

Il lavoro? Regolare, salubre e sicuro

Paolo Pascucci ¹

SOMMARIO: 1. Olympus. - 2. Il Festival. - 3. Parole e numeri. - 4. Lezioni dalla pandemia. - 5. Aumento degli infortuni e deficit organizzativi - 6. Altri numeri. - 7. Lavoro sommerso e irregolare e sicurezza sul lavoro nelle vicende dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008. - 8. Il nuovo art. 14. - 9. Lavoro regolare e sicurezza sul lavoro: il lavoro flessibile e gli appalti. - 10. Sfruttamento lavorativo e sicurezza nell'art. 603-bis c.p. - 11. Regolarità del lavoro e immigrazione. - 12. I numeri del 1948.

1. Olympus

Da sedici anni l'Osservatorio Olympus dell'Ateneo urbinato, che ho l'onore di presiedere, monitora permanentemente tutto quanto emerge dal punto di vista giuridico sul versante della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

L'idea di costituire questo Osservatorio venne a due amici che avvertivano l'esigenza di poter disporre di banche dati normative e giurisprudenziali costantemente aggiornate sulla sicurezza sul lavoro.

Uno di questi era un professore universitario di Diritto del lavoro, il quale si era innamorato della sicurezza sul lavoro dopo che l'altro, un libero professionista che da tempo la coltivava, gli aveva fatto intravedere le prospettive scientifiche e interdisciplinari di questa materia.

Olympus nacque così con una duplice vocazione: di supporto tanto agli studi ed alle ricerche universitarie, quanto alle attività di tutti gli operatori della materia. Il tutto concepito in una logica di servizio pubblico, libero e gratuito, a sostegno dello sviluppo della cultura della prevenzione.

Peraltro, l'idea di quei due amici - uno dei quali era chi vi parla e l'altro Alberto Andreani, che purtroppo ci ha prematuramente lasciato pochi mesi orsono - non avrebbe avuto molte *chances* di successo se la Regione

¹ Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo, Presidente dell'Osservatorio "Olympus". Lo scritto riproduce il testo dell'intervento presentato nella prima sessione del "Festival Internazionale della Salute e della Sicurezza sul Lavoro, Stati Generali. La sfida della prevenzione partecipata" dedicata a "Regolarità del lavoro e tutela della salute e sicurezza" (Urbino, Palazzo Ducale, 4 maggio 2022).

Marche e la Direzione Regionale di Inail Marche, da noi contattate all'epoca, non ne avessero colto l'importanza. Invece la colsero, garantendoci fino ad oggi un generoso e concreto sostegno con cui Olympus ha potuto crescere, farsi conoscere ed apprezzare anche oltre i confini marchigiani grazie al suo ricchissimo sito web costantemente aggiornato ed alle sue tante iniziative: dai convegni e seminari fino alla pubblicazione di una rivista scientifica *on line*, anch'essa liberamente accessibile, che porta l'unico nome che avrebbe potuto portare - "Diritto della Sicurezza sul Lavoro" - e sulla quale pubblicheremo le relazioni di questo Festival.

Attorno ad Olympus sono cresciuti i nostri studenti e le studiose e gli studiosi che accanto a me lo animano e che interverranno nel Festival: Piera Campanella, Chiara Lazzari, Luciano Angelini, e poi Angelo Delogu, Natalia Paci, Alice Biagiotti, Stefania Battistelli, Silvano Costanzi, Michela Bramucci Andreani, gli amici penalisti Alessandro Bondi e Gabriele Marra e tutti gli altri che negli anni hanno affiancato il nostro cammino.

2. Il Festival

Olympus costituisce solo una delle due gambe su cui si regge questo Festival, il quale non sarebbe stato neppure concepito senza la passione di chi guida la Fondazione Nazionale Rubes Triva, importante organismo paritetico del settore dell'igiene ambientale da anni fortemente impegnato sul terreno della sicurezza sul lavoro.

Al Presidente della Fondazione, Angelo Curcio, al suo Direttore Giuseppe Mulazzi, alla Coordinatrice Monica Bigliardi ed al loro efficientissimo staff che io rivolgo il mio più sentito ringraziamento per aver coinvolto l'Ateneo urbinato ed Olympus in questa avventura.

Un'avventura con un titolo apparentemente discutibile perché "festival" induce a pensare a qualcosa di gioioso, mentre non c'è nulla da festeggiare quando una persona perde la salute o la vita lavorando. Qui però la parola "festival" intende alludere al carattere popolare e partecipato della manifestazione, come d'altronde emerge dal suo sottotitolo che parla della "sfida della prevenzione partecipata". Dove la "partecipazione" non riguarda solo la dimensione che, dalla direttiva quadro europea del 1989, caratterizza il sistema di prevenzione

dei rischi da lavoro sia a livello istituzionale sia a livello aziendale, bensì anche il modo mediante il quale confrontarsi con l'annoso problema della sicurezza sul lavoro. Di fronte a questo non basta più indignarsi. Occorre invece che se ne parli sempre più diffusamente sia nelle sedi competenti, sia fra la gente, fra il popolo, anche per sfatare certi luoghi comuni che non favoriscono la costruzione della tanto evocata cultura della prevenzione.

Il Festival vuole essere un evento "popolare" che, senza rinunciare alle necessarie competenze, esce dalle consuete stanze e parla alle persone e non solo a quelle addette ai lavori, anche se chiunque lavora è "addetto ai lavori". Non a caso, la maggior parte del Festival si tiene non nelle aule dell'Università di Urbino che pure lo patrocina, ma nel luogo più popolare di Urbino, in questo Palazzo ducale voluto da Federico da Montefeltro come "Palazzo-Città", come palazzo della città e del suo popolo.

Di qui la particolare gratitudine al Direttore della Galleria Nazionale delle Marche, Luigi Gallo, per averci concesso l'onore e la possibilità di svolgere i nostri lavori in questa splendida cornice in cui storia e arte si fondono mirabilmente.

Debbo anche ringraziare tutti coloro che hanno convintamente patrocinato questa iniziativa: il Ministero della Difesa rappresentato dal Contrammiraglio Cristiano Nervi, la Regione Marche rappresentata dall'Assessore Stefano Aguzzi, la Città di Urbino e il suo Sindaco Maurizio Gambini, l'Inail con il suo presidente Franco Bettoni, l'UNI con il suo Direttore Generale Ruggero Lensi, l'International Training Center dell'ILO con il suo Direttore Giuseppe Casale, l'Istituto Superiore di Sanità con il suo Presidente Silvio Brusaferrò.

E il ringraziamento si estende a tutti gli sponsor per il loro sostegno, al mio Rettore, Giorgio Calcagnini, e alla mia Direttrice di Dipartimento, Licia Califano, per aver sostenuto da subito l'iniziativa ed al valoroso personale tecnico-amministrativo del nostro Ateneo per la preziosa collaborazione. Agli autorevoli componenti del Comitato Scientifico del Festival, che hanno collaborando alla sua progettazione ed interverranno in queste giornate, un grazie speciale per aver interpretato il loro ruolo in un modo tutt'altro che formale.

Ringrazio quanti interverranno a vario titolo in queste giornate contribuendo al

dibattito a cominciare da coloro che parteciperanno alla odierna tavola rotonda che saranno poi presentati da Filippo Gaudenzi, al quale va un grazie sincero e affettuoso per aver accompagnato questa nostra avventura fin dalla prima ora con una passione se possibile ancora più grande della sua ben nota competenza. E grazie infine a tutti coloro che parteciperanno in presenza o in collegamento.

In verità, il mio intervento avrebbe dovuto seguire quello del Direttore dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro Bruno Giordano sulla regolarità del lavoro. Senonché un impegno istituzionale internazionale dell'ultima ora ha impedito a Bruno di essere qui oggi.

Essendo impossibile in così poco tempo sostituire chi, come lui, già di per sé è difficilmente sostituibile, faccio appello alla benevolenza di chi oggi seguirà questa sessione che dovrà purtroppo accontentarsi di quanto potrò dire io tentando di delineare alcuni aspetti del legame che intercorre tra regolarità, salubrità e sicurezza del lavoro.

3. Parole e numeri

Presentando un intervento come questo, che fa leva necessariamente su di un insieme di parole, un bravo relatore dovrebbe esordire snocciolando numeri e statistiche. Sebbene anche i numeri, come le parole, possono e debbono essere interpretati e di per sé non ci consegnino necessariamente una verità assoluta, tuttavia, nel loro freddo rigore, consentono di definire più chiaramente il senso delle parole.

Non è la stessa cosa dire che nel primo bimestre del 2022 c'è stato un incremento di infortuni sul lavoro, o dire invece che, come risulta dalla sezione "Open data" del sito Inail, entro lo scorso mese di febbraio sono state presentate 121.994 denunce di infortunio, in aumento del 47,6% rispetto alle 82.634 del primo bimestre del 2021 e del 26,4% rispetto alle 96.549 del periodo gennaio-febbraio 2020. E non ha lo stesso effetto dire che sempre nel primo bimestre del 2022 c'è stato anche un incremento di infortuni mortali, o invece dire che, delle denunce presentate, 114 hanno avuto esito mortale, in aumento del 9,6%, 10 in più rispetto alle 104 registrate nel primo bimestre del 2021 e 6 in più rispetto alle 108 del periodo gennaio-febbraio 2020.

I numeri ci aiutano a focalizzare meglio la questione al di là di come siano interpretabili: sebbene il valore della vita umana sia sempre lo stesso, è infatti evidente il diverso riflesso che un infortunio *in itinere* o occorso in strada durante una trasferta riverbera sul sistema di prevenzione aziendale dei rischi da lavoro.

4. Lezioni dalla pandemia

I pochi numeri che ho richiamato ci dicono impietosamente che, anche dopo che l'emergenza pandemica ha allentato un poco la sua morsa e le attività produttive sono finalmente ripartite a pieno regime dopo la lunga stagione delle chiusure emergenziali, purtroppo “nulla di nuovo è sotto il sole”, anzi, la situazione infortunistica sta peggiorando. Chi pensava che dall'esperienza della pandemia avremmo imparato qualcosa anche sul piano della prevenzione dei rischi evidentemente si sbagliava. Eppure, nonostante le molte criticità e contraddizioni, la pandemia ci ha insegnato non poco.

Innanzitutto ci ha insegnato che occorre concentrarsi sulla “prevenzione primaria” dei rischi, onde eliminarli alla fonte o ridurli: si pensi ai vaccini e alla loro capacità, se non di scongiurare il contagio, quanto meno di evitare le conseguenze peggiori della malattia. Ma la pandemia ci ha anche insegnato - se mi è permesso usare un'espressione in voga - che se “si fa squadra” si possono affrontare anche le sfide più terribili, come ha dimostrato la straordinaria esperienza dei protocolli anti-contagio sottoscritti fin dal 14 marzo 2020 dalle parti sociali, al loro massimo livello, con l'avallo del Governo, per individuare le misure di precauzione e prevenzione nei luoghi di lavoro.

Un'esperienza che, evidenziando il ruolo delle istanze sindacali come coprotagoniste della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, e più in generale della salute pubblica data la natura ubiquitaria del virus, ha fatto sì che un prodotto dell'autonomia collettiva, seppur sollecitato dalla pubblica autorità, assurgesse, grazie alla sua sostanziale recezione da parte del legislatore, al rango di fonte normativa con efficacia generale nonché a principale parametro di interpretazione del contenuto dell'obbligo di sicurezza che l'art. 2087 c.c. pone in capo al datore di lavoro, come ha poi evidenziato l'art. 29-bis del d.l. n. 23/2020.

Tanto che ci si potrebbe chiedere se questo ruolo delle confederazioni sindacali non possa in qualche modo perpetuarsi anche con riferimento alle sempre più pressanti esigenze di sostenibilità dell'agire imprenditoriale con riferimento tanto all'ambiente interno di lavoro quanto all'ambiente circostante all'impresa. Un tema di grande attualità, come emerge anche dai più recenti rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro che stanno riservando crescente attenzione al tema dell'ambiente "a tutto tondo".

5. Aumento degli infortuni e deficit organizzativi

Dunque non abbiamo imparato e la curva infortunistica è tornata ad impennarsi. Che ciò dipenda dalla comprensibile frenesia di ripartire per recuperare profitti e fatturati perduti, o dalla straordinaria proliferazione delle ristrutturazioni edilizie incentivata dalla messe delle agevolazioni fiscali è questione di cui si può discutere e anche in questo caso i numeri potrebbero aiutarci a capire meglio.

Tuttavia un dato è certo. Nell'uno e nell'altro caso, al di là delle specificità dei singoli infortuni, è evidente che quasi sempre a monte c'è stato un deficit organizzativo che ha inciso negativamente sull'efficienza del sistema di prevenzione aziendale.

Questo è un dato pressoché innegabile:

- sia che si tratti della orrenda vicenda dell'orditoio di Prato, nel quale sembra essere tornata in auge una norma che pareva ormai desueta come l'art. 437 c.p. la quale punisce con una pesante pena detentiva non solo chi omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ma anche chi li rimuove o li danneggia;
- sia che si tratti della storia altrettanto triste di Udine, nella quale è stato tragicamente confermato il fondamento dell'equiparazione tra lavoratore e tirocinante chiaramente evidenziato dal d.lgs. n. 81/2008;
- sia che si tratti del crollo di quella gru che a Torino ha spezzato la vita di tre operai, ricordandoci ancora una volta che spesso l'infortunio anche mortale ha una dimensione collettiva, ad aggravare ancor più, se possibile, la già implacabile drammaticità dell'evento.

6. Altri numeri

I numeri però non ci dicono tutto. Perché i numeri che conosciamo sono solo quelli ufficiali, che emergono dalle denunce di infortunio, da un atto che dà evidenza pubblica a ciò che è successo. Ma esistono altri numeri, che nessuno conosce, o che comunque non emergono nitidamente come quelli ufficiali. Sono i numeri oscuri degli infortuni spacciati per incidenti qualsiasi non collegati al lavoro e che, per certi versi, evocano altre tristi vicende: quelle delle frequenti cadute dalle scale di casa addotte da tante donne al pronto soccorso dell'ospedale per spiegare il motivo di quei lividi, di quegli ematomi sul volto che con le scale di casa non hanno nulla a che fare e che celano una verità ben più violenta e dolorosa.

E se è già un dramma il fatto che registriamo così tanti infortuni ufficiali - e non cito qui la vicenda forse ancor più drammatica delle malattie professionali, che spesso emergono quando è troppo tardi per rintracciare le prove del nesso di causalità o quando incombe ormai la spada di Damocle della prescrizione processuale - è evidente come la situazione si ammanti di tinte ancor più fosche se si considera ciò che normalmente avviene in quello che chiamiamo "sommerso". Senza potersi qui diffondere in dettaglio su tutte le questioni evocate dal rapporto tra regolarità del lavoro e sicurezza del lavoro, vorrei però segnalare come la questione del sommerso sia stata puntualmente segnalata nei contributi inviati in vista di questo Festival.

Ovviamente si potrebbe disquisire a lungo sull'esatto significato e sulle tante sfumature dell'espressione "lavoro irregolare", la quale, se, per certi versi, pare alludere ad un rapporto di lavoro non del tutto sommerso ma privo di alcuni elementi di regolarità, per altri versi potrebbe non escludere il riferimento al vero e proprio lavoro nero. Cionondimeno, se a nessuno sfugge come un lavoro privo in tutto o in parte dei requisiti di regolarità esponga chi lo esegua a maggiori rischi, il giurista deve anche tentare di verificare se e come il rapporto tra regolarità e sicurezza del lavoro emerga nell'ordinamento. Una verifica che effettuerò focalizzando l'attenzione su due norme particolarmente significative a questo fine.

La prima di esse è una disposizione dello stesso d.lgs. n. 81/2008 - l'art. 14 - recentemente modificata dal d.l. n. 146/2021, convertito con modificazioni

dalla l. n. 215/2021. La seconda è l'art. 603-bis c.p., introdotto dal d.l. n. 138/2011 e successivamente modificato dalla l. n. 199/2016.

7. Lavoro sommerso e irregolare e sicurezza sul lavoro nelle vicende dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008

L'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 costituisce la rivisitazione dell'art. 5 della l. n. 123/2007 il quale aveva già esteso a tutti i settori la previsione della sospensione dell'attività imprenditoriale introdotta in origine dall'art. 36-bis del c.d. decreto Bersani (il d.l. n. 223/2006 convertito con modificazioni dalla l. n. 248/2006) al fine di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori nel settore dell'edilizia, nonché al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare.

Come le norme precedenti, anche l'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 contemplava in origine il potere di sospensione al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, configurando quindi la sospensione dell'attività imprenditoriale come una misura di contrasto al lavoro sommerso e irregolare ed al lavoro insicuro, ma, soprattutto, al "lavoro insicuro in quanto sommerso e irregolare".

Tale logica è rimasta nell'art. 14 anche dopo le modifiche del d.lgs. correttivo n. 106/2009, con cui il legislatore, nel confermare la finalizzazione del potere di sospensione al contrasto del lavoro sommerso e irregolare, lo ha previsto per far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori (e non più semplicemente per garantire tale tutela). Una innovazione opportuna poiché l'adozione di un provvedimento di sospensione, bloccando l'attività, fa cessare il pericolo per i lavoratori dovuto alla carenza di tutela più che garantire la loro tutela che deve invece essere assicurata dai datori di lavoro durante l'esecuzione del lavoro.

Al di là di tali sottigliezze, la norma continuava sempre a parlare di lavoro sommerso e irregolare, parendo quindi distinguere le due fattispecie, sebbene poi, come già previsto dalle disposizioni precedenti, il presupposto per sospendere l'attività dell'impresa al fine del contrasto al lavoro sommerso e irregolare fosse costituito solo dall'impiego di personale non risultante dalla

documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro: quindi da veri e propri lavoratori sommersi o in nero, sconosciuti alla pubblica amministrazione in quanto impiegati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro al Centro per l'impiego.

Da ciò pareva risultare evidente come il legislatore, con l'endiadi "sommerso e irregolare", intendesse in realtà riferirsi solo al lavoro sommerso.

Se tuttavia si presta la dovuta attenzione all'evoluzione della norma, ci si accorge che, in verità, essa in origine contemplava un'effettiva distinzione tra lavoro sommerso e lavoro irregolare in quanto già nell'art. 36-bis del decreto Bersani il presupposto dell'adozione del provvedimento di sospensione non era costituito solo dalla presenza di una certa percentuale di lavoratori in nero, ma anche da reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale di cui al d.lgs. n. 66/2003, risultando così evidente anche la distinzione tra lavoro sommerso e lavoro irregolare, vale a dire regolarmente costituito ma irregolarmente gestito in relazione ai tempi di lavoro.

Questa chiara e razionale distinzione di presupposti e di finalità era rimasta anche dopo l'estensione della sospensione tutte le attività produttive ad opera dell'art. 5 della l. n. 123/2007 nonché nel testo originario dell'art. 14, il quale fra l'altro enfatizzava il collegamento tra il lavoro irregolare e la sicurezza sul lavoro precisando che per adottare la sospensione dell'attività imprenditoriale si dovessero considerare le "specifiche gravità di esposizione al rischio di infortunio" conseguenti alle violazioni dei tempi di lavoro.

Purtroppo, però, con totale insensibilità per questi delicati profili, l'art. 41 della l. n. 133/2008, convertendo con modificazioni il d.l. 112/2008, eliminò improvvidamente e discutibilmente il presupposto delle reiterate violazioni della disciplina sui tempi di lavoro, rendendo un pessimo servizio sia alla tutela della sicurezza dei lavoratori sia alla chiarezza dei concetti giuridici.

Pur non così chiaro come in passato, un certo nesso tra lavoro sommerso e irregolare e lavoro insicuro è peraltro rimasto nell'art. 14 in virtù del fatto che la sospensione poteva essere disposta anche in presenza di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro,

individuate, in attesa di un decreto ministeriale mai emanato, dall'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008. Senonché, come è noto, a differenza della sospensione per lavoro nero, quella per le violazioni prevenzionistiche è rimasta al palo soprattutto per la mancanza di adeguate banche dati in grado di evidenziare la reiterazione degli illeciti (il riferimento è alla mancata attuazione del SINP).

8. Il nuovo art. 14

L'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 è stato ora profondamente rivisitato dal d.l. n. 146/2021 il quale, oltre ad eliminare la discrezionalità del provvedimento di sospensione, ha anche cancellato il requisito della reiterazione delle violazioni prevenzionistiche, ora rilevabili anche dai funzionari dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro a cui il legislatore ha esteso delle stesse competenze in materia di vigilanza sulla sicurezza sul lavoro già appannaggio delle ASL.

Ciò che qui preme sottolineare è che il nuovo art. 14 contempla il provvedimento di sospensione al fine di far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il lavoro irregolare - non si parla quindi più di lavoro sommerso - quando si riscontra che “almeno il 10% dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro risulti occupato, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro”, ovvero inquadrato come “lavoratori autonomi occasionali in assenza delle condizioni richieste dalla normativa” (comunicazione preventiva), nonché in caso di “gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro di cui all'Allegato I”.

Al di là delle questioni interpretative poste da questa norma su cui qui non ci si può soffermare, balza agli occhi come nel concetto di lavoro irregolare accolto dall'art. 14 tenda ad essere assorbito anche quello di lavoro sommerso così come alcune forme di irregolarità del lavoro, ma non certamente tutte.

Si pensi, ad esempio, alle citate violazioni della disciplina dei tempi di lavoro e dei riposi, o ai vari casi di simulazione di lavoro autonomo non occasionale, anche parasubordinato, che celano rapporti di lavoro subordinato. Tutte fattispecie per le quali l'ordinamento appresta sanzioni e rimedi *ex post*, ma che nel contempo espongono a seri rischi dal punto di vista della sicurezza

sul lavoro, specialmente nel caso delle simulazioni date le scarse tutele che il d.lgs. n. 81/23008 fornisce al lavoro autonomo. D'altro canto, anche per il lavoro nero l'ordinamento già prevede specifiche sanzioni che tuttavia non escludono la misura cautelare-sanzionatoria della sospensione dell'attività imprenditoriale.

Evidentemente, poiché il provvedimento di sospensione incide sulla stessa libertà costituzionale di intrapresa economica, il legislatore ha ritenuto di circoscriverne l'applicazione alle ipotesi in cui l'irregolarità del lavoro rischi maggiormente di pregiudicare la sicurezza dei lavoratori.

Si tratta di una valutazione non priva di ragionevolezza, sebbene, come si è detto, l'equazione tra lavoro irregolare e lavoro insicuro possa emergere anche nelle realtà in cui il lavoro, pur non essendo del tutto sommerso, presenti evidenti irregolarità. C'è forse bisogno di spiegare perché una lavoratrice assunta regolarmente a tempo parziale seppur *oborto collo*, retribuita come *part-timer* ma impiegata effettivamente come *full-timer*, corra più rischi di un suo collega regolarmente assunto a tempo pieno? Basterebbe pensare a come la sua sacrosanta aspirazione di divenire una *full-timer* a tutti gli effetti possa indurla ad accettare rischi eccessivi o esorbitanti.

9. Lavoro regolare e sicurezza sul lavoro: il lavoro flessibile e gli appalti

Sia chiaro. In astratto, anche un lavoro regolare, con un contratto coerente alle modalità di svolgimento del rapporto, con una giusta retribuzione e con il rispetto dei tempi di lavoro, potrebbe di per sé non essere sicuro ove l'organizzazione del lavoro non fosse rispettosa dei principi di prevenzione. Ma è evidente che più il rapporto di lavoro presenta zone di irregolarità, più è alto il rischio che sia anche insicuro. La regolarità del lavoro costituisce dunque un'imprescindibile pre-condizione, necessaria ma non sufficiente, per la predisposizione di un adeguato sistema di prevenzione aziendale.

D'altronde, il legislatore pare esserne pienamente consapevole nel momento in cui ha previsto una serie di misure di sicurezza aggiuntive per una serie di situazioni perfettamente corrette e legittime, ma che, per vari motivi, nella sostanza si rivelano maggiormente esposte a rischi. Si pensi alla previsione

dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 che impone di valutare anche i rischi connessi alla tipologia dei contratti di lavoro flessibile (notoriamente più deboli socio-economicamente), o alle cautele previste dall'art. 26 per le catene degli appalti che, ad onta della loro formale regolarità, spesso celano sacche di sostanziale sottotutela.

Non a caso anche il tema degli appalti era stato sottolineato nei contributi preparatori del Festival, rilevandosi in particolare l'insufficienza del sistema dei controlli sui profili di regolarità e sicurezza delle imprese appaltatrici e subappaltatrici sia in relazione alla dinamica negoziale dell'appalto, per quanto attiene al particolare ruolo prevenzionistico del committente/appaltante, sia per quanto riguarda la funzione degli organismi pubblici di vigilanza. Il che, a ben guardare, evoca più in generale quel profilo strategico in materia di sicurezza del lavoro costituito dalla centralità delle funzioni di vigilanza che, al di là dell'imprescindibile ruolo dei pubblici poteri, emerge già all'interno del sistema aziendale di prevenzione con riferimento ai principali titolari delle posizioni di garanzia.

In questo senso va salutata con particolare favore l'introduzione da parte del d.l. n. 146/2021 dell'obbligo del datore di lavoro di individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione delle attività di vigilanza di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 81/2008, nonché quello dei datori di lavoro appaltatori o subappaltatori di indicare espressamente al datore di lavoro committente il personale che svolge la funzione di preposto. L'importanza del tema degli appalti si coglie anche in quei contributi che hanno proposto di introdurre sistemi di qualificazione delle imprese tali da consentire, specialmente negli appalti pubblici, di selezionare le varie imprese nella prospettiva di garantire una più effettiva sicurezza nei teatri operativi. Proposte dalle quali emerge un altro aspetto che merita maggiore attenzione, vale a dire che quando si parla di sicurezza sul lavoro si parla non solo, come è evidente, dei diritti fondamentali di chi lavora, ma anche della qualità delle imprese, a conferma che i due aspetti sono intimamente legati come d'altronde emerge dalla stessa Costituzione anche alla luce della recente riforma dell'art. 41 che contempla ora anche la salute e l'ambiente tra i valori cui l'iniziativa economica privata non può recare danno.

10. Sfruttamento lavorativo e sicurezza nell'art. 603-bis c.p.

Quanto all'art. 603-bis c.p., dedicato alla intermediazione illecita e allo sfruttamento del lavoro, esso prevede severe sanzioni per chi recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori, nonché per chi utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante illecite attività di intermediazione, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

La norma è importante ai nostri fini non solo perché reintroduce nell'ordinamento una fattispecie penale di caporalato (che costituisce una delle forme più antiche e più odiose di lavoro irregolare), ma anche perché considera come circostanze aggravanti specifiche del reato il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre, che uno o più di essi siano minori in età non lavorativa (altro elemento rilevante nell'irregolarità del lavoro), nonché soprattutto l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

Ma non è tutto, perché l'art. 603-bis c.p. individua anche alcuni indici del concetto di sfruttamento, vale a dire:

- la reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente inferiori a quelle stabilite dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dai sindacati più rappresentativi a livello nazionale, o comunque sproporzionate rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- la reiterata violazione della disciplina sui tempi di lavoro, sui riposi e sulle ferie;
- la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Alla luce di questi indici non occorrono molte parole per comprendere che le situazioni di sfruttamento punite dalla norma possono benissimo coincidere anche con ipotesi di lavoro non già puramente sommerso,

bensi “semplicemente” irregolare, a conferma di come anche queste ultime esponano la salute e la sicurezza dei lavoratori a seri rischi, come d'altronde si evince a chiare lettere dalla ricomprensione fra gli indici di sfruttamento delle violazioni delle norme prevenzionistiche.

11. Regolarità del lavoro e immigrazione

Prima di concludere, è opportuno richiamare anche le sollecitazioni provenienti da un altro contributo preparatorio focalizzatosi su uno degli scenari su cui più alta è la tensione tra regolarità e sicurezza del lavoro: quello dei lavoratori immigrati.

A tale proposito ci si è chiesti se, considerando gli effetti dell'attuale assetto normativo in materia di immigrazione sull'effettiva regolarità e sicurezza del lavoro, una maggiore apertura agli immigrati del mercato del lavoro regolare, oggi più flessibile che in passato, possa aiutare a garantire più salute e sicurezza sul lavoro, e se affrontare il tema dello sfruttamento lavorativo anche con gli strumenti del diritto antidiscriminatorio, e non solo con le regole del codice penale, possa aiutare il migrante sfruttato ad ottenere giustizia, anche a prescindere dalla costituzione di parte civile in un processo penale.

Si è proposta in sostanza una lettura integrata del diritto della salute e sicurezza sul lavoro nella logica dei c.d. determinanti sociali (le condizioni economiche e sociali che influenzano le differenze individuali e di gruppo nello stato di salute) per prospettare margini di miglioramento interpretativo dell'assetto regolativo, rilevandosi come il perimetro tradizionalmente percorso dal diritto della sicurezza sul lavoro deve includere in modo strutturale il legame tra vulnerabilità del migrante e paradigma protettivo del diritto del lavoro.

12. I numeri del 1948

Ho iniziato questo intervento citando dei numeri e con altri numeri voglio chiuderlo. Sono numeri che ho estrapolato da un testo normativo fondamentale entrato in vigore 74 anni fa e che ha eletto il principio lavoristico a sua cifra caratterizzante.

“29”: sono le volte in cui le parole con la radice “labor” - lavoro, lavoratore,

lavoratrice - compagno nella Costituzione.

“16”: è il numero degli articoli della Costituzione che richiamano a vario titolo il lavoro, direttamente o indirettamente².

“12”: è il numero degli articoli della Costituzione che tutelano espressamente il lavoro³.

“32 e 41”: sono i numeri degli articoli della Costituzione dai quali si ricava il fondamento della tutela della salute e della sicurezza di chi lavora.

Di fronte a questi numeri mi sono chiesto di quale lavoro parli la Costituzione. Parla del lavoro come fondamento della democraticità della Repubblica, perché senza lavoro e senza emancipazione dal bisogno non può esservi vera democrazia⁴. Parla del lavoro come diritto e come dovere⁵. Parla del lavoro come valore da tutelare in tutte le sue forme e applicazioni⁶. E parla dei diritti fondamentali del lavoratore e della lavoratrice⁷.

Anche se parla così spesso di lavoro senza aggettivi, per come lo inquadra nelle sue varie norme la Costituzione non parla di un lavoro purchessia. Il lavoro dell'art. 1, dell'art. 4, del 35, del 36, del 37 e così via è un lavoro necessariamente coerente con il ruolo fondamentale che la Costituzione gli ha assegnato. E non può non essere un lavoro tanto regolare, quanto salubre e sicuro.

Il lavoro nero, sommerso, illegale, privo di sicurezza non è il lavoro di cui parla la Costituzione, ma solo una triste riedizione di forme di *servitus*, di schiavitù, incompatibili con la dignità della persona umana, che, come tali, forse non si dovrebbero neppure fregiare della parola “lavoro”.

Se queste o altre parole non bastassero a farlo comprendere, si faccia riferimento ai numeri: a quelli della Costituzione.

² Artt. 1, 3, 4, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 46, 51, 52, 99, 117 e 120.

³ Artt. 4, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 51, 52, 117 e 120.

⁴ Art. 1.

⁵ Art. 4.

⁶ Art. 5.

⁷ Soprattutto gli artt. 36, 37, 38, 39 e 40.