

La prevenzione nella sicurezza e igiene del lavoro, tra compiti del giudice penale e strumenti extrapenalali

SALVATORE DOVERE, ANDREA DI NICOLA

1. È opinione comune che il diritto penale d'impresa non possa essere affrontato con la spada gordiana. Si legge sovente che la rilevanza costituzionale e sociale della libertà di impresa non permette soluzioni draconiane. È tanto diffusa la convinzione dell'esistenza di un particolare statuto per i reati colposi commessi nell'esercizio dell'impresa che ancor oggi si fatica a ricondurli alla categoria dei crimini dei colletti bianchi ed anzi è tutt'altro che scontato parlare al loro riguardo di criminalità. Quando poi si tratti dei reati in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, allora la percezione del disvalore sociale è davvero minima. Non si saprebbe dire se ciò dipende dalla persistenza di un atteggiamento culturale sino a poco tempo fa incarnato dalla *teoria della fatalità* o piuttosto da una normativa pulviscolare che diffonde l'idea che sia pressochè impossibile produrre, operare, lavorare senza commettere violazioni penalmente rilevanti.

Non c'è dubbio che la pletora di incriminazioni sia un dato di fatto del nostro ordinamento, per nulla superato dal recente riordino operato dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e dal d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106. Dovrebbe giungere il momento di interrogarsi sulla necessità di avviare un percorso innovativo, che si lasci alle spalle l'opzione per il modello contravvenzionale, muovendo all'indirizzo di poche ma decisive fattispecie delittuose.

Tuttavia, i numeri delle morti e degli infortuni sul lavoro ci dicono che le violazioni sono centinaia di migliaia e quindi che la legislazione incriminatrice, pur pletorica, non è irrealistica.

Se un addebito le si può muovere, evidentemente, è quello di essere ineffettiva: la curva degli infortuni ne evidenzia la scarsa capacità di governo.

Eppure la sinistrosità nei luoghi di lavoro non è una mala pianta dallo sviluppo incoercibile. Le esperienze di Paesi a noi omologhi ci ricordano che è possibile contenerla grandemente e perfino aspirare a segarne il tronco molto in basso.

Nessuno può seriamente dubitare che molteplici fattori, di differente ordine, concorrano a mantenere elevato il numero degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali gravi o mortali e che principalmente essi vadano messi nel fuoco dell'attenzione di un legislatore seriamente impegnato nella tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Ma sin quando si riterrà indispensabile mettere in campo gli strumenti del diritto penale, non si può smettere di pretendere che se ne rispettino le funzioni caratteristiche.

2. Uno sguardo al succedersi degli apparati sanzionatori della tutela della sicurezza del lavoro potrebbe far credere ad un aspro rigore. Migliaia di contravvenzioni (se ne sono contate sino a 3.500), crescente espansione del numero dei debitori di sicurezza (e quindi dei potenziali rei), lo spauracchio di pene detentive elevate (si vedano gli articoli 437 e 451 c.p.) e, da ultimo, l'irruzione della responsabilità degli enti collettivi.

In realtà le cose stanno diversamente. Agli albori il rischio penale era agevolmente gestibile dal contravventore attraverso il ricorso all'obblazione obbligatoria dell'art. 162 c.p. Riduzione della pena ad un quarto del massimo dell'ammenda prevista e obbligo del giudice di accogliere la richiesta del contravventore. Non a caso, al riguardo, si parlò del rischio penale come di una delle tante voci del bilancio dell'impresa; di un costo programmabile e compensabile.

Un più soddisfacente assetto venne raggiunto con la legge di depenalizzazione del 1981, quando venne prevista l'applicazione della sola obblazione discrezionale a tutte le violazioni in materia di igiene e prevenzione degli infortuni sul lavoro e malattie professionali. L'accesso alla degradazione quantitativa-qualitativa del reato non era più disponibile al contravventore, poiché era il giudice a vagliare gravità del reato, persistenza dei suoi effetti, qualità del contravventore.

Ma nel 1994, nell'ambito di una più generale opera di riscrittura del diritto penale del lavoro, venne introdotto un nuovo meccanismo premiale, incentrato sulla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza, e che - ove regolarizzata la violazione e pagato il quarto del massimo dell'ammenda prevista - permette l'immediata perdita di contatto del reo con il procedi-

mento penale, grazie al fatto che alla subitanea sospensione dello stesso segue la richiesta di archiviazione (artt. 20 e ss. d.lgs. 758/94).

Molte cose si potrebbero osservare di questo meccanismo, confermato ed anzi esteso a nuovi territori dal dlgs 81/08. Nell'economia di queste considerazioni una sola osservazione ci pare essenziale. Il diritto penale complementare è per tradizione il luogo dove si sperimentano nuove declinazioni della penalità; e d'altro canto ci sembra ormai dimostrato che l'indefettibilità del binomio reato-pena appartiene, per dirla con Paolo Grossi, alla mitologia penalistica ma non alla teoria e men che meno alla realtà del moderno diritto penale. Va bene quindi puntare su forme di remissione della sanzione che siano funzionali alla maggior tutela dei beni protetti, abbandonando una concezione 'ideologica' del diritto penale. Ma occorre pur sempre evitare che i congegni elaborati in quest'ottica si risolvano in una garanzia di impunità. In altri termini, è necessario che ogni istituto mantenga l'attitudine a stimolare nel reo un futuro comportamento di osservanza delle prescrizioni normative. Ben venga l'attenuazione degli effetti afflittivi del reato, ma essa deve pur sempre garantire – oltre al ripristino della legalità violata – anche la prevenzione di futuri reati. La certezza della pena, quindi, può essere postergata se la 'fuga' dalla sanzione penale, dando attuazione in fase applicativa al principio della sussidiarietà, si risolve in una maggiore effettività del diritto penale.

3. Se, sulla scorta di queste ultime riflessioni, guardiamo alla vigente disciplina, vengono subito a fuoco due aree di valutazione: quella della responsabilità delle persone fisiche, quella della responsabilità dell'ente collettivo.

La prima area mostra: *a)* un'ampia articolazione della risposta sanzionatoria, oggi declinata attraverso l'intera gamma della tradizionali sanzioni contravvenzionali; *b)* una rimodulazione delle pene, con effetti ora di aggravamento ora di alleggerimento rispetto al passato; *c)* un decisivo peso degli strumenti di degradazione dell'illecito in concreto.

In sede di attuazione della legge delega 123/07 il legislatore ha scelto di abbandonare il modello unico di sanzione (pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda). Proprio poiché le sanzioni previste sono divenute l'ammenda, l'arresto o l'ammenda e l'arresto, il compito posto dalla direttiva, di valorizzare il congegno del dlgs. 758/94, ha conosciuto concretizzazioni diverse.

Nella versione originaria l'applicazione della prescrizione con oblazione era limitata alle sole violazioni punite con pena alternativa; siccome nessun'altra norma prendeva in considerazione i reati puniti con la sola pena dell'ammenda, si era determinata l'incongrua situazione per cui violazioni più gravi erano passibili di estinzione previo pagamento del quarto del massimo e a condizioni più *estensive* (ex dlgs. 758/94) e violazioni più lievi dovevano assoggettarsi alla previsione dell'art. 162bis c.p. (con il pagamento della metà del massimo e selezione oggettiva/soggettiva). Il dlgs. 106/09 ha portato una condivisibile innovazione all'art. 301, prevedendo che anche le violazioni punite con l'ammenda sono estinguibili mediante l'oblazione condizionata.

I reati che sono stati ritenuti più gravi, tanto da essere puniti con la pena dell'arresto, sono stati associati ad un nuovo, specifico meccanismo premiale.

L'art. 302, infatti, prevede per essi che il contravventore possa chiedere la sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria. Il giudice può quindi sostituire la pena se sono state eliminate le conseguenze del reato e se la contravvenzione non ha determinato un infortunio grave o la malattia del lavoratore. Il reato si estingue al decorso di tre anni dal passaggio in giudicato della condanna se entro tale termine il reo non commette altro reato tra quelli previsti dal TU o dall'art. 589 c.p. o dall'art. 590 c.p., sempre che commessi con violazione di norme prevenzionistiche.

Una breve analisi degli istituti appena ricordati delinea uno scenario in chiaroscuro.

Nel trapasso dalla solitudine dell'art. 162 bis c.p. al dominio del dlgs 758/94, il sistema prevenzionistico ha perso un attore essenziale senza ragione apparente, ovvero l'analisi e la valutazione della natura – occasionale o seriale – della violazione.

Tra i meriti dell'oblazione discrezionale di matrice codicistica vi è senz'altro quello di rafforzare la funzionalità di prevenzione generale delle pene previste, perché essa garantisce l'attenuazione degli effetti afflittivi del reato (sino alla estinzione) solo per i casi oggettivamente più lievi; permette la graduazione del trattamento in funzione del bisogno di pena del singolo reo; assicura il recupero dello status quo ante. Per contro, all'istituto comune può essere ascritto di proporre un'inadeguata scansione processuale per l'accertamento dell'eliminazione delle conseguenze della violazione ed una limitata capacità di deflazione del carico giudiziario.

La prescrizione con oblazione disciplinata dal dlgs. 758/94, e ammessa oggi per tutte le violazioni prevenzionistiche, salvo quelle punite con la sola pena dell'arresto, ha certamente eliminato tale ultimo inconveniente. Tuttavia essa spinge troppo oltre la filosofia del *ponte d'oro*. In sostanza, l'accesso alla regolarizzazione e alla successiva estinzione del reato, previo pagamento, è garantita a tutti: a colui che si è trovato in via occasionale ad incorrere nella violazione di legge come a colui che deliberatamente ignora ogni regola cautelare, fidando magari sulla ridotta probabilità di incappare nei controlli degli organi preposti. Né si può vantare un'integrazione del congegno con l'azione degli artt. 437 e 451 c.p., vista la scarsissima applicazione di tali norme. Nonostante le ottimistiche adesioni di illustri commentatori, ammaliati dalla capacità dello strumento di garantire il ripristino delle condizioni di sicurezza del lavoro, è agevole osservare che quel che viene garantito è al più l'eliminazione della violazione già accertata (obiettivo realizzabile anche in altro modo), mentre si può fortemente dubitare dell'attitudine a prevenire nuove violazioni.

Quanto all'istituto previsto dall'art. 302, esso appare di non cristallina struttura e, considerato che non prevede che venga sospesa l'esecuzione della pena, si può seriamente dubitare che possa vantare di recare reali benefici al contravventore.

L'estinzione non offre l'utilità della elisione di un precedente penale sulla base del quale riconoscere la recidiva. Infatti, per effetto della modifica recata all'art. 99 c.p. dalla legge 251/05 (cd. ex Cirielli), la recidiva presuppone condanne per delitto. Inoltre l'estinzione non incide sulla concedibilità della sospensione condizionale, perché solo una precedente condanna a pena detentiva per delitto ha valenza ostativa. L'estinzione del reato, inoltre, non risolve le obbligazioni civili derivanti da reato.

In sostanza, l'estinzione del reato potrebbe valere solo ad evitare le dichiarazioni di contravventore abituale o di contravventore professionale (che precludono la concessione della sospensione condizionale della pena); ed ancora, in astratto, ad elidere un precedente che potrebbe essere ostativo all'applicazione dell'amnistia o dell'indulto.

In sintesi, non sembra che dall'estinzione del reato derivino benefici particolarmente accattivanti, tali da motivare il reo ad optare per la richiesta di sostituzione della pena detentiva, in alternativa ad esempio alla sospensione condizionale della pena.

Cogliere la reale portata delle utilità che al contravventore possono

derivare dall'estinzione del reato è essenziale nell'ottica del nostro discorso, perché solo a condizione che il traguardo dell'estinzione sia effettivamente portatore di robusti benefici avrà un senso ed una potenzialità preventiva la minaccia di mancata estinzione nel caso di reiterazione delle condotte.

Ma soprattutto, permette di delineare il profilo di colui che sarà interessato a fruirla. Torna opportuno, a questo proposito, il confronto con la sospensione condizionale della pena.

La sospensione della pena assicura che essa non sia subito espiata e mai se trascorrono due anni senza che vengano commessi nuovi reati. La sostituzione, per contro, assicura una modifica della pena, che va però subito eseguita: si tenga conto che per effetto della recente modifica dell'art. 135 c.p. il valore di ragguglio tra pena detentiva e pena pecuniaria è stato significativamente elevato. Inoltre l'estinzione del reato, che consegue dopo tre anni, come si è visto può vantare effetti piuttosto ridotti.

Ciò lascia intuire che il contravventore opererà ogni volta che ne abbia la possibilità per la sospensione condizionale della pena. Si rivela, in tal modo, che l'estinzione prevista dall'art. 302 è un salvagente lanciato a chi non può godere della sospensione condizionale della pena, ovvero a soggetti che potrebbero aver già dimostrato di non sapersi attrezzare per il rispetto della normativa cautelare.

Si noti, al proposito, che nell'originaria versione la norma prevedeva che la sostituzione della pena detentiva fosse preclusa se la condanna doveva essere pronunciata nei confronti di un soggetto che aveva riportato altra condanna definitiva per la violazione di norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Con la modifica portata dal dlgs. 106/09 l'esistenza di uno o più precedenti specifici non preclude l'accesso alla sostituzione della pena ex art. 302; l'eventuale commissione di ulteriori reati tra quelli previsti dal testo unico, ovvero dei reati di cui agli articoli 589, comma 2 e 590, comma 3 c.p., limitatamente all'ipotesi di violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza che ha operato la sostituzione, preclude l'estinzione (della cui portata si è già discusso).

Ciò ci fa dire che il legislatore non si è preoccupato di forgiare uno strumento a valenza preventiva, ma si è limitato a predisporre uno strumento di attenuazione del trattamento sanzionatorio proprio per chi non può più godere della sospensione condizionale, dietro il 'cor-

rispettivo' di una eliminazione delle conseguenze e la minaccia di una non estinzione del reato che tuttavia sembra uno spettro ben poco preoccupante.

4. La seconda area, quella della responsabilità *ex* dlgs. 231/01 degli enti collettivi quale conseguenza della commissione dei delitti rispettivamente previsti dall'art. 589 c.p. e dall'art. 590, co. 3 c.p., commessi con violazione di norme prevenzionistiche, evidenzia una teorica congruenza rispetto alle necessità di disciplina, contrapposta tuttavia a imperfezioni tecniche e a deliberate opzioni normative che fanno dubitare delle reali *chances* di effettività.

Quanto alla prima, non occorrono molte parole per porre in evidenza come la responsabilità dell'ente morale trovi giustificazione prioritaria proprio nel settore dei reati colposi di impresa. Rispetto ad una condotta dolosa della persona fisica occorre verificare se quel comportamento è stato tenuto nello svolgimento delle funzioni assunte nell'impresa o per interessi antagonisti all'ente. La consapevolezza e la volontà del reato pongono in primo piano la persona fisica e la sfera dei suoi interessi. Solo se essa ha agito nel prevalente interesse o a vantaggio dell'ente (e quindi con piena immedesimazione con questo) può darsi luogo ad un'estensione della responsabilità.

I reati colposi, all'inverso, sono costituiti da condotte espressive del ruolo ricoperto nella struttura produttiva; essi vengono in essere quando quel ruolo è svolto venendo meno ai relativi doveri (a contenuto cautelare). Ben più direttamente dei reati dolosi essi rimandano all'ente quale centro di imputazione delle conseguenze, poiché è all'ente che va fatta risalire la responsabilità dell'inadeguatezza del reo al proprio ruolo.

Di ciò era ben avvertito anche il legislatore italiano quando, nel 2001, diede attuazione alla legge delega 300/2000 (che prevedeva espressamente la possibilità che tra i reati presupposto vi fossero anche i reati colposi); tant'è che la scelta di prevedere unicamente reati-presupposto di matrice dolosa fu giustificata con ragioni di mera opportunità.

Ma quando con l'art. 9 L. 123/07 i reati colposi (di evento) hanno fatto finalmente ingresso nel catalogo dei reati presupposto, il mancato coordinamento dei criteri di imputazione all'ente del reato commesso dalla persona fisica ha determinato un corto circuito interpretativo che ancor oggi appare lontano dall'essere risolto. Ne è prova il fatto che, per quanto a nostra conoscenza, a più di due anni dall'entrata in vigore

della normativa, essa fatica a trovare applicazione già presso gli organi inquirenti italiani. Il fattore di maggiore crisi è per tutti nel criterio di imputazione oggettiva definito dall'art. 5 d.lgs. 231/01. Intanto l'ente può essere chiamato a rispondere del reato commesso da soggetti che in esso ricoprono posizioni apicali o sono a questi sottoposti in quanto il reato sia stato commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Viene osservato che la formula dell'agire "nell'interesse" o "a vantaggio" ben si attaglia a forme aggressive di criminalità dolosa. Ma quando si tratti di delitti colposi il criterio dell'interesse o vantaggio mostra una certa inadeguatezza, poiché è difficile concepire che le lesioni colpose commesse con violazione delle norme prevenzionistiche siano correlabili ad un interesse dell'ente o a questo portino vantaggio.

Sin qui le citate 'imperfezioni tecniche'. Non si può fare a meno di notare, tuttavia, che anche quando saranno risolti i nodi esegetici dei quali si è scritto, il sistema del d.lgs. 231/01 è assemblato in modo da non dare rilievo alla reiterazione delle condotte.

Infatti l'ente, non solo potrà giovare di una diminuzione delle sanzioni pecuniarie (se, oltre ad aver risarcito il danno ed eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero essersi efficacemente adoperato in tal senso, ha adottato e reso operativo prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi), ma può anche andare esente da qualsiasi sanzione interdittiva (se ha anche messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca).

Il rilievo accordato al *post factum* riparativo deve essere accolto con favore. Il diritto penale attuale va caratterizzandosi sempre più per la capacità di offrire risposte differenziate ai diversi tipi di reato e di autori. Tuttavia, ancora una volta, si deve registrare lo scarso rilievo attribuito al polo soggettivo del binomio fatto-autore.

Una delle due condizioni che, in via alternativa, consentono l'applicazione delle sanzioni interdittive è che l'ente sia già stato condannato in via definitiva almeno una volta per un illecito dipendente da reato. Ciò vuol dire che l'adozione dopo la commissione dell'illecito di idonei modelli organizzativi consente all'ente di evitare le sanzioni interdittive, anche se esso fosse 'recidivo specifico reiterato infraquinquennale'; ovvero recidivo al massimo grado.

Un sistema così congegnato si presta a giudizi contrastanti. Appare infatti quanto meno singolare consentire ad un ente così caratterizzato

di sottrarsi alle sanzioni interdittive, in realtà le più temute dall'impresa, con un'apertura di credito che risulta sconfessata già dalle premesse. Qui sembra cedere quel punto di equilibrio tra repressione e riparazione rintracciato dalla dottrina nel rilievo attribuito ai comportamenti di 'ritorno alla legalità' e di predisposizione per l'avvenire dei modelli organizzativi mancati in passato.

Quando poi si raccordino simili previsioni alla tutela penale della salute e della sicurezza del lavoro, quindi al campo di operazione dell'oblazione condizionata, i dubbi si insinuano con maggior vigore, per la considerazione cumulativa delle *chances* offerte all'impresa e all'individuo 'rei' non bagatellari.

5. Quel che si legge in controluce in questa indifferenza verso la storia del reo (solo attenuata dalla previsione dell'art. 14 dlgs. 81/08), nonostante tale storia possa costituire un'attendibile radiografia del modo di fare impresa, è la sfiducia. La sfiducia di un legislatore che mostra di non credere sino in fondo alla possibilità di ridurre gli infortuni; che ne mette in conto l'ineluttabilità e organizza vie di uscita dal circuito penalistico, accessibili al modico prezzo dell'eliminazione della violazione già commessa e al costo sistemico di una sostanziale *amministrativizzazione* del diritto penale.

Il timore che il pregiudizio penale si risolva in un fattore di crisi delle strutture produttive e quindi del mondo del lavoro appare poco più di un alibi. Le imprese hanno dimostrato di essere pronte a rispondere agli stimoli ad una migliore formazione e gradirebbero probabilmente in maggior misura un diritto penale in grado davvero di marcare con nettezza il confine tra l'area delle violazioni 'fisiologiche' e quella delle violazioni 'patologiche'. Un diritto penale che possa essere percepito ed operi come un ausilio per gli operatori economici disposti ad una corretta competizione sul mercato. Un diritto penale che, riappropriandosi dell'effetto di stigmatizzazione, stimoli e accompagni l'insorgere di una cultura di impresa in grado di produrre dal proprio interno sanzioni reputazionali, ben più funzionali all'accrescimento della sicurezza del lavoro di una penalizzazione tanto diffusa quanto apparente, tanto asservita ai limiti dell'esistente quanto priva di fiducia nel futuro.

SALVATORE DOVERE
Giudice del Tribunale di Napoli

* * *

Nello scenario europeo, negli ultimi 15 anni, gli infortuni sul lavoro sono in costante diminuzione, anche se nessuno stato dell'Unione europea ne è immune. In quei paesi membri dell'Unione, soprattutto del Nord, in cui da tempo si attuano politiche efficaci di promozione della salute e sicurezza sul lavoro, gli incidenti sono più contenuti. L'Italia, se comparata con altri Stati membri dell'Unione, si colloca in una posizione intermedia per infortuni sia totali sia mortali: il confronto, sebbene le cose stiano migliorando, evidenzia come la strada sia ancora in salita. Verso quale direzione fare correre questa strada?

Fino ad ora, nel nostro paese, la soluzione è stata ancora troppo cercata, con fiducia quasi incondizionata, nella deterrenza. Probabilmente si è fatto poco sugli altri versanti e questo può essere uno dei motivi dei risultati non del tutto lusinghieri appena esposti. In queste brevi saggi si proverà a ragionare su alcune risposte agli infortuni sul lavoro alternative alla deterrenza che possono essere mutuare da esperienze straniere. In particolare ci si concentrerà su tre direttrici innovative: 1) l'incremento dei costi morali per chi non si adegua alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro; 2) la realizzazione di un piano nazionale per la prevenzione degli infortuni sul lavoro basato su un modello scientifico standardizzato; 3) l'attuazione di modelli di valutazione delle politiche sulla salute e sicurezza sul lavoro e di *crime proofing* legislativo.

1. I costi morali

Sino ad oggi in Italia sembra essersi prestata più attenzione alla repressione che alla diffusione di una cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro. Ne scaturiscono due ordini di considerazioni:

la ricerca criminologica ha insegnato che non è l'entità della sanzione, cioè la sua gravità, a rendere più probabile l'effetto deterrente, bensì la sua certezza. Beccaria era stato il primo ad asserirlo, ma i secoli trascorsi hanno contribuito a farcelo dimenticare. Numerosi studi hanno confermato questa ipotesi con riferimento a diversi comportamenti devianti e criminali ed utilizzando differenti metodi di ricerca. Quindi, eventualmente, dovremmo riflettere su come rendere possibile l'effettiva applicazione delle sanzioni, penale o amministrativa, in caso di infor-

tuni sul lavoro, piuttosto che aumentare l'entità delle sanzioni o prevederne di nuove;

spesso non è tanto la sanzione penale o amministrativa a generare un effetto deterrente quanto altre forme sanzionatorie.

Su questo secondo punto (le sanzioni penali o amministrative possono essere uno degli strumenti per mettere in sicurezza le imprese, ma non possono essere le sole) vale la pena concentrarsi in questa sede. Le esperienze sviluppate nei paesi europei più virtuosi, ossia quelli dell'Unione europea del Nord, ci insegnano che la repressione, da sola, fa poco. "In Danimarca si creano elementi di competizione tra le imprese per la messa in regola delle norme di sicurezza e il premio è un attestato per l'azienda, non uno sgravio o un incentivo" (XI Commissione permanente del Senato della Repubblica, 2000: 196, *Indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, di verifica della situazione a due anni dall'indagine conoscitiva sulla stessa materia conclusa il 22 luglio 1997*, Senato della Repubblica, Roma). In definitiva nei Paesi del Nord, che hanno tassi di infortuni molto più contenuti, a determinati comportamenti di inosservanza delle norme di sicurezza corrisponde un giudizio di disvalore sociale, che produce effetti tangibili sul piano della concorrenza, della vigilanza e talora perfino della assistenza (negata) da parte delle associazioni imprenditoriali di categoria (XI Commissione permanente del Senato della Repubblica, 2000: 28). È l'interiorizzazione della cultura della sicurezza da parte di lavoratori ed aziende che ha consentito di raggiungere i risultati migliori e che ha fatto sì che le aziende adempiano spontaneamente agli obblighi di sicurezza previsti sul luogo di lavoro. In caso di inadempimento, gli imprenditori non vanno incontro solo a sanzioni di carattere economico, ma sono sottoposti ad un pesante giudizio sociale, ad un alto "costo morale".

Come raggiungere questo effetto anche in Italia? Per rispondere, occorre comprendere meglio cos'è questo costo morale, per cercare di far sì che diventi operativo.

Costo morale, secondo Pizzorno ("La corruzione nel sistema politico", in D. Della Porta, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992), è quel costo che una persona paga quando la sua condotta deviante o contraria alla legge penale è considerata riprovevole anche dal suo gruppo di riferimento valoriale, cioè da quella cerchia sociale da cui è o vuole essere stimato (nel nostro caso gli appartenenti ad una categoria professionale). Se il gruppo di riferimento,

che permette la socializzazione secondaria della persona durante la sua età matura ed è la fonte principale di riconoscimento della sua identità, non ritiene riprovevole determinati comportamenti attuati sul lavoro, li tollera, o addirittura li favorisce in modo diretto o indiretto, l'individuo stesso sarà portato a commetterli. A parità di rischio dovuto al sistema di sanzioni penali e amministrative, una persona violerebbe le leggi tanto più è bassa la probabilità di perdere la propria rispettabilità all'interno del gruppo di riconoscimento. Per arginare gli infortuni sul lavoro bisognerebbe, quindi, dare voce ad una vigorosa azione culturale che, prima di ogni (pur importante) intervento che ne consideri le singole cause, cerchi di modificare i valori di riferimento del gruppo sociale. Solo così la violazione di alcune norme avrebbe un costo reputazionale, ancor prima che penale o amministrativo.

Si potrebbe partire in modo pragmatico dalla considerazione che nessuna persona o cerchia subculturale cambierà dall'oggi al domani i propri valori di riferimento e si potrebbe fare leva sulla cultura utilitaristica diffusa. In una fase iniziale occorrerebbe predisporre un sistema di incentivi alla sicurezza sul lavoro che inneschino «condotte etiche egoistiche» («mi comporto così, non perché condivido al cento per cento i valori che sostengono a questo comportamento, ma perché ricevo vantaggi immediati e sicuri o evito costi elevati; perché mi conviene»). Queste condotte, ripetute nel tempo e addizionandosi le une alle altre nel lungo periodo, potrebbero trasformarsi da egoistiche ad etiche, cioè venire interiorizzate come valori. Solo a questo punto l'agire in modo difforme diventerebbe un costo reputazionale e le sanzioni penali o amministrative interverrebbero solo sussidiariamente a rafforzare l'eticità dei comportamenti.

Politiche varate in tal senso dagli attori istituzionali potrebbero accelerare e supportare questo processo. Si pensi, ad esempio, al lancio di azioni analoghe e quelle adottate da Confindustria Sicilia per contrastare il pizzo. Oppure allo sviluppo di codici etici.

Alcuni timidi segnali in questa direzione già esistono; in Italia sono state, infatti, avviate una serie di interventi per promuovere lo spontaneo adeguamento alla normativa. È questo il caso delle agevolazioni di tipo finanziario per le imprese che investono in sicurezza promosse dall'Inail. Nei confronti delle imprese di piccola e media dimensione e di quelle dei settori agricolo e artigianale, il legislatore ha previsto poi, sia pure per il momento in via sperimentale, meccanismi di sostegno economico per favorirne l'adeguamento di strutture, macchinari, impianti e modelli

organizzativi alle norme di salute e sicurezza sul lavoro. Sono azioni che, però, hanno natura occasionale e siamo ancora molto lontani dalle politiche ormai consolidate dei paesi europei più virtuosi che, premiando quelle aziende che applicano in modo più efficace le misure di sicurezza, trasferiscono il relativo onere a carico di quelle meno scrupolose.

2. Un piano nazionale per la prevenzione basato su un modello scientifico standardizzato

In Italia sarebbe necessario un sistema nazionale, coerente ed organico, per la prevenzione degli infortuni sul lavoro basato su un modello scientifico standardizzato. Abbiamo molti dati sugli infortuni, che provengono da varie fonti, molti progetti "singoli" di prevenzione, a livello centrale e periferico, alcuni dei quali sembrano funzionare. Si raccolgono esperienze di pratiche migliori. Ciò che sembra mancare è una regia organica che segua un metodo scientifico standardizzato.

Con riferimento alla raccolta dati, si è fatto molto, ma l'opera rimane incompiuta: è solo nelle prime fasi di attuazione la prima banca dati nazionale sulla prevenzione (il Sinp, sistema nazionale prevenzione) in grado di rilevare, integrare e condividere tra i diversi attori istituzionali notizie relative ai rischi e ai casi di infortuni sul lavoro; la banca dati dell'Inail, con informazioni estremamente dettagliate su infortuni e aziende, non considera per esempio tutti i lavoratori perché fa riferimento al solo ambito assicurativo (con esclusione, per esempio, dei lavoratori non assicurati e di quelli irregolari) (Commissione parlamentare d'inchiesta sugli infortuni sul lavoro, 2006: 8, *Relazione finale sull'attività della Commissione, approvata dalla Commissione nella seduta dell'8 marzo 2006*, Senato della Repubblica, Roma). Non è detto, poi, che i dati siano quelli più utili per valutare adeguatezza e qualità degli interventi. Non è un caso che fino ad oggi vi sia stato un unico progetto nazionale nel 2002 sul monitoraggio e controllo dell'applicazione del d.lgs. n. 626 del 1994. D'altro canto, raccogliere dati non significa, automaticamente, attuare la migliore prevenzione possibile. Come si può passare da una conoscenza capillare ad una prevenzione efficace ed efficiente? Alcune esperienze straniere, sviluppate nel settore della criminalità ma facilmente mutuabili, possono venire in aiuto: il metodo SARA del *problem-oriented policing*, da una parte, ed il *Crime Reduction Programme* del Regno

Unito, dall'altra. SARA è un acronimo che sta per *scanning* (raccolta dati utili), *analysis* (analisi dei dati, ricerca, studio analitico e comprensione delle cause), *response* (risposta al problema, anche sulla base di prassi migliori) e *assessment* (valutazione dei risultati, per cercare di consolidare e diffondere le migliori prassi e non ripetere gli errori) ed è un metodo scientifico coerente creato da Goldstein (Goldstein H., 1979, "Improving Policing: a Problem-Oriented Approach", in *Crime & Delinquency*, vol. 25, n. 2, aprile, pp. 236-243) per coinvolgere la polizia nella prevenzione. Le origini del *Crime Reduction Programme* (CRP), invece, risalgono alla decisione del Governo britannico di affidare all'*Home Office Research Development and Statistics Directorate*, centro di ricerca del Ministero dell'Interno, la redazione di un rapporto che, sulla base delle esperienze britanniche e straniere, fosse in grado di evidenziare cosa, fino ad allora, avesse funzionato nelle politiche di riduzione della criminalità. I risultati di questo studio costituirono la base per l'elaborazione del CRP del 1999. Il CRP si propose di sviluppare strategie efficaci di prevenzione della criminalità in Inghilterra ed in Galles, attraverso un approccio innovativo, l'*evidence-based approach*, ovvero basato sull'esperienza concreta, sull'evidenza. Dall'aprile 1999 e per i tre anni successivi, il CRP finanziò progetti di prevenzione della criminalità considerati meritevoli di supporto pubblico in varie aree dell'Inghilterra e del Galles. La novità e l'elemento cardine di questa idea stanno nel fatto che il triennio in questione rappresentò una palestra per individuare la futura strategia governativa di riduzione della criminalità. Tutti i progetti finanziati a livello locale durante questo lasso di tempo, infatti, nel corso della loro realizzazione, vennero sottoposti ad un'accurata valutazione. Si decise che quelli più meritevoli andassero a formare l'ossatura della politica di prevenzione della criminalità britannica degli anni a seguire: il Governo inglese, per il triennio, stanziò 250 milioni di sterline per individuare quali, tra le politiche di prevenzione della criminalità finanziate, funzionavano e a quali costi. L'esperienza acquisita dalla valutazione dei progetti finanziati e valutati rappresentò un bagaglio di conoscenza capace di indirizzare ed orientare i futuri finanziamenti governativi nel campo della prevenzione del crimine. L'idea di fondo è che ogni tipo di politica finalizzata a prevenire la criminalità incida su risorse pubbliche limitate e che perciò sia necessario studiare opportuni metodi di valutazione, in modo da guidare l'azione dei *policy makers* in una scelta consapevole di ottimale allocazione delle risorse.

Immaginiamo di mutuare queste due esperienze nel settore degli infortuni sul lavoro nel nostro paese per costruire un metodo scientifico standardizzato per fare prevenzione efficace ed efficiente a partire dai dati raccolti. Si provi a pensare ad un grande programma che conceda fondi ad aziende o a gruppi di aziende per sviluppare modelli innovativi di prevenzione degli infortuni basati sull'analisi dei dati e che valuti centralmente questi modelli per acquisire e diffondere il più possibile conoscenza sulle prassi migliori.

3. La valutazione delle politiche sulla salute e sicurezza sul lavoro ed il crime proofing legislativo

A differenza dell'Italia, nazioni europee come Regno Unito, Danimarca e Finlandia predispongono in modo sistematico, talvolta persino obbligatorio, una valutazione *ex ante* delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, provando a migliorarne l'efficacia sin dal momento della loro progettazione. Questa cultura di valutazione anticipata consente di realizzare norme più adeguate. Ci sono poi altre legislazioni che agiscono sulla vita delle aziende che, pur non essendo direttamente in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ma regolando questioni organizzative, gestionali, fiscali o in genere collegate al settore in cui l'azienda opera, possono tuttavia avere un impatto sulla quantità di infortuni sul lavoro. Molte normative che insistono sui mercati, che organizzano il lavoro, ecc., possono, cioè, produrre "occasioni" di incidenti sul lavoro inattese, involontarie. Nell'elaborazione di una norma il legislatore solitamente si concentra sugli obiettivi principali della disciplina e non considera i potenziali effetti non voluti che, però, spesso possono essere rilevanti. Bisognerebbe spingere il legislatore a valutare *ex ante* questi effetti inattesi e a ridurli nella fase di redazione delle norme: il *crime proofing* delle norme è una strategia preventiva che mira ad identificare e valutare le opportunità criminali presenti (*crime proofing ex post*) o future (*crime proofing ex ante*) dovute alla legislazione (non penale) e ad indicare gli interventi diretti a mitigare tali rischi criminali (si veda Albrecht, H.J., Kilchling, M., 2002, "Crime Risk Assessment, Legislation, and the Prevention of Serious Crime – Comparative Perspectives", in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 10, n. 1, pp. 23–38; Albrecht, H.J., Kilchling, M., Braun, E., 2002, *Criminal Preventive*

Risk Assessment in the Law-Making Procedure, Edition iuscrim, Friburgo; Savona E.U., 2006, "Double Thematic Issue on: Proofing EU Legislation Against Crime", in *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 12, nn. 3-4, dicembre). Una strategia del genere sarebbe particolarmente indicata per gli infortuni sul lavoro e consentirebbe di anticipare una risposta preventiva alla fase di redazione di norme che possono avere un impatto sulla organizzazione e sulla gestione del lavoro.

ANDREA DI NICOLA

*Docente di criminologia e criminologia applicata,
ricercatore in sociologia della devianza
Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento*