie e dalla accresciuta consapevolezza del bisogno di un coinvolgimento diretto e attivo dei lavoratori nella gestione della sicurezza all'interno delle imprese³⁴. Nel primo periodo considerato si è passati da una normativa di natura tecnica, la cui formulazione è stata avviata a partire dalla Legge 12 febbraio 1955, n. 51 con cui si è delegato l'Esecutivo ad emanare provvedimenti di carattere sia generale che speciale chiamati ad improntare meccanismi di prevenzione degli infortuni professionali, superando la logica meramente assistenziale e risarcitoria sottesa al sistema dell'assicurazione antinfortunistica, all'adozione, negli Anni '70, di due atti che hanno contribuito in maniera determinante all'affermazione di basilari diritti economici e sociali, ossia lo Statuto dei lavoratori e la Riforma sanitaria nazionale, contenenti anche disposizioni miranti a promuovere la salute dei lavoratori. Volendo entrare maggiormente nel merito delle misure menzionate, va notato innanzitutto come i numerosi decreti delegati risalenti agli Anni '50, sebbene abbiano introdotto nozioni e istituti relativamente all'ambito di applicazione delle norme antinfortunistiche e ai soggetti responsabili (la "triade" datore di lavoro, dirigente, preposto) tutt'ora validi, siano stati espressione di una tecnica legislativa orientata quasi esclusivamente al miglioramento delle condizioni oggettive di svolgimento delle mansioni lavorative, cioè indirizzata ad una prevenzione di carattere prettamente tecnologico, da realizzarsi prevedendo l'obbligo di impiego di specifici dispositivi di protezione ed identificando determinate condizioni di idoneità dell'ambiente, ma evitando di porre limiti ai modi di produzione e di organizzazione del lavoro predisposti

² Maria Luisa Cialdella, *L'evoluzione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro: Categorie D ed EP*, in <https://www.unipi.it/>, 2.

dalle aziende³⁵. Con il passare del tempo, però, è andata sviluppandosi una crescente consapevolezza della necessità di tutelare la salute di chi lavora che ha condotto negli Anni '70 all'inclusione nei contatti collettivi di lavoro di alcuni *standards* internazionali di riferimento in materia e, soprattutto, all'emanazione della Legge n. 300 del 1970, altrimenti nota come Statuto dei lavoratori, la quale, all'art. 9, ha statuito che «i lavoratori, mediante le loro rappresentanze, hanno il diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro integrità fisica» e, poi, della Legge n. 833 del 1978, la Riforma sanitaria nazionale, che ha istituito le Unità Socio-Sanitarie Locali (le odierne ASL) ed affidato loro anche competenze in materia di sicurezza, salubrità e igiene dei luoghi di lavoro³⁶. Un più profondo cambiamento nell'approccio del legislatore italiano, però, si è compiuto alla fine degli Anni '80 e, ancor più, nell'ultimo decennio del '900, che ha dato inizio ad una fase nuova della produzione normativa in tema. Dagli Anni '80, infatti, l'intervento della Comunità Europea (poi Unione Europea) nell'ambito della prevenzione del fenomeno infortunistico è divenuta progressivamente più incisiva, sospingendo gli Stati ad aderire ad una differente concezione della soluzione al problema, particolarmente mediante la Direttiva-quadro del 1989, n. 391. Proprio per recepire tale atto, in Italia è stato formulato il d.lgs. n. 626 del 1994, in seguito abrogato, insieme ad ulteriori norme, dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, denominato Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro perché concepito per armonizzare e riordinare in un corpo organico la miriade di disposizioni vigenti a livello nazionale sulla questione. Con tale fondamentale misura, corretta ed integrata da molteplici provvedimenti sia legislativi sia sublegislativi (disposizioni ministeriali, norme tecniche, etc.) intervenuti successivamente, nonché tramite gli “interpelli” formulati dall'apposita Commissione attiva presso il Ministero del lavoro³⁷, accanto ad

³⁵ Gaetano Natullo, “L'obbligo di sicurezza nell'evoluzione normativa,” in *Ambiente di lavoro e tutela della salute* (Torino: G. Giappichelli Editore, 2021), 15.

³⁶ Maria Luisa Cialdella, *op. cit.*, 4.

³⁷ La Commissione per gli interpelli, prevista dall'art. 12 del d.lgs. 81 del 2008, ha il compito di rispondere a quesiti di ordine generale sull'attuazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, posti dagli organismi associativi a rilevanza nazionale degli enti territoriali e dagli enti pubblici nazionali, da Regioni e Province

un più chiaro e definito sistema sanzionatorio, si è delineato e perfezionato un modello di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali di carattere non più *oggettivo*, bensì *soggettivo*, che pone, cioè, al centro il rapporto tra l'individuo che lavora e le sue condotte, da un lato, ed il contesto in cui opera, con i relativi rischi, dall'altro³⁸. Il termine “contesto” va inteso nella sua accezione più ampia, comprensiva degli aspetti organizzativi e gestionali dei processi lavorativi³⁹. Il Testo Unico, riprendendo le indicazioni della Direttiva-quadro del 1989 recepite a livello interno dal d.lgs. n. 626 del 1994, prevede, tra l'altro, l'obbligo per l'imprenditore di costituire un Servizio di Prevenzione e Protezione (artt. 31 ss.), quale stabile struttura di consulenza per l'azienda in tema di sicurezza sul lavoro, designandone il Responsabile e gli Addetti, oltre che di elaborare un Documento di Valutazione dei Rischi (artt. 28 ss.), che espliciti i rischi relativi alle specifiche mansioni che i dipendenti devono svolgere e le misure programmate dal datore per prevenirli o ridurli. In aggiunta, viene formalmente prevista la partecipazione dei lavoratori alla progettazione e gestione della sicurezza dell'ambiente e dell'attività professionale attraverso la figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (artt. 47 ss.), da essi stessi individuato. Importante è anche la previsione di un dovere in capo al datore di formazione e informazione continua ed aggiornata dei lavoratori. Questi sono soltanto alcuni dei contenuti più rilevanti del Testo Unico finalizzati a promuovere un innalzamento dei livelli di sicurezza e salubrità dei luoghi di lavoro attraverso, come poco sopra accennato, una revisione dei meccanismi di organizzazione del lavoro all'interno delle singole realtà produttive che implichi una programmazione partecipata della prevenzione dei rischi professionali. Da porre in risalto, infine, è il fatto che, con il Decreto in questione, il campo di applicazione dell'intero disegno normativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dunque anche le disposizioni veicolanti la nuova idea di prevenzione descritta, si amplia, dal solo lavoro subordinato, al lavoro autonomo, alle imprese familiari e a tutte le tipologie contrattuali riconducibili al concetto di “lavoro flessibile”⁴⁰.

autonome, dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, dai collegi professionali e dai consigli nazionali degli ordini.

³⁸ Gaetano Natullo, *op. cit.*, 15-16.

³⁹ Maria Luisa Cialdella, *op. cit.*, 8.

⁴⁰ *Ivi*, 11.

Al “nuovo corso” avviato in Italia con il d.lgs. n. 626 del 1994 e messo a punto con il Testo Unico del 2008 ha dato di recente ulteriore vigore il Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, recante *Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili*, convertito nella Legge 17 dicembre 2021, n. 215. Tale misura si propone, in particolare, di potenziare il sistema di vigilanza, altro fronte di intervento in chiave antinfortunistica disciplinato dal d.lgs. n. 81 del 2008, estendendo le competenze dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) dai cantieri edili a tutti i settori produttivi ed incrementando l'organico destinato all'adempimento della funzione ispettiva all'interno dei luoghi di lavoro. Il rafforzamento dell'attività ispettiva disposto dal nuovo provvedimento interesserà anche il piano della regolarità dei rapporti di lavoro allo scopo di prevenire circostanze di illegalità e, conseguentemente, di rischio per l'integrità psico-fisica dei lavoratori. È previsto, inoltre, un inasprimento delle sanzioni per le aziende dove si riscontri l'impiego di manodopera “in nero”, oltre che per quelle che non ottemperino agli obblighi posti dal Decreto del 2008. Di rilievo, poi, è l'effettiva attivazione del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), già previsto dall'art. 8 del d.lgs. 81 del 2008 ma mai entrato in funzione, pensato per raccogliere in un'unica fonte dati e informazioni provenienti dai diversi soggetti coinvolti nel monitoraggio degli ambienti e delle attività professionali. Altro aspetto della prevenzione su cui il d.l. n. 146 del 2021 interviene è quello della formazione di qualità in tema di sicurezza sul lavoro, stabilendo che questa venga riconosciuta quale criterio per le aziende per ottenere vantaggi sia ai fini dell'attività ispettiva sia per ciò che concerne la definizione dei premi assicurativi INAIL e prevedendo l'obbligatorietà della stessa anche per il datore di lavoro, che in precedenza ne risultava esentato⁴¹.

Oltre a quelle di natura legislativa, la materia della salubrità, igiene e sicurezza degli ambienti di lavoro è regolata anche da fonti di altro tipo. Tra queste, rileva anzitutto la normativa tecnica, ossia quell'insieme di *standards* di carattere, per l'appunto, tecnico che integrano il quadro delle regole di prevenzione. Stando a quanto precisato dall'art. 2

⁴¹ I punti del d.l. n. 146 del 2021 esposti sono tratti dall'intervento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, on. Andrea Orlando, in occasione dell'informativa urgente alla Camera dei Deputati in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro tenutasi in data 22 dicembre 2021.

del d.lgs. n. 81 del 2008, la norma di buona tecnica costituisce una «specifica tecnica, approvata e pubblicata da un'organizzazione internazionale, da un organismo europeo o da un organismo nazionale di normalizzazione, la cui osservanza non sia obbligatoria», benché i frequenti richiami ai parametri tecnici rinvenibili nel Testo Unico ne rendano di fatto l'osservanza un indicatore per giudicare la conformità delle misure adottate dall'azienda rispetto alle disposizioni, giuridicamente vincolanti, contenute nel Decreto medesimo. Un ruolo significativo nella prevenzione e contrasto degli infortuni sul lavoro ricoprono anche le cosiddette “buone prassi” ed i “codici di condotta”, soluzioni organizzative o procedurali puramente volontarie che possono contribuire ad innalzare il grado di sicurezza dell'ambiente lavorativo⁴².

Va, infine, segnalata la proficuità del dialogo del Governo con le parti sociali e della collaborazione tra queste, da cui è derivata la sigla di numerosi protocolli e accordi inerenti la tematica della sicurezza sul lavoro: da evidenziare, a titolo di esempio, è l'adozione, il 12 dicembre 2018, da parte di Confindustria e CGIL, CISL e UIL di una Intesa su *Salute e sicurezza - attuazione del Patto della fabbrica*, nella cui prima parte sono riportati anche suggerimenti al legislatore su interventi correttivi e di aggiornamento del Testo Unico del 2008, così come la firma, nel corso dell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus SARS-CoV-2, di molteplici “Protocolli condivisi” da parte dell'Esecutivo e delle organizzazioni datoriali e sindacali, che stabiliscono misure di gestione e argine del rischio legato al Coronavirus all'interno dei luoghi di lavoro⁴³.

Volendo tirare le somme della descrizione fin qui elaborata, si può affermare che tutti i provvedimenti presentati concorrono a definire tutele “contro” gli infortuni e le morti sul lavoro, cioè volte a prevenire tali episodi, andando ad affiancarsi e, per certi versi, ad intrecciarsi con il sistema di tutele “per” gli infortuni, di tipo previdenziale, disciplinato dal Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124)⁴⁴.

⁴² Gaetano Natullo, *op. cit.*, 21-23.

⁴³ *Ivi*, 25.

⁴⁴ *Ivi*, 2-3.

3. Meno irregolarità, più tutele.

Ad assicurare maggiori tutele e diritti nei confronti dei lavoratori, anche sul fronte della prevenzione e del contrasto degli eventi infortunistici, concorrono strumenti e misure che non attengono esclusivamente la sfera della sicurezza e salubrità degli ambienti di lavoro.

Per cominciare, si consideri la funzione centrale della contrattazione collettiva, che, a tutti i livelli (nazionale, territoriale, aziendale), può intervenire laddove la normativa tecnica risulti lacunosa, sommandosi a (oppure producendo) buone prassi e codici di condotta. In particolare, essa può contribuire alla definizione di *standards* di sicurezza, nonché di strategie per far fronte a nuovi rischi e nuove patologie, può incidere sui “modelli di organizzazione e gestione” della sicurezza richiamati all’art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2008, può consentire la programmazione concordata di investimenti in prevenzione, può prestarsi alla elaborazione di percorsi mirati di inserimento e di sostegno per categorie di lavoratori particolarmente a rischio (come donne e individui di nazionalità extracomunitaria)⁴⁵. Tuttavia, va ricordato che qualsiasi discorso relativo alla contrattazione collettiva non può prescindere dalla presa d’atto delle irregolarità che talvolta connotano l’applicazione dei contratti di lavoro, analizzate all’interno del quarto paragrafo del capitolo che ha aperto il presente contributo. Con specifico riferimento al fenomeno del “*dumping* contrattuale”, sono da segnalarsi alcune interessanti azioni recentemente predisposte da differenti soggetti istituzionali. Per tentare di porre un argine alla diffusione di tale pratica, che comporta una riduzione delle garanzie a tutela del lavoratore, nel 2018 l’Ispettorato Nazionale del Lavoro ha avviato una serie mirata di interventi di monitoraggio delle realtà produttive. Tale azione di contrasto è stata progettata per rivolgersi in particolare al settore terziario, che registra un consistente numero di violazioni in materia contributiva o comunque connesse al ricorso a istituti di flessibilità in mancanza delle condizioni previste dalla legge, e segnatamente nei confronti delle imprese che applicano Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro siglati da organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori che, nel settore, risultano essere comparativamente meno rappresentative. Sotto il profilo sanzionatorio, inoltre, l’INL ha

⁴⁵ *Ivi*, 24.

specificato che delle conseguenze delle irregolarità accertate sarebbero stati chiamati a rispondere anche eventuali soggetti committenti⁴⁶.

Un altro importante contributo alla lotta contro il *dumping* contrattuale è fornito, poi, dalle associazioni datoriali e sindacali, che si stanno congiuntamente adoperando per dar vita ad un corpo di regole sulla rappresentanza mirante a riordinare la contrattazione collettiva, affinché questa possa continuare ad assolvere al meglio al duplice compito di soddisfare l'interesse delle imprese ad operare in un quadro di norme condivise e di sottrarre la definizione delle condizioni di lavoro dalle dinamiche della concorrenza. Su questo fronte anche le singole rappresentanze di categoria stanno agendo, specialmente in sede di rinnovo dei contratti di settore. Nello specifico, interessanti sono i rinnovi contrattuali sottoscritti dalle parti sociali nel corso del 2021 nei settori delle lavanderie industriali, della concia e delle pelli-ombrelli: mentre nel primo CCNL elencato è stato incluso un accordo di programma di contrasto al *dumping* contrattuale volto a rispondere alla crescente tendenza delle aziende del campo ad applicare contratti afferenti ad altri settori e all'eccessivo ricorso da parte delle stesse a soggetti esterni per la realizzazione di talune attività, che priva molti lavoratori della catena produttiva delle tutele stabilite dal loro CCNL di riferimento, negli altri due contratti citati sono state inserite clausole che consentono alle parti contraenti di definire un percorso comune che incentivi le imprese che non applicano il contratto di settore ad elaborare appositi accordi per confluire (i cosiddetti “accordi di confluenza”), nonché disposizioni finalizzate ad uniformare le condizioni di lavoro dei dipendenti dell'azienda committente e di quelli dell'impresa appaltatrice in presenza di esternalizzazioni, prevedendo l'applicazione del medesimo CCNL oppure del contratto pertinente a disciplinare i rapporti di lavoro connessi all'attività produttiva in questione⁴⁷.

⁴⁶ Confimprenditori, “*Dumping* contrattuale sotto la lente dell'INL: Gli effetti della mancata applicazione dei contratti *leader* maggiormente rappresentativi,” pubblicato il 6 Luglio 2018, <https://www.confimprenditori.it/dumping-contrattuale-sotto-la-lente-dellin/>

⁴⁷ Ruben Schiavo, “Per una storia della contrattazione collettiva in Italia/23: Il *dumping* contrattuale e le clausole sociali nei recenti rinnovi dei CCNL”, *Bollettino ADAPT* 29 Marzo 2021, no.12, <https://www.bollettinoadapt.it/per-una-storia-della-contrattazione-collettiva-in-italia-23-il-dumping-contrattuale-e-le-clausole-sociali-nei-recenti-rinnovi-dei-ccnl/>

Da segnalare, in aggiunta, è la previsione, contenuta nell'art. 16-*quater* del Decreto-legge 16 Luglio 2020, n. 76, convertito dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120, dell'attribuzione di un codice alfanumerico unico a ciascun CCNL depositato a norma di legge presso il CNEL. Tale provvedimento, scaturito da una proposta presentata in Parlamento dallo stesso Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, può permettere di identificare i contratti collettivi siglati da organizzazioni sindacali poco rappresentative, i quali fissano condizioni economiche e normative peggiorative in confronto a quelle sancite dai contratti cosiddetti “*leader*”, rappresentando, dunque, uno strumento utile (almeno potenzialmente) a fronteggiare i fenomeni di *dumping*⁴⁸. Per dare attuazione ad una ulteriore disposizione del Decreto-legge è intervenuto anche il Ministro del lavoro, che, mediante il Decreto ministeriale n. 143 del 2021, ha introdotto un meccanismo di verifica della congruità della manodopera impiegata nell'edilizia, per l'esecuzione tanto di opere pubbliche quanto di opere private: in sostanza, se un'impresa edile non denuncia un numero minimo di lavoratori occupati, appunto, “congruo”, non può ottenere il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), indispensabile per poter prendere parte ad appalti pubblici nonché beneficiare di agevolazioni e incentivi. L'accertamento di congruità può contribuire a contrastare il *dumping* contrattuale nel settore edile, favorendo l'emersione del lavoro irregolare e garantendo una tutela concreta dei lavoratori sul piano sia retributivo sia antinfortunistico⁴⁹.

La logica della riduzione spinta del costo del lavoro che sottende i fenomeni di *dumping* contrattuale viene prepotentemente a galla in sede di gara d'appalto, come già precisato

⁴⁸ Anche del provvedimento qui descritto tratta, a pp. 370-371 della *Relazione intermedia sull'attività svolta* redatta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati frequentemente menzionata nel Capitolo I del presente elaborato, la *Memoria per l'audizione di rappresentanti del CNEL dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati*.

⁴⁹ Le caratteristiche e le finalità generali del sistema di congruità istituito dal Decreto ministeriale sopra citato sono state delineate dal Ministro del lavoro Orlando nel corso dell'audizione del 6 luglio 2021 dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati e rimarcate anche alla Camera dei Deputati durante l'informativa del 22 dicembre 2021.

nel Capitolo I. Ciò spiega la spiccata attenzione dei *policy makers* italiani verso tale delicata materia, che anche le misure sopra analizzate si propongono di regolare, si è osservato, sotto specifici aspetti. Un tentativo di più ampio respiro di disciplinare le procedure di appalto è stato effettuato con l'adozione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, altrimenti noto come Codice degli Appalti, al quale, viste le molteplici problematiche manifestatesi sia sul versante interpretativo sia su quello applicativo sin dal primo anno di vigenza, sono state apportate in seguito numerose modifiche. L'ultima iniziativa del legislatore, in ordine cronologico, in direzione di una riforma della normativa è stata l'approvazione della Legge 21 giugno 2022, n. 78, di delega all'Esecutivo in tema di contratti pubblici, con cui il Parlamento ha attribuito al Governo il compito di adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, i decreti legislativi volti a regolare la materia in questione. Fra i principi e i criteri direttivi esplicitati nella Legge Delega, su cui dovrà prendere le mosse l'azione di riforma, emergono alcuni significativi richiami alla sfera della salute e sicurezza dei lavoratori: in particolare, l'indicazione che, nei casi di impiego di automatismi nella valutazione delle offerte e nei casi tipizzati di ricorso, per l'aggiudicazione, al solo parametro del prezzo o del costo, i costi della manodopera e della sicurezza vengano sempre esclusi dagli importi assoggettati a ribasso e la previsione della garanzia, nell'applicazione di contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, delle medesime tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro l'occupazione irregolare⁵⁰.

Un ulteriore fronte di intervento afferente al mondo del lavoro e alle problematiche che lo attraversano è, infine, quello dello sfruttamento della manodopera, pratica che mette a serio rischio l'integrità psico-fisica dell'individuo. Piuttosto che analizzare le singole misure concepite e messe in atto in Italia in questo ambito, si ritiene interessante far notare come, in linea di massima, l'approccio tanto delle istituzioni quanto delle parti sociali al tema risulti, almeno alla luce dei provvedimenti formulati negli ultimi anni, orientato a considerare le specificità del contesto settoriale e territoriale in cui il

⁵⁰ Redazione InSic, “Riforma del Codice dei contratti pubblici: Legge Delega in Gazzetta,” InSic, pubblicato il 27 Giugno 2022, <https://www.insic.it/edilizia-e-progettazione/riforma-del-codice-dei-contratti-pubblici-i-principi-gli-obiettivi-e-le-semplificazioni-gia-realizzate/>

fenomeno dello sfruttamento appare maggiormente diffuso, oltre che del profilo dei soggetti sfruttati. Sul solco di tale linea di azione sembrano potersi ricondurre, ad esempio, la Legge 29 ottobre 2016, n. 199, recante *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura* ed il Piano triennale di contrasto dello sfruttamento e del caporalato in agricoltura adottato nel gennaio 2020, così come il Protocollo sottoscritto il 24 marzo 2021 da CGIL, CISL, UIL e Assodelivery per fornire una prima forma di tutela ai diritti dei lavoratori del comparto del *food delivery*.

Per concludere, se si considera che le norme e le *policies* passate in rassegna in questa sede costituiscono soltanto un piccolo scorcio di una immensa galassia, si deduce come l'opera del decisore pubblico indirizzata al complesso e articolato mondo del lavoro in Italia sia stata, fino ad oggi, estremamente prolifica in termini meramente quantitativi.

4. Efficacia e adeguatezza delle politiche adottate: un tentativo di valutazione.

La quantità, si sa, non sempre è sinonimo di qualità. L'intensa produzione legislativa e l'estesa gamma di iniziative che costituiscono la risposta italiana alle criticità del mondo del lavoro possono essere interpretate come il segnale di una ormai diffusa consapevolezza, non soltanto in seno alle istituzioni, della portata dei problemi in questione. Tuttavia, alla prova dei fatti, ossia in sede di implementazione, l'efficacia delle numerose misure predisposte non è sempre facilmente appurabile e, qualora lo sia, non è scontato soddisfi le attese maturate. In tal senso, il caso delle politiche di prevenzione e contrasto degli infortuni e dei decessi sul lavoro nel nostro Paese, oggetto del presente contributo, risulta paradigmatico.

Dalle attività di monitoraggio in materia di lavoro e legislazione sociale svolte dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro e sulle quali l'ente annualmente pubblica relazioni dettagliate è possibile ricavare, tra le altre, anche informazioni utili ai fini di una valutazione dei livelli di sicurezza dei luoghi in cui i lavoratori operano, sebbene nel leggerle vada rammentato, come precedentemente anticipato, che le competenze del soggetto in questione si sono limitate ai soli cantieri edili fino al 2021, quando, mediante il d.l. n. 146 convertito nella l. n. 215 del medesimo anno, sono state estese a tutti i settori di attività. Ponendo a confronto i dati sul tema contenuti nei Rapporti

annuali delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale relativi al periodo compreso fra il 2015 ed il 2021⁵¹, si riscontra una diminuzione del numero di aziende sottoposte a controlli e di ispezioni effettuate; tale flessione, lieve ma costante fino al 2019, si è rivelata esponenziale tra quest'ultimo anno ed il 2020, presumibilmente per via della presenza di una platea limitata di realtà produttive effettivamente operative, a causa della chiusura di tutte le attività giudicate non essenziali stabilita dal Governo per arginare la diffusione del virus SARS-CoV-2. Nel 2021 il dato è tornato a crescere, mantenendosi, però, decisamente inferiore ai livelli raggiunti precedentemente lo scoppio della pandemia. Nonostante nell'intero lasso di tempo considerato sia tendenzialmente calata la numerosità delle aziende risultate irregolari in termini assoluti, nel quinquennio precedente lo scoppio della pandemia è cresciuto il tasso di irregolarità, ossia la percentuale di queste sul totale delle ispezioni definite, passata dal 69% del 2015 all'86% del 2019; nel 2020 tale indicatore è sceso al 79,3% e l'anno successivo al 77%, quote comunque superiori a quella misurato cinque anni prima. L'ammontare delle violazioni riscontrate dagli ispettori, ad eccezione del biennio 2020-2021, quando si è stabilito sotto quota 20.000 (12.514 nel primo anno considerato e 17.511 nel secondo), si è sempre assestato intorno alle 30.000 unità, con una netta e persistente prevalenza degli illeciti di carattere penale su quelli di natura amministrativa.

L'andamento dei dati inerenti gli interventi ispettivi all'interno degli ambienti di lavoro svolti negli ultimi anni porta, perciò, a ritenere che la moltitudine di provvedimenti adottati non abbia migliorato in maniera radicale e socialmente accettabile le condizioni dei lavoratori, quantomeno in termini di tutela della salute e della sicurezza. Gli interventi descritti nel paragrafo antecedente sicuramente dimostrano che non è mancato un intervento da parte dei *policy makers* mirante a fronteggiare situazioni e pratiche che, riducendo le garanzie a favore dei lavoratori sotto diversi fronti, finiscono per costituire anche le cause profonde del fenomeno infortunistico. Valutare l'efficacia degli stessi nei rispettivi circoscritti ambiti di applicazione potrebbe rendere oltremodo articolata la presente trattazione; si rilevi, come, in linea generale risulti lampante il fatto che non

⁵¹ Tali documenti sono reperibili all'interno del sito Internet dell'INL alla seguente pagina: <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Pagine/Rapporti-annuali-sull-attivita-di-vigilanza.aspx>

abbiano prodotto cambiamenti di tendenza tanto significativi da indurre, in maniera indiretta, una drastica flessione degli infortuni e dei decessi sul lavoro.

Per quanto concerne l'apparato di regole costruito specificamente per rendere più sicuro lo svolgimento dell'attività professionale, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali stesso, dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati⁵², ha rintracciato vari elementi di debolezza del sistema, tutti essenzialmente riconducibili all'incapacità del livello statale «di garantire quella omogeneità e continuità operativa, di copertura su tutto il territorio nazionale, degli interventi di prevenzione, cui il Testo Unico [d.lgs. n. 81 del 2008] attribuiva un ruolo fondamentale»: le difficoltà di coordinamento dei vari organi di controllo, la facoltà attribuita alle Regioni ed alle Province autonome di adottare ciascuna una propria politica di prevenzione dei rischi professionali, da cui deriva l'attuale compresenza di ventuno diverse linee di intervento suscettibili di mutare al variare dello scenario politico locale, la sussistenza di un'azione statale portata avanti da una pluralità di enti ostacolano fortemente l'adozione di un'unica strategia preventiva. Nel concreto, a detta del Ministro, «la frammentazione e la debolezza del presidio statale consente di sfuggire con facilità alle norme sulla prevenzione».

Con il d.l. n. 146 del 2021 il Governo sembra aver colto la necessità di promuovere la collaborazione ed il coordinamento fra i molteplici attori coinvolti nella lotta al fenomeno infortunistico, oltre a quella di potenziare il sistema di monitoraggio non solo delle condizioni degli ambienti ma anche della regolarità dei rapporti di lavoro. L'ampliamento dell'ambito di competenza dell'INL, l'assunzione di ulteriore personale ispettivo, la previsione di consistenti investimenti in risorse umane, la messa in funzione del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro, volto a favorire un più efficiente scambio di informazioni tra i vari organismi competenti, sono solo alcune delle disposizioni del Decreto che paiono andare in questa direzione.

⁵² L'intero testo dell'intervento richiamato, come già indicato alla Nota n. 12, è contenuto nell'Appendice II alla *Relazione intermedia sull'attività svolta* (in particolare, pp. 325-337) della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati.

Benché sia ancora troppo presto per osservare gli effetti del provvedimento citato, si può ipotizzare che esso, stabilendo importanti novità anche sul piano della formazione in tema di sicurezza, possa in qualche misura fornire un contributo alla soluzione del grave problema della scarsa effettività delle numerose misure predisposte dal decisore pubblico, della inadeguata e insufficiente applicazione delle stesse all'interno dei luoghi di lavoro. In effetti, una solida *cultura della sicurezza* continua a mancare in parte del tessuto produttivo italiano: non è ancora riuscito ad affermarsi ovunque il concetto di *prevenzione primaria*, ossia della sicurezza come attributo insito nell'azione di organizzazione dei processi di lavoro. Insomma, in molte imprese l'idea di provvedere alla protezione del lavoratore da un'attività progettata e gestita in vista di finalità puramente produttive, la quale inevitabilmente comporta rischi per l'integrità di chi la svolge, prevale sulla concezione di un *lavoro* intrinsecamente *sicuro*, cioè per sua natura ispirato, oltre che a scopi di profitto, anche a principi di tutela, benessere e sviluppo dell'individuo⁵³.

Se è vero, allora, che nella logica ispiratrice delle azioni finalizzate a garantire i diritti e l'integrità psico-fisica del lavoratore, in particolare per il forte impulso esercitato dalle politiche predisposte a livello comunitario, è andata consolidandosi, nel corso del tempo, una visione di prevenzione degli infortuni fondata sulla presa di coscienza della necessità di ri-organizzare, attraverso il coinvolgimento diretto dei lavoratori, i processi produttivi riconoscendo centrale rilevanza al legame intercorrente tra l'ambiente professionale e i suoi rischi, da un lato, ed il lavoratore stesso, dall'altro, si deve prendere atto che quella medesima ottica non è stata totalmente introiettata dalle aziende.

In breve, non si può negare a priori che l'imponente apparato di norme e interventi definito in Italia in chiave antinfortunistica abbia generato qualche risultato incoraggiante, ma certamente, anche se l'impatto delle più recenti iniziative è ancora tutto da verificare, il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione al minimo, se non

⁵³ Angelo Salento, "Concezioni di organizzazione e regolazione della sicurezza del lavoro," *Sociologia del lavoro*, no. 130 (2013): 16. Ultimo accesso 10 Settembre 2022, doi: 10.3280/SL2013-130002.

dell'azzeramento, degli episodi lesivi o mortali di cui cadono vittima i lavoratori pare ancora molto lontano.

5. Alla radice dell'intervento dei *policy makers* un approccio fondato sui diritti umani?

Al netto della persistenza di una limitata applicazione delle misure di prevenzione e contrasto del fenomeno infortunistico in Italia, il mutamento intervenuto nell'approccio che ha ispirato il legislatore e, in generale, i *policy makers* nel predisporle merita di essere nuovamente sottolineato e brevemente approfondito. L'approdo da un modello di protezione oggettiva, volto a rendere il luogo di lavoro sicuro dal punto di vista delle attrezzature e degli impianti, nonché delle condizioni prettamente ambientali, ad uno di prevenzione soggettiva, basato sul principio della progettazione e gestione collettive e in sicurezza dei processi lavorativi, manifesta la maturata volontà delle istituzioni di porre al centro della propria azione le esigenze dell'individuo, riconoscendo l'importanza del dialogo con le parti sociali e cercando, anche per tale via, di stimolare un percorso di progressivo adattamento delle modalità e dei ritmi di svolgimento del lavoro al lavoratore (e non viceversa), che tenga conto del rapporto tra quest'ultimo, l'ambiente professionale ed i fattori di rischio e valorizzi l'apporto che il lavoratore medesimo può fornire, direttamente o mediante rappresentanti da lui designati, all'organizzazione della produzione.

A ben guardare, tutte le misure analizzate, anche quelle che agiscono in versanti altri rispetto all'ambito specifico della sicurezza dei luoghi di lavoro, definiscono una linea di intervento di carattere non esclusivamente repressivo e che, anzi, riconosce grande importanza alla prevenzione, come si desume, ad esempio, da elementi quali l'elaborazione di particolari meccanismi miranti a disincentivare condotte illecite o scorrette ed il frequente ricorso allo strumento della vigilanza. Inoltre, il fondamentale contributo delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori in sede di formulazione di molte delle azioni descritte denota la rilevanza oramai attribuita all'ascolto delle istanze provenienti dall'interno del tessuto produttivo del Paese e alla collaborazione con i soggetti che vi operano.

L'insieme delle considerazioni qui esposte porta a constatare, allora, che il metodo di progettazione delle *policies* in materia di lavoro applicato oggi in Italia esprime, tutto sommato, una certa sensibilità verso la tematica della protezione e promozione della persona, sebbene difficilmente si possa giudicare completamente congruente con la prospettiva dei diritti umani. Forse non è un caso che i fenomeni patologici caratterizzanti il sistema produttivo italiano permangano nonostante la mole di provvedimenti adottati. Molta strada ancora deve essere fatta in questo Paese per implementare in maniera soddisfacente il diritto umano ad un lavoro davvero dignitoso per tutti.

CAPITOLO III

I PROTAGONISTI DELLA LOTTA AL FENOMENO INFORTUNISTICO.

1. Una pluralità di attori in azione.

In sistemi politici democratici e aperti agli influssi provenienti dall'esterno un connotato proprio del processo di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche è la molteplicità e varietà di attori che vi partecipano o esercitano su di esso un'influenza di qualche tipo. Questo è uno degli aspetti che maggiormente concorrono a rendere quanto mai stimolante lo studio della progettazione e implementazione delle *policies* in materia di lavoro in Italia, che coinvolgono, oltre al legislatore nazionale, organismi e istituzioni di carattere sia locale-territoriale che internazionale, nonché rappresentanze dei diversi soggetti attivi nel mondo economico-produttivo e della società civile in generale.

Come si è osservato nel Capitolo II, le azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno infortunistico predisposte nel nostro Paese sono tendenzialmente esito dello sforzo congiunto di svariati attori, profuso in sede di elaborazione e di traduzione sul piano pratico delle misure stesse. La trattazione cui ora si procederà avrà ad oggetto, in particolare, il ruolo ricoperto dai sindacati dei lavoratori e dalle rappresentanze dei datori di lavoro, il sistema istituzionale competente ad intervenire nell'ambito in questione, la capacità di influenza dell'Unione Europea e dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

2. Il ruolo delle organizzazioni sindacali e datoriali.

Affinché le iniziative volte a combattere la piaga degli infortuni e delle morti sul lavoro possano concretamente ambire a produrre risultati positivi è essenziale tengano conto del punto di vista di coloro che in prima persona vengono danneggiati dalla mancanza o dall'inadeguatezza delle condizioni di salubrità, igiene e sicurezza degli ambienti professionali, nonché di quello dei soggetti direttamente chiamati a farsi carico dei costi necessari ad evitare che l'attività ed il luogo di lavoro risultino nocivi per la salute fisica e psichica dei lavoratori. In breve, la messa a punto di interventi in chiave antinfortunistica non può prescindere dal coinvolgimento di prestatori e datori di lavoro.

Sia nelle occasioni di confronto con le autorità pubbliche nazionali, sia nel corso della presa delle decisioni pertinenti specifici settori di attività economica o riguardanti il tessuto produttivo di determinate aree territoriali, sia nell'ambito delle relazioni interne alle singole aziende, la partecipazione delle due parti si realizza tendenzialmente in modo mediato, tramite, cioè, appositi gruppi organizzati che si fanno portavoce delle opinioni, delle proposte e delle richieste da esse avanzate. L'esperienza ha dimostrato che il dialogo, se propositivo e strutturato, tra i sindacati rappresentanti i lavoratori e le associazioni datoriali e tra tali soggetti e le istituzioni di governo ha condotto all'adozione di provvedimenti estremamente degni di nota a tutela del lavoratore dai rischi connessi all'adempimento delle mansioni professionali. Esempio è il caso dei già menzionati Protocolli condivisi di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/Covid-19 negli ambienti di lavoro, siglati in seguito al dilagare dell'epidemia in Italia, per la precisione il 14 marzo ed il 24 aprile 2020, il 6 aprile 2021 e, infine, il 30 giugno 2022. Tali strumenti, frutto della collaborazione fra Esecutivo e parti sociali, si sono rivelati indispensabili per l'intera realtà produttiva e commerciale del Paese nell'affrontare le fasi più difficili dell'emergenza pandemica e conciliare l'esigenza della ripresa delle attività con quella della protezione dell'integrità fisica dei lavoratori da una minaccia del tutto nuova⁵⁴. Proprio citando i suddetti Protocolli fra le pratiche maggiormente virtuose messe in atto a livello planetario per arginare la pandemia, il rapporto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro *Rafforzare il dialogo sociale per una cultura della salute e sicurezza* recentemente pubblicato ha posto l'accento sull'efficacia del dialogo tra governi, datori e prestatori di lavoro, il quale, laddove realizzato, ha agevolato l'accettazione delle misure di contenimento delle infezioni da nuovo Coronavirus da parte degli attori della produzione e consentito un'applicazione rapida e fruttuosa delle stesse, a dimostrazione di come il ricorso alla collaborazione tripartita debba essere

⁵⁴ L'importanza del confronto con e fra le parti sociali è un ulteriore argomento su cui si sono soffermati tanto il Ministro del lavoro quanto i rappresentanti del CNEL nel corso delle rispettive audizioni di fronte alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, svoltesi nel 2021.

considerata la strada maestra per impostare una proficua strategia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali⁵⁵.

Il contesto nel quale il contributo delle rappresentanze di lavoratori e datori può dispiegare in maniera più incisiva le sue potenzialità nella direzione del costante miglioramento delle condizioni di lavoro è la contrattazione collettiva, quale sede ottimale per stabilire consensualmente i livelli di tutela idonei a seconda dell'impresa, del settore o del territorio, armonizzando i contrapposti interessi alla riduzione dei costi aziendali e alla sicurezza degli ambienti professionali⁵⁶. Proprio questo ambito negoziale consente di impostare azioni mirate in grado di promuovere ed irrobustire la *cultura della sicurezza* all'interno delle unità produttive e, più in generale, il senso di responsabilità sociale di tutti i soggetti economici, concorrendo a rendere maggiormente agevole un'applicazione estesa delle norme e delle politiche vigenti in tema di prevenzione e contrasto degli infortuni sul lavoro. Infatti, nonostante l'effettività delle misure antinfortunistiche introdotte a livello nazionale, come evidenziato nel precedente capitolo, sia in realtà molto limitata, si deve comunque segnalare che è dal riconoscimento dell'esistenza di una stretta interdipendenza tra le condizioni di lavoro delineate nei contratti collettivi e la prevenzione dell'insorgere di circostanze di rischio per i lavoratori che scaturiscono le soluzioni più innovative ed efficaci attribuibili all'iniziativa delle parti sociali e di cui le evidenze empiriche appurano la capacità di ridurre l'incidenza di episodi lesivi e malattie professionali. Una delle ragioni alla radice della scarsa diffusione di una appropriata sensibilità a livello aziendale per la questione del *lavoro sicuro* probabilmente risiede proprio in quella debolezza del panorama contrattuale italiano, di cui si è trattato nel quarto paragrafo del Capitolo I, consistente nella vigenza di un gran numero di accordi collettivi, specialmente nazionali, siglati da soggetti negoziali, sia di parte datoriale che sindacale, di cui risulta ignoto l'effettivo grado di rappresentatività e che tendenzialmente contengono clausole per la tutela della

⁵⁵ Organizzazione Internazionale del Lavoro, "Il dialogo sociale è fondamentale per rafforzare la salute e la sicurezza sul lavoro," pubblicato il 28 Aprile 2022, https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/comunicati-stampa/WCMS_843654/lang-it/index.htm

⁵⁶ Alberto Tampieri, "Profili individuali e collettivi della sicurezza sul lavoro," *Lavoro e diritto*, no. 1 (1999): 168. Ultimo accesso 15 Settembre 2022, doi: 10.1441/4453.

salute e della sicurezza dei lavoratori ed in materia di responsabilità sociale delle imprese piuttosto blande, o non le contengono affatto⁵⁷.

Oltre che in sede di elaborazione dei provvedimenti, l'apporto che le organizzazioni dei lavoratori e dei datori possono fornire alla prevenzione degli infortuni e dei decessi dovuti a cause professionali si manifesta anche nella fase dell'implementazione delle politiche adottate ai vari livelli di *governance*. Il d.lgs. n. 81 del 2008 (o Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), in particolare, disciplina le mansioni dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza e quelle degli Organismi Paritetici. Fra le varie facoltà riconosciute ai primi, è da annoverare quella di accedere ai locali adibiti alla produzione e ottenere tutte le informazioni necessarie per verificare la conformità delle condizioni di lavoro alle previsioni di legge e ai criteri di salubrità e sicurezza stabiliti a livello aziendale, quella di essere previamente consultato dal datore di lavoro in merito alle scelte riguardanti la salute e la sicurezza dei lavoratori e alla designazione delle diverse figure della prevenzione operanti nell'impresa, quella di promuovere la formulazione e l'attuazione di azioni di tutela dai rischi professionali⁵⁸. Si tratta di un tipo di rappresentanza specializzata, essendo specificamente chiamata a garantire l'interesse comune alla sicurezza di una comunità di individui che operano in un medesimo ambiente lavorativo, necessaria per il buon funzionamento del complessivo sistema di prevenzione interno all'unità produttiva e autonoma rispetto alle rappresentanze sindacali aziendali "generaliste"⁵⁹. Quella del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza è, dunque, una figura dotata di una certa tipicità che la distingue da quella "tradizionale" del sindacalista, sebbene sia previsto

⁵⁷ Le riflessioni finora espresse in merito alla contrattazione collettiva come mezzo privilegiato di partecipazione alla lotta al fenomeno infortunistico da parte delle rappresentanze di datori e prestatori di lavoro sono tratte dalla lettura della *Memoria per l'audizione di rappresentanti del CNEL dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati*, nello specifico dall'interpretazione di quanto affermato a pp. 368-369 della *Relazione intermedia* che riporta il documento citato.

⁵⁸ Vega Formazione, "Il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS): ruolo e requisiti," ultimo accesso il 15 Settembre 2022, <https://www.vegaformazione.it/PB/rls-rappresentante-lavoratori-sicurezza-requisiti-compiti-formazione-p162.html>

⁵⁹ Luigi Menghini, "Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova "soggettività operaia"?", *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, no. 1 (2021): 41. Ultimo accesso 15 Settembre 2022, <https://journals.uniurb.it/index.php/dsl/article/view/2405/2150>

che, in presenza di precise circostanze, l'incaricato venga individuato in seno alle rappresentanze sindacali attive in azienda, e alla quale spetta la fondamentale funzione di assicurare la collaborazione attiva dei lavoratori alla scelta e alla realizzazione sul piano pratico delle iniziative in tema di salute e sicurezza sul lavoro. Questa possibilità è garantita ai dipendenti anche dall'attività degli Organismi Paritetici, istituiti su libera iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale «quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi ai fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata agli adempimenti in materia; ogni altra attività e funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento» (art. 2, lett. ee) del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81), oltre che per il supporto alle realtà produttive nella identificazione di soluzioni tecniche e organizzative idonee a rafforzare la tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori (art. 51, comma 3 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81), con la possibilità di rilasciare attestazioni sull'opera di supporto compiuta, compresa l'asseverazione dell'efficace adozione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza descritti all'art. 30 del Testo Unico, della quale gli organi ispettivi possono tenere conto ai fini della programmazione della loro attività (art. 51, commi 3-bis e 3-ter del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81). Come si deduce dalle caratteristiche istitutive e funzionali loro attribuite, tali attori, perciò, rendono possibile la *partecipazione equilibrata* di imprese e lavoratori alla creazione ed esecuzione degli interventi di prevenzione e protezione dai rischi connessi all'adempimento delle mansioni professionali⁶⁰.

In definitiva, il ruolo ricoperto dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro appare imprescindibile ai fini della prevenzione e del contrasto degli infortuni sul lavoro (nonché, in generale, della garanzia dei diritti e della previsione di più vaste tutele a favore dei lavoratori) in quanto via maggiormente autorevole per far valere e dare seguito alle istanze ed alle sollecitazioni degli attori della produzione, essendo il gruppo organizzato in grado di esercitare una pressione estremamente più vigorosa di quanto la forza contrattuale del singolo non possa ambire ad essere⁵⁶.

⁶⁰ *Ivi*, 44-45.

3. Il quadro dei soggetti istituzionali della prevenzione.

Prevenire gli infortuni di natura professionale e proteggere la salute dei lavoratori richiede che all'impegno degli attori del mondo produttivo si integri l'esercizio di competenze e professionalità di cui questi sono privi o non ci si può attendere si avvalgano con un grado sufficiente di imparzialità. A questo proposito, il Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, specificamente al Capo II del Titolo I, delinea e chiarisce i compiti di un sistema istituzionale, articolato su più livelli, funzionale a migliorare la qualità delle condizioni di lavoro in Italia, grazie all'azione di organi ed enti, terzi e neutrali rispetto agli interessi in campo e alle relazioni endo-aziendali, cui sono assegnate mansioni ben definite.

Il ruolo di indirizzo e coordinamento spetta al Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. n. 81 del 2008 e operativo presso il Ministero della salute, cui si affianca l'attività dei Comitati regionali di coordinamento, di cui all'art. 7 del Testo Unico. Fra i molteplici uffici cui il primo è chiamato ad adempiere, vi sono quelli di fissare le linee comuni degli interventi nazionali in tema di salute e sicurezza sul lavoro, di precisare scopi e programmi dell'azione pubblica di potenziamento della tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori, di programmare il coordinamento della vigilanza su base nazionale in materia, di consentire lo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali per agevolare un'applicazione omogenea delle norme vigenti (art. 5, comma 3). Obiettivi di coordinamento territoriale delle misure e di garanzia dell'uniformità delle stesse perseguono anche i Comitati attivi in ogni Regione e Provincia autonoma, che devono realizzare «il necessario raccordo con il Comitato di cui all'articolo 5 e con la Commissione di cui all'articolo 6» (art. 7, comma 1). Quest'ultima, denominata Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, è istituita in seno al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per svolgere compiti di carattere essenzialmente consultivo e tecnico, come l'esame dei problemi riscontrati in sede di implementazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro e la conseguente elaborazione di proposte volte a perfezionare la legislazione in vigore (art. 6, comma 8, lett. a)). Funzioni per certi versi affini sono attribuite anche all'Istituto Nazionale per

l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), ente di diritto pubblico in cui, peraltro, sono confluite, in seguito all'adozione della Legge 30 luglio 2010, n. 122, le attribuzioni prima riservate ad IPSEMA (Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo) ed ISPESL (Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro). La principale mansione affidata ad INAIL, come già specificato nel Capitolo I, consiste nella gestione dell'assicurazione obbligatoria contro infortuni e malattie professionali, ma l'impegno dell'organo si estende alla più ampia azione di prevenzione degli episodi infortunistici e di tutela dei lavoratori. L'Istituto, infatti, promuove anche attività di ricerca e sviluppo su specifiche situazioni di rischio e sulle dinamiche tipiche del fenomeno infortunistico in generale, così come sulle metodologie di monitoraggio in materia di salute e sicurezza sul lavoro; porta avanti iniziative di informazione, di formazione e assistenza sul tema; garantisce finanziamenti alle imprese che investono in sicurezza; nei confronti dei lavoratori assicurati incorsi in lesioni, eroga prestazioni sanitarie ed economiche, fornisce apparecchiature protesiche e riabilitative, sostiene un percorso di reinserimento alla vita lavorativa.

Infine, due sono i principali organi deputati alle funzioni di vigilanza, essenziali ai fini della prevenzione dei rischi professionali: l'Azienda Sanitaria Locale competente per territorio e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL). Se fino all'introduzione del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, il sistema dei controlli sugli ambienti professionali aveva quale fulcro l'ASL e i suoi servizi ispettivi, cui spettava la primaria titolarità del monitoraggio sull'applicazione delle norme in materia di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro, con le modifiche apportate dal suddetto Decreto al Testo Unico del 2008, come si è avuto modo di segnalare nel precedente capitolo, è stata riconosciuta anche all'INL (che sino ad allora poteva esercitare le proprie funzioni, in maniera concorrente e non esclusiva rispetto all'operato delle ASL, soltanto in relazione alle attività del settore delle costruzioni edili o di genio civile, agli impianti ferroviari, alle sorgenti naturali di radiazioni ionizzanti, ai lavori mediante cassoni in aria compressa ed ai lavori subacquei⁶¹) competenza di intervento e

⁶¹ Pierluigi Rausei e Andrea Rotella, "L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale," *Bollettino ADAPT* 18 Ottobre 2021, no. 36, <https://www.bollettinoadapt.it/linl-al-centro-della-vigilanza-sulla-sicurezza-nei-luoghi-di-lavoro/>

vigilanza in tutti i settori di attività economica, al pari delle prime. Tale novità è stata concepita per rinvigorire l'azione ispettiva, facendo fronte, così, alla difficoltà riscontrata dalle ASL, legata alla progressiva diminuzione del loro personale ispettivo⁶², nell'assolvere pienamente, efficacemente ed in modo omogeneo sul territorio nazionale ai compiti ad esse assegnati in materia di salute e sicurezza sul lavoro dal d.lgs. n. 81 del 2008⁶³. INL e ASL sono, inoltre, investite di un incarico di coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza svolta da tutti i soggetti aventi poteri ispettivi nei diversi settori di attività economica (art. 13, comma 4 del d.lgs. 9 aprile 2008, n.81). Le attribuzioni in materia prevenzionistica ancora oggi riconosciute agli ispettori sono le medesime individuate all'art. 64 del d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303, cui l'art. 13, comma 7 del Testo Unico del 2008 rinvia. Nel dettaglio, esse consistono nel: visitare, in qualunque momento ed in ogni parte, gli ambienti di lavoro e le relative dipendenze; sottoporre a visita medica i lavoratori; prelevare campioni di materiali o prodotti considerati dannosi; richiedere al datore, ai dirigenti, ai preposti, ai lavoratori le informazioni necessarie; consultare, presso gli ospedali, la documentazione clinica dei lavoratori per malattie generate da cagioni professionali o presunte tali⁶¹.

In riferimento all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, va sottolineata l'ampiezza delle funzioni da esso svolte, che esondano dall'esclusivo ambito della vigilanza in chiave antinfortunistica. L'INL opera quale Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, posta sotto il controllo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, cui spetta il monitoraggio periodico sugli obiettivi che la stessa è chiamata a raggiungere e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie ad essa destinate, e della Corte dei Conti, occupandosi di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e legislazione sociale. In particolare, l'INL compie accertamenti finalizzati al riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni e malattie professionali; emana circolari di carattere interpretativo in materia ispettiva e sanzionatoria e direttive operative indirizzate al

⁶² In audizione, il 6 luglio 2021, dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, il Ministro del lavoro ha riferito di un vero e proprio dimezzamento dell'organico delle ASL nel corso dei dieci anni precedenti.

⁶³ Rolando Dubini, "D.l. 146: una importante riforma del Testo Unico di sicurezza sul lavoro," in *PuntoSicuro*, pubblicato il 23 Novembre 2021, <https://www.puntosicuro.it/normativa-C-65/dl-146-una-importante-riforma-del-testo-unico-di-sicurezza-sul-lavoro-AR-21793/>

personale ispettivo, che, tra l'altro, forma e mantiene aggiornato; avanza proposte in merito agli obiettivi quantitativi e qualitativi delle attività di controllo e ne monitora la realizzazione; si impegna nella prevenzione e nel contrasto del lavoro irregolare e sommerso, compiendo studi mirati nonché effettuando e coordinando le attività di vigilanza sui rapporti di lavoro⁶⁴. In quest'ultima sfera di intervento rientra anche il compito, assegnato all'Ispettorato dall'art. 13, comma 7 - *bis* del d.lgs. n. 81 del 2008, di presentare al Ministero del lavoro, per la trasmissione al Parlamento, una relazione annuale che analizzi l'attività svolta ai fini della prevenzione e del contrasto del lavoro irregolare e che riporti i risultati ottenuti nei vari settori produttivi, oltre che le «prospettive di sviluppo, programmazione ed efficacia dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro».

Quelli qui rapidamente presentati sono, dunque, i più rilevanti, per entità del ruolo ricoperto e dell'ambito di competenza assegnato, attori istituzionali che intervengono nelle diverse fasi del "ciclo di vita" delle politiche pubbliche in materia di tutela della salute e garanzia della sicurezza dei lavoratori (dall'individuazione delle situazioni problematiche alla partecipazione all'elaborazione degli interventi, dalla programmazione e attuazione degli stessi al controllo e accertamento degli esiti generati), a dimostrazione della grande eterogeneità delle conoscenze, delle responsabilità, delle azioni necessarie a fronteggiare un fenomeno tanto critico e radicato quale quello degli infortuni di origine professionale.

4. Gli influssi internazionali.

Le scelte e le strategie dei molteplici soggetti preposti, in Italia, a creare e perfezionare meccanismi in grado di rendere i luoghi di lavoro sicuri e salubri e limitare ai minimi termini la probabilità di infortunarsi o perdere la vita lavorando si inseriscono in, o comunque sono influenzate da, progetti di intervento di più ampio respiro scaturiti dall'impegno di attori che operano sul piano internazionale. Si tratta di una dinamica,

⁶⁴ Ispettorato Nazionale del Lavoro, "Ispettorato Nazionale del Lavoro," ultimo accesso 18 Settembre 2022, <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/IspettoratoNazionaleLavoro/Pagine/IspettoratoNazionaleLavoro.aspx#:~:text=Svolge%20attivit%C3%A0%20di%20prevenzione%20e,vigilanza%20sui%20rapporti%20di%20lavoro>

cui si è fatto cenno nel Capitolo II, che si sviluppa con riferimento a pressoché qualsiasi ambito di politica pubblica.

Nel processo di formazione delle politiche pubbliche italiane determinanti sono stati e restano tuttora gli influssi provenienti dal livello di *governance* sovranazionale-regionale. Per ciò che concerne specificamente la materia della salute e sicurezza sul lavoro, l'Unione Europea promuove e costantemente aggiorna Direttive, politiche, piani strategici di intervento, linee guida, buone pratiche, attività di *benchmarking*⁶⁵, con la finalità di spingere gli Stati Membri ad adottare o potenziare misure in grado di innalzare gli *standards* di tutela effettiva negli ambienti professionali. Le iniziative comunitarie in questione si collocano nell'ambito di una più generale progettualità volta a valorizzare la qualità del lavoro e del benessere dei lavoratori nei luoghi in cui operano. L'intervento della Comunità Europea, poi Unione Europea, in tema di garanzia della sicurezza e salubrità dei contesti lavorativi è divenuto particolarmente incisivo in seguito alle trasformazioni apportate al sistema istituzionale e all'assetto delle fonti europee a partire dall'Atto Unico Europeo del 1986⁶⁶. Questo, infatti, modificando i trattati istitutivi delle Comunità Europee, vi ha introdotto per la prima volta la questione della salute e sicurezza dei lavoratori, assegnando al Consiglio dell'UE la facoltà (che, con il successivo approdo, sancito dal Trattato di Maastricht del 1992, alla cosiddetta *procedura legislativa ordinaria*, sarebbe stata affidata a Consiglio e Parlamento europeo congiuntamente) di adottare Direttive in tema a maggioranza qualificata, anziché soltanto all'unanimità, per mezzo delle quali agevolare il processo di miglioramento e armonizzazione delle condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro,

⁶⁵ Il termine *benchmarking* fa parte del linguaggio tecnico impiegato nel settore industriale per identifica una metodologia finalizzata ad accrescere la competitività delle imprese. In sostanza, configura un processo fondato sulla misurazione del cosiddetto *gap* di *performance*, cui fanno seguito, da un lato, la valutazione delle buone pratiche esistenti e, dall'altro, la messa in pratica e il continuo sviluppo delle stesse in funzione delle caratteristiche di ciascun contesto organizzativo. Sul piano della *governance* europea, la nozione di *benchmarking* è stata accolta quale pilastro nell'ambito delle politiche del lavoro. Per approfondimenti sul tema si rinvia a: Michele Tiraboschi, "Le funzioni del *benchmarking* nelle politiche del lavoro in Europa," in *Collana ADAPT*, no. 10 (2004): 4, 8. Ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://moodle.adaptland.it/mod/resource/view.php?id=3330>

⁶⁶ Gaetano Natullo, *op. cit.*, 4-5.

contrastare il fenomeno del “*dumping* sociale”⁶⁷ in vista del completamento del mercato interno e prevenire lo spostamento delle imprese, finalizzato a ricavare vantaggi concorrenziali, verso aree in cui siano previste forme più deboli di protezione dei lavoratori⁶⁸. L’adozione, nel 1989, della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, che ha fissato i principi generali alla base del modello europeo di diritto del lavoro, annoverando la sicurezza dei luoghi e delle attività lavorative fra gli obiettivi prioritari, ha rappresentato un ulteriore importante passo avanti nel processo di formalizzazione dell’impegno comunitario a proteggere i lavoratori⁶⁹. Infine, con l’entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona, tramite il quale, tra l’altro, è stata inserita negli accordi istitutivi dell’Unione una *clausola sociale* che prescrive di considerare i requisiti sociali nella formulazione delle politiche europee, è divenuta giuridicamente vincolante per gli Stati Membri la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea⁶⁸, che all’art. 31 statuisce il diritto di ciascun lavoratore «a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose».

Focalizzando l’attenzione su alcuni degli strumenti, sopra elencati, adoperati dall’Unione per intervenire nell’ambito della sicurezza delle condizioni di lavoro, va specificato, per cominciare, che le direttive, quali atti legislativi che impongono agli Stati Membri il raggiungimento di obiettivi determinati, garantendo loro, tuttavia, libertà di scelta in merito ai mezzi e alle forme con cui conseguire i risultati previsti, sanciscono norme minime di tutela dei lavoratori, lasciando ai singoli Paesi la possibilità di mantenere le misure già poste in essere, se sufficienti, oppure introdurre

⁶⁷ Il fenomeno del “*dumping* sociale” ha luogo quando un prodotto può essere venduto in mercati esteri ad un prezzo inferiore rispetto a quello proposto dalla concorrenza perché realizzato a minor costo, in particolare per via di un abbattimento della componente dello stesso legata al fattore lavoro. Tale contenimento del costo del lavoro si consegue specialmente laddove la mancanza di garanzie minime a tutela dei diritti dei lavoratori rende possibili forme di sfruttamento della manodopera. In senso più ampio, la nozione di “*dumping* sociale” fa riferimento al processo di traslazione di taluni costi, come quelli dovuti alla precarietà e alla disoccupazione, da parte delle imprese sulla società.

⁶⁸ Helen Hoffmann, “Salute e sicurezza sul lavoro,” Parlamento europeo, ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/56/salute-e-sicurezza-sul-lavoro>

⁶⁹ EUR-Lex, “Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori,” ultimo aggiornamento 29 Settembre 2011, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/community-charter-of-fundamental-social-rights-of-workers.html>

negli ordinamenti interni un grado di protezione più elevato⁶⁸. La direttiva che probabilmente ha generato il più significativo impatto sulle strategie nazionali in tema di prevenzione del fenomeno infortunistico è la Direttiva-quadro del 1989, n. 391, che, come già chiarito nel Capitolo II, ha modificato radicalmente l'impostazione delle politiche e delle tecniche in materia, valorizzando il concetto di *prevenzione soggettiva*, da tradursi nella realtà pratica attraverso l'assolvimento da parte del datore di lavoro di precisi obblighi di formazione e informazione dei dipendenti, l'attribuzione della gestione della sicurezza in azienda a strutture e soggetti specializzati, un percorso di riorganizzazione dei processi produttivi che implichi la *partecipazione equilibrata* dei prestatori di lavoro⁷⁰.

Altra modalità degna di nota impiegata dalle istituzioni europee per guidare i *policy makers* nazionali nella predisposizione di interventi miranti al comune fine di innalzare la qualità delle condizioni di vita e di lavoro nell'intera Unione è il Pilastro europeo dei diritti sociali, firmato nel novembre del 2017 da Consiglio dell'UE, Commissione europea e Parlamento europeo. Esso ha enunciato 20 principi e diritti essenziali per promuovere l'equità e l'efficienza dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale ed è stato integrato da un pacchetto di interventi, legislativi e non, volto a dare effettività a quanto stabilito⁷¹. Particolarmente rilevante è il decimo principio contenuto nel Pilastro, che ribadisce il diritto dei lavoratori ad una elevata tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro e all'adeguatezza dello stesso alle esigenze professionali, nonché alla permanenza quanto più prolungata possibile all'interno del mercato del lavoro, di ciascuno⁶⁸.

Lo sforzo dell'Unione europea, inoltre, si esplica anche mediante la programmazione per il medio-lungo periodo di apposite azioni. A questo proposito, non si può omettere di citare il quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020, che individua tre fondamentali sfide da fronteggiare (migliorare l'attuazione delle norme da parte degli Stati, rafforzando anche la capacità delle microimprese e delle piccole realtà produttive di implementare efficaci misure di prevenzione dei rischi professionali;

⁷⁰ Gaetano Natullo, *op. cit.*, 5-6.

⁷¹ EUR-LEX, "La Commissione presenta il Pilastro europeo dei diritti sociali," ultimo accesso 19 Settembre 2022, https://eur-lex.europa.eu/content/news/social_package.html?locale=it

rafforzare la prevenzione delle malattie dovute al lavoro, con una particolare attenzione ai rischi nuovi ed emergenti; affrontare il progressivo invecchiamento della popolazione lavorativa) e precisa sette obiettivi strategici da realizzare a tale fine⁷², oltre che il quadro strategico, attualmente in vigore, adottato per il periodo 2021-2027. Quest'ultimo è stato concepito per anticipare e gestire i cambiamenti in corso nel mondo del lavoro, proseguire nel miglioramento della prevenzione antinfortunistica, rafforzare la preparazione ad eventuali emergenze sanitarie future. Sul solco delle strategie precedenti, poi, intende stimolare interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro coordinati a diversi livelli⁶⁸.

Per completare l'analisi dell'apporto dei soggetti operativi in seno all'Unione Europea alle azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro e alle politiche volte a incrementare gli *standards* di salubrità, igiene e sicurezza negli ambienti lavorativi nel contesto nazionale, è da considerarsi anche l'attività dell'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro (EU-OSHA), istituita nel 1996. Questa costituisce l'attore specificamente preposto a incentivare uno scambio di conoscenze e informazioni idoneo a contribuire alla diffusione di una solida cultura della prevenzione sul piano comunitario. Per adempiere a tale funzione, l'Agenzia ha sviluppato una piattaforma digitale che mette a disposizione delle aziende europee, in tutte le lingue, strumenti di valutazione settoriale del rischio, nonché un meccanismo elettronico in grado di offrire consulenze specifiche sulle sostanze pericolose e i prodotti chimici così come sull'adozione di prassi corrette e misure di prevenzione adeguate, oltre a diversi progetti e campagne annuali di sensibilizzazione in merito a singoli aspetti della vasta materia della salute e sicurezza sul lavoro⁶⁸.

Infine, anche se breve e schematico, un riferimento va fatto anche all'impegno di un attore attivo sul fronte della garanzia dei diritti dei lavoratori a livello internazionale-globale, ossia l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), la sola fra le grandi organizzazioni del sistema multilaterale delle Nazioni Unite a presentare una articolazione tripartita in cui i rappresentanti dei governi, delle associazioni sindacali e

⁷² Redazione, "Sicurezza sul lavoro: sistema istituzionale e strategie di prevenzione," in *PuntoSicuro*, pubblicato il 25 Ottobre 2019, <https://www.puntosicuro.it/promozione-della-salute-sicurezza-C-140/sicurezza-sul-lavoro-sistema-istituzionale-strategie-di-prevenzione-AR-19398/>

di quelle datoriali di 187 Paesi collaborano su un piano egualitario per dar vita a norme⁷³, politiche e programmi internazionali in materia di lavoro e politica sociale⁷⁴. A proposito della questione della sicurezza sul lavoro l'OIL ha elaborato più di quaranta convenzioni e raccomandazioni, di carattere sia generale che specifico, e almeno altrettanti codici di comportamento. La numerosità di tali provvedimenti si deve all'importanza riconosciuta alla materia ai fini della realizzazione nel mondo di un *decent work*, cioè di condizioni lavorative dignitose per tutti⁷⁵. Il contributo che l'OIL fornisce alla creazione di contesti di lavoro sicuri e salubri si manifesta anche in sede di attuazione degli interventi, mediante la garanzia di un supporto tecnico continuo ai Paesi Membri, e delle prescrizioni contenute nelle convenzioni, che devono essere recepite negli ordinamenti nazionali degli Stati che le ratificano e la cui implementazione l'Organizzazione monitora attraverso un apposito sistema di supervisione, individuando, oltretutto, gli ambiti in cui dovrebbe essere potenziata⁷⁶. Sebbene importanti convenzioni OIL non siano state ratificate dall'Italia, sarebbe scorretto negare che l'approccio del legislatore italiano si sia adeguato, almeno in parte, alle decisioni prese e agli orientamenti definiti in seno all'Agenzia dell'ONU. Si pensi, a titolo di esempio, al principio del *tripartitismo*, in virtù del quale la strategia di promozione e tutela della salute e sicurezza sul lavoro dovrebbe constare di una politica, un sistema ed un programma nazionali mirati e frutto del dialogo con le parti sociali: nonostante esso sia sancito in una convenzione, la n. 187 del 2006, il cui *iter* di ratifica in Parlamento è ancora in corso, è stato riaffermato dal decisore nazionale già all'interno del Testo Unico del 2008⁷⁷.

⁷³ L'Organizzazione Internazionale del Lavoro è l'unica Agenzia delle Nazioni Unite cui è riconosciuta una funzione normativa.

⁷⁴ Organizzazione Internazionale del Lavoro, "Origine e mandato," ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://www.ilo.org/rome/ilo-cosa-fa/lang--it/index.htm>

⁷⁵ Gaetano Natullo, *op. cit.*, 6.

⁷⁶ Paola de Vita, "Salute e sicurezza nel continuo evolversi del lavoro: il fondamentale contributo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) lungo i suoi 100 anni di storia," *Bollettino ADAPT* 13 Maggio 2019, no. 18, <https://www.bollettinoadapt.it/salute-e-sicurezza-nel-continuo-evolversi-del-lavoro-il-fondamentale-contributo-dellorganizzazione-internazionale-del-lavoro-oil-lungo-i-suoi-100-anni-di-storia/>

⁷⁷ Centro Studi Ricerca e Formazione CISL, "Salute e sicurezza, lavoro, sindacato nell'attuale contesto di relazioni industriali," ultimo accesso 19 Settembre 2022,

Per riepilogare in pochissime parole la trattazione contenuta nel Capitolo che qui si chiude, si può affermare, dunque, che il processo che porta alla definizione e implementazione di strategie di prevenzione e contrasto degli infortuni provocati da fattori di natura professionale altro non è che un intricato meccanismo di sintesi, bilanciamento e armonizzazione di interessi divergenti, competenze e responsabilità differenziate, livelli di *governance* plurimi, mobilitati in vista del comune fine di difendere l'integrità dell'individuo che lavora, assicurandogli un livello apprezzabile di benessere.

<https://www.centrostudi.cisl.it/approfondimenti/saggi-e-articoli/70-salute-e-sicurezza-lavoro-sindacato-nell-attuale-contesto-di-relazioni-industriali.html>

CAPITOLO IV

ALLA RICERCA DI PRATICHE DA RIPRODURRE E MODELLI DA INVENTARE.

1. Successi e prospettive di sviluppo dell'azione antinfortunistica.

Un dato di cruciale rilevanza che viene alla luce dall'analisi compiuta nei capitoli antecedenti è che l'azione di prevenzione e contrasto del fenomeno infortunistico non resta mai uguale a se stessa, deve essere costantemente ricalibrata, modificata e potenziata alla luce delle conoscenze maturate e delle esperienze accumulate, in particolare in fase di implementazione delle misure introdotte in passato, così come dei mutamenti che intervengono non soltanto all'interno del mondo del lavoro, ma nella realtà economica, sociale e culturale nel suo complesso. La formulazione di provvedimenti appositamente volti a porre in sicurezza gli ambienti di lavoro rispetto al rischio di contagio dilagante nell'intera comunità durante le prime fasi dell'emergenza pandemica ed il loro continuo aggiornamento sulla base sia dell'efficacia degli stessi di volta in volta riscontrata sia dell'andamento della situazione epidemiologica generale possono essere menzionati a mo' di esempio anche in tale contesto tematico, avendo fornito una rappresentazione plastica della dinamicità che contraddistingue la strategia di intervento a garanzia della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Constatato ciò, viene da domandarsi se, nel corso di questo processo di continuo sviluppo dei modelli, degli strumenti e delle pratiche di intervento, si siano distinte iniziative che abbiano dato prova di efficienza ed efficacia nella direzione della riduzione della probabilità di infortunio professionale nei relativi ambiti di applicazione o che appaiano potenzialmente idonee a tutelare il benessere fisico e psichico degli individui che lavorano a fronte del frequente emergere di nuovi fattori di rischio, nonché quali prospettive di evoluzione delle *policies* in materia di salute e sicurezza sul lavoro si stiano profilando per il tempo avvenire. Perciò, il capitolo conclusivo del presente contributo intende passare in rassegna alcune delle soluzioni maggiormente virtuose ed innovative che spiccano nell'esteso panorama dei provvedimenti in tema impostati in

Italia, qualche idea che potrebbe generare miglioramenti concreti e talune delle più interessanti proposte avanzate dai vari attori coinvolti.

2. La centralità della prevenzione nell'esperienza pratica.

Come si è già avuto modo di sottolineare, nel sistema produttivo italiano fatica ad affermarsi una vera e propria *cultura della sicurezza*, che ispiri un'azione di rimozione a monte dei rischi di infortunio da praticarsi mediante la definizione di processi e ritmi di lavoro che non esponano il lavoratore a situazioni potenzialmente nocive per la sua salute psico-fisica. Insomma, trova limitata adesione una logica che valorizzi la nozione di *prevenzione primaria* quale veicolo indispensabile ai fini della creazione di un *lavoro sicuro*. I fattori che possono contribuire a diffonderla, tuttavia, sono molteplici e i provvedimenti messi a punto in chiave antinfortunistica che ne colgono l'importanza non mancano.

Fondamentale per alimentare una buona conoscenza delle caratteristiche dell'ambiente professionale in cui si è chiamati ad operare e della mansione che si svolge è la formazione, sia dei lavoratori sia delle diverse figure cui spettano incarichi inerenti la tutela della salute e della sicurezza in azienda. Una formazione di qualità e costantemente aggiornata stimola l'adozione di comportamenti e modalità di lavoro consoni a ridurre la possibilità di incorrere in lesioni nel compimento del proprio mestiere, prestando la dovuta attenzione alle peculiarità del contesto lavorativo nel quale ci si muove ed evitando di sottovalutare circostanze suscettibili di recare danni a sé o ai colleghi. Ciò evidenziato, risulta, quindi, chiara la *ratio* sottostante la previsione di un obbligo formativo in capo al datore di lavoro, contenuta, come specificato nel secondo paragrafo del Capitolo II, nel d.lgs. n.81 del 2008 e poi estesa alla persona stessa del datore dal d.l. n. 146 del 2021. Una metodologia particolarmente innovativa per ottemperare a tale dovere normativo adottata a livello settoriale in Italia è quella consistente nei cosiddetti "*break* formativi". Nel dettaglio, la possibilità di sperimentare tale pratica è stabilita nel CCNL Metalmeccanici, così come sottoscritto il 26 novembre 2016 e rinnovato il 5 febbraio 2021, che li descrive quali momenti formativi di breve durata (15-20 minuti al massimo) da svolgersi, sotto la supervisione di un docente (che può coincidere con la persona del Responsabile del Servizio di Prevenzione e

Protezione) affiancato dal preposto⁷⁸ e dal Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, direttamente all'interno dei singoli reparti o presso le specifiche postazioni di lavoro, rivolgendosi a piccoli gruppi uniformi di lavoratori che hanno l'occasione di ripercorrere le procedure operative di sicurezza della rispettiva area di competenza. I *break* formativi, dunque, sono concepiti come strumento non tanto per l'addestramento dei dipendenti, bensì per l'aggiornamento degli stessi in materia di salute e sicurezza, tant'è che, qualora il formatore rispetti precisi requisiti prescritti dalla legge, possono concorrere al raggiungimento del monte ore quinquennale previsto per l'aggiornamento dei lavoratori dall'art. 9 dell'Accordo Stato - Regioni siglato il 21 dicembre 2011 in tema di formazione alla sicurezza in applicazione dell'art. 37 del d.lgs. n. 81 del 2008. L'attuazione del *break* formativo implica due fasi di intervento: la prima è dedicata alla progettazione, quando il soggetto individuato come docente, dopo aver effettuato una verifica preliminare di eventuali difformità delle condotte effettivamente tenute dai lavoratori rispetto alle procedure attraverso l'osservazione diretta e l'esame delle segnalazioni formulate dai preposti, è tenuto ad una serie di compiti, tra i quali fissare le finalità che l'intervento correttivo tenterà di realizzare, preparare test di ingresso e di uscita volti ad accertare il reale grado di apprendimento dei dipendenti, predisporre materiale didattico per i vari argomenti da trattare, suddividere il personale impiegato in azienda in gruppi (di 5-10 lavoratori) per mansioni omogenee, programmare il momento formativo vero e proprio e specifiche attività di monitoraggio; segue la fase dello svolgimento, quando il formatore si reca presso la sezione o postazione di operatività dei lavoratori, ai quali somministra il test di ingresso e, una volta controllati i risultati, la cosiddetta "Scheda *Break*", per poi procedere ad una spiegazione concisa seguita da una o più esercitazioni, un confronto con i dipendenti stessi e una verifica dell'apprendimento per mezzo del test di uscita. Questa seconda fase prevede anche un monitoraggio, della durata di 2 o 3 mesi, della correttezza o meno del comportamento dei lavoratori sotto il profilo della messa in pratica in sicurezza del proprio ruolo

⁷⁸ L'art. 2, lett. e) del d.lgs. n. 81 del 2008 definisce «preposto» la figura che «sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa».

professionale⁷⁹. L'esperienza concreta dei *break* formativi ha messo in evidenza l'attuabilità degli stessi nell'ambito dei processi di produzione in piena armonia con le altre attività eseguite all'interno dell'impresa e la loro efficacia, almeno qualora siano ben organizzati e pianificati, in termini sia di apprendimento che di gradimento da parte dei lavoratori coinvolti. Questo è quanto emerso dall'osservazione di tre aziende operanti sul territorio di Varese (LU-VE Group, IMP, Carl Zeiss Vision Italia), che hanno optato per un ricorso sistematico alla modalità di formazione continua in questione⁸⁰. È interessante notare che la metodologia dei *break* formativi è stata recepita come tecnica usufruibile da tutte le imprese del settore metalmeccanico dalla Commissione nazionale salute e sicurezza di Federmeccanica, Assital e FIOM - CGIL, FIM - CISL, UILM – UIL (istituita ai sensi dell'art. 4, Sezione Prima del CCNL Metalmeccanici firmato il 26 novembre 2016) a seguito dell'introduzione del metodo dei *break*, nel 2012, da parte di una singola realtà industriale, proprio lo stabilimento della multinazionale LU-VE Exchangers di Uboldo (Varese). Quella in oggetto, dunque, altro non è che una buona prassi inizialmente adottata a livello aziendale ed in seguito promossa a beneficio dell'intera categoria produttiva, essendosi dimostrata, nei fatti, realmente funzionale al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione degli episodi infortunistici: soltanto nel periodo compreso tra l'anno di avvio del progetto all'interno dell'azienda varesina ed il 2017, infatti, si è riscontrata una flessione tanto dell'indice di frequenza degli eventi (che misura il numero degli infortuni accaduti ogni milione di ore lavorate), passato da 26,41 a 14,02, quanto dell'incidenza degli stessi (calcolata come ammontare dei casi \times 1.000 / numero degli addetti), scesa da 43,32 a 22,04, nonostante l'incremento, nel medesimo arco temporale 2012-2017, del numero dei dipendenti impiegati in azienda, salito da 277 a 363⁸¹.

⁷⁹ Stefano Rizzotti, "Salute e sicurezza sul lavoro: i *break* formativi," *Bollettino ADAPT* 26 Ottobre 2020, no. 39, <https://www.bollettinoadapt.it/salute-e-sicurezza-sul-lavoro-i-break-formativi/>

⁸⁰ Ilenia Curto Pelle, *Salute e Sicurezza sul Lavoro – L'esperienza dei break formativi*, in <https://www.rsppitalia.com/>.

⁸¹ Redazione Romana, "LU-VE: Così cambia la formazione nel settore metalmeccanico," *Avvenire.it*, pubblicato il 23 Novembre 2018, <https://www.avvenire.it/economia/pagine/lu-ve-cosi-cambia-la-formazione-nel-settore-metalmeccanico>

La formazione, se adeguatamente impartita e periodicamente aggiornata, agisce quale potente vettore della cultura della sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro in quanto incentiva meccanismi virtuosi che possono condurre tutti gli individui operanti in un determinato contesto professionale a concepire la prevenzione come pratica inestricabilmente connessa con una gestione sana e proficua del ciclo produttivo e non come semplice adempimento formale di un onere normativo, inteso ancora troppo spesso come costo e ostacolo alla libera attività economica. Per essere effettivamente in grado di minimizzare i rischi infortunistici, qualsiasi misura preventiva, infatti, deve divenire componente imprescindibile delle strategie di impresa in qualità di fattore di sviluppo organizzativo e di vantaggio competitivo, suscettibile di generare positive ricadute sia sul piano aziendale sia su quello sociale, nonché prendere le mosse da una visione della sicurezza di carattere multidimensionale, che, cioè, tiene conto di una pluralità di aspetti (sanitari, psico-fisici, legali, sociali, culturali, economici) e implica la cooperazione di una rete di soggetti eterogenei allo scopo di tutelare il lavoratore inserito nella sua comunità di appartenenza. Tale scenario può concretamente realizzarsi attraverso l'implementazione, da parte dell'impresa, di un Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro (SGSL), ossia un apparato organizzativo che integra strategie e obiettivi di garanzia e promozione della salute e della sicurezza nella pianificazione e conduzione dei processi di lavoro e di produzione di beni e servizi⁸². Le aziende che volontariamente optano per l'adozione di un Sistema di questo tipo devono fare riferimento alla relativa disciplina contenuta nelle linee-guida UNI - INAIL pubblicate da INAIL in accordo con le parti sociali e l'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)⁸³, che intendono fornire supporto alle realtà produttive tanto nella progettazione quanto nella traduzione in pratica del SGSL. Poiché gli indirizzi in questione hanno validità generale, la loro applicazione deve essere regolata sulle

⁸² ACCREDIA, "La cultura della sicurezza," ultimo accesso 28 Settembre 2022, <https://www.accredia.it/sicurezza-sul-lavoro-2/>

⁸³ L'UNI è un organismo nazionale di normazione dotato di competenze in tutti i settori industriali, commerciali e del terziario (ad eccezione del comparto elettrico ed elettrotecnico) e coinvolto, in rappresentanza dell'Italia, nell'attività normativa degli organismi sovranazionali di normazione. In sostanza, i compiti ad esso affidati consistono nell'elaborazione delle norme sviluppate da organi tecnici, nello stimolo all'armonizzazione delle norme a livello europeo e mondiale, nella pubblicazione delle norme tecniche e dei prodotti editoriali ad esse correlati.

peculiarità di ciascuna azienda⁸⁴. Le imprese che desiderano certificare l'adozione del proprio SGSL, a dimostrazione ufficiale non soltanto dello sforzo profuso nell'operare nel pieno rispetto della legislazione e della normativa tecnica in materia di salute e sicurezza, ma anche dell'impegno a mantenere elevata nel tempo la qualità delle condizioni degli ambienti di lavoro, sono chiamate, invece, ad adeguarsi al *British Standard* OHSAS 18001:07, sostituito dalla norma UNI ISO 45001 dal mese di marzo del 2021. Quest'ultima, formulata nel 2018 dall'*International Organization for Standardization (ISO)* con il contributo di esperti provenienti da più di 70 Paesi e recepita in Italia dall'UNI, è la prima norma internazionale che stabilisce le buone pratiche basilari per tutelare i lavoratori in tutto il mondo, delineando uno schema utile a rafforzare la sicurezza, abbattere i rischi professionali, promuovere il benessere dei lavoratori e, perciò, guidando nel percorso verso l'innalzamento delle *performances* in tema di salute e sicurezza qualsiasi organizzazione attiva nel nostro Paese che scelga di conseguire da un organismo accreditato da ACCREDIA⁸⁵ la certificazione del sistema di gestione implementato⁸⁶. Dal punto di vista del *business* aziendale, il certificato costituisce un investimento in termini, oltre che di permanente adeguamento alle disposizioni normative e di potenziamento continuo delle iniziative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche di accrescimento dell'efficienza dei processi in quanto mette l'impresa nelle condizioni di identificare all'interno della propria struttura organizzativa le responsabilità, le procedure, i meccanismi e le risorse necessari per l'effettiva attuazione della strategia aziendale di prevenzione. Su un piano più generale, lo strumento tecnico in questione garantisce a tutti i soggetti in vario modo coinvolti nelle dinamiche di realizzazione e scambio di beni e servizi, dalle ditte alla Pubblica Amministrazione, ai consumatori, vantaggi sotto il profilo ambientale, sociale ed

⁸⁴ INAIL, "UNI - INAIL," ultimo aggiornamento 10 Dicembre 2012, <https://www.inail.it/cs/Satellite?c=Page&cid=2443085356374&d=68&pagename=Inter%2FPage%2FpaginaFoglia%2Flayout>

⁸⁵ Si tratta dell'Ente Unico nazionale italiano di accreditamento, chiamato ad attestare la competenza, l'indipendenza e l'imparzialità degli organismi di certificazione, ispezione e verifica, oltre che dei laboratori di prova e taratura. Garantisce il rispetto da parte dei suddetti soggetti delle norme e fornisce credibilità ai servizi di controllo della conformità dagli stessi rilasciati sul mercato.

⁸⁶ ACCREDIA, "Valore internazionale," ultimo accesso 28 Settembre 2022, <https://www.accredia.it/la-uni-iso-45001/>

economico e concorre a rendere il mercato più sicuro e competitivo⁸⁷. Al contenimento del fenomeno infortunistico, poi, partecipa in maniera determinante, come ha rimarcato un'indagine effettuata da INAIL e presentata nel quaderno n. 1 del 2018 dell'Osservatorio ACCREDIA, dedicato al tema della salute e della sicurezza sul lavoro, nella quale sono stati posti a confronto gli indici infortunistici delle aziende certificate e di quelle non certificate nei settori identificati dai Grandi Gruppi tariffari INAIL: stando agli esiti dello studio, la transizione da un livello di sicurezza base ad uno certificato comporta una diminuzione pari a circa il 16% degli episodi lesivi, i quali, inoltre, nel 40% dei casi risultano meno gravi di quelli che hanno luogo in imprese non certificate. In breve, le politiche aziendali di prevenzione degli infortuni mostrano un grado di efficacia maggiore proprio laddove siano introdotti Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro implementati adeguatamente e certificati sotto accreditamento⁸⁸, a conferma definitiva della centralità di un approccio strutturato, organizzato e costantemente rinvigorito dai variegati contributi offerti da tutti gli attori attivi all'interno dell'impresa nella costruzione di condizioni di lavoro sicure e salubri.

3. Nuove ipotesi per il futuro.

La prevenzione del fenomeno infortunistico comporta l'impostazione di una serie eterogenea di azioni, complementari l'una all'altra. Un primo importante versante d'intervento da menzionare è quello della vigilanza, sulla cui utilità il legislatore pare aver puntato in maniera particolarmente decisa con il recente Decreto-legge n. 146, convertito nella Legge 17 dicembre 2021, n. 215, con cui si è inteso incrementare e potenziare l'organico e le funzioni degli attori di controllo. Tuttavia, l'osservazione della realtà dei fatti porta a constatare che una soluzione che affidi principalmente al ricorso all'attività di monitoraggio degli ambienti e dei rapporti di lavoro il compito di azzerare i rischi di infortunio risulta insufficiente e limitata: in Italia il monitoraggio riguarda annualmente un numero di imprese equivalente al 5-7% (a seconda delle

⁸⁷ ACCREDIA, "Regole condivise per la sicurezza," ultimo accesso 28 Settembre 2022, <https://www.accredia.it/certificazioni-3/>

⁸⁸ ACCREDIA, "La sicurezza sui luoghi di lavoro e la certificazione," ultimo accesso 28 Settembre 2022, <https://www.accredia.it/pubblicazione/la-sicurezza-sui-luoghi-di-lavoro-e-la-certificazione/>

Regioni) del totale delle unità produttive operanti sul territorio nazionale⁸⁹. Forse fa ancora più riflettere considerare che la disponibilità, precedente all'ingresso di nuovo personale deciso nel 2021, di 3-4 mila ispettori, a fronte di una platea di 1.800.000 aziende, statisticamente comportava per ciascuna impresa la probabilità di essere sottoposta ad un controllo soltanto ogni 11 anni e mezzo⁹⁰. Essendo tanto remota la possibilità di incorrere in una visita delle autorità ispettive e, dunque, di subire eventuali sanzioni, si può comprendere con facilità perché, in un tessuto economico-produttivo che in larga parte non accoglie una solida *cultura della sicurezza*, il vantaggio prodotto dall'implementazione di un consono sistema di tutele antinfortunistiche a livello aziendale sia spesso giudicato dalle ditte minore rispetto al dispendio di risorse, non soltanto finanziarie, di cui queste devono farsi carico per applicare quel medesimo sistema. Anche se ci si aspetta che la frequenza e l'efficacia delle attività di vigilanza aumenteranno di qualche punto percentuale su spinta delle citate misure governative, si deve comunque supporre che la capacità di deterrenza esercitata dallo strumento del monitoraggio non si intensificherà al punto tale da indurre da sé un radicale cambiamento nell'approccio alla questione infortunistica da parte delle aziende⁸⁹. La parzialità di una strategia incentrata sull'azione ispettiva conferma l'assunto iniziale in base al quale la prevenzione prende concretamente forma soltanto mediante un pacchetto di misure di diverso tipo.

Come emerso dalla descrizione sopra riportata, la formazione e l'aggiornamento continuo di tutte le figure che operano in un qualsivoglia ambiente professionale rappresentano un'ulteriore condizione essenziale per sostenere un metodo di gestione dei processi di produzione plasmato sulla garanzia della sicurezza e del benessere dei lavoratori intesa come obiettivo primario e principio cardine dell'iniziativa economica stessa. Allo scopo di fornire indicazioni valide ai fini della realizzazione di percorsi formativi che siano quanto più fruttuosi possibile, il Gruppo di Formazione della Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione (CIIP)⁹¹ ha redatto nel tempo vari

⁸⁹Massimo Selmi, "Infortuni, sicurezza e salute sul lavoro: quale strategia?," InSic, pubblicato il 5 Novembre 2021, <https://www.insic.it/sicurezza-sul-lavoro/prevenzione-infortuni-articoli/infortuni-sicurezza-e-salute-sul-lavoro-quale-strategia/>

⁹⁰ *Presca Diretta*, Rai 3, "Il salario minimo," puntata del 14 Febbraio 2022.

⁹¹ La CIIP è un'associazione costituita nel 1990 su iniziativa di alcune delle più rappresentative organizzazioni professionali e scientifiche impegnate nei settori della

documenti orientativi in materia. Particolarmente interessanti sono le proposte avanzate all'interno dell'edizione aggiornata al 2021 del Documento dedicato alla Formazione alla salute ed alla sicurezza dei lavoratori, dove viene rilevata l'esigenza di far fronte alle profonde lacune e arretratezze di carattere sia scientifico che culturale diffuse nell'intera società e portate prepotentemente alla luce dall'emergenza sanitaria. Oltre all'enfasi sulla rilevanza della dimensione partecipativa che deve contraddistinguere qualsiasi attività formativa che si rivolga ai lavoratori, spicca l'accento posto sull'importanza di sviluppare la necessaria consapevolezza delle conseguenze che un lavoro compiuto senza sufficiente riguardo agli aspetti connessi alla sicurezza può generare; a tal proposito, viene suggerito il ricorso a dimostrazioni "plastiche" di ciò che può accadere all'individuo che ne viene coinvolto e del relativo perché, quali, ad esempio, le ricostruzioni di incidenti da cui non siano scaturiti danni per il lavoratore o le cosiddette "storie d'infortunio"⁹². Queste ultime sono espressione di una metodologia, basata sullo studio di caso, che mira a diffondere la conoscenza di episodi infortunistici realmente avvenuti attraverso la loro narrazione in forma, appunto, di storie da parte degli operatori che hanno eseguito l'indagine e che, nei casi circoscritti in cui se ne è fruito, ha agevolato meccanismi di interiorizzazione della prevenzione come valore⁹³.

Altro asse portante dell'azione di prevenzione degli infortuni è la valutazione dei rischi, presupposto di base per la definizione e programmazione di misure volte ad arginarli che siano calibrate sulle caratteristiche e le dinamiche proprie della singola impresa. Allo scopo di ampliare il margine di efficacia di tali provvedimenti, potrebbe rivelarsi opportuno tenere in considerazione i *near misses* o *quasi infortuni*, cioè eventi generati da circostanze improvvise e impreviste cui non siano seguiti incidenti con esiti gravi. Marco Lai, Responsabile dell'area giuslavoristica presso il Centro Studi Nazionale della CISL, in un articolo apparso sulla rivista Lavoro, Diritti, Europa nel 2021, ha anzi

medicina del lavoro, dell'igiene industriale, della prevenzione ambientale, della sicurezza del prodotto e dell'ergonomia.

⁹² Antonio Mazzuca, "Come cambiare la Formazione in sicurezza (e gli Accordi per la Formazione)? Le proposte CIIP 2022," InSic, pubblicato il 7 Giugno 2022, <https://www.insic.it/sicurezza-sul-lavoro/professioni-della-sicurezza-articoli/come-cambiare-la-formazione-in-sicurezza-le-proposte-della-ciip/>

⁹³ Storie d'infortunio, "Il progetto," ultimo accesso 29 Settembre 2022, <https://www.storiedinfortunio.dors.it/il-progetto/>

suggerito l'introduzione di un vero e proprio obbligo di segnalazione e registrazione di questa categoria di casi, specialmente di quelli occorsi in maniera ricorrente⁹⁴: l'analisi degli infortuni mancati, infatti, può facilitare l'identificazione dei fattori di rischio presenti nel contesto lavorativo, nonché consentire di fare tesoro delle esperienze negative e degli errori commessi e di approntare azioni correttive più funzionali e proficue⁹⁵.

Il quadro degli spunti e delle prospettive di miglioramento ed evoluzione delle strategie di prevenzione degli infortuni di origine professionale si estende e rinnova incessantemente. Quella proposta è la presentazione di un numero di idee, che si distinguono dalle altre per originalità e potenzialità di successo, certamente esiguo ma ugualmente sufficiente a svelare l'esistenza di un legame inscindibile tra esperienza pratica passata e progettazione futura: per raggiungere l'obiettivo, ancora purtroppo lontano, dello sradicamento definitivo della questione infortunistica in Italia, non si può prescindere dal ripercorrere le scelte compiute e le iniziative realizzate, ricercare i limiti e le carenze degli interventi improntati, riprodurre o ampliare le condotte e i modelli dimostratisi virtuosi iniettandovi, se possibile, elementi di innovazione. Probabilmente è proprio da qui che passa la via del miglioramento continuo degli ambienti professionali e, più in generale, delle condizioni di salute e benessere dei lavoratori.

⁹⁴ Marco Lai, "Ripartenza post pandemia e sicurezza sul lavoro," *Lavoro, Diritti, Europa*, no. 3, (2021). Ultimo accesso 29 Settembre 2022, <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/sicurezza-e-ambiente-di-lavoro/740-ripartenza-post-pandemia-e-sicurezza-sul-lavoro>

⁹⁵ Corsisicurezza.it, "Near miss o mancato infortunio: definizione, esempio, utilità della segnalazione ai fini preventivi," ultimo accesso 29 Settembre 2022, <https://www.corsisicurezza.it/blog/near-miss-mancato-infortunio-definizione.htm>

CONCLUSIONI

Il fenomeno degli infortuni e dei decessi sul lavoro in Italia presenta cause strutturali e radicate, tutte essenzialmente riconducibili ad una incompleta e insoddisfacente implementazione del diritto umano ad un lavoro dignitoso, quali le irregolarità nella costituzione e disciplina dei rapporti di lavoro, lo sfruttamento della manodopera, la precarietà. Motivazioni tanto profonde spiegano la complessità del problema, che può essere affrontato in maniera efficace soltanto adottando un approccio che consideri e conduca ad agire su tutte le variabili che, direttamente o indirettamente, incidono sulla qualità delle condizioni offerte ai lavoratori. Nella stesura del presente contributo l'attenzione è stata posta soprattutto sulle misure che in maniera più incisiva possono contribuire alla lotta antinfortunistica, ossia quelle elaborate e messe in pratica nello specifico ambito della salute e sicurezza sul lavoro. L'analisi compiuta delle principali azioni di prevenzione dei rischi professionali e di protezione dell'incolumità fisica, oltre che del benessere psichico e morale, degli individui che lavorano ha rilevato molteplici lacune ed elementi di debolezza delle stesse, estremamente numerose ma non sufficientemente attuate. La ragione della limitata effettività delle norme e delle politiche in materia risiede nella scarsa diffusione, in seno al sistema produttivo italiano, di una autentica sensibilità verso il bene collettivo della sicurezza, da concepirsi come carattere intrinseco del percorso di definizione e pianificazione dei processi di lavoro, e lo strumento della prevenzione, come fattore di sviluppo delle aziende anche dal punto di vista dell'efficienza e della competitività sul mercato. Sono emerse, però, anche alcune virtù e potenzialità del processo di formulazione e applicazione delle *policies*, prima fra tutte la natura partecipativa e inclusiva che lo caratterizza e di cui il coinvolgimento di una vasta rete di attori attivi su diversi livelli di *governance* è la manifestazione più lampante. Un ultimo ma nodale aspetto trattato è quello delle buone pratiche e delle iniziative di successo, nonché delle proposte avanzate per promuovere una crescente tutela della salute e sicurezza dei prestatori di lavoro e che spesso prendono le mosse proprio dalle esperienze positive sperimentate negli anni.

L'esame effettuato nell'elaborato non ha potuto cogliere tutti i profili di osservazione di una questione tanto articolata quanto è quella infortunistica. D'altronde, ne ha guidato la scrittura la speranza di suscitare semplicemente qualche riflessione su una problematica

cronica del tessuto economico-produttivo italiano, ben lontana dall'essere risolta definitivamente e che, dati i mutamenti che incessantemente intervengono nel mondo del lavoro, ci si può attendere richiederà ai *policy makers* uno sforzo sempre più notevole di collaborazione e lungimiranza.

BIBLIOGRAFIA

Fonti statistiche e documentarie

ANMIL Onlus. *2° Rapporto ANMIL sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro*. A cura di ANMIL Onlus. Roma, 2018. Consultabile in: <https://www.anmil.it/pubblicazioni/il-secondo-rapporto-anmil-sulla-salute-e-sicurezza-nei-posti-di-lavoro/> (ultimo accesso 22 Agosto 2022)

INAIL. *Dati INAIL: Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*. No. 7 - Luglio 2020. <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-dati-inail-2020-luglio-pdf.pdf>

INAIL. *Dati INAIL: Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*. No. 1 - Gennaio 2022. <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-dati-inail-2022-gennaio-pdf.pdf>

INAIL. *Relazione Annuale 2020 del Presidente*. A cura di Direzione centrale pianificazione e comunicazione. Roma, 19 luglio 2021. <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-relazione-annuale-anno-2020.pdf>

INAIL. *Relazione Annuale 2021 del Presidente*. A cura di Direzione centrale pianificazione e comunicazione. Roma, 25 Luglio 2022. <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-relazione-annuale-anno-2021.pdf>

Ispettorato Nazionale del Lavoro. *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2016*. A cura di Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso. Roma, 2017. <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporti%20annuali/Rapporto-annuale2016.pdf>

Ispettorato Nazionale del Lavoro. *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2017*. A cura di Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso. Roma, 2018. <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporti%20annuali/Rapporto-annuale-2017.pdf>

Ispettorato Nazionale del Lavoro. *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2018*. A cura di Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso. Roma, 2019. [https://www.ispettorato.gov.it/it-it/in-evidenza/Documents/RAPPORTO%20ANNUALE%202018-\(testo\)%20signed.pdf](https://www.ispettorato.gov.it/it-it/in-evidenza/Documents/RAPPORTO%20ANNUALE%202018-(testo)%20signed.pdf)

Ispettorato Nazionale del Lavoro. *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2019*. A cura di Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso. Roma, 2020. <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/in-evidenza/Documents/Rapporto-annuale-2019-attivita-di-vigilanza-INL.pdf>

Ispettorato Nazionale del Lavoro. *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2020*. A cura di Direzione centrale tutela, sicurezza e vigilanza del lavoro. Roma, 2021. <https://www.ispettorato.gov.it/it->

[it/studiestatistiche/Documents/Rapporto-annuale-attivita-di-tutela-e-vigilanza-2020-signed.pdf](https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporto-annuale-attivita-di-tutela-e-vigilanza-2020-signed.pdf)

Ispettorato Nazionale del Lavoro. *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2021.* Roma, 2022. <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Relazione-attivita-INL-e-Rapporto-Vigilanza-2021-12082022.pdf>

Ministero del lavoro e delle politiche sociali. *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2015.* A cura di Direzione generale per l'attività ispettiva. Roma, 2016. <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporti%20annuali/Rapporto-annuale2015.pdf>

Fonti normative

Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, *Attuazione dell'articolo 1 della Legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.*

UNGA Res. 219077A, 10 Dicembre 1948. *Dichiarazione universale dei diritti umani.*

1 Gennaio 1948. *Costituzione della Repubblica italiana.*

Atti parlamentari

Senato della Repubblica. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati. *Relazione intermedia sull'attività svolta*, Doc. XXII-bis, n.9. XVIII Legislatura, 21 Aprile 2022.

Senato della Repubblica. Assemblea. *Resoconto stenografico.* XVIII Legislatura, 620° Seduta, 22 Dicembre 2021.

Altre fonti bibliografiche e sitografiche

ACCREDIA. “La cultura della sicurezza.” Ultimo accesso 28 Settembre 2022, <https://www.accredia.it/sicurezza-sul-lavoro-2/>

ACCREDIA. “La sicurezza sui luoghi di lavoro e la certificazione.” Ultimo accesso 28 Settembre 2022, <https://www.accredia.it/pubblicazione/la-sicurezza-sui-luoghi-di-lavoro-e-la-certificazione/>

ACCREDIA. “Regole condivise per la sicurezza.” Ultimo accesso 28 Settembre 2022, <https://www.accredia.it/certificazioni-3/>

ACCREDIA. “Valore internazionale.” Ultimo accesso 28 Settembre 2022, <https://www.accredia.it/la-uni-iso-45001/>

Ballanti, Paolo. “Lavoro nero: significato, normativa e sanzioni aggiornate al 2021.” *Lavoro e Diritti*. Pubblicato il 15 Ottobre 2021, <https://www.lavoroediritti.com/abclavoro/lavoro-nero>

Balzarini, Massimo. “Il dato infortunistico sui luoghi di lavoro e il ruolo dei servizi ispettivi.” *Lavoro, Diritti, Europa*, no. 4 (2021). Ultimo accesso 22 Agosto 2022, [https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/sindacati-europei-e-rappresentanze-aziendali/918-il-dato-infortunistico-sui-luoghi-di-lavoro-e-il-ruolo-dei-servizi-ispettivi#:~:text=Il%20numero%20degli%20infortuni%20sul,\(da%2033.216%20a%2045.939\)](https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/sindacati-europei-e-rappresentanze-aziendali/918-il-dato-infortunistico-sui-luoghi-di-lavoro-e-il-ruolo-dei-servizi-ispettivi#:~:text=Il%20numero%20degli%20infortuni%20sul,(da%2033.216%20a%2045.939))

Bonani, Laura. “Stragi sul lavoro: il “*dumping* contrattuale” incide” in “La Nuvola del Lavoro” (blog). *Corriere della Sera*. Pubblicato il 3 Ottobre 2019, <https://nuvola.corriere.it/2019/10/03/stragi-sul-lavoro-il-dumping-contrattuale-incide/>

Buoso, Stefania. “Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolati.” *Lavoro e diritto*, no. 2 (2022): 271-291. Ultimo accesso 8 Settembre 2022, doi: 10.1441/103981.

Calafà, Laura. “Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo.” *Lavoro e diritto*, no. 2 (2021): 193-213. Ultimo accesso 9 Settembre 2022, doi: 10.1441/100860.

Camera dei Deputati. “#Covid-19: siglato il Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/Covid-19 negli ambienti di lavoro.” Ultimo accesso 15 Settembre 2022, https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15_14773/covid-19-siglato-protocollo-condiviso-aggiornamento-misure-contrasto-e-contenimento-della-diffusione-del-virus-sars-cov-2-covid-19.html

Cangemi, Vincenzo, Pigliararmi, Giovanni, e Pelusi Lorenzo Maria, cur. *Le tutele assicurative: il caso italiano nel confronto comparato*. Vol. IV di *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione Industriale*. S.l.: ADAPT University Press, 2021. Scaricabile in: https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/59764/mod_resource/content/0/2021_collana_BRIC_vol_IV_Cangemi_Pigliararmi_Pelusi.pdf (ultimo accesso 10 Agosto 2022)

Cappelli, Edoardo. “Le morti sul lavoro in Italia: tra mancanza di tutele e economia sommersa.” *MI Post - Division of Mondo Internazionale APS*. Pubblicato il 25 Maggio 2021, <https://mondointernazionale.com/le-morti-sul-lavoro-in-italia-tra-mancanza-di-tutele-e-economia-sommersa>

Centro Studi. “Intermediazione di manodopera.” *Studio Cassone*. Ultimo accesso 22 Agosto 2022, <https://www.studiocassone.it/glossario/intermediazione-di-manodopera>

Centro Studi Ricerca e Formazione CISL. “Salute e sicurezza, lavoro, sindacato nell’attuale contesto di relazioni industriali.” Ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://www.centrostudi.cisl.it/approfondimenti/saggi-e-articoli/70-salute-e-sicurezza-lavoro-sindacato-nell-attuale-contesto-di-relazioni-industriali.html>

Cialdella, Maria Luisa. *L'evoluzione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro: Categorie D ed EP*. Consultabile in: <https://www.unipi.it/> (ultimo accesso 10 Settembre 2022)

CNEL. “La storia del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.” Ultimo accesso 15 Agosto 2022, <https://www.cnel.it/Chi-Siamo/La-Storia>

Confimprenditori. “*Dumping* contrattuale sotto la lente dell'INL: Gli effetti della mancata applicazione dei contratti *leader* maggiormente rappresentativi.” Pubblicato il 6 Luglio 2018, <https://www.confimprenditori.it/dumping-contrattuale-sotto-la-lente-dellinl/>

Corsisicurezza.it. “*Near miss* o mancato infortunio: definizione, esempio, utilità della segnalazione ai fini preventivi.” Ultimo accesso 29 Settembre 2022, <https://www.corsisicurezza.it/blog/near-miss-mancato-infortunio-definizione.htm>

Curto Pelle, Ilenia. *Salute e Sicurezza sul Lavoro - L'esperienza dei break formativi*. Consultabile in: <https://www.rspitalia.com/> (ultimo accesso 26 Settembre 2022)

D'Amico, Franco. “Più lavoro ma sempre più precario e insicuro.” ANMIL Onlus. Ultimo accesso 22 Agosto 2022, <https://www.anmil.it/il-blog-diamo-i-numeri/piu-lavoro-ma-sempre-piu-precario-e-insicuro/>

D'Amico, Franco. “2021: c'è la ripresa dell'economia ma anche degli infortuni lavorativi.” ANMIL Onlus. Ultimo accesso 22 Agosto 2022, <https://www.anmil.it/il-blog-diamo-i-numeri/2021-ce-la-ripresa-delleconomia-ma-anche-degli-infortuni-lavorativi-di-f-damico/>

Dubini, Rolando. “D.l. 146: una importante riforma del Testo Unico di sicurezza sul lavoro.” In *PuntoSicuro*. Pubblicato il 23 Novembre 2021, <https://www.puntosicuro.it/normativa-C-65/dl-146-una-importante-riforma-del-testo-unico-di-sicurezza-sul-lavoro-AR-21793/>

Enciclopedia online *Treccani*. S.v. “*Dumping*.” Ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://www.treccani.it/enciclopedia/dumping>

Enciclopedia online *Treccani*. S.v. “UNI.” Ultimo accesso 28 Settembre 2022, <https://www.treccani.it/enciclopedia/uni/>

EUR-Lex. “Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.” Ultimo aggiornamento 29 Settembre 2011, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/community-charter-of-fundamental-social-rights-of-workers.html>

EUR-Lex. “La Commissione presenta il Pilastro europeo dei diritti sociali.” Ultimo accesso 19 Settembre 2022, https://eur-lex.europa.eu/content/news/social_package.html?locale=it

Frareg. “Formazione e Sicurezza.” Pubblicato il 7 Ottobre 2021, <https://www.frareg.com/it/sicurezza-sul-lavoro/formazione-e-sicurezza/>

Hoffmann, Helen. “Salute e sicurezza sul lavoro.” Parlamento europeo. Ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/56/salute-e-sicurezza-sul-lavoro>

INAIL. “Chi siamo.” Ultimo accesso 16 Settembre 2022, <https://www.inail.it/cs/internet/istituto/chi-siamo.html>

INAIL. “Gestione della sicurezza.” Ultimo aggiornamento 7 Giugno 2022, <https://www.inail.it/cs/Satellite?c=Page&cid=2443085352261&d=68&pagename=Internet%2FPage%2FpaginaFoglia%2Flayout>

INAIL. “Infografiche: Infortuni sul lavoro – 2019”. Ultimo aggiornamento 14 Luglio 2020, <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/sala-stampa/infografiche/infografiche-infortuni-2019.html>

INAIL. “Infortuni e malattie professionali, online gli open data mensili INAIL del 2021.” Ultimo aggiornamento 31 Gennaio 2022, <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/sala-stampa/comunicati-stampa/comunicati-stampa-open-data-2021.html>

INAIL. “Infortunio sul lavoro.” Ultimo accesso 4 Agosto 2022, <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/prestazioni/infortunio-sul-lavoro.html>

INAIL. “La storia.” Ultimo aggiornamento 18 Maggio 2016, [https://www.inail.it/cs/internet/istituto/chi-siamo/la-storia.html#:~:text=Nel%202010%20l'Inail%20assorbe,122\).](https://www.inail.it/cs/internet/istituto/chi-siamo/la-storia.html#:~:text=Nel%202010%20l'Inail%20assorbe,122).)

INAIL. “Lavoratore.” Ultimo accesso 10 Agosto 2022, <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/prestazioni/infortunio-sul-lavoro/lavoratore.html>

INAIL. “Prevenzione e sicurezza.” Ultimo aggiornamento 8 Settembre 2021, <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/prevenzione-e-sicurezza.html>

INAIL. “SGSL.” Ultimo aggiornamento 6 Dicembre 2012, <https://www.inail.it/cs/Satellite?c=Page&cid=2443085356373&d=68&pagename=Internet%2FPage%2FpaginaFoglia%2Flayout>

INAIL. “UNI - INAIL.” Ultimo aggiornamento 10 Dicembre 2012, <https://www.inail.it/cs/Satellite?c=Page&cid=2443085356374&d=68&pagename=Internet%2FPage%2FpaginaFoglia%2Flayout>

Ispettorato Nazionale del Lavoro. “Ispettorato Nazionale del Lavoro.” Ultimo accesso 18 Settembre 2022, <https://www.ispettorato.gov.it/it/IspettoratoNazionaleLavoro/Pagine/IspettoratoNazionaleLavoro.aspx#:~:text=Svolge%20attivit%C3%A0%20di%20prevenzione%20e,vigilanza%20sui%20rapporti%20di%20lavoro>

Lai, Marco. “Ripartenza post pandemia e sicurezza sul lavoro.” *Lavoro, Diritti, Europa*, no. 3 (2021). Ultimo accesso 29 Settembre 2022,

<https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/sicurezza-e-ambiente-di-lavoro/740-ripartenza-post-pandemia-e-sicurezza-sul-lavoro>

Mazzuca, Antonio. “Come cambiare la Formazione in sicurezza (e gli Accordi per la Formazione)? Le proposte CIIP 2022.” In Sic. Pubblicato il 7 Giugno 2022, <https://www.insic.it/sicurezza-sul-lavoro/professioni-della-sicurezza-articoli/come-cambiare-la-formazione-in-sicurezza-le-proposte-della-ciip/>

Menduto, Tiziano. “Il decreto 81 e l’evoluzione della normativa sulla sicurezza.” In *Punto Sicuro*. Pubblicato il 21 Dicembre 2018, <https://www.puntosicuro.it/normativa-C-65/il-decreto-81-l-evoluzione-della-normativa-sulla-sicurezza-AR-18376/>

Menghini, Luigi. “Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall’Art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia”?” *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, no. 1 (2021): 1-55. Ultimo accesso 15 Settembre 2022, <https://journals.uniurb.it/index.php/dsl/article/view/2405/2150>

Ministero del lavoro e delle politiche sociali. “Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.” Ultimo accesso 10 Agosto 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/previdenza/focus-on/Assicurazione-contro-infortuni-sul-lavoro-e-malattie-professionali/Pagine/default.aspx>

Ministero del lavoro e delle politiche sociali. “Convertito in Legge il D.L. 21 ottobre 2021, n. 146: ulteriori misure a tutela del lavoro.” Ultimo accesso 6 Settembre 2022, <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Convertito-in-Legge-il-D-L-21-ottobre-2021-n-146-ulteriori-misure-a-tutela-del-lavoro.aspx>

Ministero del lavoro e delle politiche sociali. “Interpello.” Ultimo accesso 4 Settembre 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/Interpello/Pagine/default.aspx>

Ministero del lavoro e delle politiche sociali. “Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.” Ultimo accesso 10 Agosto 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/Sistema-prevenzione/Pagine/default.aspx>

Ministero del lavoro e delle politiche sociali. “Soggetti interessati.” Ultimo accesso 10 Agosto 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/previdenza/focus-on/Assicurazione-contro-infortuni-sul-lavoro-e-malattie-professionali/Pagine/Soggetti-interessati.aspx>

Natullo, Gaetano. “L’obbligo di sicurezza nell’evoluzione normativa”. In *Ambiente di lavoro e tutela della salute*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2021.

Olympus. “Metalmeccanici (Commissione Nazionale Salute e Sicurezza): Intesa, 8 ottobre 2018.” Ultimo accesso 26 Settembre 2022, https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=19187:2018-cnss-met&catid=233&Itemid=139

Organizzazione Internazionale del Lavoro. “Il dialogo sociale è fondamentale per rafforzare la salute e la sicurezza sul lavoro.” Pubblicato il 28 Aprile 2022, https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/comunicati-stampa/WCMS_843654/lang--it/index.htm

Organizzazione Internazionale del Lavoro. “Norme internazionali del lavoro e documenti in italiano.” Ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/lang--it/index.htm>

Organizzazione Internazionale del Lavoro. “Origine e mandato.” Ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://www.ilo.org/rome/ilo-cosa-fa/lang--it/index.htm>

Paola, de Vita. “Salute e sicurezza nel continuo evolversi del lavoro: il fondamentale contributo dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) lungo i suoi 100 anni di storia.” *Bollettino ADAPT* 13 Maggio 2019, no. 18. Ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://www.bollettinoadapt.it/salute-e-sicurezza-nel-continuo-evolversi-del-lavoro-il-fondamentale-contributo-dellorganizzazione-internazionale-del-lavoro-oil-lungo-i-suoi-100-anni-di-storia/>

Patronato INAS CISL. “Infortuni sul lavoro: per il 2022 avvio in salita.” Pubblicato il 5 Maggio 2022, <https://www.inas.it/infortuni-sul-lavoro-per-il-2022-avvio-in-salita/>

PCS Sviluppo. “*Outsourcing*: cos’è e come funziona l’esternalizzazione dei servizi.” Pubblicato il 28 Marzo 2019, <https://www.pcsviluppo.com/outsourcing-cose-e-come-funziona-lesternalizzazione-dei-servizi/#:~:text=Outsourcing%20%C3%A8%20un%20termine%20inglese,o%20di%20alcune%20fasi%20dei>

Presa Diretta. Rai 3. “Il salario minimo.” Puntata del 14 Febbraio 2022.

Presidenza del consiglio dei ministri. Dipartimento per le riforme istituzionali. “La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente.” Ultimo accesso 3 Settembre 2022, <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riforma-costituzionale-in-materia-di-tutela-dell-ambiente/>

Rausei, Pierluigi, e Andrea Rotella. “L’INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale.” *Bollettino ADAPT* 18 Ottobre 2021, no. 36. Ultimo accesso 18 Settembre 2022, <https://www.bollettinoadapt.it/inl-al-centro-della-vigilanza-sulla-sicurezza-nei-luoghi-di-lavoro/>

Redazione InSic. “Riforma del Codice dei contratti pubblici: Legge Delega in Gazzetta.” InSic. Pubblicato il 27 Giugno 2022, <https://www.insic.it/edilizia-e-progettazione/riforma-del-codice-dei-contratti-pubblici-i-principi-gli-obiettivi-e-le-semplificazioni-gia-realizzate/>

Redazione Romana. “LU-VE: Così cambia la formazione nel settore metalmeccanico.” *Avvenire.it*. Pubblicato il 23 Novembre 2018, <https://www.avvenire.it/economia/pagine/lu-ve-cosi-cambia-la-formazione-nel-settore-metalmeccanico>

Redazione. “Sicurezza sul lavoro: sistema istituzionale e strategie di prevenzione.” In *PuntoSicuro*. Pubblicato il 25 Ottobre 2019, <https://www.puntosicuro.it/promozione-della-salute-sicurezza-C-140/sicurezza-sul-lavoro-sistema-istituzionale-strategie-di-prevenzione-AR-19398/>

Rizzotti, Stefano. “Salute e sicurezza sul lavoro: i *break* formativi.” *Bollettino ADAPT* 26 Ottobre 2020, no. 39. Ultimo accesso 27 Settembre 2022, <https://www.bollettinoadapt.it/salute-e-sicurezza-sul-lavoro-i-break-formativi/>

Salento, Angelo. “Concezioni di organizzazione e regolazione della sicurezza del lavoro.” *Sociologia del lavoro*, no. 130 (2013): 15-32. Ultimo accesso 10 Settembre 2022, doi: 10.3280/SL2013-130002.

Schiavo, Ruben. “Per una storia della contrattazione collettiva in Italia/23: Il *dumping* contrattuale e le clausole sociali nei recenti rinnovi dei CCNL.” *Bollettino ADAPT* 29 Marzo 2021, no. 12. Ultimo accesso 8 Settembre 2022, <https://www.bollettinoadapt.it/per-una-storia-della-contrattazione-collettiva-in-italia-23-il-dumping-contrattuale-e-le-clausole-sociali-nei-recenti-rinnovi-dei-ccnl/>

Selmi, Massimo. “Infortuni, sicurezza e salute sul lavoro: quale strategia?” In *InSic*. Pubblicato il 5 Novembre 2021, <https://www.insic.it/sicurezza-sul-lavoro/prevenzione-infortuni-articoli/infortuni-sicurezza-e-salute-sul-lavoro-quale-strategia/>

S.G.R. Elaborazioni. “Appalto o intermediazione illecita di manodopera?” Ultimo accesso 22 Agosto 2022, <https://www.fisco-lavoro.it/appalto-o-intermediazione-illecita-di-manodopera/>

Stoppani, Lino Enrico. “Manuale sul Dumping Contrattuale nei P.E..” FIPE. Pubblicato il 31 Maggio 2022, <https://www.fipe.it/2022/05/31/manuale-sul-dumping-contrattuale-nei-p-e/>

Storie d'infortunio. “Il progetto.” Ultimo accesso 29 Settembre 2022, <https://www.storiedinfortunio.dors.it/il-progetto/>

Taddeo, Domenico. “Interpretazioni e criticità dei rapporti sugli infortuni OMS-ILO e INAIL.” EpiCentro. Ultimo accesso 22 Agosto 2022, <https://www.epicentro.iss.it/lavoro/Taddeo>

Tampieri, Alberto. “Profili individuali e collettivi della sicurezza sul lavoro.” *Lavoro e diritto*, no. 1 (1999): 151-176. Ultimo accesso 13 Settembre 2022, doi: 10.1441/4453.

Tiraboschi, Michele. “Le funzioni del *benchmarking* nelle politiche del lavoro in Europa.” In *Collana ADAPT*, no. 10 (2004): 1-18. Ultimo accesso 19 Settembre 2022, <https://moodle.adaptland.it/mod/resource/view.php?id=3330>

Ufficio Studi. “Il lavoro nero “produce” 78 miliardi di PIL.” CGIA Mestre. Pubblicato il 14 Agosto 2021, <http://www.cgiamestre.com/il-lavoro-nero-produce-78-miliardi-di-pil/#:~:text=Il%20lavoro%20nero%20presente%20in,regionale%2C%20presenta%20livelli%20molto%20diversificati>

UIL. *Bollettino per i Rappresentanti dei Lavoratori alla Sicurezza UIL del Servizio Politiche Sociali e Sostenibilità UIL. No. 88 - Marzo 2020.*
https://www.uil.it/Documents/MARZO%202020%20n%2088%20RLSNEWS_compresso.pdf

Valentino, Valentino. “Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro.” In *Enciclopedia Italiana - Appendice III, I*. Treccani, 1991. Ultimo accesso 15 Agosto 2022, https://www.treccani.it/enciclopedia/consiglio-nazionale-dell-economia-e-del-lavoro_res-62998f13-87ea-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/

Vega Formazione. “Il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS): ruolo e requisiti.” Ultimo accesso 16 Settembre 2022, <https://www.vegaformazione.it/PB/rls-rappresentante-lavoratori-sicurezza-requisiti-compiti-formazione-p162.html>