

Silvia Bertocco

L'OIL, La salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Il caso Italia

La centralità della persona e dei suoi diritti fondamentali nel rapporto di lavoro trova il suo primo chiaro riconoscimento nel principio sancito dall'art. 427 del Trattato di Versailles (ribadito nella Dichiarazione di Filadelfia) per cui il lavoro non è una merce; principio quest'ultimo che si trasfonde nel più moderno concetto di lavoro dignitoso (sin dal 1999), da intendersi come lavoro produttivo e adeguatamente remunerato che deve essere svolto in condizioni di sicurezza per la salute psicofisica delle persone e che deve essere accompagnato da strumenti di protezione sociale.

Muovendo da questi principi, che hanno ispirato e ispirano l'azione dell'OIL, il contributo mira a ricostruire le direttive di sviluppo dei modelli di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro proposti dall'Organizzazione, ricordando sin d'ora che degli oltre 400 labour standard (ILS), quasi la metà riguarda il miglioramento delle condizioni di lavoro e la prevenzione dei rischi professionali, e 41 sono specificamente dedicati alla protezione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Sin dai primi passi mossi dall'OIL a difesa dei lavoratori, emerge chiara la consapevolezza del carattere immanente e imprescindibile della tutela della salute e sicurezza per garantire condizioni di lavoro eque e giuste, tanto che essa veniva considerata un presupposto ontologico di qualunque sistema normativo a tutela del rapporto di lavoro, che non necessitava di espresso riconoscimento. Tuttavia, recentemente l'OIL ha voluto rimarcare la centralità e, allo stesso tempo, la trasversalità della materia, inserendo il moderno concetto di "ambiente di lavoro sano e sicuro" tra i diritti fondamentali del lavoratore (Risoluzione ILC 110 del giugno 2022), cui fanno da compendio le Convenzioni sulla sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro nn. 155 del 1981 e 187 del 2006.

In una prima fase di costruzione del sistema di standard internazionali (ILS), che possiamo definire come modello "chirurgico", l'Organizzazione ha dato vita a due importanti strumenti giuridici: da un lato l'Enciclopedia sulla sicurezza e salute sul lavoro (Encyclopedia of Occupational safety and health in quattro edizioni), che contiene la catalogazione dei rischi professionali, ripartiti per settori produttivi e individuati attraverso un'analisi multidisciplinare del mondo del lavoro supportata da saperi trasversali quali la medicina, l'igiene e l'ingegneria industriale. L'enciclopedia viene costantemente aggiornata (ora in versione telematica) per garantire la sua peculiare funzione di supporto operativo per imprese, sindacati e istituzioni governative. Il secondo strumento giuridico riguarda una raccolta codificata

degli ILS prodotti dall'Organizzazione (Codice Internazionale del lavoro), oggi soppiantata dalle banche dati digitali presenti nel sito web dell'OIL, ove possiamo ritrovare gli ILS convenzionalmente ripartiti in quattro categorie (misure generali, misure tecniche di protezione, misure connesse a specifici rischi e, infine, misure legate ai diversi settori produttivi).

Inizialmente, dunque, dinnanzi al totale vuoto legislativo riferito al rapporto di lavoro, l'OIL adottò una tecnica di intervento molto puntuale, confinata all'interno di un singolo aspetto della tutela della salute ma manchevole di una strategia complessiva di prevenzione o, forse, non ancora consapevole che la sicurezza sul lavoro non può essere ricondotta alla mera applicazione di norme tecniche, ma necessita di essere ancorata ad una visione integrata e multidisciplinare, ove la normativa svolge la fondamentale funzione di organizzare e mettere ordine alla complessità delle imprese e del loro agire, elaborando principi di diritto e modelli gestionali.

Rispetto a questi primi interventi settoriali, negli ultimi 70 anni l'approccio al tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ha conosciuto una significativa evoluzione qualitativa, allorché i diritti fondamentali della persona sono divenuti il baricentro della tutela e la prevenzione è stata elevata a principio di diritto e parametro di valutazione dei modelli gestionali delle organizzazioni produttive. L'OIL ha intrapreso questo lungo e complesso cammino di cambiamento senza mai rinnegare la necessità di standard specifici e settoriali, ma avendo ben compreso la necessità di costruire anche una cornice giuridica di più ampio respiro che non poteva che condurre alla progettazione di un "modello circolare" di tutela della salute e sicurezza fondato sulla prevenzione, programmazione e partecipazione di tutti gli attori economici e sociali. Al di là di regolamentazioni puntuali, era opportuno approcciare alla tutela della salute nei luoghi di lavoro in modo organico, individuando principi generali in grado di strutturare un modello di tutela ripetibile a prescindere dal settore, dal rischio e dalla tipologia di lavoratore. A testimoniare il nuovo approccio vi è il pacchetto di interventi degli anni '50/'60 dello scorso secolo che identifica un catalogo di ILS, basati sul principio di prevenzione dei rischi e riferiti a tutti gli ambienti di lavoro, cui si associano specifiche misure tecniche di protezione. Dunque, è in questo periodo che l'OIL definisce la sua tecnica di tutela a struttura binaria attraverso standard specifici e standard generali

L'industrializzazione, lo sviluppo tecnologico e la crescita economica a partire dagli anni '70 del secolo scorso segnarono un ulteriore momento cruciale nello sviluppo del modello di tutela. Grazie agli studi sull'ergonomia del lavoro si rovesciò la prospettiva di intervento, focalizzando l'attenzione sull'uomo prima che sull'ambiente, nella consapevolezza che l'adeguamento degli ambienti e degli strumenti di lavoro alla persona rende effettivamente il lavoro più semplice, sicuro e veloce, in una parola più umano. La prospettiva ergonomica di analisi e gestione dei rischi rappresenta uno degli aspetti più caratteristici del principio di prevenzione inteso quale criterio di analisi di tutti i fattori ambientali, tecnici, sociali e psico-sociali che caratterizzano un ambiente di lavoro; in estrema sintesi essa ricerca le condizioni di funzionamento dei processi interattivi del sistema uomo-macchina-ambiente che meglio garantiscono la tutela dell'integrità psico-fisica dell'uomo.

Questa nuova visione di un modello circolare di tutela fondato sull'ergonomia degli ambienti di lavoro e degli strumenti di lavoro ha trovato la sua naturale collocazione all'interno delle due Convenzioni generali emanate negli anni '80: Conv. 1981(n. 155) sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e Conv. 1985 (n. 161) sui servizi di salute sul lavoro. In particolare, la prima Convenzione, tutta incentrata sull'azione prevenzionale, recepisce la visione sistemica della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che si caratterizza per interventi globali ed interdisciplinari che devono essere posti in essere sia a livello di politica nazionale, sia a livello aziendale. Sotto quest'ultimo profilo viene imposto al datore di lavoro di creare un modello di prevenzione e gestione dei rischi a tutela della salute, d'ora in poi intesa non solo come la mera assenza di malattia o di infermità, ma riferita anche agli elementi fisici

e mentali che incidono sulla salute e che sono direttamente correlati alla sicurezza e all'igiene sul lavoro (art. 3 Conv.). La normativa segna un'ulteriore importante svolta culturale nell'ottica della responsabilizzazione di tutti i soggetti che compongono l'universo impresa, indicando precisi doveri di collaborazione anche a carico dei lavoratori.

La seconda Convenzione citata completa, sotto il profilo della tutela sanitaria dei lavoratori, l'impianto del modello di prevenzione globale (circolare ed ergonomico) disegnato e proposto dall'OIL. Certamente innovativa risulta l'idea di istituire dei presidi di sorveglianza sanitaria all'interno dei luoghi di lavoro con funzioni di prevenzione e di consulenza per i datori di lavoro, per i lavoratori e per i loro rappresentanti, anche se non sono mancate le perplessità legate al ruolo del servizio di medicina del lavoro. Al di là dei timori, l'attenzione per la prevenzione sanitaria dimostra ancora una volta l'intenzione dell'OIL di assicurare alla tutela della salute dei lavoratori una dimensione "olistica", allargata cioè al benessere nell'organizzazione di lavoro e dell'organizzazione di lavoro (ad es. Conv. 2019 (n. 190)).

A cavallo del nuovo millennio la metodologia di costruzione degli ILS ha conosciuto un ulteriore sviluppo nell'intento di rispondere alle mutate condizioni economiche, sociali e politiche degli Stati. Pur senza abbandonare la struttura binaria (standard specifici e standard generali) che aveva caratterizzato l'approccio sistemico del modello di prevenzione, l'Organizzazione decise di intervenire su entrambe le linee di azione, anche se con differente intensità: un intervento più radicale sulla tecnica normativa di redazione degli standard generali; mentre, in relazione agli standard specifici si è ritenuto prioritario focalizzare l'attenzione sui rischi psicosociali emergenti.

Per quanto attiene agli standard generali, la criticità del modello di prevenzione circolare non riguardava tanto la struttura quanto, piuttosto, la eccessiva rigidità delle modalità di trasposizione degli standard e della loro formulazione lessicale. In merito alle modalità di trasposizione domestica della normativa si decise di valorizzare il principio del tripartitismo, attribuendo anche alla contrattazione collettiva la possibilità di dare attuazione alle normative. In parallelo, la flessibilità del linguaggio normativo risultava necessaria per favorire l'adozione degli standard da parte dei Paesi in via di sviluppo, tanto che vennero introdotte le espressioni "per quanto necessario" o "laddove le circostanze lo richiedano", etc. Infine, si decise che le Convenzioni dovevano limitarsi a sancire i principi generali di una materia, relegando gli standard specifici all'interno delle collegate Raccomandazioni. Espressione di questo innovativo obiettivo sono la Convenzione 2006 (n. 187) — e la relativa Raccomandazione 2006 (n. 197) — ove si richiede agli Stati di predisporre un "Programma nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro e di realizzare politiche volte al miglioramento continuo del livello della cultura prevenzionale nazionale".

Come è stato affermato dalle istituzioni dell'OIL, la Convenzione 2006 (n. 187) rappresenta un momento di sintesi delle due Convenzioni degli anni '80 e, in perfetta sinergia con queste ultime, ha individuato i pilastri fondamentali della "Strategia globale per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", poco sopra menzionata. Non a caso il trittico di Convenzioni è stato definito dall'OIL come "the key OSH instruments", ove il Quadro promozionale descritto nella Convenzione del 2006 funge da strumento di razionalizzazione degli ILS esistenti — contenuti nell'Allegato alla Racc. 2006 (n. 197) — confermando, altresì, che il modello di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori non può che essere incentrato sul principio di prevenzione e su un approccio sistemico.

Il secondo ambito di intervento dell'OIL, prima ricordato, cioè quello riguardante gli standard specifici ha registrato una focalizzazione dell'attenzione sui rischi psicosociali e sulla salute mentale dei lavoratori. Vero è che già le Convenzioni generali degli anni '80, così come nella Convenzione sul quadro promozionale del 2006, contengono regole volte alla valutazione e gestione dei rischi psicosociali, ma ciò che è stato valorizzato è la rilevanza del welfare (rectius wellness) aziendale nell'ottica degli OSH standard. Il benessere organizzativo o lavorativo se inteso come "la capacità di un'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori in ogni tipo di occupazione",

diviene criterio-parametro per la catalogazione dei rischi psicosociali suddivisibili in due macro categorie: quelli legati all'incidenza dell'innovazione tecnologica, che già in passato erano stati considerati in Report e Linee guida (stress lavoro-correlato, tecno stress, burn out, isolamento, etc.) e quelli correlati a fattori relazionali, più recentemente disciplinati nella Conv. 2019 (n. 190) (mobbing, stalking, discriminazione, vessazioni, violenza e molestie).

Il processo di sviluppo e messa a punto degli ILS, probabilmente accelerato dalla pandemia e dalle guerre incessanti, è recentemente culminato nella formale decisione –peraltro attesa da molti anni — di elevare il “diritto ad un ambiente sano e sicuro” allo status di principio e diritto fondamentale del lavoro (110° Conferenza Internazionale del lavoro, giugno 2022). Un segnale che testimonia ancora una volta il ruolo di playmaker politico e strategico riconosciuto all'OIL.

Il contributo si chiude con un rilievo critico nei confronti del nostro Stato, colpevole, sino al momento della pubblicazione del volume, di non aver ratificato le due Convenzioni fondamentali in materia: Conv. 1981 (n. 155) e il relativo Protocollo di aggiornamento del 2002 (P. 155) e la Conv. 2006 (n. 187). Orbene, come a tutti noto, il 12 ottobre del 2023 l'Italia ha depositato la ratifica, sanando questa inspiegabile “negligenza” (L. di ratifica n. 84 del 8 giugno 2023).