



2° RAPPORTO ANMIL SULLA SALUTE E LA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO



Anno 2018

ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO

Coordinatori Responsabili del Rapporto

Franco Bettoni Presidente Nazionale ANMIL Onlus; **Sandro Giovannelli** Direttore Generale ANMIL Onlus

Gruppo di Lavoro

Franco D'Amico; Maria Giovannone; Donatella Saccia; Veronica Verzulli.

ANMIL - Associazione Nazionale fra Lavoratori Mutilati ed Invalidi del Lavoro

Direzione Generale

Roma - Via Adolfo Ravà n. 124

Numero Verde 800 180943 - www.anmil.it

Progetto grafico e impaginazione

Fabrizio Cristiani per ANMIL

Finito di stampare • Luglio 2018

Tipografia

Pubblievents s.r.l. – Roma

L'edizione è stata curata ed editata da ANMIL Onlus.

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta, memorizzata o trasmessa in alcuna forma e con alcun mezzo elettronico, meccanico, in fotocopia, su disco o in altro modo, compresi cinema, radio, televisione, senza autorizzazione scritta dell'editore.



**2° RAPPORTO ANMIL
SULLA SALUTE E LA SICUREZZA
NEI LUOGHI DI LAVORO**

Executive Summary



Anno 2018

**ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO**

ANMIL Onlus per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro: le istanze storiche e una mission in continua evoluzione

di **Franco Bettoni**, Presidente Nazionale ANMIL Onlus



A handwritten signature in black ink, which reads "Franco Bettoni". The signature is written in a cursive, flowing style.

LA MISSION

La tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro rappresenta da sempre una priorità nella mission di ANMIL Onlus.

Nel 2018 ANMIL Onlus festeggia i 75 anni dalla sua fondazione, proseguendo la strada intrapresa verso la diffusione della cultura della prevenzione nei luoghi di lavoro attraverso le attività di sensibilizzazione e, al contempo, mediante strumenti di informazione e formazione di qualità su una materia, quella della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, olistica e con sostanziosi risvolti tecnici.

In particolare, la istituzione di una unità operativa dedicata, l'Ufficio V – Salute e Sicurezza sul Lavoro ha rappresentato il rinnovato impegno che l'Associazione ha assunto in questo ambito, incardinando il proprio operato su quattro aree strategiche di intervento: progettazione normativa e dialogo istituzionale; studio e ricerca in chiave nazionale, internazionale e comparata; formazione e divulgazione.

In questo contesto, l'intensa attività istituzionale di ANMIL ha dedicato ampio spazio alla attuazione del Testo Unico di Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008), soprattutto attraverso l'elaborazione di proposte normative e di integrazione dei testi di legge in materia, ma anche attraverso interventi proficui presso la Commissione Infortuni e Malattie Professionali del Senato e presso la Commissione Lavoro del Senato.

Il profuso impegno sulla materia ha altresì portato l'Associazione ad ottenere il riconoscimento di un ruolo istituzionale nella produzione, nella attuazione e nel monitoraggio della normativa e delle buone prassi in materia di sicurezza sul lavoro, attraverso il suo ingresso all'interno della compagine della Commissione Consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, per effetto del d.lgs. n. 151/2015.

Ulteriore investitura istituzionale è stata assunta da ANMIL in qualità di formale componente, a partire dal gennaio 2016, del focal point nazionale della EU-OSHA - Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro, insieme alle parti sociali, presso la Direzione Generale di INAIL. Il focal point è il centro nevralgico da cui è originata l'attuazione nazionale delle campagne pluriennali per la sicurezza sul lavoro promosse dalla Commissione europea e dalle altre istituzioni comunitarie.

Parallelamente, l'Associazione è dedita ad una costante attività di studio e di ricerca scientifica sulle problematiche legate alle diverse tipologie di rischio, da quelle già ampiamente riconosciute a quelle nuove ed emergenti, portando avanti analisi e approfondimenti interdisciplinari sui diversi settori produttivi.

Negli anni, ANMIL ha in particolare dedicato approfondimenti: alle patologie muscolo-scheletriche e ai disturbi a carico dell'apparato muscoloscheletrico; alla estensione delle tutele prevenzionistiche ed assicurative degli eventi infortunistici e patologici derivanti da attività criminose di soggetti terzi; alle problematiche riconducibili alle differenze di genere e ai rischi psicosociali. Altri campi di studio hanno altresì riguardato la gestione della sicurezza e della prevenzione nei cantieri edili, in collaborazione con gli ordini professionali degli Architetti e degli Ingegneri, e le drammatiche conseguenze delle patologie da amianto.

A livello operativo, l'Associazione eroga una serie di servizi che vanno dalla consulenza medico-legale, legale generica e specialistica fino all'assistenza personale e psicologica, attraverso specifici "sportelli amianto" gratuiti.

L'impegno a tutto campo sulla materia è infine completato dalla formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, erogata da ANMIL sulla base di un modello di formazione dei lavoratori efficace e non meramente formalistico, elaborato dalla stessa Associazione, puntando sul coinvolgimento dei lavoratori attraverso l'utilizzo di una metodologia didattica in grado di incidere positivamente ed effettivamente sul comportamento dei lavoratori discenti. I principali punti di forza di tale metodologia sono due: da una parte, l'attenzione alla qualità dei contenuti e alla preparazione professionale

dei formatori, capaci di andare oltre la logica formale e burocratica incompatibile con il coinvolgimento – intellettuale ed emotivo – dei lavoratori; dall'altra, l'inserimento in ogni percorso formativo delle testimonianze di un infortunato sul lavoro, il cui potere empatico spinge il discente a riflessioni profonde che incidono positivamente sul futuro comportamento personale nella gestione quotidiana della sicurezza sul lavoro. La storia di chi ha vissuto un infortunio sul lavoro o di chi ha contratto una malattia professionale è, in pratica, uno strumento di formazione.

ANMIL dal 2013 ha dunque elaborato un catalogo formativo rivolto a tutte le figure aziendali destinatarie dell'obbligo di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e ha formato centinaia di lavoratori, nei più svariati contesti produttivi.

A sua volta la formazione per la sicurezza sul lavoro è utilizzata come leva per favorire l'inserimento dei disabili nel mondo del lavoro.

L'obiettivo di ANMIL è infatti quello di coniugare, in una logica sistematica e trasversale, i tre capisaldi della mission associativa: il reinserimento lavorativo dei disabili; la tutela della sicurezza sul lavoro; la promozione di metodologie di formazione alla sicurezza che impieghino le competenze tecniche e il bagaglio emotivo ed esperienziale dei mutilati e degli invalidi del lavoro. Questa logica di perseguimento effettivo della sicurezza nei luoghi di lavoro ha riscontrato l'approvazione delle stesse istituzioni, come il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ha sostenuto due recenti progetti rivolti alla formazione professionale degli invalidi del lavoro finalizzata all'ottenimento della qualifica di formatori in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nella logica di costituire, presso le 106 sezioni provinciali, centri di formazione accreditati che offrano opportunità occupazionali ai disabili.

Parallelamente, l'Associazione porta avanti la divulgazione della cultura prevenzionistica sul lavoro attraverso una intensa attività di comunicazione e sensibilizzazione su tutto il territorio nazionale. Luogo nevralgico che da tempo impegna ANMIL è la scuola, anche attraverso la testimonianza degli infortunati e degli invalidi del lavoro, in grado di sensibilizzare pure l'ascoltatore più giovane nei primi anni del percorso scolastico. L'Associazione riconosce l'importanza di tali attività nel mondo della scuola perché i giovani sono i futuri lavoratori e datori di lavoro su cui è necessario investire, in termini di conoscenza e consapevolezza, proprio al fine di prepararli al mondo del lavoro.

In tal senso si contestualizza il Protocollo d'Intesa che il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) ha sottoscritto con l'ANMIL il 10 ottobre 2017, sulla scia della positiva esperienza del precedente accordo siglato nel 2009. Il Protocollo è stato siglato nell'Aula Magna del Liceo Classico "Giulio Cesare" di Roma, firmato dalla Ministra dell'Istruzione Valeria Fedeli e dal Presidente Nazionale ANMIL Franco Bettoni. L'iniziativa è infatti volta a prevedere l'integrazione del tema della sicurezza sul lavoro nei percorsi curricolari, rafforzando l'efficacia di attività analoghe grazie alla forza della testimonianza di vittime del lavoro che, nel corso di incontri mirati con gli studenti di ogni ordine e grado, può stimolare e sensibilizzare più di qualsiasi altro strumento l'interesse e l'attenzione dei giovani, avvalendosi peraltro dell'esperienza ultraventennale che l'Associazione ha nelle scuole e dell'approccio pedagogico innovativo nel trattare le tematiche prevenzionistiche grazie anche alle testimonianze d'infortunio dei soci ANMIL.

Inoltre l'innovazione di progetti ANMIL (primi tra tutti, SILOS e ICARO), in grado di integrarsi perfettamente con il programma scolastico, ha già ricevuto lo straordinario plauso del presidente emerito della Repubblica, Giorgio Napolitano. Questo obiettivo oggi più che mai rappresenta una priorità, soprattutto tra i ragazzi che già frequentano i luoghi di lavoro attraverso il regime di alternanza scuola-lavoro. Proprio a loro, l'Associazione offre continuamente giornate di formazione sempre rivolte alla acquisizione della capacità trasversale e personale di "saper essere" parte integrante della gestione della sicurezza in qualsiasi luogo di lavoro, a partire dallo stesso plesso scolastico.

E ancora, dando seguito alle attività di formazione dei soci e dei dirigenti ANMIL in materia di sicurezza sul lavoro (cfr. progetti Fo.Qu.S. e OSE) e nel solco della formazione professionalizzante in materia di salute e sicurezza sul lavoro, proprio nell'anno 2018 ANMIL sottoscritto una convenzione con l'Università Internazionale Telematica Uninettuno per l'attivazione nell'anno accademico 2017-2018, nell'ambito del corso di Laurea Triennale in Diritto dell'Impresa, del Lavoro e delle Nuove Tecnologie (CL 14), dell'Indirizzo in Diritto della Sicurezza sul Lavoro. La convenzione prevede: condizioni di iscrizione al corso di laurea di particolare favore per le categorie di persone più vulnerabili affette da diverse forme di disabilità e per i rispettivi familiari; la possibilità di svolgimento delle prove d'esame presso le sedi ANMIL sul tutto il territorio nazionale; lo svolgimento di attività di tutoraggio mirato a distanza per gli iscritti; la individuazione di esperti ANMIL quali docenti delle materie più caratterizzanti del percorso di studio.

Infine, grazie al finanziamento IRFA - Istituto di Formazione e Riabilitazione di ANMIL, è prevista la possibilità di selezione di soci ANMIL disabili, particolarmente meritevoli, ai fini dell'assegnazione di borse di studio volte a sostenerne la rispettiva iscrizione al corso di laurea.

Infine, a servizio dei propri soci e del mondo professionale, ANMIL svolge una intensa e quotidiana attività di monitoraggio documentale al fine di fornire, attraverso una Newsletter on-line, un aggiornamento periodico su norme, giurisprudenza, studi e ricerche, statistiche, contrattazione collettiva, rassegna stampa, eventi e prassi amministrativa sulla materia, a livello nazionale, internazionale e territoriale. Il servizio informativo è dunque rivolto alle Sezioni ANMIL territoriali ma anche ai professionisti e agli addetti ai lavori in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

LE ISTANZE

A 75 anni dalla sua fondazione, l'ANMIL continua ad annoverare tra le sue primarie istanze l'effettività della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, soprattutto alla luce dell'attuale sviluppo economico-produttivo nell'ambito del quale il numero degli infortuni e delle malattie professionali è in crescita.

Questo fenomeno continua ad essere riconducibile in parte al mancato completamento dell'attuazione del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro, quale risultato della combinazione delle disposizioni dei decreti legislativi n. 81/2008 e n. 106/2009.

Infatti, a dieci anni dalla sua emanazione, sono ancora una ventina i provvedimenti da attuare e alcuni riguardano materie anche di grande rilievo. Questo complesso di norme inattuata produce effetti negativi; in primis l'assenza di tutela per i lavoratori e, parallelamente, profonde incertezze nella gestione della prevenzione da parte dei datori di lavoro.

Peraltro alla incompleta attuazione del d.lgs. n. 81/2008 si è affiancata negli ultimi anni la proroga di termini relativi a svariati provvedimenti; ciò per effetto in particolare del decreto legge del 30 dicembre 2016 e della legge n. 19 del 27 febbraio 2017, di conversione con modifiche dello stesso.

È altresì doveroso, rilevare come, a dieci anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81/2008, sia ancora oggi possibile individuare prospettive di semplificazione, riordino e razionalizzazione delle sue disposizioni.

In tal senso, né il decreto "del fare" (d.l. n. 69/2013) né le varie riforme del mercato del lavoro sembrano aver dato un contributo significativo all'auspicato processo di semplificazione e al conseguente innalzamento del livello di efficacia e di effettività delle tutele.

Pertanto, anche il Jobs Act, che con i suoi decreti attuativi ha modificato direttamente e indirettamente la normativa sulla sicurezza sul lavoro, può considerarsi un'occasione persa non essendo riuscito ad affiancare gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione a quello di completamento del relativo quadro normativo.

Dunque, la semplificazione del quadro legale e degli adempimenti inutilmente gravosi non può dirsi del tutto compiuta.

In questo contesto, l'ANMIL ha individuato alcune tematiche di maggiore rilievo su cui risulta necessario intervenire. In primis il proseguimento dei lavori per l'attuazione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, disciplinata dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, che – fatta eccezione per gli ambienti confinati su cui è intervenuto positivamente il DPR 177/2011 e per il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico per la qualificazione del quale è stata predisposta la bozza di un d.p.r. – è rimasta inattuata per i settori ad alto tasso infortunistico, caratterizzati da forti complessità organizzative e gravi fenomeni di concorrenza sleale.

Risulta altresì di assoluta urgenza l'attuazione dell'articolo 52 del Testo Unico, decreto a sostegno della pariteticità e della bilateralità. Tale provvedimento è particolarmente importante ove si consideri il ruolo strategico a sostegno del sistema della pariteticità, quale fondamentale strumento messo in campo dalle parti sociali, ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, in attuazione degli accordi interconfederali sottoscritti dalle organizzazioni nazionali più rappresentative in ambito sindacale al fine di dare alla politica di prevenzione un valore aggiunto, soprattutto per le piccole, medie e micro imprese.

Oltre ai rischi particolari espressamente contemplati dall'art. 28, co. 1, d.lgs. n.81/2008, quali lo stress lavoro-correlato, quelli connessi a differenze di genere, età, provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale, vi sono altre tipologie di rischio che necessitano di una disciplina puntuale.

Al riguardo, si evidenzia la necessità di inclusione, nell'art. 28, dei rischi cosiddetti esogeni o di security, riconducibili alle attività criminose di terzi in grado di danneggiare la comunità aziendale, anche alla luce dell'orientamento ormai prevalente della giurisprudenza in materia.

Altresì necessaria è l'introduzione di previsioni più mirate dedicate alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro delle persone disabili, che vadano oltre le mere declaratorie di principio. Il riferimento va in particolare alla specifica organizzazione del lavoro delle persone disabili, le cui peculiari esigenze - tra cura, vita e lavoro - legittimano l'introduzione di tale categoria svantaggiata nei "gruppi esposti a rischi particolari", di cui al citato art. 28.

La stessa urgenza è richiesta per l'intervento sull'attuazione dell'art. 41 comma 4 - bis del d.lgs. n. 81/2008, che

attende ormai da troppo tempo un intervento sulla disciplina della sorveglianza sanitaria speciale dei lavoratori. L'impellenza normativa è spiegata dal dilagante utilizzo di sostanze psicotrope e stupefacenti nei luoghi di lavoro, la cui complessa gestione e responsabilità grava da una parte sui datori di lavoro, dall'altra sugli organismi ispettivi e sulle strutture pubbliche.

Risulta poi opportuna una maggiore attenzione alla materia della movimentazione manuale dei carichi e alla promozione della adozione di misure e pratiche di gestione del rischio da sovraccarico biomeccanico più adeguate alla specificità dei singoli settori produttivi, alla luce della esponenziale crescita delle malattie professionali a carico dell'apparato muscoloscheletrico.

È poi auspicato un particolare interessamento nei confronti delle malattie professionali, tra cui sono annoverate in primis le patologie da amianto, da tempo al centro dei progetti di ANMIL.

Inoltre, alla luce dei numerosi progetti portati avanti nelle scuole di tutta Italia, l'ANMIL è convinta della necessità di dare maggiore rilievo all'attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera c) del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro, che prevede l'integrazione, nei percorsi e nei programmi scolastici di vario grado, degli elementi fondamentali di salute e sicurezza sul lavoro.

Negli ultimi anni è sempre maggiore la tendenza a considerare la Sicurezza nelle scuole come Cultura da diffondere nelle nuove generazioni di studenti, nient'altro che l'insieme dei futuri lavoratori e datori di lavoro, che devono acquisire e mettere in pratica nella quotidianità per poter arrivare sul luogo di lavoro con la giusta consapevolezza e mentalità. In tal senso, sicuramente un salto di qualità è stato l'inserimento di percorsi formativi in materia di sicurezza sul lavoro per gli studenti dell'ultimo triennio di scuola secondaria di secondo grado, impegnati nei percorsi di alternanza scuola-lavoro; tuttavia, si evince sempre maggiormente la necessità di introdurre la materia di salute e sicurezza nei programmi didattici, a partire dai primi anni di scuola.

È dunque fondamentale investire nella formazione già a partire dalle scuole, nelle quali l'ANMIL stessa è impegnata da decenni in progetti di divulgazione della cultura della sicurezza tra gli studenti. In questa direzione va letto il Protocollo d'Intesa che il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) ha sottoscritto con l'ANMIL il 10 ottobre 2017 al fine di integrare il tema della sicurezza sul lavoro nei percorsi curricolari, rafforzando l'efficacia di attività analoghe grazie alla forza della testimonianza delle vittime del lavoro, nonché soci ANMIL, che nel corso di incontri mirati con gli studenti di ogni ordine e grado, può stimolare e sensibilizzare più qualsiasi altro strumento l'interesse e l'attenzione dei giovani.

Sempre in materia di formazione per la sicurezza riteniamo che, sebbene sia stata opportunamente riformulata dagli accordi Stato-Regioni del 2011 e del 2016, continui a presentare eccessivi formalismi burocratici che per nulla giovano alla effettiva capacità di modificare positivamente i comportamenti delle persone. Invero, la formazione è percepita dai datori di lavoro come un gravoso costo e dai lavoratori come un mero adempimento formale, inadeguato a far acquisire e conservare gli insegnamenti proposti. Inoltre, questioni rilevanti sono relative al numero delle ore ed ad altri specifici contenuti – ancora insufficienti per alcuni settori o tipologie di rischio – o alla professionalità dei soggetti erogatori di attività formative, nonché alle metodologie didattiche impiegate.

Parallelamente, è imprescindibile la promozione di studi scientifici su quei numerosi profili della materia che ancora destano numerose problematiche nella ricostruzione del nesso causale e nelle conseguenti tutele da apprestare ai lavoratori colpiti. L'investimento in attività di studio e ricerca in materia è per noi imprescindibile, al fine di approfondire le conoscenze e di adeguare la normativa prevenzionistica, previdenziale e ambientale alle nuove acquisizioni.

Siamo altresì consapevoli di quanto sia importante riavviare il lavoro operativo Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza sul lavoro che stenta però a ripartire nella sua nuova composizione. Una circostanza quest'ultima che purtroppo lascia ancora in panchina l'ANMIL, pur formalmente entrata a far parte della Commissione da settembre 2015, per effetto del Jobs Act.

Condividiamo infine l'urgenza di dare maggiore incisività all'apparato ispettivo, che deve vigilare sul rispetto delle regole e deve essere messo nelle condizioni di poter svolgere questo delicato compito nella maniera più capillare ed efficace possibile.

Premessa

Executive Summary

SEZIONE I • L'EVOLUZIONE DELL'ANDAMENTO DI INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI NEL PRIMO DECENNIO DI VIGENZA DEL TESTO UNICO DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

CAPITOLO I - CONGIUNTURA ECONOMICA E DINAMICA INFORTUNISTICA NEL DECENNIO DELLA CRISI (2008 - 2017)

1. Premessa
2. La congiuntura economica
3. I riflessi sulle famiglie
4. I riflessi sulla condizione femminile
5. Crisi economica e infortuni sul lavoro
6. Le malattie professionali non risentono della crisi

SEZIONE II • 2008-2018: L'ATTUAZIONE DEL TESTO UNICO DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

CAPITOLO II - ORIGINI, FINALITÀ E STRUTTURA DEL TESTO UNICO DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

1. Premessa
2. *Excursus* storico della normativa sulla sicurezza sul lavoro
 - 2.1 L'attuazione delle direttive comunitarie attraverso il d.lgs. n. 626/1994
 - 2.2 La legge n. 123/2007 e il d.lgs. n. 81/2008
 - 2.3 Il decreto "correttivo"
 - 2.4 Il "decreto del fare"
3. Il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro

CAPITOLO III - L'ATTUAZIONE DEL D.LGS. 81/2008: STATO DELL'ARTE

1. Premessa
2. I provvedimenti attuativi del d.lgs. n. 81/2008
3. Le modifiche al d.lgs. n. 81/2008
 - 3.1 Modifiche e semplificazioni al Testo Unico dal *Jobs Act* in poi

SEZIONE III • LA SALUTE E LA SICUREZZA ATTRAVERSO LE RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO

CAPITOLO IV – LE NUOVE FORME CONTRATTUALI E DI ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO: DAL LAVORO OCCASIONALE AL LAVORO AGILE E ALLE TUTELE DEL LAVORO AUTONOMO

1. Premessa
2. Il lavoro occasionale dal *Jobs Act* alla legge n. 96/2017
3. La tutela del lavoro autonomo e il lavoro agile
 - 3.1 I profili di salute e sicurezza del lavoro agile
4. *L'European Pillar of Social Rights*: la "bussola" per le nuove misure sulla conciliazione vita-lavoro
 - 4.1 Le origini della proposta
 - 4.2 La proclamazione e il contenuto dell'EPSR
5. L'attuazione dell'EPSR. Le proposte sulla conciliazione vita-lavoro: dai congedi lavorativi alla flessibilità lavorativa
6. L'attuazione dell'EPSR. La comunicazione interpretativa concernente l'orario di lavoro alla luce del crescente ricorso alla flessibilità organizzativa

7. L'impatto della tecnologia sulle nuove forme di organizzazione del lavoro e le implicazioni sulla protezione dei dati: l'applicazione del GDPR
- 7.1 La nuova norma UNI 11697:2017 sul responsabile per la protezione dei dati
8. La tecnologia di monitoraggio a favore del benessere dei lavoratori e i suoi limiti a tutela della *privacy*

CAPITOLO V - CONCILIAZIONE VITA-LAVORO, BENESSERE E PRODUTTIVITÀ: LE MISURE ORGANIZZATIVE E GLI STRUMENTI DI *WELFARE* AZIENDALE

1. Premessa
2. La politica incentivale per la conciliazione vita-lavoro
- 2.2 La legge di stabilità per il 2018: gli abbonamenti per il trasporto pubblico
- 2.3 Gli sgravi contributivi per le misure conciliative
3. Il Piano *Welfare* a carattere premiale e incentivante: l'utilizzo del budget figurativo
4. I chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate sul *welfare* aziendale
5. Accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl, Uil
6. La panoramica sull'impiego del *Welfare* aziendale in Italia a seguito dei recenti interventi legislativi

CAPITOLO VI - ALTERNANZA SCUOLA LAVORO E SSL DEGLI AMBIENTI DI LAVORO SCOLASTICI

1. Premessa
2. L'alternanza scuola lavoro e la normativa prevenzionistica
3. La sicurezza degli edifici scolastici e la cultura della sicurezza
4. Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di sicurezza dei lavoratori e degli ambienti di lavoro scolastici e proposte di legge

SEZIONE IV • CAMPAGNA AMBIENTI SANI E SICURI 2018/2019: GLI AMBIENTI DI LAVORO E LA GESTIONE DELLE SOSTANZE PERICOLOSE

CAPITOLO VII - LE SOSTANZE PERICOLOSE

1. Premessa
2. La Campagna europea 2018-2019 sulle sostanze pericolose
3. L'evoluzione dell'ordinamento europeo sulle sostanze pericolose
- 3.1 Agenti cancerogeni e mutageni: il lavoro della Commissione sui valori limite di esposizione professionale
- 3.2 Interferenti endocrini: i nuovi criteri scientifici di determinazione, le identificazioni e le autorizzazioni
- 3.3 Il programma di REFIT del regolamento REACH: maggiore competitività aziendale e "chimica sostenibile"
- 3.4 Attuazione del regolamento REACH: l'attività dell'ECHA
- 3.5 Le novità sul processo di armonizzazione, integrazione e aggiornamento dei regolamenti CLP e REACH
- 3.6 Le modifiche e gli aggiornamenti alla direttiva RoHS II
- 3.7 ADR: l'adeguamento al progresso scientifico della direttiva 2008/68/CE
- 3.8 L'adozione della Convenzione di Minamata sul mercurio da parte dell'Unione europea
4. Attuazione alla normativa europea in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione agli agenti chimici

CAPITOLO VIII - AMIANTO

1. Premessa
2. L'OMS contro l'amianto
3. La proposta di revisione della Convenzione di Rotterdam: la nuova sconfitta sull'amianto crisolite
4. Le novità negli ordinamenti nazionali: Germania, Brasile e Usa
5. La tutela dei soggetti affetti da malattie, di origine professionale, derivanti da esposizioni all'amianto o per esposizione familiare a lavoratori impiegati nella lavorazione dell'amianto

6. La rimozione e lo smaltimento dell'amianto
7. Orientamenti giurisprudenziali

SEZIONE V • L'EVOLUZIONE NORMATIVA IN AMBITO NAZIONALE ED EUROPEO: DALLA NORMATIVA DI IMPIANTO A SPECIFICI AMBITI DI ATTIVITÀ

CAPITOLO IX - LA MODERNIZZAZIONE DEGLI ORGANISMI EUROPEI SUL LAVORO

1. Premessa
2. Il progetto europeo per una Autorità Europea del Lavoro
3. Le proposte di revisione dei regolamenti istitutivi di EU-OSHA, Eurofound e Cedefop

CAPITOLO X - I TRASPORTI

1. Premessa
2. Il settore del trasporto su strada
 - 2.1 La direttiva (UE) 2018/645 sulla formazione e qualificazione dei conducenti
 - 2.2 Le proposte sui periodi di guida, interruzione e riposo e sul distacco dei conducenti
 - 2.3 La prima fase di consultazione sulla revisione della direttiva 2002/15/CE sull'orario di lavoro per i lavoratori mobili del trasporto su strada
 - 2.4 I controlli su strada e nelle aziende da parte delle autorità nazionali: la relazione sull'attuazione del regolamento (CE) n. 561/2006 e della direttiva 2002/15/CE
 - 2.5 La sentenza della Corte di giustizia UE sul periodo di riposo e la Circolare n. 3530 di chiarimento
3. Il trasporto ferroviario

CAPITOLO XI - DALLE DENUNCE DI INFORTUNI E MALATTIE DI ORIGINE PROFESSIONALE AL REINSERIMENTO LAVORATIVO

1. Premessa
2. Infortuni sul lavoro e malattie professionali: dati, modalità di denuncia e comunicazioni a fini statici
3. Disposizioni ed indicazioni operative per la prevenzione delle malattie professionali e gli infortuni sul lavoro
4. Indirizzi per la sorveglianza sanitaria
5. Benefici pensionistici per gli addetti a lavori usuranti e particolarmente faticosi
6. I danni punitivi e gli orientamenti giurisprudenziali
7. Il reinserimento dei disabili da lavoro in nuova occupazione

CAPITOLO XII - PREVENZIONE INCENDI

1. Premessa
2. I nuovi regolamenti europei sulla prevenzione incendi: la reazione al fuoco per alcuni prodotti da costruzione
3. Le nuove norme tecniche sulla prevenzione incendi
4. Contenitori – distributori di carburanti e prevenzione incendi
5. Normativa, regole tecniche e linee guida per la prevenzione incendi in vari settori di attività

CAPITOLO XIII - IL LAVORO MARITTIMO

1. Premessa
2. Le principali novità sulle convenzioni internazionali sul lavoro marittimo: la ratifica europea della Convenzione HNS del 2010 e l'entrata in vigore della Convenzione OIL n. 185 a seguito della revisione
3. Le nuove previsioni europee sulla sicurezza per le navi da passeggeri
4. Le altre novità normative: qualifiche professionali, sistema di garanzia finanziaria ed equipaggiamento marittimo
5. Il *warning* sulla salute mentale dei marittimi
6. Recepimento della normativa comunitaria del settore marittimo

7. Formazione e addestramento del personale marittimo

CAPITOLO XIV - L'ATTIVITÀ ISPETTIVA

1. Premessa
2. Attività di vigilanza: dalla programmazione ai risultati
3. Indicazioni operative e chiarimenti dell'INL in materia ispettiva e sanzionatoria
- 3.1 Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale

CAPITOLO XV - CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI E DECRETO CORRETTIVO DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. Premessa
2. Il decreto correttivo del Nuovo Codice degli Appalti
3. Prevenzione dei rischi di cadute dall'alto nelle attività in quota su edifici
4. Norme tecniche e chiarimenti operativi in materia di cantieri temporanei e mobili
5. La riduzione contributiva per gli operai a tempo pieno del settore edile
6. Decisione delegata (UE) 2018/771 sulla verifica dei sistemi di ancoraggio

DOVE ERAVAMO RIMASTI?

Sulla scia del successo della prima edizione, con la presente opera ANMIL Onlus – Associazione Nazionale tra Lavoratori Mutilati e Invalidi del Lavoro, presenta il secondo *Rapporto Annuale sulla Salute e Sicurezza sul lavoro*.

La seconda edizione riprende, in linea di continuità con il primo rapporto, l'opera di aggiornamento sui principali interventi del legislatore, della giurisprudenza, della prassi amministrativa e del mondo dello studio e della ricerca in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che hanno caratterizzato la metà dell'anno precedente e l'anno in corso.

La continuità contenutistica con la precedente edizione porta avanti lo scopo di fornire un aggiornamento approfondito che figuri come un "annuario della sicurezza sul lavoro", ripartendo dalle novità *de iure condendo* della prima edizione e analizzando i principali interventi *de iure condito* che si sono succeduti nel periodo di riferimento.

Elemento di novità è rappresentato dal punto di partenza del Rapporto, questa volta caratterizzato da una meticolosa analisi ricostruttiva delle origini, delle finalità e della struttura del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro e dalla illustrazione dello stato dell'arte della sua attuazione.

Tale approfondimento vuole fare il punto sull'attuazione della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in occasione della celebrazione dei dieci anni dall'entrata in vigore del Testo Unico (d.lgs. 81/2008).

I primi due capitoli rappresentano quindi un prezioso chiarimento sui provvedimenti ancora da attuare, sulle proroghe dei termini relativi ad altri provvedimenti, sugli interventi legislativi di semplificazione e sui numerosi atti amministrativi che hanno contribuito ad una corretta interpretazione e più agevole applicazione delle norme.

Quest'anno l'Associazione festeggia i 75 anni di storia, in cui sono state tracciate basi consolidate dello studio della materia. L'obiettivo è dunque mettere di nuovo a disposizione, in modalità *open access*, il nostro *know-how* a beneficio degli addetti ai lavori e di chiunque sia interessato ad innalzare il proprio livello di conoscenza e consapevolezza sulla materia. Per questa ragione, il Rapporto ha lo scopo di essere un servizio informativo ma anche culturale, considerati i valori costituzionali che la governano e i risvolti effettivi sulla nostra vita quotidiana. Tutto ciò con lo sguardo rivolto al contesto nazionale, senza mai perdere di vista la prospettiva europea ed internazionale.

Sottesi i beni della vita e della salute della persona costituzionalmente garantiti, il valore etico della materia è altresì integrato con la sua rilevanza fattuale, in ragione dei repentini cambiamenti del mondo economico contraddistinto dal crescente peso assunto dalle strategie di mercato, del lavoro e di impresa che spingono al prolungamento dell'arco della vita lavorativa e, al contempo, al contenimento della spesa sanitaria pubblica.

Tali finalità sono perseguite anche attraverso le misure di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali in modo da garantire l'allungamento della efficienza lavorativa in modo sicuro.

L'urgenza di elevare il livello di informazione e formazione è ulteriormente corroborata dai più recenti dati statistici, che vedono un tragico aumento degli incidenti sul lavoro, molti dei quali con esito mortale.

Questo rapporto adotta una metodologia di analisi asciutta, trasversale ed interdisciplinare rispetto alle tematiche oggetto di indagine, in linea di continuità con la prima edizione e in ragione dei numerosi *feedback* positivi che l'utenza ha tenuto a fornirci.

Pertanto, la struttura è di nuovo articolata in sezioni ed in capitoli che rispecchiano l'individuazione di rispettive macrotematiche di analisi.

Dott. **Sandro Giovannelli**
Direttore Generale ANMIL

EXECUTIVE SUMMARY

Il Rapporto ANMIL: origini e finalità

In occasione dei dieci anni di vigenza del Testo Unico Salute e Sicurezza sul Lavoro – quale risultato della combinazione delle disposizioni dei decreti legislativi n. 81/2008 e n. 106/2009 – nel presente rapporto è stata dedicata una sezione speciale all'analisi del suo stato di attuazione, attraverso la ricostruzione dello scenario normativo, nazionale e comunitario, che ha portato alla sua emanazione e delle modifiche, anche in termini di semplificazione, apportate dai vari provvedimenti occorsi dal 2008 al 2018. Particolare attenzione è stata inoltre rivolta ai decreti attuativi ancora mancanti. L'analisi è altresì contestualizzata mediante la ricostruzione dell'evoluzione dell'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali intercorsi dall'entrata in vigore del d.lgs. 81/2008.

La seconda edizione del Rapporto ANMIL continua ad essere un “annuario della sicurezza sul lavoro”, un punto di riferimento sullo stato dell'arte della materia attraverso l'analisi – in chiave meticolosamente ricostruttiva – dei principali interventi del Legislatore, della giurisprudenza, della prassi amministrativa e del mondo dello studio e della ricerca in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che hanno caratterizzato in modo significativo la seconda metà dell'anno precedente e la metà dell'anno in corso, in continuità con la prima edizione del Rapporto pubblicata nel maggio 2017.

Pertanto, anche quest'anno tale ambizioso strumento pratico – disponibile sempre in modalità open access - vuole essere un servizio informativo e formativo interdisciplinare e aggiornato, a beneficio degli addetti ai lavori, dei tecnici, delle imprese e dei lavoratori, sulla materia della salute e sicurezza sul lavoro, condensato in un unico volume facilmente consultabile.

L'obiettivo è di continuare a contribuire, con la consueta impronta etica e sociale dell'ANMIL, all'innalzamento del livello di conoscenza e consapevolezza pratica della complessa materia prevenzionistica, caratterizzata dalla presenza di numerose norme, nonché di complesse – e talvolta contraddittorie – interpretazioni, non sempre direttamente fruibili dai soggetti pur obbligati a rispettarle.

D'altra parte, nel corso dei suoi 75 anni di attività, ANMIL ha consolidato un ruolo autorevole nello studio della materia, contrassegnando il suo impegno con un'impronta etica grazie alla quotidiana vicinanza verso coloro che hanno subito le conseguenze di una “sbagliata” gestione della SSL. Grazie al suo storico attivismo in questo ambito, l'Associazione ha appurato che, nonostante i numerosi sforzi fatti dal legislatore per migliorare l'apparato normativo in materia, i livelli di efficacia delle tutele restano ancora insoddisfacenti, specie in alcune aree del Paese ovvero in alcuni ambiti produttivi. Lo confermano, in primo luogo, i dati statistici del fenomeno infortunistico, nonché gli esiti delle attività ispettive e di vigilanza, come mostra il Rapporto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) sull'attività ispettiva 2017.

Secondo l'Associazione, tale fenomeno può ricondursi solo in parte alla mera necessità di semplificazione e completamento della disciplina prevenzionistica, pur pressante nel nostro Paese. Invero, alla base del parziale successo delle politiche prevenzionistiche vi è anche un più ampio problema di natura culturale, collegato alla necessità di veicolare e diffondere al meglio i contenuti prescritti da norme complesse, attraverso strumenti agevoli, multilivello e gratuiti, alla portata di tutti: imprese pubbliche e private; datori di lavoro e lavoratori; addetti ai lavori. L'evidenza di tali problematiche ha portato l'ANMIL alla ideazione ed elaborazione annuale del Rapporto quale veicolo culturale completo e di livello, volto all'innalzamento effettivo del livello di conoscenza e consapevolezza su una materia così eterogenea e complessa.

Non a caso è stata rinnovata la scelta di massima divulgazione, interamente gratuita ed open, che ne ha fatto della prima edizione un'iniziativa di successo.

Contenuti e struttura del Rapporto ANMIL

Il Rapporto è il frutto dell'attività di monitoraggio e di studio costanti della materia, sia in ambito nazionale che europeo ed internazionale. L'approccio adottato è volutamente multi-level, rivolto a tutti gli attori coinvolti nella gestione del lavoro e della prevenzione. Proprio al fine di raggiungere la vasta platea degli interessati, la metodologia di analisi è asciutta, trasversale ed interdisciplinare rispetto alle tematiche oggetto di indagine.

Il volume è articolato in cinque sezioni, suddivise per capitoli, che rispecchiano l'individuazione delle rispettive macro-tematiche di analisi.

In occasione del compimento dei dieci anni dall'entrata in vigore del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro, la prima e la seconda sezione sono dedicate all'analisi della sua attuazione. L'analisi ha come punto di partenza la ricostruzione dell'evoluzione dell'andamento di infortuni e malattie professionali, fattore essenziale per osservare l'efficacia delle norme prevenzionistiche proprio a partire dall'entrata in vigore del Testo Unico.

È in seguito ricostruito lo scenario normativo nazionale e comunitario che ha portato all'emanazione del d.lgs. n. 81/2008. L'attenzione viene poi focalizzata sulle modifiche terminologiche, contenutistiche, nonché di semplificazione, apportate dai provvedimenti emanati dal Legislatore dal 2008 al 2018, e al suo stato di attuazione, attraverso l'elencazione puntuale di tutti i provvedimenti attuativi e delle disposizioni ancora non attuate del d.lgs. n. 81/2008. La terza sezione è dedicata all'analisi dell'evoluzione della materia prevenzionistica alla luce delle riforme del mercato del lavoro, con specifico riferimento alle nuove forme contrattuali e di organizzazione del lavoro, quali il lavoro occasionale, il lavoro agile e le tutele dei lavoratori autonomi. Parallelamente, si dà conto delle proposte legislative della Commissione europea relative al work-life balance nell'ambito della proclamazione dell'European Pillar of Social Rights. Sono altresì passati in rassegna gli strumenti di welfare aziendale finalizzati al benessere lavorativo mediante la ricerca di una maggiore conciliazione vita-lavoro e, al contempo, dell'incremento della produttività lavorativa.

La stessa sezione contiene altresì un focus sul tema dell'alternanza scuola lavoro e la salute e sicurezza degli ambienti di lavoro scolastici.

La quarta sezione è incentrata sull'analisi del quadro normativo europeo e nazionale in materia di sostanze pericolose, a partire dall'approfondimento dedicato alla Campagna europea ambienti di lavoro sani e sicuri 2018-2019: salute e sicurezza negli ambienti di lavoro in presenza di sostanze pericolose. Sono dunque analizzate da una parte le importanti e numerose novità normative a livello europeo, dall'altra gli interventi del Legislatore nazionale, della giurisprudenza e dell'utile prassi amministrativa, nonché le novità che hanno specificatamente caratterizzato il tema dell'amianto.

Infine, nella quinta sezione si passa in rassegna la normativa tecnica, la prassi amministrativa e la giurisprudenza, in relazione a specifici ambiti e settori di attività quali: trasporto su strada e ferroviario, prevenzione incendi, lavoro marittimo, attività ispettiva, appalti pubblici e cantieri temporanei e mobili.

Nell'ambito della quinta sezione sono stati altresì trattati i temi relativi alla modernizzazione della normativa europea, delle denunce di infortuni e malattie di origine professionale e del reinserimento lavorativo.

L'EVOLUZIONE DELL'ANDAMENTO DI INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI NEL PRIMO DECENNIO DI VIGENZA DEL TESTO UNICO DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Congiuntura economica e dinamica infortunistica nel decennio della crisi (2008 – 2017)

La trattazione degli infortuni sul lavoro non può prescindere dall'analisi dell'andamento economico e dell'evoluzione del quadro normativo sul versante della sicurezza, nonché di tutte le varie trasformazioni di natura sociale che hanno delineato il contesto di riferimento del Paese in questi anni.

Infatti, abitualmente, quando ci si riferisce ad uno scenario di sviluppo sociale "normale" o ad un placido periodo di congiuntura economica favorevole, bisogna comunque cogliere i riflessi negativi che, come il rovescio di una medaglia, si accompagnano ad ogni intervento sulla sfera produttiva.

Quando poi il periodo cui ci si riferisce non è affatto "normale", ma addirittura patologico sotto svariati aspetti, allora lo scenario cambia completamente e l'analisi storica si complica ulteriormente, dovendo fare i conti con altre e ben più intricate tipologie di fattori.

Ed è appunto il caso del sintetico percorso storico che intendiamo proporre in questa sede, partendo dal 2008, anno in cui è esplosa nel nostro Paese la più lunga e profonda crisi economica che l'Italia repubblicana abbia mai conosciuto, con ricadute rovinose su PIL, produzione, occupazione, reddito e potere di acquisto delle famiglie, nonché altri "danni collaterali".

Paradossalmente, però, la stessa crisi economica ha prodotto anche concreti e prolungati effetti "benefici" sul fronte infortunistico, in virtù della inevitabile contrazione della produzione e del monte lavoro – sia in termini di occupati che di ore lavorate – e la conseguente riduzione dell'esposizione al rischio d'infortunio e quindi della platea degli infortunati.

Per altro verso, il 2008 rappresenta anche l'anno del "Testo Unico della Sicurezza sul lavoro" (d.lgs. 81/2008), pietra miliare nel campo della tutela antinfortunistica dei lavoratori, anche se ancora in fase di attuazione.

Ed ancora, sempre al 2008 risale l'emanazione della nuova "Tabella delle malattie professionali" (D.M. 22/07/2008) che ha avuto, tra gli altri, il grande merito di aver dato l'avvio, in maniera quasi impetuosa, al processo di emersione di quel fenomeno endemico di sotto-denuncia delle cosiddette "malattie sommerse" che fino ad allora aveva caratterizzato il nostro Paese.

L'evoluzione del fenomeno infortunistico nell'ultimo decennio si è sviluppata sostanzialmente in linea con la dinamica economica del nostro Paese. Infatti già da alcuni decenni, a partire dai primi anni '90, il numero degli infortuni aveva fatto registrare nel nostro Paese un calo continuo che si è notevolmente accentuato a partire proprio dal 2008 in concomitanza sia dell'emanazione del Testo unico sulla sicurezza, sia dell'inizio della profonda crisi economica che, producendo un forte taglio di produzione e lavoro (in termini di occupati e di ore lavorate), ha ridotto l'esposizione al rischio e quindi gli infortuni stessi. Nel 2015 e 2016, a seguito dei primi segnali di ripresa produttiva, il calo degli infortuni ha cominciato a dare segni di un sensibile rallentamento, finché nel 2017 ha iniziato, già dai primi mesi, una crescita molto consistente che, nel primo trimestre, era arrivata fino a toccare livelli dell'8%.

Fortunatamente la crescita degli infortuni si è andata attenuando nei mesi successivi facendo segnare un saldo annuo molto meno pesante di quanto si era prospettato. Sulla base dei dati provvisori relativi all'intero anno 2017 (rilevati dall'Open Data dell'INAIL) gli infortuni sul lavoro risultano, infatti, in leggerissima diminuzione (-0,2%) rispetto all'anno precedente (poco più di un migliaio di infortuni in meno). Il bilancio annuo 2017 si chiude praticamente con una sostanziale stabilità rispetto al picco dell'anno precedente che, va ricordato, aveva fatto segnare un incremento nel numero di infortuni di quasi l'1% rispetto al 2015.

I settori che nel 2017 fanno registrare i maggiori aumenti in termini infortunistici sono proprio quelli legati ad attività industriali in cui si riscontrano più marcati segnali di ripresa produttiva, vale a dire l'Industria metallurgica (+6,1%), la Metalmeccanica (+4,2%), i Trasporti (+3,9%) e la Fabbricazione mezzi di trasporto (+2,2%). Per contro, tra i settori in diminuzione troviamo l'Agricoltura, che prosegue nella sua tendenza storica al ribasso con un calo infortunistico pari a -5,2%, la Pubblica Amministrazione (-9,8%), le Attività finanziarie ed assicurative (-7,6%) e la Sanità (-3,1%): tutti settori in cui la ripresa produttiva non ha avuto che scarsissimo impatto.

A livello territoriale si assiste a un netto contrasto tra le regioni industrializzate del Nord e quelle del Centro-Sud. Rispetto all'anno precedente le denunce di infortunio sono, infatti, aumentate al Nord-Est (1.171 casi in più) e al Nord-Ovest (+1.133), mentre sono diminuite al Centro (-1.108 casi), al Sud (-1.435) e nelle Isole (-1.140). Gli aumenti più sensibili, sempre in valore assoluto, si sono registrati in Lombardia (+1.708 denunce) ed Emilia Romagna (+1.177), mentre le riduzioni maggiori sono quelle della Sicilia (-1.304) e della Puglia (-1.078).

Un percorso pressoché analogo si riscontra per le morti sul lavoro che erano scese dai 1.504 casi del 2008 a 1.171 nel 2014 per risalire a 1.286 nel 2015 e ridiscendere a 1.104 nel 2016. Nel 2017, tuttavia, sempre con riferimento ai dati provvisori dell'Open data, si assiste ad una crescita dell'1,1% rispetto al 2016; la crescita è dovuta esclusivamente al Nord-Ovest, che registra un aumento di ben 44 unità (da 214 a 258) pari a +20,6% (Lombardia +19 casi, Liguria +16, Piemonte +7, Valle d'Aosta +2).

Anche per le malattie professionali il 2008 è stato l'anno di inizio di un ciclo decennale molto particolare durante il quale vi è stata, in tutte le aree geografiche del Paese, una crescita molto sostenuta delle denunce che si è protratta fino all'anno 2016. Ma in questo caso l'andamento non è da ricondurre a situazioni di natura socioeconomica, perché fortemente influenzato da un fattore di natura esclusivamente tecnica. Con l'aggiornamento della "Tabella delle malattie professionali", avvenuta proprio in quell'anno, sono state inserite in "Tabella" le patologie muscoloscheletriche le cui denunce sono così aumentate in misura quasi vorticosa.

Nel giro di meno di dieci anni le denunce di malattie professionali sono "emerse" prepotentemente salendo ininterrottamente dalle 27.000 circa del 2007 a quasi 30.000 del 2008 e, infine, ad oltre 60.000 del 2016. I ritmi di crescita, che fino al 2014 si erano mantenuti su un livello medio annuo superiore al 10%, sono andati man mano indebolendosi negli ultimi anni scendendo ai valori minimi di +2,7% nel 2015 e +2,3% nel 2016, finché nel 2017 la spinta si è completamente esaurita e ha fatto registrare un calo del 3,7% (oltre 2.000 casi in meno) rispetto al 2016. A determinare la brusca frenata sono state proprio le stesse malattie che, con la loro emersione, avevano innescato la forte crescita e che nel 2017 sono entrate pesantemente in terreno negativo: le denunce di Patologie dell'apparato muscolo scheletrico sono diminuite infatti del 4,3% attestandosi sui 35.000 casi (erano 13.000 circa nel 2008).

2008-2018: L'ATTUAZIONE DEL TESTO UNICO DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Origini, finalità e struttura del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro

A dieci anni dalla sua emanazione il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro – quale risultato della combinazione delle disposizioni dei decreti legislativi n. 81/2008 e n. 106/2009 - continua ad essere in Italia il punto di riferimento normativo in materia.

Al fine di comprenderne le origini, le finalità, la struttura e come in questi dieci anni sono state modificate e/o attuate le sue disposizioni è necessario ricostruire in generale l'evoluzione storica e normativa della materia della salute e sicurezza sul lavoro.

Infatti, la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro ha da sempre destato l'interesse del Legislatore nazionale, ancor oggi molteplici sono le fonti di diritto in materia ancora vigenti, ma non certo recenti (codice penale, codice civile, Costituzione italiana, Statuto dei lavoratori). Tuttavia, tale materia ha subito, negli ultimi due secoli, un progressivo ma allo stesso tempo radicale cambiamento, frutto dell'intervento del Legislatore nazionale e di quello comunitario, ma anche della dottrina e soprattutto della giurisprudenza.

Ciò nonostante, solo a partire dagli anni '90, grazie soprattutto all'impulso del Legislatore europeo, ha inizio una riforma del sistema prevenzionistico italiano, con l'introduzione di aspetti innovativi e specifici, che ha portato prima alla emanazione del d.lgs. n. 626/1994 e poi, da ultimo, all'emanazione del d.lgs. n. 81/2008.

Il Legislatore, nell'emanazione di tale apparato normativo, ha voluto riunire ed armonizzare la precedente normativa in materia, ampliandone nel contempo la sfera di operatività e abrogando la buona parte delle norme precedenti. Tuttavia, pur contenendo il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro la maggior parte delle disposizioni prevenzionistiche oggi in vigore, non può sicuramente definirsi esaustivo della materia poiché alcune materie restano regolate da leggi speciali, antecedenti e successive.

Inoltre, esso opera il rinvio a provvedimenti attuativi per la regolamentazione di dettaglio di alcune materie. A tal proposito a dieci anni dall'entrata in vigore del Testo Unico il suo processo di attuazione non è stato ancora completato. Sono infatti ancora una ventina i provvedimenti da attuare e alcuni riguardano materie anche di grande rilievo. Tra tutti ad esempio il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, disciplinato dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 che - eccetto il caso degli ambienti confinati per i quali il sistema ha cominciato ad operare positivamente con il DPR 177/2011, e il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico per la qualificazione del quale è stata predisposta la bozza di un DPR - è rimasto lettera morta per tutti quei settori ad alto tasso infortunistico, ovvero caratterizzati da forti complessità organizzative e da gravi fenomeni di concorrenza sleale.

Tra i provvedimenti inattuati, emerge anche quello relativo all'attuazione dell'articolo 52 del Testo Unico, decreto a sostegno della pariteticità e della bilateralità. Tale provvedimento risulta importante ove si consideri il ruolo strategico a sostegno del sistema della pariteticità, quale fondamentale strumento messo in campo, ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, dalle parti sociali in attuazione degli accordi interconfederali sottoscritti dalle organizzazioni nazionali più rappresentative in ambito sindacale al fine di dare alla politica di prevenzione un valore aggiunto, soprattutto per le piccole, medie e micro imprese.

Questo complesso di norme inattuate produce effetti negativi; in primis l'assenza di tutela per i lavoratori, parallelamente profonde incertezze nella gestione della prevenzione da parte dei datori di lavoro.

Peraltro è da sottolineare come alla incompleta attuazione del d.lgs. n. 81/2008 si sia affiancata negli ultimi anni la proroga di termini relativi a svariati provvedimenti; ciò per effetto in particolare del decreto legge del 30 dicembre 2016 e della legge n. 19 del 27 febbraio 2017, di conversione con modifiche dello stesso.

Nel corso degli anni al testo originale del d.lgs. n. 81/2008 sono state apportate numerose modifiche e abrogazione, quelle più rilevanti sono state effettuate con il d.lgs. 3 agosto 2009 n. 106.

La combinazione delle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 e del d.lgs. n. 106/2009 ha dato vita al Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro, anch'esso modificato nel tempo da vari provvedimenti, tra cui il d.l. 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013 n. 98 e denominato "decreto del fare".

Varie innovazioni si rintracciano anche in numerosi provvedimenti successivi e precedenti, finalizzati prevalentemente a semplificare l'adempimento di alcuni obblighi in materia di sicurezza sul lavoro.

Il riferimento è ai provvedimenti emanati in ordine cronologico partendo dal 2010 al 2015; ai decreti attuativi del Jobs Act e alle norme tecniche emanate negli ultimi tre anni, ovvero: la legge 29 luglio 2015 n. 115 (legge europea 2014); il d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 39 in materia di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche; il Regolamento (UE) 2016/425 sui dispositivi di protezione individuali (DPI); il decreto del Ministero della Salute del 12 luglio 2016 che ha modificato gli allegati 3A e 3B del d.lgs. 81/08; il d.lgs. n. 159 del 1 agosto 2016 in materia di protezione dei lavoratori dalle esposizioni ai campi elettromagnetici; l'Accordo Stato Regioni di luglio 2016 che ha ridefinito la durata e i contenuti minimi dei percorsi formativi del Responsabile Servizio Prevenzione Protezione (RSPP) e dell'Addetto Servizio Prevenzione Protezione (ASPP).

Ulteriori prospettive di integrazione, riordino, razionalizzazione e semplificazione sono altresì ravvisabili in alcuni DDL presentati negli ultimi due anni.

Tra questi: il DDL n. 2489 - Disposizioni per il miglioramento sostanziale della salute e sicurezza dei lavoratori,

volto al riordino e alla semplificazione del Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81); il DDL S. 2742 - Introduzione nel codice penale del reato di omicidio e di lesioni personali gravi o gravissime sul lavoro; il DDL AS 2602 recante la disciplina per il riordino della normativa in materia di amianto in un testo unico.

LA SALUTE E LA SICUREZZA ATTRAVERSO LE RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO

Le nuove forme contrattuali e di organizzazione del lavoro: dal lavoro occasionale al lavoro agile e alle tutele del lavoro autonomo

Il mondo del lavoro ha subito negli ultimi anni numerose trasformazioni a seguito delle molteplici riforme, che di recente hanno conosciuto una netta accelerazione, e hanno portato da un lato ad una revisione delle forme contrattuali e dall'altro al riconoscimento di nuove tutele ed ad un'organizzazione lavorativa innovativa. Tra i fenomeni che hanno sicuramente contribuito a cambiare il mondo del lavoro sono annoverabili: i sistemi di produzione flessibili; la digitalizzazione; l'intensificarsi della globalizzazione; l'evoluzione demografica, le politiche di welfare aziendale ecc. Alla base di questa profonda trasformazione del diritto del lavoro vi è stata una rinnovata centralità della persona del lavoratore, del suo più ampio benessere e del work-life balance.

Il Legislatore italiano, proprio al fine di adattarsi a tale realtà, ha elaborato delle disposizioni che, in linea generale, hanno previsto misure maggiormente protettive per la libera professione e misure per una nuova organizzazione del lavoro, finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, senza al contempo penalizzazioni per professionalità e carriera.

Il riferimento è alla legge n. 81 del 22 maggio 2017 recante Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.

Con specifico riferimento al lavoro autonomo, il Capo I (art. da 1 a 17) della legge n. 81 del 22 maggio 2017 ha previsto l'estensione dei diritti e delle tutele di professionisti e collaboratori. In merito agli aspetti connessi alla salute e sicurezza sul lavoro per i lavoratori autonomi il Governo all'ar. 11 è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia applicabili agli studi professionali, nel rispetto di ben definiti principi e criteri direttivi. Sono state inoltre previste all'art. 14 maggiori tutele in caso di gravidanza, malattia e infortunio dei lavoratori autonomi che prestano la loro attività in via continuativa.

Invece il lavoro agile - a traduzione dell'inglese smart working - è stato configurato, dalle disposizioni del Capo II della legge n. 81/2017 (art. da 18 al 24), non come una tipologia contrattuale bensì come uno strumento utilizzabile da tutti i lavoratori che svolgano mansioni compatibili con questa possibilità, anche in maniera "orizzontale": alcuni pomeriggi a settimana, tre ore al giorno, tutte le mattine, a seconda dell'accordo raggiunto tra datore di lavoro e lavoratore. Non si tratta dunque di una nuova tipologia contrattuale, bensì di una nuova modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato estendibile anche alle pubbliche amministrazioni, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti. Anche per il lavoro agile la legge n. 81/2017 ha previsto disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Nello specifico, all'art.22 è stato sancito che il datore di lavoro debba garantire la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e, a tal fine, debba consegnare a quest'ultimo e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale devono essere individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Il lavoratore invece è tenuto a cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali. Istruzioni esemplificative per la definizione dei contenuti minimi della richiamata informativa sono state fornite nel capitolo 6 delle linee guida allegate alla direttiva n. 3 del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Come puntualizzato, la disciplina del lavoro agile è estendibile anche alle pubbliche amministrazioni, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti. In tal senso è stata adottata, con il decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 12 del 6 marzo 2018, la direttiva sul lavoro agile presso il MIUR.

Riguardo invece al settore privato il decreto interministeriale del 12 settembre 2017 ha riconosciuto sgravi contributivi ai datori di lavoro che abbiano previsto in contratti collettivi aziendali, istituti di conciliazione tra vita professionale e vita privata dei lavoratori.

Indicazioni operative sull'applicazione in generale della legge n. 81/2017 in materia di lavoro agile sono state fornite dall'INAIL con la circolare n. 48 del 2 novembre 2017.

L'ultima riforma del diritto del lavoro, tuttavia, risale ad ancor prima della normativa sul lavoro agile e autonomo. È infatti con il Jobs Act, e i suoi decreti attuativi, che è iniziato un percorso di profonda trasformazione del diritto del lavoro da cui è derivata una ridefinizione - diretta ed indiretta - del campo di applicazione soggettivo e oggettivo del d.lgs. n. 81/2008 (Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro). In tal senso anche la normativa in materia di lavoro accessorio, oggetto di rivisitazione del d.lgs. n. 151/2015 - attuativo del Jobs Act - e da ultimo dell'articolo 54-bis del d.l. n. 50/2017, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 96/2017, che ha disciplinato le prestazioni di lavoro occasionali.

A fini chiarificatori delle disposizioni di cui all'art. 54 bis l'INPS ha fornito delle indicazioni operative per gestire le prestazioni di lavoro occasionale con la circolare n. 107 del 5 luglio 2017 e i messaggi n. 2887/2017 e n. 4752/2017. L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) invece con la circolare n. 5 del 9 agosto 2017 ha fornito delle indicazioni in materia a tutto il personale ispettivo, al fine di garantire la corretta ed uniforme applicazione delle conseguenze sanzionatorie derivanti dalla violazione di tale disciplina. Mentre con la circolare n. 2/2018 l'INL ha reso noti alcuni orientamenti per le attività di vigilanza, con riferimento alla possibilità, riconosciuta dalla Legge di Bilancio 2018, di ricorrervi in relazione alle attività *stewarding*.

Un riferimento a parte merita la proposta legislativa della Commissione europea relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza. L'attenzione del Legislatore europeo al tema del miglioramento delle condizioni lavorative ha avuto un maggior slancio a partire dalla presentazione e dalla successiva proclamazione, datata 17 novembre 2017, dell'European Pillar of Social Rights (EPSR) che rappresenta il pilastro dei diritti sociali - in particolare di quelli legati al lavoro - che accomunano gli Stati membri. Nel dettaglio, la proposta della Commissione del 26 aprile 2017 concerne i congedi di paternità, ma anche i congedi parentali per la prestazione di assistenza. Il dibattito legislativo è inoltre aperto sulle misure per incentivare modalità di lavoro flessibili in relazione all'orario e al luogo di lavoro.

Proprio al fine di favorire una organizzazione del lavoro flessibile, il 25 maggio 2017 la Commissione europea ha fornito chiarimenti interpretativi sulla direttiva 2003/88/CE concernente l'orario di lavoro, la quale appare conciliarsi agevolmente alle necessità di flessibilità lavorativa grazie alla sua elasticità applicativa.

Ulteriore fattore determinante per la flessibilità delle nuove tipologie contrattuali e organizzative del lavoro è certamente rappresentato dalla digitalizzazione del lavoro, intesa come opportunità di maggiore conciliazione vita-lavoro. Tuttavia, tra le criticità che emergono nel panorama dell'economia digitale si è imposta la necessità di rafforzare le tutele relative alla protezione dei dati e alla privacy, oggetto del recente regolamento (UE) 2016/679 che ha ampliato e riformato la normativa in materia. Dal 25 maggio 2018, il nuovo regolamento è stato applicato negli Stati membri: per tale ragione, il 24 gennaio 2018 la Commissione europea ha fornito importanti chiarimenti interpretativi e operativi utili alle aziende al fine di conformarsi alle nuove regole: dal diritto all'oblio all'accesso semplificato ai dati personali; dal diritto alla portabilità agli obblighi di comunicazione; dal sistema sanzionatorio alle nuove figure professionali coinvolte nella gestione dei dati personali in azienda.

Infine, la nuova norma UNI 11697:2017 del 30 novembre 2017 ha definito proprio i nuovi profili professionali del responsabile per la protezione dei dati, fornendo precisazioni anche sul responsabile del trattamento e sulle figure di sostegno, ovvero lo specialista e il valutatore della privacy.

Uno degli aspetti relativi alla tutela dei privacy più strettamente correlati al lavoro è rappresentato dal crescente uso della tecnologia di monitoraggio e controllo da parte delle aziende, con la duplice finalità di monitorare da una parte la produttività e la qualità del lavoro, dall'altra il benessere dei lavoratori. In merito al secondo utilizzo, emerge la necessità di superare la standardizzazione di tali strumenti tecnologici, integrandoli con una analisi clinica diversificata e maggiormente efficace. Invero, maggiori criticità sono riscontrate in merito a quegli strumenti tecnologici utilizzati per controllare i lavoratori al fine di massimizzare la loro produttività. In merito, il 5 settembre 2017 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che i datori di lavoro possono monitorare le comunicazioni elettroniche dei lavoratori sul posto di lavoro solo se sussistono elevate soglie di giustificazione, posto che l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sancisce il diritto di ogni persona al «rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza». La stessa Corte ha richiamato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la direttiva 95/46/CE e il recente regolamento (UE) 2016/679, i quali nell'ordinamento europeo racchiudono le disposizioni in materia di privacy, in linea con l'articolo 8 della CEDU.

Conciliazione vita-lavoro, benessere e produttività: gli strumenti di welfare aziendale

Al fine di favorire una maggiore conciliazione vita-lavoro, il Legislatore nazionale ha ampliato il panel delle prestazioni rientranti nella nozione di welfare aziendale soggetto agli sgravi contributivi: la legge di stabilità per il 2018,

infatti, ha introdotto l'esclusione dal reddito di lavoro dipendente delle somme erogate o rimborsate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti per l'acquisto di abbonamenti per il pubblico trasporto locale, regionale e interregionale, attraverso la nuova lettera d-bis, comma 2, articolo 51 del TUIR.

Tale misura è stata presa nell'ambito della politica legislativa avviata con le leggi di stabilità per il 2016 e per il 2017, al fine di incentivare l'adozione degli strumenti di welfare aziendale e di misure flessibili di organizzazione del lavoro.

Sullo stesso tracciato è stato emanato il decreto interministeriale del 12 settembre 2017 che ha previsto sgravi contributivi per i datori di lavoro del settore privato che abbiano sottoscritto o depositato contratti collettivi aziendali che prevedano misure di work-life balance innovative e migliorative a favore dei lavoratori, rispetto a quanto già previsto dai contratti collettivi nazionali di riferimento e dalle disposizioni vigenti. Le aree di intervento previste per il beneficio sono la genitorialità, la flessibilità organizzativa e il welfare aziendale. Le misure incentivanti stabilite dal decreto sono state poi oggetto di chiarimenti nella Circolare n. 163 dell'INPS che ha spiegato nel dettaglio le modalità di riduzione contributiva, calcolata in base al numero dei datori di lavoro complessivamente ammessi allo sgravio e alla rispettiva dimensione aziendale.

Ulteriori interventi chiarificatori in materia di welfare aziendale sono inoltre pervenuti da parte dell'Agenzia delle Entrate: l'interpello n. 904-791 del 2017 ha chiarito che le modalità di utilizzo di un budget figurativo destinato ad ogni dipendente per soddisfare le proprie esigenze, assegnato sulla base di un determinato obiettivo individuale (c.d. credito welfare) per la fruizione dei servizi di welfare aziendale non contrastano con le finalità della norma, fermo restando che tale budget non debba essere convertito in denaro o rimborsato al lavoratore e che le misure siano rivolte alla generalità dei lavoratori, intesa anche come un gruppo omogeneo di essi.

Riguardo le eterogenee previsioni contenute nelle leggi di stabilità per il 2016, per il 2017 e per il 2018 è invece intervenuta la circolare n. 5/E del 23 marzo 2018. Nello specifico, è dato dettagliatamente conto delle modifiche introdotte alla disciplina dei premi di risultato ed è esaminata la possibilità di conversione del premio di risultato con beni e servizi di cui all'art. 51 del TUIR, nonché l'insieme delle modifiche introdotte dalle leggi di bilancio 2017 e 2018 all'art. 51, comma 2 del TUIR. Tali modifiche riguardano in particolare la copertura del rischio di non autosufficienza o del rischio di gravi patologie, i benefit erogati in base al contratto nazionale e le somme erogate o rimborsate ai dipendenti per l'acquisto degli abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale. Altrettanto importanti sono i chiarimenti forniti in merito ai limiti di premio di risultato agevolabile, a quelli erogati ai lavoratori dipendenti in misura differenziata, al periodo di misurazione del risultato incrementale raggiunto dall'azienda, nonché ai premi erogati in assenza di rappresentanze sindacali aziendali. Ed ancora, l'Agenzia ha sciolto alcuni nodi interpretativi sui risultati aziendali territoriali o di gruppo, sulle modalità di anticipazioni e acconti dei premi e sullo strumento del voucher.

Per di più, l'ampia attenzione al tema del welfare aziendale ha portato, nel giorno 9 marzo 2018, Cgil, Cisl, Uil e Confindustria a stringere un accordo interconfederale per delineare percorsi e linee di indirizzo per una governance equilibrata alla contrattazione collettiva e alla bilateralità, includendo al suo interno la realizzazione di un welfare contrattuale integrato e coordinato.

È infine interessante analizzare le linee di tendenza nella negoziazione attraverso l'indagine di CNEL, ANPAL e INAIPP contenuta nel rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-2017. In particolare, emerge che anche le piccole e medie imprese utilizzano sempre più spesso lo strumento del premio di risultato, mentre gli strumenti di welfare sono definiti, a livello aziendale, con una tendenza alla personalizzazione. Un trend positivo è registrato anche in merito all'utilizzo delle misure contrattate di conciliazione vita-lavoro.

Alternanza scuola lavoro e SSL degli ambienti di lavoro scolastici

L'alternanza scuola-lavoro è una metodologia didattica che consente agli studenti, che frequentano gli istituti di istruzione superiore, di svolgere una parte del proprio percorso formativo presso un'impresa o un ente, per assicurarli, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro.

Ad introdurre in Italia la normativa sull'alternanza scuola-lavoro è stato il d.lgs. n. 77 del 15 aprile 2005 che ha riconosciuto la possibilità per i giovani dai 15 ai 18 anni di vivere un'esperienza di lavoro, in alternanza al percorso di studio, in strutture pubbliche e private, disponibili ad accoglierli per un numero di ore definite, e non costituente rapporto individuale di lavoro. Tuttavia, è con la legge n. 107 del 13 luglio 2015 (c.d. legge sulla "buona scuola") che l'alternanza scuola-lavoro è stata tramutata in obbligo per tutti gli alunni dell'ultimo triennio delle scuole secondarie di secondo grado.

La legge n. 107/2015 ha altresì definito le modalità e gli strumenti per l'avvio e lo svolgimento dell'alternanza

scuola-lavoro, senza però prevedere disposizioni specifiche per quanto riguarda l'ambito prevenzionistico. Difatti, lo studente in alternanza scuola-lavoro, in quanto lavoratore ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 81/2008, ha diritto ad una tutela prevenzionistica secondo le disposizioni del Testo Unico SSL.

A definire le modalità di applicazione, agli studenti in regime di alternanza scuola-lavoro, delle disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008 è stato il decreto del 3 novembre 2017 n. 195, con il quale è stata anche definita la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro.

Importanti chiarimenti e indicazioni operative in materia di adempimenti prevenzionistici (formazione, uso dei DPI e sorveglianza sanitaria) erano tuttavia già pervenuti: dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca con una guida operativa 8 ottobre 2015; dall'INAIL con la circolare n. 44 del 21 novembre 2016 e dal Ministero dell'Istruzione con la circolare del 28 marzo 2017 n. 3355.

Ad essere di grande attualità è non solo il tema dell'alternanza scuola-lavoro, ed i profili prevenzionistici ad esso attinenti, ma più in generale il tema della sicurezza nelle scuole, intesa sia come cultura da innestare nelle future generazioni di lavoratori sia come sicurezza degli edifici scolastici e all'interno di essi. In merito sono stati pubblicati; il decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2017 recante l'approvazione di norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche; e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2017 relativo alla realizzazione di nuove strutture scolastiche nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'INAIL. Meritevoli di menzione anche la presentazione il 7 novembre 2017 del progetto Primo soccorso a scuola - realizzato dal MIUR e dal Ministero della Salute in collaborazione con il SIS 118 - e le linee di indirizzo per la realizzazione delle attività di formazione sulle tecniche di primo soccorso; nonché il Protocollo d'Intesa che il MIUR ha sottoscritto con l'ANMIL.

La sicurezza in ambito scolastico continua inoltre ad essere protagonista di numerose sentenze giurisprudenziali, in cui si evince un prevalente orientamento volto a riconoscere la titolarità delle responsabilità sia ai dirigenti degli Enti locali proprietari degli edifici e sia ai dirigenti delle istituzioni scolastiche. In tal senso le sentenze della Corte di Cassazione n. 2536 del 21 gennaio 2016 e n. 30143 del 15 luglio 2016.

Con le sentenze n. 12223 del 22 marzo 2016 e n. 20051 del 13 maggio 2016 la Corte di Cassazione ha delineato anche il ruolo, ed i connessi profili di responsabilità, della figura del RSPP in generale e con specifico riferimento agli inadempimenti prevenzionistici negli ambienti di lavoro scolastici.

In tema di responsabilità prevenzionistiche nelle istituzioni scolastiche è opportuno altresì da segnalare tre interessanti disegni di legge che prevedono significativi cambiamenti in ordine al ruolo dei datori di lavoro nella scuola, con conseguenti modifiche al d.lgs. n. 81/2008. Ovvero il DDL n. 3830, presentato in data 13 maggio 2016 dall'Onorevole Serena Pellegrino, di modifica all'articolo 18 del d.lgs. n. 81/2008 e concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro; il DDL n. 3963 presentato in data 5 luglio 2016 dall'Onorevole Mara Carocci, recante modifiche al d.lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza degli edifici scolastici; e il DDL n. 2449 presentato al Senato il 23 giugno 2016 a cura della senatrice Laura Fasiolo di modifica del d.lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza degli edifici scolastici.

CAMPAGNA AMBIENTI SANI E SICURI 2018/2019: GLI AMBIENTI DI LAVORO E LA GESTIONE DELLE SOSTANZE PERICOLOSE

Le sostanze pericolose

Nel giorno 8 maggio 2018 è stata lanciata in Italia la Campagna 2018-2019 Salute e sicurezza negli ambienti di lavoro in presenza di sostanze pericolose promossa dall'agenzia EU-OSHA e portata avanti dall'INAIL in qualità di Focal Point nazionale. L'obiettivo della campagna è la sensibilizzazione, nella logica prevenzionistica, sul tema delle sostanze pericolose partendo dal presupposto che nessun luogo di lavoro può dirsi immune dalla esposizione a tale tipologia di rischio. In particolare, l'Agenzia vuole diffondere le conoscenze relative alla gestione di tali sostanze, nonché promuovere la valutazione del rischio secondo le previsioni normative. Un focus specifico è inoltre dedicato agli agenti cancerogeni.

Invero, la tematica delle sostanze pericolose presenti nei luoghi di lavoro è certamente una priorità anche sul versante legislativo, data la corposa produzione normativa in atto. Anzitutto, è stata approvata la prima proposta di revisione della direttiva 2004/37/CE, datata 13 maggio 2016, con la nuova direttiva 2017/2398 che ha fissato i valori-limite di esposizione professionale per alcuni agenti cancerogeni e mutageni. Sono poi seguite le proposte di

modifica del 10 gennaio 2017 e del 5 aprile 2018 per una protezione maggiorata da ulteriori sostanze, ora al vaglio degli organi competenti.

Ulteriore campo d'azione legislativa è rappresentato dalla definizione dei criteri scientifici di determinazione che ha recentemente interessato gli interferenti endocrini attraverso il regolamento delegato (UE) 2017/2100 e il regolamento (UE) 2018/605. Parallelamente, è in corso il processo di riconoscimento di alcune sostanze come interferenti endocrini attraverso la loro inclusione nella Candidate List, ovvero nell'elenco delle sostanze candidate alla sostituzione. Il Legislatore ha inoltre emanato il regolamento delegato (UE) 2017/698 che ha fissato alcune regole in merito alla commercializzazione e all'uso dei biocidi. Infine, particolari critiche sono state sollevate in merito al regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 sul rinnovo della approvazione del glisofato, l'erbicida più utilizzato al mondo, al centro di una discussione sui rischi legati alla salute dei lavoratori.

In aggiunta, nel marzo 2018 sono stati pubblicati i risultati del REFIT del regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (c.d. regolamento REACH). Tale regolamento e il regolamento 1272/2008/CE (c.d. Regolamento CLP) rappresentano i due pilastri normativi in materia di sostanze pericolose, a cui la produzione normativa europea continua a dedicare molto spazio relativo alla loro armonizzazione, integrazione e aggiornamento.

Nondimeno, al fine di comprendere appieno le difficoltà relative alla attuazione dei due regolamenti, è necessario analizzare anche il plurimo ruolo di supporto e controllo ricoperto dall'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA), che ha avuto altresì il compito di fornire raccomandazioni e sostegno ai dichiaranti in merito ai fascicoli di registrazione delle sostanze la cui ultima scadenza è stata il 31 maggio 2018.

Ulteriori modifiche e rettifiche hanno nondimeno riguardato la direttiva 2011/65/UE (c.d. direttiva RoHS II), relativa alla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE). In aggiunta, la direttiva (UE) 2018/217 ha modificato la direttiva 2008/68/CE relativa al trasporto interno di merci pericolose, tramite l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico del suo allegato I, capo I.1 in ragione dell'aggiornamento dell'ADR, che è stato applicato a partire dal 1° luglio 2018. Come di norma, dal prossimo 1° luglio 2019 entrerà in vigore la nuova edizione A.D.R. 2019 in cui convoglieranno le modifiche all'Accordo, apportate dal WP15 dell'Unece.

Infine, sul versante internazionale, nel maggio 2017 l'Unione europea e sette Stati membri hanno ratificato la Convenzione di Minamata permettendo il raggiungimento del numero di ratifiche minime per la sua entrata in vigore, avvenuta il 16 agosto 2017. La Convenzione è un trattato globale per la protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti negativi del mercurio, adottata il 10 ottobre 2013. Sono stati successivamente emanati il regolamento (UE) 2017/852 e la decisione di esecuzione (UE) 2017/2287 che hanno allineato l'ordinamento europeo alle previsioni della Convenzione.

In ambito nazionale, anche per il 2018 il Ministero della Salute ha approvato il Piano nazionale delle attività di controllo sull'applicazione dei regolamenti (CE) n. 1907/2006 (REACH) e (CE) n. 1272/2008 (CLP) anno 2018.

In merito al Regolamento CLP (CE) n. 1272/2008, con la c.d. Legge Europea 2017, è stato introdotto un nuovo illecito amministrativo, punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 60.000 euro, per chiunque violi le disposizioni in materia di pubblicità sulle sostanze pericolose, previste dall'art. 48 del Regolamento CLP (CE) n. 1272/2008.

La tabella 3.1 dell'allegato VI, parte 3, del richiamato regolamento (CE) n. 1272/2008 è stata modificata dal regolamento (UE) n. 2016/1179, a riguardo - al fine di fornire chiarimenti interpretativi utili ad assicurare un'applicazione armonizzata del nuovo regolamento comunitario su tutto il territorio nazionale il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato la nota del 28 febbraio 2018.

In relazione invece al Regolamento REACH il Ministero della Salute con il documento Rendicontazione del Piano Nazionale dei Controlli sui prodotti chimici Anno 2016 ha fornito un quadro nazionale delle attività di controllo, effettuate nel corso dell'anno 2016, per la verifica di conformità dei prodotti chimici al citato Regolamento e alla normativa in materia di classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e delle miscele in attuazione del Piano Nazionale dei Controlli sull'applicazione del Regolamento REACH-CLP Anno 2016.

Il Piano Nazionale delle Attività di Controllo sui Prodotti Chimici anno 2018 è stato recepito dalla Giunta della Regione Veneto, sulla base del quale ha altresì approvato il Piano Regionale Controlli REACH - Anno 2018.

Il Legislatore italiano, inoltre, in attuazione della normativa europea in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione agli agenti chimici sul luogo di lavoro, ha emanato il decreto del 12 maggio 2017, con il quale è stata recepita la direttiva 2016/2309 della Commissione del 16 dicembre 2016, che ha adeguato per la quarta volta al progresso scientifico e tecnico gli allegati della direttiva 2008/68/CE del

Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trasporto interno di merci pericolose. Tuttavia vista l'emanazione della direttiva 2018/217/UE della Commissione del 31 gennaio 2018, che ha adeguato per la quinta volta al progresso scientifico e tecnico gli allegati della richiamata direttiva 2008/68/CE, è stato emanato il decreto del 20 marzo 2018.

In riferimento al trasporto di merci pericolose sono stati altresì emanati dal MIT: il decreto del 21 dicembre 2017, pubblicato nella G.U. n. 12 del 16 gennaio 2018, recante disposizioni in materia di omologazioni ed imballaggi nel trasporto internazionale di merci pericolose; ed il decreto del 22 maggio 2018 con il quale è stata data attuazione alla direttiva n. 238 dell'8 maggio 2018, recante: Disposizioni in materia di trasporto per ferrovia di merci pericolose di cui al RID.

Infine, sempre al fine di dare attuazione alla normativa comunitaria, è stato emanato il decreto del 15 febbraio 2018 con il quale è stata disposta la modifica del decreto n. 27 del 4 marzo 2014, in materia di restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Amianto

A livello internazionale, un gruppo di Paesi africani ha avanzato la proposta di inserire l'amianto all'interno dell'allegato III della Convenzione di Rotterdam al fine di imporre la procedura del previo consenso informato all'amianto. La proposta ha trovato l'opposizione netta dei Paesi produttori, contrari l'obbligatorietà di fornire una avvertenza informata circa i rischi legati all'esposizione ai prodotti contenenti il minerale killer.

Invero, le stime dell'Organizzazione Mondiale della Sanità continuano ad essere allarmanti: l'amianto è la causa di circa la metà dei decessi correlati al lavoro dovuti al cancro.

Aspetto positivo è rappresentato dai recenti passi in avanti fatti da alcuni ordinamenti nazionali in relazione alle tutele dalla esposizione all'amianto. Anzitutto, in Germania è stato riconosciuto il cancro ovarico correlato all'amianto attraverso la dimostrazione scientifica della correlazione tra neoplasia ed esposizione all'amianto. Di storica importanza è stata poi la recente decisione della Corte Suprema Federale del Brasile, del 29 novembre 2017, che ha definitivamente messo al bando l'estrazione, la commercializzazione e la distribuzione dell'amianto nel Paese.

Tuttavia, sono ancora molti i Paesi dove la commercializzazione e l'utilizzo dell'amianto non sono stati ancora banditi. L'esempio tipico è rappresentato dagli Stati Uniti, dove le importazioni di amianto continuano a crescere, in un momento cruciale dovuto alla revisione delle norme statunitensi sulla sicurezza chimica, secondo quanto riporta l'Asbestos Disease Awareness Organization (ADAO).

Il tema amianto continua ad essere nell'ordine del giorno anche delle istituzioni italiane, dell'INAIL e di tutti gli operatori del settore prevenzionistico. Infatti nonostante siano trascorsi 26 anni dall'emanazione della legge n. 257/1992 che ha vietato ogni forma di estrazione, lavorazione, importazione e commercio di amianto, questo risulta ancora molto presente nel nostro Paese e continua a mietere numerose vittime. In tal senso sono numerosi i provvedimenti emanati nell'ultimo anno volti da un lato all'implementazione della rimozione e dello smaltimento dell'amianto da edifici pubblici e privati, e per altro verso a tutelare i soggetti affetti da malattie, di origine professionale, derivanti da esposizioni, nonché i loro eredi.

Emblema di ciò sono: la legge n. 205/2017 con la quale è stata disposta l'estensione fino al 2020 dell'erogazione della prestazione una tantum in favore dei malati di mesotelioma per esposizione familiare, nonché l'incremento del Fondo per le vittime dell'amianto per gli anni 2018, 2019 e 2020; il decreto del 31 maggio 2017 che ha disciplinato i criteri e le modalità per la concessione, di una pensione di inabilità ai lavoratori affetti da mesotelioma pleurico, mesotelioma pericardico, mesotelioma peritoneale, mesotelioma della tunica vaginale del testicolo, carcinoma polmonare e asbestosi, riconosciuti di origine professionale, ovvero quale causa di servizio. A riguardo ulteriori chiarimenti sono pervenuti dalla circolare congiunta n. 7 dell'INAIL e dell'INPS del 19 gennaio 2018.

Chiarimenti da parte dell'INAIL anche sul Fondo vittime amianto, con la circolare n. 2 del 10 gennaio 2018 e con l'opuscolo dal titolo Fondo per le vittime dell'amianto.

La citata legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) è intervenuta anche in riferimento al Fondo a favore degli eredi dei lavoratori portuali deceduti per malattie asbesto-correlate (istituito dalla legge n. 208/2015), prevedendo quale titolo legittimante il riconoscimento della prestazione il verbale di conciliazione giudiziale, in aggiunta alla sentenza esecutiva già contemplata dall'articolo 1, comma 278, della legge n. 208/2015 come titolo legittimante. In merito l'INAIL, con la circolare n. 8 del 12 febbraio 2018, ha fornito le necessarie istruzioni operative, mentre con la determinazione n. 272 del 12 giugno 2017 ha fissato la quota percentuale di accesso a tale prestazione.

Un altro aspetto legato alla tematica amianto su cui si è soffermato il Legislatore nazionale è la sua rimozione e

smaltimento. Numerosi sono infatti i provvedimenti che, sia a livello nazionale che a in ambito regionale, riconoscono incentivi e finanziamenti pubblici per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto.

In tal senso il decreto n. 0168 del 21 luglio 2017 del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia e il decreto n. 7112 del 15 giugno 2017 della Regione Lombardia.

I progetti per la bonifica da materiali contenenti amianto sono anche tra gli assi di finanziamento del bando indetto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con il decreto n. 562/2017, e del bando ISI 2017 INAIL.

Lo smaltimento e la rimozione dell'amianto sono stati anche oggetto della legge n. 55 del 5 ottobre 2017 emanata dalla Regione Toscana, che modifica la precedente legge regionale 19 settembre 2013, n. 51 recante Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative.

Infine la Regione Piemonte, con la deliberazione della Giunta Regionale del 16 marzo 2018 n. 34-6629, ha approvato le Linee di indirizzo corredate delle indicazioni operative per la redazione dei piani di lavoro da parte delle imprese che effettuano la demolizione/rimozione di materiale contenente amianto di cui all'art. 256 del d.lgs. 81/2008.

Sembra opportuno evidenziare come a confermare l'attualità del problema dell'amianto nel nostro Paese sono le ancora numerose sentenze giurisprudenziali per responsabilità colposa di morti per mesotelioma pleurico di lavoratori esposti ad amianto. Di particolare rilevanza giuridica sono le sentenze della Corte di Cassazione n. 4560/2018 e 19270/2017.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA IN AMBITO NAZIONALE ED EUROPEO: DALLA NORMATIVA DI IMPIANTO A SPECIFICI AMBITI DI ATTIVITÀ

La modernizzazione degli organismi europei sul lavoro

Il Legislatore europeo ha avanzato diverse proposte di modifica del sistema di organismi competenti in materia di lavoro. La prima proposta è stata avanzata il 13 settembre 2017 dal Presidente del Parlamento europeo Juncker al fine di creare una Autorità Europea del Lavoro (European Labour Authority – ELA) come organo europeo di enforcement e di ispezione per la garanzia di un mercato unico europeo equo. I compiti principali assegnati all'ELA saranno il perseguimento della cooperazione amministrativa per la mobilità lavorativa nel mercato unico e la gestione delle attività transfrontaliere e comuni, in termini di competenze, salute e sicurezza sul lavoro e gestione del lavoro sommerso. L'iter per la sua istituzione è stato già avviato attraverso la decisione (UE) 2018/402 con cui è stato istituito il gruppo consultivo europeo dell'Autorità europea del lavoro, col compito di fornire consulenza e assistenza alla Commissione europea per la definizione dell'Autorità e del suo funzionamento.

Le altre proposte, avanzate il 23 agosto 2016 dalla Commissione europea, hanno invece riguardato la revisione dei regolamenti istitutivi della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound), del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA), al fine di creare uniformità tra gli obiettivi delle tre agenzie. È stato il parere del Comitato economico e sociale europeo del giugno 2017 ad evidenziare che il proposito è quello di aggiornare la mission delle rispettive agenzie, senza attribuzione di nuovi compiti.

I trasporti

I dati dell'European Transport Safety Council (ETSC) hanno mostrato che, in Europa, l'anno 2016 ha registrato oltre 25.600 vittime della strada, cagionate per il 40% da incidenti stradali correlati ad attività lavorative o al tragitto casa-lavoro.

Tale scenario ha spinto il Legislatore europeo ad attivarsi per il rafforzamento della sicurezza stradale. Nel marzo 2017, infatti, è stata approvata la dichiarazione di La Valletta, con cui i ministri dei trasporti degli Stati membri hanno affermato l'impegno di combattere la crescita costante delle vittime della strada.

L'iniziativa legislativa in materia più rilevante è il pacchetto "L'Europa in movimento", presentato dalla Commissione europea il 31 maggio 2017. Tra gli obiettivi emerge il miglioramento della sicurezza stradale, del quadro sociale e delle condizioni di lavoro nel settore dei trasporti su strada. Una iniziativa già portata a termine è rappresentata dalla direttiva (UE) 2018/645 che ha disciplinato la qualificazione iniziale e la formazione periodica dei conducenti. È stata presentata altresì la proposta di regolamento per le prescrizioni minime in materia di periodi di guida, di

interruzioni minime e di periodi di riposo e per il posizionamento per mezzo dei tachigrafi. A tal proposito, è intervenuto il nuovo regolamento di esecuzione (UE) 2018/502 che ha modificato il regolamento di esecuzione (UE) 2016/799 per adeguarlo al prossimo obbligo di montare i tachigrafi intelligenti sui veicoli immatricolati per la prima volta a partire dal 15 giugno 2019.

Ulteriore proposta riguarda il distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada, mentre la revisione della direttiva 2002/15/CE concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto rappresenta un altro step del pacchetto di riforme. Infine, la decisione di esecuzione (UE) 2017/1013 ha stabilito il formulario tipo che lo Stato membro deve compilare per fornire alla Commissione europea le informazioni relative al numero e alle tipologie di infrazioni accertate su strada e nei locali nelle imprese.

Particolarmente rilevante è inoltre la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 dicembre 2017 in merito al periodo di riposo disciplinato dal regolamento (CE) n. 561/2006: in relazione al luogo ove è possibile effettuare il riposo giornaliero e il periodo di riposo settimanale regolari e ridotti, la Corte ha chiarito che un conducente non può effettuare i periodi di riposo settimanali regolari – di cui all'articolo 8, paragrafo 6 del suddetto regolamento – a bordo del proprio veicolo.

In merito alla sentenza è poi intervenuta la Circolare n. 3530 del Ministero dell'Interno che ha precisato che, mancando nel nostro ordinamento una specifica sanzione per tale violazione, in caso di accertamento a seguito di un controllo su strada, può essere contestata la violazione prevista dall'art. 174, comma 7, CdS, nella ipotesi di mancato rispetto dei limiti prescritti per oltre il 20 per cento.

Altro filone normativo portante della sicurezza dei trasporti è rappresentato dalle nuove previsioni europee relative al trasporto ferroviario. In particolare, il regolamento delegato (UE) 2018/761 ha istituito metodi comuni di sicurezza ad uso delle autorità nazionali preposte alla sicurezza, mentre il regolamento delegato (UE) 2018/762 ha istituito i metodi comuni di sicurezza relativi ai requisiti del sistema di gestione della sicurezza, attraverso cui le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura perseguono il raggiungimento degli obiettivi aziendali in modo sicuro. Infine, il regolamento (UE) 2018/763 ha stabilito le modalità pratiche per il rilascio dei certificati di sicurezza unici alle imprese ferroviarie.

In conclusione, sul versante nazionale, con gli interpelli n. 5 del 14 giugno 2018 e n. 6 del 18 luglio 2018 la Commissione per gli interpelli ha fornito alcuni chiarimenti sull'installazione del dispositivo vigilante a bordo dei mezzi ferroviari, al fine di garantire la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Dalle denunce di infortuni e malattie di origine professionale al reinserimento lavorativo

Il tema generale degli infortuni e delle malattie professionali, alla luce della normativa, della prassi, della giurisprudenza e della letteratura dell'ultimo anno, si presta ad una trattazione che spazia dall'analisi dei dati e delle modalità di denuncia degli infortuni, al reinserimento lavorativo, passando dalle disposizioni e dalle indicazioni operative con finalità preventive, ai danni punitivi e ai benefici pensionistici per i lavoratori pubblici o privati che svolgono attività lavorative usuranti.

Partendo dai dati relativi al 2017 le note congiunte dell'Istat, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL, sulle tendenze dell'occupazione con specifico riferimento ai quattro trimestri del 2017, hanno fornito dati di maggior dettaglio sugli infortuni sul lavoro accaduti e denunciati all'INAIL durante l'ultimo anno.

Fonti informative di fondamentale importanza ai fini statistici, per la raccolta di dati anagrafici, sanitari ed epidemiologici ma soprattutto ai fini della prevenzione, continuano altresì ad essere i sistemi di sorveglianza e registri di mortalità, in riferimento ai quali è stato emanato, il 3 marzo 2017, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale sono stati identificati i sistemi di sorveglianza e i registri di mortalità nazionali e regionali, di tumori e di altre patologie, di trattamenti costituiti da trapianti di cellule e tessuti e trattamenti a base di medicinali per terapie avanzate e di impianti protesici. L'istituzione dei citati sistemi di sorveglianza e i registri ha permesso una sorta di mappatura dell'andamento delle malattie, dell'indice di mortalità, della guarigione, della recidiva, della sopravvivenza, dell'aumento o della diminuzione di una determinata patologia rispetto agli anni precedenti.

Flussi informativi con finalità statistica, di prevenzione e di ricerca, ci pervengono anche dal Registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni e dal Registro di esposizione ad agenti biologici in merito ai quali l'INAIL, con le circolari n. 43 del 12 ottobre 2017 e n. 22 del 15 maggio 2018, ha reso noto che ha realizzato un servizio online.

Sempre in tema di comunicazione a fini statistici e informativi l'INAIL ha diramato la circolare n. 42 del 12 ottobre 2017, avente ad oggetto la comunicazione di infortunio lavorativo ai sensi dell'art. 18 commi 1, lettera r), e 1-bis del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dall'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legge n. 244/2016.

Invece sul versante della prevenzione delle malattie di origine professionale e degli infortuni sul lavoro, importanti disposizioni e indicazioni operative sono pervenute nell'ultimo anno soprattutto a livello regionale. In tal senso: la legge n. 30 del 9 ottobre 2017, emanata dalla Regione Campania, recante disposizioni in materia di fumo, con lo scopo di ridurre ulteriormente i danni per la salute derivanti dal fumo di tabacco attivo e passivo nei luoghi pubblici e di lavoro; la deliberazione n. 23-6389 del 18 gennaio 2018 con la quale la Regione Piemonte ha aggiornato le direttive per lo svolgimento delle attività di controllo in materia di radiazioni ionizzanti degli impianti nucleari; la nota n. 159091 del 9 maggio 2017 della Regione Lombardia che ha fornito indicazioni per la gestione di emergenze in caso di elevate temperature ambientali.

Ulteriori indicazioni operative per la prevenzione e la gestione di specifici rischi in ambito occupazionale sono state fornite anche dall'INAIL attraverso schede informative e volumi. Tra cui: in riferimento all'esposizione a Legionella due fact sheet, in uno dei quali è stato descritto un sistema di gorgogliamento per il campionamento dell'aria nei luoghi di lavoro, ideato e brevettato nei laboratori INAIL di Lamezia Terme; una scheda informativa dal titolo Lavoratrici in menopausa e corrette abitudini di vita, un volume recante gli indirizzi operativi per la diagnosi delle malattie professionali dell'apparato respiratorio.

Importanti indirizzi operativi sono stati forniti nel corso dell'ultimo anno anche in materia di sorveglianza sanitaria e di accertamenti domiciliari medico/legali richiesti dai datori di lavoro per i casi di infortunio sul lavoro e malattia professionale. Il riferimento è rispettivamente al decreto n. 16750 del 21 dicembre 2017 e al decreto n. 1697 del 9 febbraio 2018 della Regione Lombardia, e al messaggio dell'INPS n. 3265 del 9 agosto 2017.

Novità anche in materia di benefici pensionistici per i lavoratori pubblici o privati che svolgono attività lavorative particolarmente faticose e pesanti, definite usuranti, introdotte dalla Legge di Bilancio del 2017 (legge n. 232 2016) e dalla legge di bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017 n. 205). Per quanto riguarda le novità introdotte dalla legge di bilancio del 2017 sono stati forniti dei chiarimenti dall'INPS con la nota di marzo 2017 e la circolare n. 90 del 24 maggio 2017. Mentre a completamento delle disposizioni in materia della legge di bilancio 2018 è stato emanato il decreto del 5 febbraio 2018.

Un'importante innovazione è altresì rinvenibile nella sentenza n. 16601 del 5 luglio 2017 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che hanno riconosciuto la compatibilità con l'ordinamento italiano dell'istituto, di origine anglosassone, dei danni puntivi.

Infine, in tema di inserimento lavorativo delle persone con disabilità con il decreto del 6 febbraio 2018 è stata costituita, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, dando così attuazione all'articolo 10 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Sempre in riferimento reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro l'INAIL, con la circolare n. 30 del 25 luglio 2017, ha ampliato il raggio d'azione del Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro – approvato con la determinazione presidenziale 11 luglio 2016 n. 258 - estendendo le misure in esso previste anche alle nuove assunzioni.

Prevenzione incendi

La prevenzione incendi ha una funzione di preminente interesse pubblico diretta a conseguire, secondo criteri applicativi uniformi sul territorio nazionale, gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente. Essa si esplica in ogni ambito lavorativo caratterizzato dall'esposizione al rischio di incendio.

Nel contesto nazionale nel 2017 la prevenzione antincendio è stata oggetto di specifici interventi normativi riguardanti sia le modalità della formazione e del relativo aggiornamento, sia modifiche alla normativa tecnica afferente a diversi settori di attività.

Di particolare interesse normativo sono state le misure preventive antincendio inerenti ai contenitori-distributori di carburanti. In tal senso i decreti del Ministro dell'Interno del 22 novembre 2017 e del 10 maggio 2018 relativi ai contenitori-distributori ad uso privato per l'erogazione di carburante liquido di categoria C; il decreto del Ministero dell'interno del 27 dicembre 2017; la c.d. legge di delegazione europea 2016-2017; il decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 maggio 2017; il decreto del Ministero dell'Interno del 20 aprile 2018, il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, 18 maggio 2018 e la nota del 21 giugno 2017 n. 8482 del Ministero dell'Interno, dipartimento dei vigili del fuoco.

In tema di norme tecniche è stato invece emanato il decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2017, con il quale sono state approvate le norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche.

In riferimento agli edifici e ai locali scolastici è stato anche emanato il decreto del 21 marzo 2018 recante indicazioni programmatiche per l'adeguamento antincendio per locali adibiti a scuole di qualsiasi tipo, ordine e grado, nonché agli edifici e ai locali adibiti ad asili nido.

Collegata al tema della prevenzione incendi in ambito scolastico è la circolare del 23 marzo 2018 per mezzo della quale il Ministero dei Trasporti e il Ministero dell'Interno hanno risposto ai numerosi quesiti sulla tematica della dotazione di estintori portatili su autobus e scuolabus.

La prevenzione incendi nell'ultimo anno è stata altresì oggetto di attenzione del Legislatore regionale e della prassi amministrativa. In tal senso rispettivamente: il decreto del Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano del 27 febbraio 2017 n. 5 recante modifiche al regolamento sulla prevenzione incendi e sull'installazione e conduzione degli impianti termici; le note del Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Ministero dell'Interno n. 8805 del 26 giugno 2017, n. 16177 del 30 novembre e n. 11197 del 14 agosto 2018; la circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) n. 1 del 11 gennaio 2018 con la quale sono state fornite indicazioni operative sulla corretta applicazione dell'articolo 34, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 relativo allo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di primo soccorso, prevenzione incendi e di evacuazione.

Non sono mancate anche linee guida afferenti la prevenzione incendi di alcuni settori di attività. Precisamente il Ministero dell'Interno con la nota n.12622 del 26 settembre 2017 ha reso note le Linee guida di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle attività di frantoio oleario – oleificio. Mentre con la circolare del 18 luglio 2018 n. 18 il Ministero dell'Interno ha aggiornato le Linee guida per l'individuazione delle misure di contenimento del rischio in manifestazioni pubbliche con peculiari condizioni di criticità.

Infine, sul sito dei Vigili del Fuoco è stato pubblicato a settembre 2017 il volume Gli incendi di natura elettrica, realizzato a cura del Nucleo Investigativo Antincendi di Roma (NIA).

In merito al Corpo nazionale dei vigili del fuoco è doveroso evidenziare che nel d.lgs. n. 97 del 29 maggio 2017 - recante modifiche al d.lgs. 139/2006, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale VV.F., nonché al d.lgs. 217/2005, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale VV.F. - ci sono svariati richiami alle disposizioni del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro attinenti al tema della prevenzione incendi.

A livello europeo il Legislatore ha invece disciplinato la reazione al fuoco di prodotti da costruzione, quali i prodotti di legno lamellare incollato e i prodotti di legno massiccio strutturale giuntato a dita attraverso il regolamento delegato (UE) 2017/1227. Diversamente, il regolamento delegato (UE) 2017/1228 ha riguardato le condizioni di classificazione degli intonaci esterni ed interni e delle malte per intonaci in rapporto alla relazione al fuoco.

Anche la normativa tecnica è più volte intervenuta in materia. In particolare, la norma UNI EN 1364-5:2017, pubblicata il 27 luglio 2017, specifica un metodo per determinare la resistenza al fuoco delle griglie di ventilazione (ATG), mentre lo standard ISO/TS 7240-29: 2017 sui rilevatori video di incendio (c.d. video fire detectors - VFD) fissa i requisiti, i metodi di prova e i criteri di prestazione per garantire apparecchiature video più efficienti e affidabili.

Il lavoro marittimo

L'azione esterna dell'Unione europea ha recentemente visto l'adozione e la ratifica, attraverso i propri Stati membri, del Protocollo del 2010 della Convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (Convenzione HNS), con le decisioni (UE) 2017/769 e 2017/770. Le previsioni sono volte a garantire un risarcimento adeguato, tempestivo ed efficace delle persone vittime di danni causati da uno sversamento di sostanze pericolose e nocive trasportate in mare, colmando una rilevante lacuna nel diritto internazionale riguardo la responsabilità nel trasporto marittimo.

Rimanendo sul piano internazionale, l'8 giugno 2017 sono entrate in vigore le modifiche apportate alla Convenzione ILO n. 185 sui documenti d'identità dei marittimi del 2003 riguardo l'emissione del nuovo documento d'identità dei marittimi.

In ambito europeo, il 15 novembre 2017 sono state approvate tre direttive concernenti la sicurezza delle navi da passeggeri: la direttiva (UE) 2017/2108, la direttiva (UE) 2017/2109, la direttiva (UE) 2017/2110. La prima ha modificato la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e alle norme di sicurezza per le navi da passeggeri, la seconda è relativa alla raccolta e alla gestione delle informazioni esatte e tempestive sul numero o l'identità delle persone a bordo di una nave, modificando le direttive 98/41/CE e 2010/65/UE. La terza ha infine aggiornato la normativa relativa al sistema di ispezioni obbligatorie, modificando la direttiva 2009/16/CE e abrogando la direttiva 1999/35/CE.

Per di più, la nuova direttiva (UE) 2017/2397 ha disciplinato il riconoscimento delle qualifiche professionali nel settore della navigazione interna, stabilendo i requisiti minimi di formazione e certificazione per i conduttori di

nave e i timonieri, il tempo di navigazione e la sua verifica, l'idoneità medica e i requisiti essenziali di competenza. Il 23 gennaio 2018 è stato inoltre attuato attraverso la direttiva (UE) 2018/131 l'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF), in relazione al sistema di garanzia finanziaria. L'accordo conforma l'ordinamento europeo alla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 (CLM), così come modificata dalla Conferenza internazionale del lavoro dell'11 giugno 2014. Riguardo la Convenzione, nel giugno 2018 la 107sima Conferenza internazionale del lavoro ha approvato gli emendamenti al Codice della stessa riguardo le tutele garantite al marittimo prigioniero a bordo o fuori dalla nave a seguito di atti di pirateria o di rapina a mano armata contro navi.

Ulteriori interventi legislativi europei hanno riguardato le etichette elettroniche per l'equipaggiamento marittimo: il regolamento delegato (UE) 2018/414 ha identificato gli elementi di equipaggiamento marittimo ai quali può essere applicata l'etichetta elettronica, mentre il regolamento di esecuzione (UE) 2018/608 è relativo ai criteri tecnici riferiti a tali etichette elettroniche.

Infine, il regolamento di esecuzione (UE) 2018/773 ha stabilito che i requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza e le norme di prova previste negli strumenti internazionali, di cui alla direttiva 2014/90/UE, si applicano a ciascun elemento dell'equipaggiamento marittimo.

A riprova della necessità di migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei marittimi, una indagine della Cardiff University ha evidenziato l'aumento dei disturbi psichiatrici ed alimentari nei lavoratori marittimi, suggerendo una serie di raccomandazioni per garantire qualità del sonno e del cibo e una organizzazione del lavoro in grado di ridurre la fatica dei lavoratori.

Con specifico riferimento all'ambito nazionale, nell'ultimo anno vari sono stati gli interventi normativi in materia prevenzionistica del settore marittimo, sia sul fronte dell'attuazione della normativa comunitaria, sia in materia di formazione e addestramento del personale marittimo.

Nel dettaglio, in merito all'attuazione della normativa comunitaria, con la legge del 25 ottobre 2017 n. 163 (c.d. legge di delegazione europea 2017) il Governo è stato delegato a recepire alcune direttive europee e ad attuare altri atti dell'Unione europea, tra cui la direttiva (UE) 2015/1794 per quanto riguarda i marittimi, e la direttiva (UE) 2016/844 relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, a cui è stata data attuazione con il d.lgs. n. 25/2008.

Mentre, con la legge del 20 novembre 2017 n. 167 (c.d. legge europea 2017) è stata prevista una modifica in materia di norme sanitarie per la gente di mare.

Sempre in tema di recepimento della normativa comunitaria del settore marittimo è stato emanato il DPR del 20 dicembre 2017 n. 239, recante il regolamento di attuazione della direttiva 2014/90/UE del 23 luglio 2014 sull'equipaggiamento marittimo, che abroga la direttiva 96/98/CE.

Sugli equipaggiamenti marittimi sono state altresì fornite, dal Ministero dello Sviluppo Economico con la circolare n. 2 del 15 maggio 2017, delle indicazioni applicative in merito alle novità contenute nel Regolamento di esecuzione della Commissione europea 2017/306 del 6 febbraio 2017.

Invece, con la circolare 21 maggio 2018 n. 141 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha fornito chiarimenti sui requisiti da rispettare per installazione a bordo degli apparati radiotelefonici per comunicazioni in ambienti ad atmosfera esplosiva, apparati per squadre antincendio a bordo di navi, apparati per comunicazioni durante operazioni di bunkeraggio.

Sulla scia dei numerosi provvedimenti emanati nel 2016, il lavoro marittimo ha continuato ad essere nel 2017 oggetto di specifici interventi normativi in materia di formazione e addestramento del personale marittimo, in attuazione di quanto disposto dal d.lgs. n. 71/2015. Infatti, a norma del richiamato d.lgs. n. 71/2015 i programmi e le modalità di svolgimento dei corsi della "gente di mare" devono essere disciplinate, in conformità con i requisiti e le opzioni previste dalla Convenzione STCW, da appositi decreti ministeriali. In questo contesto sono stati emanati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: il decreto del 2 maggio 2017 con il quale è stato istituito il corso di sopravvivenza e salvataggio per il personale marittimo; il decreto del 2 maggio 2017 che ha istituito i corsi antincendio di base e antincendio avanzato per il personale marittimo inclusa l'organizzazione antincendio a bordo delle navi petroliere, chimichiere e gasiere; il decreto n. 875 del 16 novembre 2017 con il quale è stato istituito il corso di formazione e addestramento per il personale marittimo in servizio su navi soggette al Codice IGF; il decreto direttoriale del 28 giugno 2017 - recante disposizioni per il riconoscimento dei diplomi di secondo ciclo rilasciati dagli Istituti tecnici ad indirizzo trasporti e logistica opzioni conduzione del mezzo navale e conduzione apparati e impianti marittimi, per accedere alle figure di allievo ufficiale; il decreto dell'11 luglio 2017 con il quale è stata disciplinata la prova per il rilascio della dispensa al lavoratore marittimo per lo svolgimento di una determi-

nata funzione in caso di straordinaria necessità; il decreto del 4 maggio 2017 recante l'aggiornamento dei programmi del corso di formazione per il conseguimento delle competenze di livello direttivo per gli ufficiali di coperta e di macchina di cui al decreto 4 dicembre 2013; il decreto del 7 febbraio 2018 che ha ulteriormente aggiornato i programmi del corso di formazione per il conseguimento delle competenze di livello direttivo per gli ufficiali di coperta e di macchina di cui al decreto 4 dicembre 2013, sostituendo gli allegati A e B del citato decreto del 4 maggio 2017 con dei nuovi allegati; il decreto del 5 giugno 2018 con il quale è stato istituito il corso di formazione e di addestramento di base ed avanzato per gli ufficiali di navigazione in servizio su navi che operano in acque polari e soggette al relativo codice (Polar Code).

È opportuno rilevare che, oltre ai citati interventi normativi in materia di formazione e addestramento del personale marittimo, l'interesse per la sicurezza e la salute degli operatori del settore ha portato anche ad interventi normativi nazionali e in ambito regionale, nonché alla pubblicazione di una circolare e di un documento dell'INAIL. Il riferimento è al decreto ministeriale del 27 aprile 2018 recante l'elenco delle attività lavorative a bordo delle navi o delle unità (di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 271/1999) alle quali è vietato adibire i minori di anni diciotto; alla deliberazione n. 432 del 2 maggio 2017 della Giunta della Regione Marche, con la quale il settore della pesca è stato incluso tra i comparti produttivi a cui dare priorità di intervento; alla circolare n. 6 del 18 gennaio 2018 tramite la quale l'INAIL ha comunicato la sospensione dell'applicazione degli sgravi contributivi alle imprese che esercitano la pesca costiera e la pesca nelle acque interne e lagunari; e al documento edito INAIL Uso eccezionale di attrezzature di sollevamento materiali. Modalità operative per l'accesso degli operatori alla stiva delle navi.

Tuttavia nonostante la citata produzione normativa, restano ancora in attesa di emanazione i decreti, richiamati nell'articolo 3 del d.lgs. 81/2008, che dovranno dettare le disposizioni necessarie a consentire il coordinamento della disciplina del d.lgs. 81/2008 con la normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi, in ambito portuale, per il settore delle navi da pesca.

L'attività ispettiva

L'assetto complessivo dell'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro non è cambiato in seguito all'istituzione, per opera del d.lgs. n. 149/2015, dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), divenuto operativo dal 1 gennaio 2017.

La sua principale funzione risiede nel coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria.

L'INL ha pertanto il compito di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento e di dettare le linee di condotta, e le direttive di carattere operativo, per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso INPS e INAIL.

Al fine di chiarire i profili logistici, di coordinamento e di programmazione del personale ispettivo l'INL ha diramato le seguenti circolari e note amministrative: nota del 27 marzo 2017 n. 103, nota del 13 aprile 2017 n. 120/201/RIS; nota del 26 maggio 2017 n. 4687.

L'Ispettorato ha anche siglato due protocolli di intesa, rispettivamente con l'INPS e con l'INAIL, con i quali ha disciplinato la collaborazione istituzionale con i due enti, finalizzata a salvaguardare la continuità dell'attività di vigilanza ispettiva e garantirne un efficace svolgimento.

Inoltre, con il decreto direttoriale n. 263 dell'8 giugno 2018 è stato istituito presso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) l'Organismo paritetico per l'innovazione con la finalità di attivare stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo.

A conclusione del suo primo anno di attività l'INL ha presentato il Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale anno 2017, nel quale è stato illustrato l'esito dell'attività di vigilanza svolta nel corso del 2017. Con specifico riferimento alla vigilanza in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dalla lettura del rapporto emerge che la stessa nell'anno 2017, nei settori di competenza dell'INL (principalmente edilizia), ha interessato n. 22.611 aziende, sono state contestate n. 36.263 violazioni prevenzionistiche, di cui 28.364 penali e 7.899 amministrative. Per quanto riguarda il tasso di irregolarità delle aziende ispezionate lo stesso si attesta al 77,09% con un numero di aziende irregolari pari n. 17.580 a fronte di n. 22.805 accertamenti definiti.

In riferimento al d.lgs. n. 81/2008, nel rapporto è stato precisato che il 55% delle violazioni contestate riguarda il mancato rispetto degli obblighi contenuti nel Titolo IV (Cantieri temporanei o mobili), mentre il 37% riguarda il mancato rispetto degli obblighi contenuti nel Titolo I, e il rimanente 8% il mancato rispetto degli obblighi contenuti negli altri titoli.

Con un comunicato stampa dell'8 febbraio 2018 l'INL ha, altresì, indicato il lavoro nero, il caporalato, la logistica, le false cooperative e i tirocini, tra i settori prioritari di intervento per la vigilanza in materia lavoristica e previdenziale-assicurativa che verrà svolta nel 2018, con la finalità di potenziare il contrasto dei fenomeni del lavoro sommerso ed irregolare e la lotta all'evasione ed elusione contributiva. Quanto detto ha trovato conferma nel Documento di programmazione della vigilanza per il 2018.

Proprio in merito all'attività di vigilanza per il 2018 l'INL, a luglio 2018, ha reso noti gli esiti dell'attività di vigilanza relativi al semestre gennaio-giugno 2018. Per quanto concerne la vigilanza lavoristica è stata segnalata una percentuale pari al 65% di fenomeni di irregolarità in materia di rapporti di lavoro, e fenomeni pari addirittura all'82% in materia di vigilanza tecnica (salute e sicurezza sul lavoro).

Al fine di incentivazione il personale di ruolo dell'INL e favorire iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con il decreto del 6 marzo 2018, ha disposto la riassegnazione al bilancio dell'INL delle somme derivanti dalle sanzioni amministrative (ex art. 14, comma 1, lettera d, DL n. 145/2013) sino al limite massimo di 10 milioni di euro.

Sempre in materia di sanzioni l'INL con il decreto direttoriale del 6 giugno 2018 n. 12 ha disposto la rivalutazione delle sanzioni concernenti violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. In seguito alla pubblicazione del richiamato decreto direttoriale n. 12/2018 l'INL ha altresì diramato la circolare del 22 giugno 2018 con la quale ha fornito delle indicazioni operative per il personale ispettivo.

La materia degli accertamenti delle violazioni delle norme prevenzionistiche è stata altresì oggetto di normazione da parte del Legislatore regionale. In tal senso, con la determinazione direttoriale del 9 marzo 2017 n. 159 la Regione Piemonte ha approvato le procedure per l'accertamento degli adempimenti relativi alla formazione alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008. Mentre con la delibera del 19 giugno 2017 n. X/6734 la Regione Lombardia ha definito le metodologie per la pianificazione e per lo svolgimento delle ispezioni ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 105/2015 presso gli stabilimenti di soglia inferiore soggetti agli artt. 13 e 14 del d.lgs. 105/2015, anche in termini tariffari, nonché la contestuale approvazione dello schema di convenzione con la direzione regionale vigili del fuoco della Lombardia e Arpa Lombardia per l'esecuzione delle ispezioni medesime.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro nell'ultimo anno ha anche emesso una serie di provvedimenti interpretativi in materia ispettiva e sanzionatoria.

Ovvero: la nota n. 5617/2017 con la quale sono stati forniti chiarimenti sulle verifiche afferenti cooperative e società che forniscono ai propri utenti servizi di assistenza alla persona ed eventuali risvolti in tema di somministrazione illecita di manodopera; la nota n. 4833/2017 avente ad oggetto la corretta applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 136/2016 nelle ipotesi in cui il distacco dei lavoratori effettuato nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi coinvolga una pluralità di operatori economici, ovvero l'impresa straniera distaccante, il soggetto distaccatario e il destinatario finale della prestazione.

Tale intervento chiarificatore sul distacco dei lavoratori fornisce l'occasione per illustrare brevemente la nuova direttiva (UE) 2018/957, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi; inoltre, la circolare n. 3/2017 recante specifiche indicazioni in ordine all'applicazione della disposizione prevista dall'art 1, comma 1175 della legge n. 296/2006 e relativa al corretto esercizio dell'azione di vigilanza per il recupero dei benefici normativi e contributivi; la circolare n. 3 del 12 ottobre 2017 che ha fornito indicazioni operative anche sulle sanzioni da applicare in caso di omessa sorveglianza sanitaria; la circolare n. 3 del 25 gennaio 2018 sulla mancata applicazione dei contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e le relative attività di vigilanza; la circolare n. 4/2018 con la quale l'INL ha fornito ai propri ispettori alcuni chiarimenti in merito alla possibilità degli Enti bilaterali di certificare i contratti di lavoro; le note n. 5546/2017 e n. 6210/2017 sul provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale; la circolare n. 2/2018 con la quale ha reso noti alcuni orientamenti per le attività di vigilanza con riferimento a quanto previsto nella Legge di Bilancio 2018; la circolare n. 7 del 29 marzo 2018 con cui ha fornito indicazioni operative a tutto il personale ispettivo sui contratti di rete distacco e codatorialità; la circolare n. 49 del 15 marzo 2018 con la quale ha fornito delle precisazioni in merito alla problematica concernente le violazioni delle disposizioni di cui all'art. 14 d.lgs. n. 81/2015 ed in particolare del divieto di stipula del contratto di lavoro intermittente in assenza della valutazione dei rischi; la circolare n. 50 del 15 marzo 2018 recante precisazioni al personale ispettivo in materia di collaborazioni rese dai familiari nell'impresa artigiana, agricola o commerciale ai fini dell'assoggettamento al relativo regime previdenziale; la circolare n. 302 del 18 giugno 2018 con la quale ha fornito indicazioni operative sul rilascio dei provvedimenti autorizzativi all'uso di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori; la circolare n. 11 del 26 luglio 2018 con cui ha fornito chiarimenti in

merito alla circolare del MLPS n. 37/12552 del 10 luglio 2014, riguardante la sentenza della Corte Cost. n. 153/2014 in materia di sanzioni sull'orario di lavoro.

Infine, chiarimenti interpretativi attinenti allo svolgimento dell'attività ispettiva sono altresì pervenuti dalla Commissione per gli interpelli con l'interpello n. 2/2018.

Appalti e decreto correttivo del nuovo Codice dei contratti pubblici

A seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 50/2016 (c.d. Nuovo Codice degli Appalti) la disciplina dei contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori, aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione, è stata profondamente modificata.

Tuttavia durante il primo anno di vigenza del richiamato d.lgs. n. 50/2016 sono emerse numerose criticità interpretative ed applicative, per ovviare alle quali è stato emanato il d.lgs. n. 56/2017 (c.d. decreto correttivo del nuovo Codice dei contratti pubblici).

Il provvedimento - entrato in vigore il 20 maggio 2017 - è suddiviso in 131 articoli, che hanno introdotto molteplici novità nell'ambito dei contratti pubblici, a seguito delle quali l'ANAC ha revisionato alcune delle proprie linee guida attuative del d.lgs. n. 50/2016.

Con specifico riferimento alla materia della salute e sicurezza sul lavoro, il d.lgs. n. 56/2017 in relazione al costo della manodopera, ha precisato che per i contratti di lavori e servizi, i costi della manodopera devono essere individuati dalla stazione appaltante in fase di progetto, ai fini della determinazione dell'importo a base d'asta. Inoltre i costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso.

Un'altra modifica di rilievo in materia di sicurezza sul lavoro apportata dal d.lgs. n. 56/2017 al Codice dei contratti pubblici è ravvisabile nell'art. 60 che ha novellato il comma 10 dell'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016, riguardante gli oneri per la sicurezza.

Il d.lgs. n. 56/2017 ha anche modificato l'art. 111, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, in attuazione del quale è stato emanato il decreto ministeriale n. 49 del 7 marzo 2018. Quest'ultimo provvedimento ha adottato il Regolamento recante: Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione, in cui sono ravvisabili dei riferimenti alla materia della salute e sicurezza sul lavoro.

In riferimento al d.lgs. n. 50/2016 e alle linee guida ANAC n. 3 recanti nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni (RUP), l'INAIL ha emanato la circolare n. 29/2017, contenente gli indirizzi operativi in base ai quali le stazioni appaltanti dell'Istituto devono individuare i soggetti a cui affidare i compiti propri del RUP e i compiti propri delle altre figure coinvolte nelle diverse fasi del procedimento contrattuale.

Un altro aspetto legato alle attività lavorative nei cantieri temporanei e mobili sul quale si è soffermato in particolare il Legislatore regionale è la prevenzione del rischio di caduta dall'alto, che è sicuramente annoverabile tra le principali modalità di accadimento degli infortuni, soprattutto nel settore edile. In tal senso la Regione Campana ha emanato la legge n. 31 del 20 novembre 2017, con la quale ha novellato la legge regionale 27 febbraio 2007 n. 3 aggiungendogli l'art. 53-bis, che ha previsto tipologie di interventi e misure di prevenzione e protezione al fine di prevenire i rischi di infortunio a seguito di caduta dall'alto.

Anche nel versante europeo è intervenuta la decisione delegata (UE) 2018/771 che ha prescritto il sistema applicabile per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione dei dispositivi di ancoraggio utilizzati per lavori di costruzione e destinati a prevenire o impedire le cadute delle persone dall'alto.

Le cadute dall'alto sono state anche oggetto di trattazione di alcune pubblicazioni edite INAIL, quali: il pieghevole dal titolo Il sistema di sorveglianza Infor.MO degli infortuni mortali e gravi: schede informative; il volume I ponteggi metallici fissi di facciata; il volume I parapetti di sommità dei ponteggi - Possibile impiego come protezione collettiva per lo svolgimento delle attività in copertura. 2018. Inoltre, nel volume PLE nei cantieri l'INAIL ha affrontato il tema della sicurezza nei cantieri temporanei e mobili in relazione alla prevenzione dei rischi derivanti dall'utilizzo delle piattaforme di lavoro mobili in elevato, tra cui quello di caduta dall'alto.

In riferimento ai ponteggi con la Circolare n. 10 del 28 maggio 2018 del MLPS sono state fornite le istruzioni per il rinnovo delle autorizzazioni alla costruzione e all'impiego di ponteggi, ai sensi dell'art. 131, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008.

Alcuni aspetti prevenzionistici nei cantieri temporanei e mobili sono stati oggetto di disposizioni tecniche, sia a livello nazionale che regionale, nonché di chiarimenti operativi. In tal senso: il d.lgs. n. 106 del 16 giugno 2017 recante Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 305/2011, che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la direttiva

89/106/CEE; la deliberazione n. 431/2017 con la quale la Giunta della Regione Marche ha disposto che la notifica preliminare di avvio dei lavori nei cantieri, in base all'art. 99 del d.lgs. n. 81/2008, può essere effettuata online; l'interpello n. 1/2018 e la circolare n. 6/2018 dell'INL.

Infine, a seguito dell'emanazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 5 luglio 2017, l'INPS con la circolare n. 129/2017 ha riepilogato la normativa che regola il beneficio della riduzione dei contributi previdenziali per i datori di lavoro del settore edile, fornendo altresì indicazioni operative in merito.

SEZIONE I

L'evoluzione dell'andamento di infortuni e malattie professionali nel primo decennio di vigenza del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro

CAPITOLO I

CONGIUNTURA ECONOMICA E DINAMICA INFORTUNISTICA NEL DECENNIO DELLA CRISI (2008 – 2017)

SOMMARIO: - 1. Premessa. - 2. La congiuntura economica. – 3. I riflessi sulle famiglie. – 4. I riflessi sulla condizione femminile. – 5. Crisi economica e infortuni sul lavoro. – 6. Le malattie professionali non risentono della crisi

1. Premessa

Non è facile individuare, analizzare e poi interpretare le principali linee di fondo che caratterizzano l'evoluzione del fenomeno infortunistico nel corso di un periodo storico di medio – lungo termine. Parlare di infortuni sul lavoro, infatti, non può prescindere dal parlare dell'andamento economico, dell'evoluzione del quadro normativo sul versante della sicurezza e di tutte le varie trasformazioni di natura sociale che hanno delineato il contesto di riferimento del Paese in questi anni.

Abitualmente, quando ci si riferisce ad uno scenario di sviluppo sociale “normale” o ad un tranquillo periodo di congiuntura economica favorevole, bisogna comunque sempre cogliere i riflessi negativi che, come il rovescio di una medaglia, si accompagnano ad ogni intervento sulla sfera produttiva. Se è indubbio, infatti, che la crescita dell'occupazione e dei salari reali, la maggiore disponibilità di beni di consumo, le migliorate condizioni di vita e di salute sono benefici direttamente collegati al progresso economico, è altrettanto vero però che l'evolversi del modello di sviluppo ha prodotto anche effetti negativi; tra i quali, la degradazione dell'ambiente, l'inquinamento e, appunto, la nocività del lavoro rappresentano gli aspetti più evidenti e preoccupanti. I fatti, anche recenti, che hanno insanguinato le nostre fabbriche e i nostri cantieri, suonano come una tragica conferma di una realtà sociale molto differenziata in cui, accanto all'alta tecnologia di un terziario supertecnologico, convive un mondo del lavoro ancora “pre-capitalistico” con i malesseri che tutti conosciamo e che vanno dallo sfruttamento, al lavoro nero, al caporalato fino all'assenza di un sistema compiuto di garanzie e di tutele. A questo quadro si aggiunga poi il fatto che la ristrutturazione dell'economia, i processi di innovazione particolarmente intensi in certi settori hanno ridotto ma non hanno eliminato la piaga degli infortuni sul lavoro, anzi negli stessi settori ad alto tasso di tecnologia si sono generate spesso situazioni prima sconosciute, come i fenomeni di *stress* o di *mobbing* dannosi alla salute ed all'equilibrio psicofisico dei lavoratori.

Quando poi il periodo cui ci si riferisce non è affatto “normale”, ma addirittura patologico sotto svariati aspetti, allora lo scenario cambia completamente e l'analisi storica si complica ulteriormente dovendo fare i conti con altre e ben più intricate tipologie di fattori.

Ed è appunto il caso del sintetico percorso storico che intendiamo proporre in questa sede, partendo dal **2008**, anno in cui è esplosa nel nostro Paese **la più lunga e profonda crisi economica che l'Italia repubblicana abbia mai conosciuto**, con ricadute rovinose su PIL, produzione, occupazione, reddito e potere di acquisto delle famiglie e altri “danni collaterali”.

Paradossalmente, però, la stessa crisi economica ha prodotto anche concreti e prolungati effetti “benefici” sul fronte infortunistico, in virtù della inevitabile contrazione della produzione e del monte lavoro (sia in termini di occupati che di ore lavorate) e la conseguente riduzione dell'esposizione al rischio d'infortunio e quindi della platea degli infortunati.

Per altro verso, il 2008 rappresenta anche l'anno del “**Testo Unico della Sicurezza sul lavoro**” (d.lgs. 81/2008) che ha segnato una pietra miliare nel campo della tutela antinfortunistica dei lavoratori, anche se è ancora in fase di completa attuazione

Ed ancora, sempre al 2008 risale l'emanazione della nuova “Tabella delle malattie professionali” (D.M. 22/07/2008) che ha avuto, tra gli altri, il grande merito di aver dato l'avvio, in maniera quasi impetuosa, al processo di emersione di quel fenomeno endemico di sottodenuncia delle cosiddette “malattie sommerse” che fino ad allora aveva caratterizzato il nostro Paese.

In definitiva, sulla base dei più recenti dati disponibili presso le principali fonti informative (ISTAT e INAIL in primis) si cercherà di fornire una rappresentazione, necessariamente sintetica ma al tempo stesso il più possibile articolata, dei processi che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'economia, della società e del fenomeno infortunistico nel decennio appena trascorso.

2. La congiuntura economica

Come già detto, esattamente dieci anni fa, quasi sul finire del 2008, l'Italia venne travolta da una grave crisi economica di dimensioni mondiali. Una crisi che, notoriamente, fu sì “importata”, determinata cioè da fattori esterni provenienti da altri Paesi, ma è altrettanto noto che questi fattori agirono solo da innesco ad una crisi strutturale strisciante che stava indebolendo l'economia nazionale già a partire dai primi anni 2000.

Eppure, con lo scoppio della crisi finanziaria internazionale del 2007 il sistema finanziario italiano aveva retto abbastanza bene poiché le banche italiane erano relativamente poco internazionalizzate ed avevano in portafoglio una modesta quantità di titoli “tossici”. Ma l'anno successivo, nel settembre 2008, ci fu il fallimento della Lehman Brothers e le immagini dei dipendenti della banca d'affari americana che abbandonavano i propri uffici alla spicciolata fecero il giro del mondo. Queste immagini sottolineavano il momento più acuto della crisi finanziaria, ma lasciavano anche presagire il contagio della crisi alle economie reali di quasi tutti i paesi occidentali attraverso una generale diminuzione degli investimenti, del reddito disponibile e dei consumi.

A partire da quell'anno, infatti, gli effetti della crisi sull'economia italiana sono stati devastanti.

Già nel 2008 il **Pil** entra in terreno negativo (-1,1%) per sprofondare a -5,5% nell'anno successivo portando il Paese dalla “stagnazione” a quella che, in presenza di almeno due trimestri consecutivi di crescita negativa, viene tecnicamente definita “recessione”. Dopo un biennio di lieve ripresa, una seconda e più pesante ricaduta si ripresenta negli anni 2012 (Pil a -2,8%) e 2013 (-1,7%) che rappresentano il periodo sicuramente più nero di tutto il decennio. Dal 2014 si sono iniziati ad intravedere i primi timidi segnali di ripresa evidenziati da una lenta ma incoraggiante crescita del Pil che finalmente nel 2017 sembra essersi definitivamente rafforzata e consolidata. Secondo le rilevazioni definitive dell'ISTAT, il Pil del nostro Paese è cresciuto nel 2017 dell'1,5%; si tratta certamente di un segnale molto positivo anche se in colpevole ritardo rispetto al resto del mondo. Il livello del Pil italiano risulta, infatti, ancora inferiore di oltre il 5% rispetto a quello del 2008: il nostro è l'unico Paese del G7 ad aver registrato, nel corso di questo decennio, una flessione reale del Pil, mentre in altri Paesi, come la Spagna, il recupero è praticamente completato, mentre Francia e Germania segnano progressi rispettivamente di circa il 5% e il 10% rispetto all'inizio crisi.

A pagare il prezzo più elevato è stata l'industria, in particolare quella manifatturiera, che è stata la grande vittima della crisi di questo periodo; questo è avvenuto non solo nel nostro Paese, ma da noi il tracollo ha assunto proporzioni impressionanti.

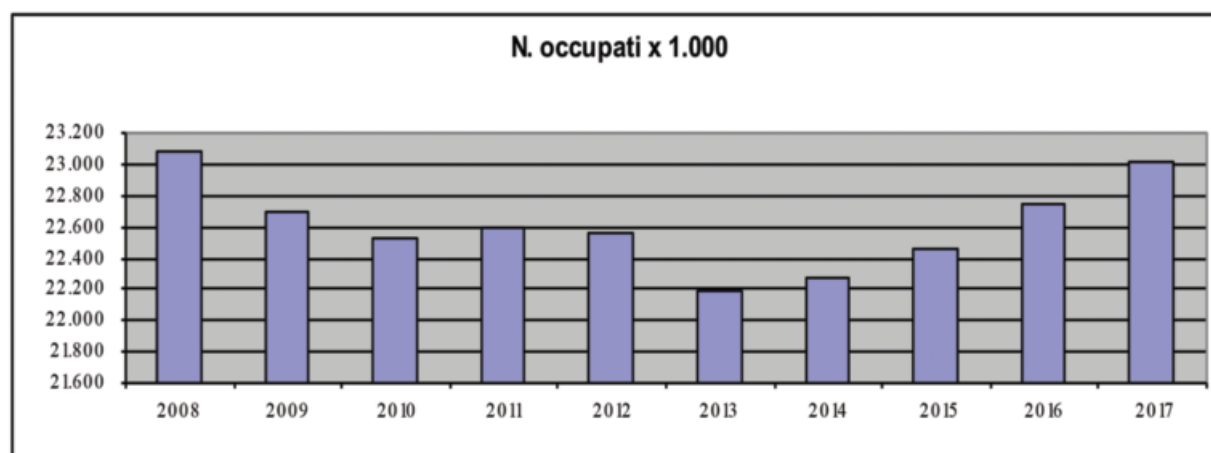
L'indice della **Produzione industriale**, in un intreccio perverso con l'andamento del Pil, ha fatto immediatamente segnare un -3,2% già nel 2008 ed un pesantissimo -18,7% nell'anno successivo; sempre in linea con l'evoluzione del Pil, gli anni 2010 (+6,9%) e 2011 (+0,4) segnano un breve quanto illusorio progresso della produzione, per ritornare sotto la parità nei tre anni successivi. In leggero ritardo rispetto al Pil, l'indice della produzione industriale inizia a dare incoraggianti segnali di risveglio solo nel 2015 (+1,8%) e nel 2016 (+1,7%), per rafforzarsi ulteriormente nel 2017 con un balzo di ben +3,0%. Fanno da traino alla ripresa industriale i beni strumentali con un significativo +9,2%, i beni intermedi (+5,7%) e i beni di consumo (+5,5%). Tra i settori di attività, spiccano prepotentemente quelli della Fabbricazione di macchinari e attrezzature (+15,6%), della Riparazione e installazione di macchinari e attrezzature (+12,1%) e della Metallurgia e prodotti in metallo (+10,1%); vanno molto bene anche la Fabbricazione di mezzi di trasporto e le Industrie alimentari, bevande e tabacco. Diminuzioni si registrano invece nei settori della Fabbricazione di apparecchiature elettriche e computer, prodotti di elettronica e ottica, e di apparecchi, le Industrie tessili, abbigliamento, pelli e accessori e l'Industria estrattiva

Il progressivo indebolimento della dinamica dell'attività economica, particolarmente significativa per le attività industriali e manifatturiere, si è associata inevitabilmente a una pesante caduta dell'assorbimento di lavoro da parte del sistema produttivo che ha dato luogo ad una fase di calo dell'**Occupazione** che nel 2008 aveva toccato la punta massima di 23,1 milioni di occupati. A partire dal 2009 si inizia una lenta flessione fino al 2013, anno in cui si registra la variazione negativa più elevata di tutto il periodo (-1,7%) ed il valore più basso con circa 22,2 milioni di occupati, quasi un milione in meno rispetto al 2008. I segnali di ripresa degli anni successivi si riflettono positivamente sui livelli occupazionali dando luogo ad una serie lenta ma crescente di incrementi annui: +0,4% nel 2014, +0,8% nel 2015, +1,3% nel 2016 per finire con il +1,2% del 2017 (poco più di 23milioni di occupati) con l'effetto che - rileva l'ISTAT - "il numero di occupati ha superato il livello di 23 milioni di unità, soglia oltrepassata solo nel 2008, prima dell'inizio della lunga crisi". Il tasso di occupazione è salito al 58%, il top dal 2009, ma rimane 0,7 punti al di sotto del picco del 2008. Va detto tuttavia che se la crescita dell'occupazione, in questi ultimi anni, ha riportato praticamente il livello quantitativo a quello ante-crisi, non altrettanto è avvenuto però sul piano qualitativo, in quanto la crescita è stata accentuata solo per le categorie di lavoratori a termine a scapito del lavoro "buono" dei dipendenti a tempo indeterminato e degli autonomi. A ribadirlo è il comunicato diffuso proprio recentemente dall'INPS in cui si legge: "Alla fine del 2017, nel settore privato si registra un saldo tra i flussi di assunzioni e cessazioni registrati nel corso dell'anno pari a +488.000, che riflette dinamiche diverse per le singole tipologie contrattuali: è pari infatti a -117.000 per i contratti a tempo indeterminato, a +58.000 per i contratti di apprendistato, a +10.000 per i contratti stagionali e, soprattutto, a +537.000 per i contratti a tempo determinato".

Variazioni percentuali annue dei principali indicatori macroeconomici (2008-2017)

Anno	PIL	Produzione industriale	Occupazione
2008	-1,1	-3,2	+0,9
2009	-5,5	-18,7	-1,7
2010	+1,7	+6,9	-0,8
2011	+0,6	+0,4	+0,3
2012	-2,8	-6,0	-0,1
2013	-1,7	-3,1	-1,7
2014	-0,3	-1,1	+0,4
2015	+1,0	+1,8	+0,8
2016	+0,9	+1,7	+1,3
2017	+1,5	+3,0	+1,2

Andamento dell'occupazione nel decennio 2008-2017



3. I riflessi sulle famiglie

Come si è visto, gli anni della crisi hanno comportato riflessi particolarmente negativi a livello macroeconomico, ma a risentirne pesantemente sono stati anche le condizioni sociali, economiche e finanziarie delle famiglie italiane, anche se negli ultimi anni, in linea con la ripresa economica, si registrano incoraggianti segni di miglioramento. Originati dalla perdita di posti di lavoro, dalla disoccupazione (soprattutto giovanile) e dalla diffusa precarizzazione del lavoro, altri fattori significativi hanno agito negativamente sullo status sociale e sul benessere delle famiglie. Il fattore più evidente è stato un drastico calo del reddito medio disponibile delle famiglie e del relativo potere di acquisto, con conseguente riduzione dei consumi e della propensione al risparmio.

Più in particolare, dalla fine del 2008 al 2017 (inizio e fine della crisi economica), il **reddito disponibile delle famiglie** in termini nominali è rimasto sostanzialmente invariato, ma questo ha significato una diminuzione di oltre il 10% del loro potere d'acquisto in valore reale. Il calo è stato ininterrotto fino a tutto il 2013, segnando in questo periodo una flessione di quasi il 5%; la situazione è andata progressivamente migliorando negli anni successivi con il +0,4% del 2014 ed il +1,6% del 2015; nel corso del 2016, infine, il reddito disponibile delle famiglie italiane è aumentato dell'1,7%, dato confermato anche per il 2017; +1,7% è la variazione migliore dal 2011, quando si registrò un +2,5%. Percorso pressoché parallelo è stato quello del **potere d'acquisto delle famiglie** che, dopo lunghi anni di flessione, si è ripreso a partire dal 2015 per concludere, nel 2017, con un buon +0,6%, che è tra gli aumenti maggiori registrati dal lontano anno 2001.

La caduta del reddito reale disponibile ha ovviamente influito sulla spesa per i **consumi finali delle famiglie** che ha subito anch'essa una lunga e costante flessione negli anni della crisi, facendo registrare una contrazione del 5% in tutto il periodo 2008-2012 ed una caduta ancora più pesante nel 2013 (-2,5%); nel 2014 si registra una consistente ripresa di circa il 3% che si attenua gradualmente nel 2015 (+2,5%) e nel 2016 (+1,0%) per riprendersi nel 2017 con un balzo del +2,5%. Parallelamente, anche la **propensione al risparmio delle famiglie** italiane si è fortemente ridotta, passando dal 22%, il valore più alto in Europa che il nostro Paese deteneva nel precedente decennio, al 15,2 del 2008 di inizio crisi fino ad appena il 12% nel 2012. La flessione è proseguita inesorabile anche negli anni successivi e nel 2017 – segnala il report dell'ISTAT – la propensione al risparmio, dopo una leggera risalita nei primi trimestri, è scesa al 7,8%, in calo di 0,7 punti rispetto al 2016 e nettamente al di sotto dei limiti record ante crisi.

In definitiva, la crescita del reddito disponibile delle famiglie si è rafforzata e continua a rafforzarsi, e, grazie alla sostanziale stabilità dei prezzi, è aumentato in misura significativa anche il potere d'acquisto delle famiglie; in parallelo è proseguito l'aumento della spesa per consumi e della propensione al risparmio delle famiglie stesse. Ma la crescita del benessere economico, seppure diffusa, si è accompagnata ad un aumento delle disuguaglianze: il reddito, infatti, è cresciuto di più tra le famiglie con livelli reddituali medio – alti rispetto alle altre meno abbienti. In Italia il rapporto tra il reddito totale posseduto dal 20% della popolazione con i redditi più alti e quello del 20% con i redditi più bassi è salito oggi a 6,3, contro una media europea di 5,1.

A rimanere indietro sono soprattutto i giovani, colpiti in misura crescente dal rischio di povertà. Anche il peggioramento dell'indicatore di intensità lavorativa interessa quasi esclusivamente i giovani ed è legato a una persistente difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro, con un effetto di incertezza soprattutto per chi è già uscito dalla famiglia di origine ed è alla ricerca di indipendenza economica. Resta alto, inoltre, il numero di persone in condizione di forte disagio: l'incidenza della povertà assoluta, più che raddoppiata durante la crisi, si è mantenuta su valori elevati ed è ulteriormente aumentata tra i minori.

Ma se molto si è detto su quali conseguenze abbia avuto la crisi in termini economici e sociali non molto spazio è stato riservato agli **effetti negativi sul benessere psicologico** delle persone.

La letteratura scientifica sembra concorde nel dimostrare che maggiore è la disponibilità di risorse economiche, migliori sono i valori di tutti gli indicatori di salute. D'altronde, che la stabilità economica e una condizione lavorativa soddisfacente si associno al benessere psicologico e abbia effetti positivi sulla vita degli individui in termini di autostima e visione del futuro, è un dato non solo assodato dal senso comune ma anche confermato da una serie di studi scientifici.

Nel contesto italiano, un primo elemento per approfondire tale questione deriva dai risultati dello studio dell'ISPO *'Gli italiani e l'impatto percepito della crisi sulla psiche'* condotto nel 2015, secondo il quale la maggioranza della popolazione riteneva che l'aggravarsi della crisi finanziaria avesse contribuito ad accentuare la condizione di disagio psicologico e ad aumentare la diffusione di disturbi psichici. Dai risultati di un analogo studio condotto nella provincia di Modena emerge, tra il 2006 e il 2012, un incremento degli accessi ai Centri di Igiene Mentale, pari al 25% per gli uomini e del 13% per le donne e un aumento diffuso e consistente dell'uso di farmaci antidepressivi.

Si è evidenziato, altresì, come l'essere disoccupato da meno di un anno abbia un effetto psicologico negativo per gli

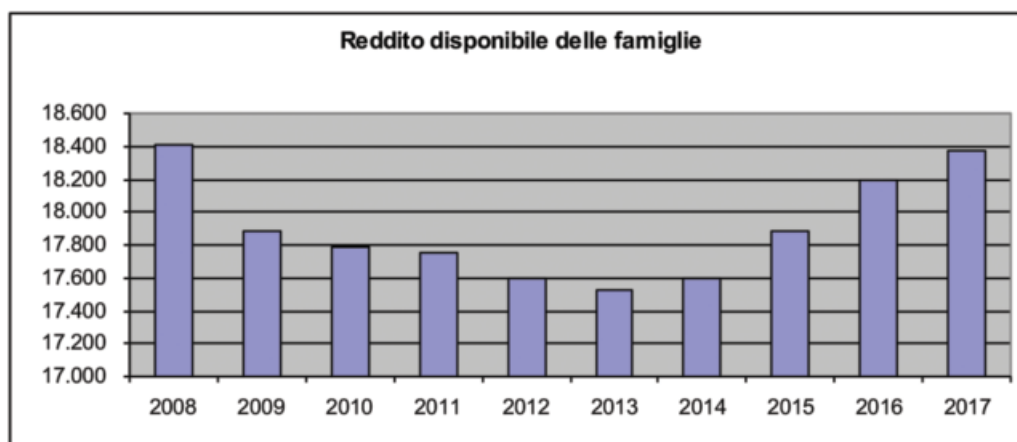
uomini - dato in linea con la letteratura internazionale - mentre la disoccupazione di lungo periodo ha significativi effetti negativi soprattutto sulle donne.

C'è un ultimo aspetto, certamente il più tragico della crisi: **i suicidi**. Secondo una ricerca della Linkus Campus University, dall'inizio della crisi ad oggi più di 700 persone, per l'80% maschi, hanno deciso di togliersi la vita per motivi economici. Il 60% ha tra i 45 e i 64 anni; 44 su 100 sono imprenditori, ma è molto alto anche il numero dei disoccupati (40% del totale).

Principali indicatori di benessere familiare nel decennio 2008-2017

Anno	Reddito disponibile (pro capite)	Consumi medi mensili	Propensione al risparmio (%)
2008	18.409	2.485	15,2
2009	17.878	2.442	14,3
2010	17.789	2.453	12,4
2011	17.750	2.438	12,0
2012	17.594	2.419	9,2
2013	17.524	2.359	9,4
2014	17.594	2.438	9,7
2015	17.880	2.499	9,0
2016	18.191	2.525	8,9
2017	18.370	2.550	7,8

Andamento del reddito delle famiglie nel decennio 2008-2017



4. I riflessi sulla condizione femminile

Al termine della grave crisi economica le differenze di genere risultano diminuite, sia perché le donne hanno migliorato la loro situazione lavorativa, ma soprattutto perché gli uomini hanno peggiorato la loro. Nel lungo periodo di crisi, la "segregazione del mercato del lavoro" è riuscita, in effetti, a proteggere l'occupazione femminile. Tale "segregazione" si configura in una presenza massiccia delle donne in particolari settori dei servizi – compreso il pubblico impiego – e una evidente sotto rappresentazione nei settori dell'industria e delle costruzioni, particolarmente colpiti dagli effetti della crisi e dominati, notoriamente, dalla presenza della componente maschile

La quota di donne occupate, che nel 2008 era pari al 40% del totale, al termine della crisi, nel 2017, è salita al 42%; il tasso di occupazione femminile del 2008, pari a 47,1%, è stato nettamente superato nel 2017 e addirittura ha stabilito il record di tutti i tempi (49,1%). Ha pesato molto in questo fenomeno la maggior disponibilità femminile al part-time, compreso quello involontario.

Anche nella crisi degli anni '90, che fu meno lunga e più concentrata nel tempo, la recessione colpì duramente l'industria e le costruzioni, e anche in quel caso pagarono molto più gli uomini che le donne che persero meno occupazione degli uomini e recuperarono anche prima. Già dal 1995, infatti, ricominciò la crescita dell'occupazione femminile, prima con un ritmo più accentuato, poi più debole, che continuò tuttavia ininterrottamente fino al 2008 con l'arrivo della nuova crisi... Ma le donne hanno potuto usufruire della crescita dell'occupazione in misura territorialmente molto disomogenea. Nel periodo che va dal 1995 al 2008 ci sono state 1 milione 700 mila lavoratrici in più, ma la gran parte della crescita è avvenuta nel Centro Nord, mentre il Sud ha raccolto le briciole, soltanto 300 mila occupate in più. Questo ha contribuito ad accentuare significativamente la già forte divaricazione delle opportunità delle donne del Nord e di quelle del Sud. Basti pensare che nel 2008 le giovani da 25 a 34 anni che lavoravano nel Nord erano il 73,7% del totale delle donne, mentre nel Sud il 37,7%, in pratica la metà. Le donne da 35 a 44 anni lavoravano nel Nord nel 76% dei casi e nel Sud nel 41,5%. Proprio come è successo nell'ultima crisi...

Con la nuova crisi, il comportamento delle donne sul mercato del lavoro è stato analogo a quello degli uomini e il divario di genere, a prima vista, sembra ridursi, ma al ribasso per tutti.

La crisi si scarica più sulle donne del Nord: le giovani perdono 10 punti percentuali di tasso di occupazione al Nord e solo 3 al Sud: il divario diminuisce anche qui, ma al ribasso. Il modesto tasso di occupazione femminile al Sud è determinato anche dal fatto che in queste aree del Paese un basso livello di istruzione praticamente preclude alle donne l'accesso al mercato del lavoro. Il loro tasso di occupazione è intorno al 20 per cento: le doppiamente escluse sono proprio loro, perché del Sud e con bassa istruzione. Le laureate sono le uniche nel Sud che hanno un tasso di occupazione prossimo al 60%, più vicino a quello delle donne del Nord, che supera ampiamente il 70%. È così che si accentuano le distanze: le crepe sociali e di genere, intersecate fra loro, sembrano non risanarsi proprio nel nostro Paese. Le donne del Sud, continuano ad essere sempre più disoccupate e più scoraggiate, a fronte delle difficoltà di competere con gli uomini nella ricerca del lavoro, ed in buona parte hanno rinunciato perfino a cercarlo.

Ma le differenze si sono accentuate non solo nell'accesso e nella permanenza nel mondo del lavoro, ma anche in altri aspetti di vita, come ad esempio nella divisione dei ruoli tra uomini e donne. Nelle coppie tra 25 e 44 anni con figli, in cui entrambi i partner lavorano, si è abbassato l'indice di asimmetria e gli uomini sembrano collaborare di più in famiglia, ma la trasformazione è concentrata soltanto nel Centro Nord, mentre la situazione per le donne del Sud è rimasta praticamente come prima: la divisione dei ruoli nella coppia non migliora, interrompono di più il lavoro dopo la nascita dei figli, hanno meno asili nido e servizi sociali a disposizione, meno spesa sociale dedicata a disabili e anziani, in definitiva meno supporto dalle reti di sostegno sociale.

Sono insomma la spia rossa del malessere generale del Paese, che sta faticosamente uscendo da questa lunghissima crisi, molto malconco e con un improcrastinabile necessità di affrontare radicalmente i nodi irrisolti della sua modernizzazione.

5. Crisi economica e infortuni sul lavoro

L'evoluzione del fenomeno infortunistico nell'ultimo decennio si è sviluppata sostanzialmente in linea con la dinamica economica appena esposta. Già da alcuni decenni, a partire dai primi anni '90, il numero degli infortuni aveva fatto registrare nel nostro Paese un calo continuo che si è notevolmente accentuato a partire proprio dal 2008 in concomitanza sia dell'emanazione del Testo unico sulla sicurezza, i cui effetti tuttavia non sono attesi in tempi brevi, sia soprattutto dell'inizio della profonda crisi economica, di cui si è detto, che, producendo un forte taglio di produzione e lavoro (sia in termini di occupati che di ore lavorate), ha ridotto l'esposizione al rischio e quindi gli infortuni stessi. In questi anni i ritmi annui di flessione si sono attestati su valori compresi tra -4,5% e -7,0%, su livelli medi cioè più che doppi rispetto a quelli del decennio precedente. Nel 2015 e 2016, a seguito dei primi segnali di ripresa produttiva, il calo degli infortuni ha cominciato a dare segni di un sensibile rallentamento, finché nel 2017 ha iniziato, già dai primi mesi, una crescita molto consistente che, nel primo trimestre, era arrivata fino a toccare livelli dell'8%. Fortunatamente la crescita degli infortuni si è andata attenuando nei mesi successivi facendo segnare un saldo annuo molto meno pesante di quanto si era prospettato. Sulla base dei dati provvisori relativi all'intero anno 2017 (rilevati dall'Open Data dell'INAIL) gli **infortuni sul lavoro** risultano, infatti, in leggerissima diminuzione (-0,2%) rispetto all'anno precedente (poco più di un migliaio di infortuni in meno). Il bilancio annuo 2017 si chiude praticamente con una sostanziale stabilità rispetto al picco dell'anno precedente che, va ricordato, aveva fatto segnare un incremento nel numero di infortuni di quasi l'1% rispetto al 2015.

I settori che nel 2017 fanno registrare i maggiori aumenti in termini infortunistici sono proprio quelli legati ad attività in-

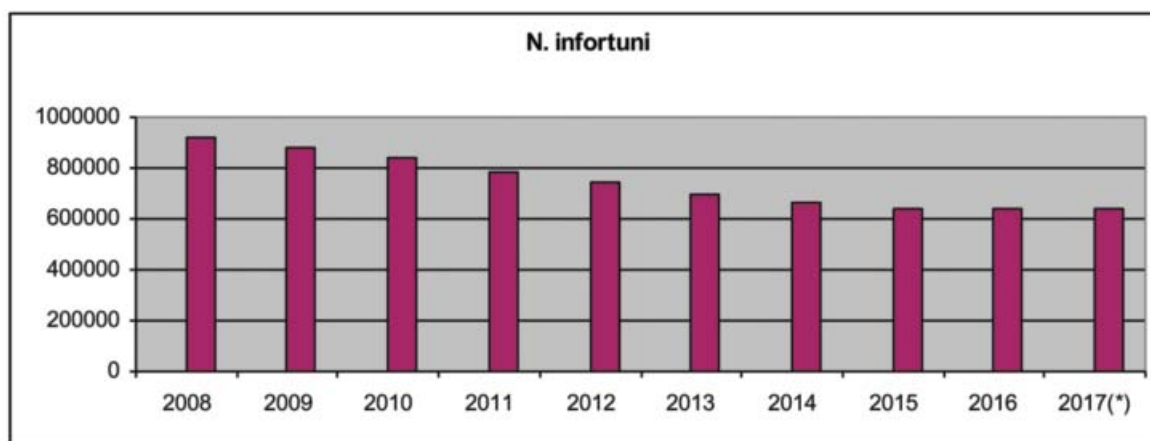
dustriali in cui si riscontrano più marcati segnali di ripresa produttiva, vale a dire l'Industria metallurgica (+6,1%), la Metalmeccanica (+4,2%), i Trasporti (+3,9%) e la Fabbricazione mezzi di trasporto (+2,2%). Per contro, tra i settori in diminuzione troviamo l'Agricoltura, che prosegue nella sua tendenza storica al ribasso con un calo infortunistico pari a -5,2%, la Pubblica Amministrazione (-9,8%), le Attività finanziarie ed assicurative (-7,6%) e la Sanità (-3,1%): tutti settori in cui la ripresa produttiva non ha avuto che scarsissimo impatto.

A livello territoriale si assiste a un netto contrasto tra le regioni industrializzate del Nord e quelle del Centro-Sud. Rispetto all'anno precedente le denunce di infortunio sono, infatti, aumentate al Nord-Est (1.171 casi in più) e al Nord-Ovest (+1.133), mentre sono diminuite al Centro (-1.108 casi), al Sud (-1.435) e nelle Isole (-1.140). Gli aumenti più sensibili, sempre in valore assoluto, si sono registrati in Lombardia (+1.708 denunce) ed Emilia Romagna (+1.177), mentre le riduzioni maggiori sono quelle della Sicilia (-1.304) e della Puglia (-1.078).

Andamento degli infortuni sul lavoro nel decennio 2008 - 2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(*)
Denunce	923.813	883.145	843.813	787.896	745.544	695.016	663.586	637.144	641.345	640.000
Var. % su anno prec.	-6,5	-4,4	-4,5	-6,6	-5,4	-6,8	-4,5	-4,0	+0,7	-0,2

(*) dato provvisorio



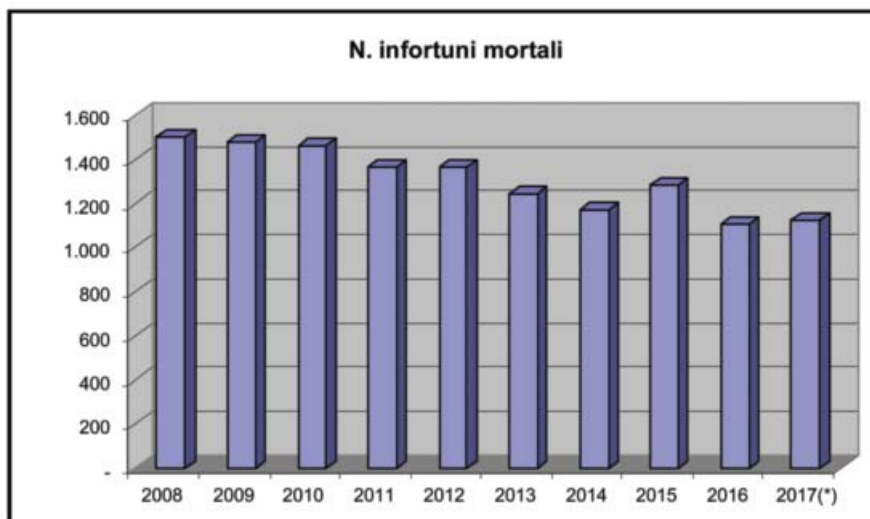
(*) dato provvisorio

Un percorso pressoché analogo si riscontra per le **morti sul lavoro** che erano scese dai 1.504 casi del 2008 a 1.171 nel 2014 per risalire a 1.286 nel 2015 e ridiscendere a 1.104 nel 2016. Va detto che, nel caso degli infortuni mortali, data la minore consistenza numerica rispetto agli infortuni, il trend può essere più suscettibile a variazioni di natura accidentale, pur mantenendo comunque un andamento tendenziale in costante diminuzione. Nel 2017, tuttavia, sempre con riferimento ai dati provvisori dell'Open data, si assiste ad una crescita dell'1,1% rispetto al 2016; la crescita è dovuta esclusivamente al Nord-Ovest, che registra un aumento di ben 44 unità (da 214 a 258) pari a +20,6% (Lombardia +19 casi, Liguria +16, Piemonte +7, Valle d'Aosta +2).

Andamento degli infortuni mortali nel decennio 2008 - 2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(*)
Denunce	1.504	1.482	1.464	1.367	1.364	1.243	1.171	1.286	1.104	1.115
Var. % su anno prec.	-4,7	-1,5	-1,2	-6,6	-0,2	-8,9	-5,8	+9,8	-14,2	+1,1

(*) dato provvisorio



(*) dato provvisorio

6. Le malattie professionali non risentono della crisi

Anche per le malattie da lavoro il 2008 è stato l'anno di inizio di un ciclo decennale molto particolare durante il quale vi è stata, in tutte le aree geografiche del Paese, una crescita molto sostenuta delle denunce che si è protratta fino all'anno 2016. Ma in questo caso l'andamento non è da ricondurre a situazioni di natura socioeconomica, ma è stato fortemente influenzato da un fattore di natura esclusivamente tecnica. Con l'aggiornamento della "Tabella delle malattie professionali", avvenuta proprio in quell'anno, sono state inserite in "Tabella" le patologie muscolo-scheletriche le cui denunce sono così aumentate in misura quasi vorticosa. L'INAIL, come noto, classifica le malattie professionali in base ad un sistema "Tabellare misto", vale a dire che nella "Tabella delle malattie professionali" (che viene aggiornata periodicamente) sono elencate tutte le malattie che vengono riconosciute automaticamente al lavoratore che è stato esposto per un dato numero di anni all'agente patogeno collegato alla malattia; per le malattie "non tabellate", invece, al lavoratore spetta "l'onere della prova" cioè deve dimostrare (con documenti, certificazioni mediche, testimonianze, ecc.) l'origine professionale della malattia. Questa nuova circostanza ha indotto i lavoratori a ricorrere massicciamente allo strumento assicurativo al fine di vedersi riconoscere ed indennizzare quelle patologie neo tabellate (in particolare dell'Apparato muscolo scheletrico e Sindromi del tunnel carpale) che prima non venivano neppure denunciate in quanto, non essendo appunto tabellate, avevano scarsa probabilità di essere riconosciute.

In questo arco di tempo le denunce di malattie professionali sono "emerse" prepotentemente salendo ininterrottamente dalle 27.000 circa del 2007 a quasi 30.000 del 2008 e, infine, ad oltre 60.000 del 2016: praticamente si sono più che raddoppiate nel giro di meno di dieci anni. I ritmi di crescita, che fino al 2014 si erano mantenuti su un livello medio annuo superiore al 10%, sono andati man mano indebolendosi negli ultimi anni scendendo ai valori minimi di +2,7% nel 2015 e + 2,3% nel 2016, finché nel 2017 la spinta si è completamente esaurita e ha fatto registrare un calo del 3,7% (oltre 2.000 casi in meno) rispetto al 2016. A determinare la brusca frenata sono state proprio le stesse malattie che, con la loro emersione, avevano innescato la forte crescita e che nel 2017 sono entrate pesantemente in terreno negativo: le denunce di Patologie dell'apparato muscolo scheletrico sono diminuite infatti del 4,3% attestandosi sui 35.000 casi (erano 13.000 circa nel 2008).

Il calo maggiore si registra in Agricoltura (-1.303 casi, da 12.590 a 11.287), seguita dall'Industria e servizi (-898 casi,

da 47.034 a 46.136) e dal Conto Stato (-17 casi, da 723 a 706). In ottica di genere, si rilevano 1.443 casi in meno per i lavoratori (da 43.694 a 42.251) e 775 in meno per le lavoratrici (da 16.653 a 15.878).

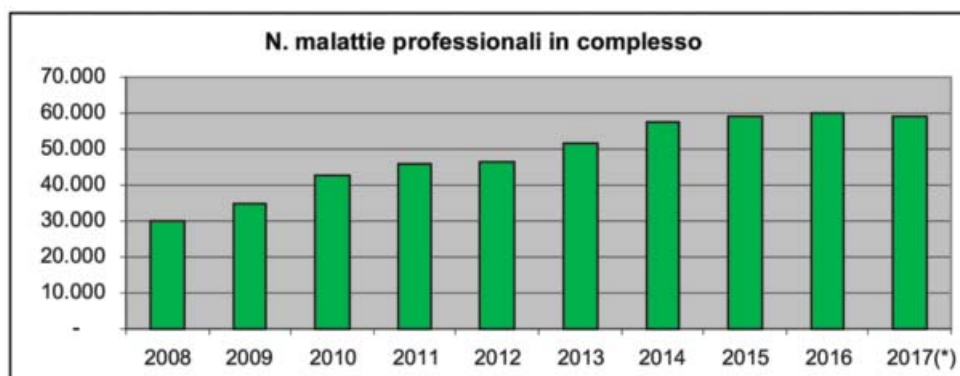
L'analisi territoriale evidenzia un incremento delle tecnopatie denunciate solo nel Centro (+1,4%), dove si concentra circa un terzo del totale dei casi protocollati dall'Istituto; tutte le altre ripartizioni geografiche, al contrario, presentano un calo molto consistente nelle Isole (-19,5%) e più contenuto nel Nord-Ovest (-5,3%), nel Nord-Est (-4,1%) e al Sud (-0,3%).

Le patologie del sistema muscolo scheletrico continuano comunque ad essere quelle maggiormente contratte dai lavoratori, con quasi il 61% dei casi protocollati, seguite da quelle del sistema nervoso (quasi tutte Sindromi del tunnel carpale) che rappresentano una quota pari all'11% del totale, dell'udito (8%), del sistema respiratorio (5%) e dai tumori (4%). Queste cinque tipologie rappresentano in pratica il 90% del totale dei casi di malattia professionale denunciati. Non è azzardato prevedere che l'andamento del fenomeno abbia raggiunto ormai il suo livello "fisiologico" e che, a seguito dell'emersione delle cosiddette "malattie sommerse", sia destinato ad assestarsi su livelli che risultano più congrui ed in linea con gli altri Paesi più avanzati dell'Unione Europea, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Fino al 2008, infatti, l'Italia era ancora l'unico Paese in cui le patologie di natura muscolo scheletrica erano fortemente sottostimate ed occupavano le ultime posizioni della graduatoria nazionale (ai primi posti c'erano le tradizionali patologie dell'udito, respiratorie, cutanee...), mentre negli altri Paesi socialmente avanzati queste patologie, per noi "emergenti", risultavano già da decenni in testa alle rispettive graduatorie.

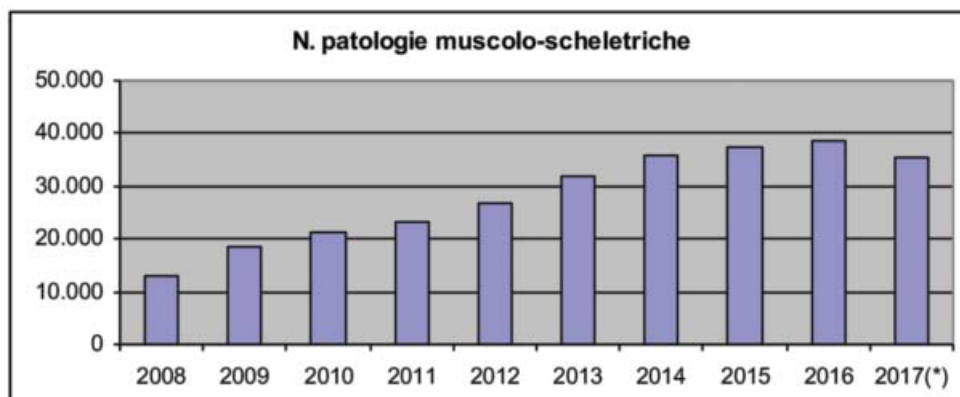
Andamento delle malattie professionali nel decennio 2008 - 2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(*)
Denunce	29.774	34.594	42.628	44.787	46.286	51.823	57.371	58.918	60.260	58.100
Var. % su anno prec.	+4,5	+16,2	+23,2	+7,4	+3,3	+12,0	+10,7	+2,7	+2,3	-3,7

(*) dato provvisorio



(*) dato provvisorio



(*) dato provvisorio

SEZIONE II

2008-2018: l'attuazione del testo unico di salute e sicurezza sul lavoro

CAPITOLO II

ORIGINI, FINALITÀ E STRUTTURA DEL TESTO UNICO DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

SOMMARIO: - 1. Premessa. - 2. *Excursus storico della normativa sulla sicurezza sul lavoro.* – 2.1. *L'attuazione delle direttive comunitarie attraverso il d.lgs. n. 626/1994.* – 2.2. *La legge n. 123/2007 e il d.lgs. n. 81/2008.* – 2.3. *Il decreto "correttivo" e il "decreto del fare".* – 3. *Il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro.*

1. Premessa

A dieci anni dalla sua emanazione, il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro – quale risultato della combinazione delle disposizioni dei decreti legislativi n. 81/2008 e n. 106/2009 - continua ad essere in Italia il punto di riferimento normativo in materia.

Al fine di comprenderne le origini, le finalità, la struttura e come, in questi dieci anni, siano state modificate e/o attuate le sue disposizioni, è opportuno *in primis* ricostruire in generale l'evoluzione storica e normativa della materia della salute e sicurezza sul lavoro.

Infatti, la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro ha da sempre destato l'interesse del Legislatore nazionale: ancor oggi, molteplici sono le fonti di diritto vigenti in materia, benché non certo recenti (codice penale, codice civile, Costituzione italiana, Statuto dei lavoratori). Tuttavia, tale materia ha subito, negli ultimi due secoli, un progressivo, radicale cambiamento. Tale evoluzione normativa non è stata solo frutto dell'intervento del Legislatore nazionale e di quello comunitario, ma anche della dottrina e, soprattutto, della giurisprudenza.

Ciò nonostante, solo a partire dagli anni '90, grazie soprattutto all'impulso del Legislatore europeo, ha avuto inizio una riforma del sistema prevenzionistico italiano, con l'introduzione di aspetti innovativi e specifici, che ha portato prima alla emanazione del d.lgs. n. 626/1994 e poi, da ultimo, all'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, modificato da d.lgs. 106/2009 (denominato decreto correttivo), e successivamente oggetto di rivisitazione anche da parte del d.l. n. 69/2013 (decreto del fare).

Il Legislatore, nell'emanazione di tale apparato normativo, ha voluto riunire ed armonizzare la precedente normativa in materia, ampliandone nel contempo la sfera di operatività e abrogando buona parte delle norme precedenti. Tuttavia, pur contenendo il Testo Unico la maggior parte delle disposizioni prevenzionistiche oggi in vigore, esso non può sicuramente definirsi esaustivo della materia, poiché opera il rinvio a provvedimenti attuativi per la regolamentazione di dettaglio di alcune materie. Inoltre, alcune materie restano regolate da leggi speciali, antecedenti e successive, allo stesso Testo Unico.

2. *Excursus storico della normativa sulla sicurezza sul lavoro*

La sicurezza nei luoghi di lavoro è un tema che da oltre venti anni ha impegnato in modo crescente l'attività del Legislatore e della giurisprudenza italiani. Attraverso un breve *excursus* normativo, si può notare infatti come tale materia abbia subito, negli ultimi due secoli, un progressivo e al contempo profondo cambiamento, frutto dell'intervento del Legislatore nazionale e di quello comunitario, ma anche della dottrina e della giurisprudenza. In particolare, la giurisprudenza ha avuto un ruolo determinante nella realizzazione dell'attuale sistema di protezione del lavoratore, anno-

verandosi tra le fonti normative in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Numerosi, infatti, sono i principi giurisprudenziali in ambito prevenzionistico tradotti dal Legislatore in diritto positivo.

Inoltre, il modello normativo italiano in materia di salute e sicurezza sul lavoro ha natura complessa, nel senso che è il risultato di una progressiva interazione di una serie di norme, ciascuna delle quali ha rappresentato, almeno nei primi anni, un sistema chiuso, con propri e specifici meccanismi applicativi dovuti alla necessità di adottare le direttive comunitarie.

Entrando nel merito, il quadro normativo in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro può essere scisso in più momenti storici.

Il primo è sicuramente rappresentato dalle disposizioni emanate dal Legislatore di fine 800, tra cui la legge del 17 marzo 1898 n. 80 - che ha introdotto l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro (da cui nascerà l'INAIL) - e ha affermato il concetto di responsabilità oggettiva del datore di lavoro limitata alla "riparazione del danno", con il conseguente "risarcimento economico" per il lavoratore che subisca un infortunio. A seguire, una serie di Regio decreti per specifici settori ed ambiti di attività ad alto rischio di infortuni. In tal senso: i Regio decreti del 18 giugno 1899 per l'impresie e le industrie¹, per le miniere e le cave², per le impresie e le industrie trattanti materie esplodenti³; il Regio decreto n. 157/1908 sull'igiene del lavoro nelle risaie; il Regio decreto n. 998/1913 sull'igiene del lavoro nei cantieri per opere pubbliche; il Regio decreto n. 147/1927 sull'igiene del lavoro nell'impiego dei gas tossici; il Regio decreto n. 824/1927 recante norme per la prevenzione degli infortuni derivanti dalla installazione e uso di generatori di vapore e di apparecchi fissi a pressione di vapore di gas.

Un'importante svolta è stata delineata dall'emanazione, nel 1930, del Codice Penale, nel cui ambito sono stati evidenziati per la prima volta i reati in materia di sicurezza del lavoro a carico dell'imprenditore. Tra questi, il reato di rimozione o omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro (art. 437), e il reato di omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro (art. 451). Sempre nel codice penale si rinvengono agli articoli 589, comma 2, e 590, comma 2, ossia, rispettivamente, i reati di omicidio colposo e di lesioni personali colpose, applicati con particolare frequenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Altro fondamentale momento storico è stato rappresentato dall'emanazione del Codice Civile, prima e dopo la Costituzione.

In particolare, nel codice civile sono state poste in primo piano le esigenze della persona che lavora "alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore" (art. 2094 c.c.) ed è stato introdotto l'obbligo di sicurezza a carico del datore di lavoro all'articolo 2087, che costituisce a tutt'oggi la chiave di volta in materia di misure prevenzionistiche. L'articolo 2087 del codice civile può senza dubbio definirsi il riferimento centrale e costante dell'intero sistema prevenzionistico. Infatti - nel disporre che "*l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro*" - ha sancito a carico del datore lavoro un obbligo preventivo generale di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori (principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile).

Anche la dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel rilevare che l'art. 2087 del codice civile ha posto a carico dell'imprenditore-datore l'obbligo generico di adottare - in tutti i posti, in tutte le fasi del lavoro, in ogni luogo e in ogni momento - le misure necessarie per tutelare l'incolumità e l'integrità fisica del lavoratore. Gli obblighi gravanti sull'imprenditore-datore di lavoro sono particolarmente rilevanti e impegnativi, al punto che la responsabilità dello stesso non viene meno neppure nel caso in cui l'evento pregiudizievole sia ascrivibile a una condotta colposa del lavoratore tutelato. In tal senso, la giurisprudenza ha valorizzato al massimo l'operatività dell'articolo 2087 c. c.⁴

Essendo il datore di lavoro, in forza dell'art. 2087 del codice civile, garante dell'incolumità fisica e della salvaguardia della personalità morale dei prestatori di lavoro, l'evento lesivo derivante da un'inottemperanza dell'obbligo di tutela gli viene imputato secondo il meccanismo reattivo previsto dall'art. 40, comma 2 c.p., nel quale si afferma che "*non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*".

L'interpretazione estensiva dell'art. 2087 del codice civile non può però spingersi sino a configurare una responsabilità oggettiva dell'impresa per ogni infortunio causato da attività criminose di terzi. In effetti, la disposizione di cui all'art. 2087 statuisce un'obbligazione di mezzi, non di risultato. Ciò significa che il datore è chiamato ad adottare tutte le precauzioni suggeritegli dall'evoluzione della tecnica e dall'esperienza, secondo criteri di ragionevolezza e prevedibilità,

¹ Regio Decreto del 18 giugno 1899 n. 230 - Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni.

² Regio Decreto del 18 giugno 1899 n. 231 - Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni nella cave e nelle miniere.

³ Regio Decreto del 18 giugno 1899 n. 232 - Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni nelle impresie e nelle industrie che trattano materie esplodenti.

⁴ Cass., n. 7636/1996; nello stesso senso Cass., n. 9199/2012; Cass. Pen. n. 27729/2014.

ma, se ciò non dovesse risultare sufficiente ad impedire il verificarsi di infortuni, l'imprenditore non sarebbe responsabile. Da ciò discende che il dipendente il quale ricorra in giudizio non potrà limitarsi a lamentare il danno subito, ma dovrà indicare nello specifico quali siano le cautele che il datore avrebbe dovuto assumere, restando in capo a quest'ultimo l'onere di provarne l'avvenuta adozione⁵.

La centralità che ha assunto l'articolo 2087 c.c. nel sistema prevenzionistico italiano è stata tale per cui lo stesso è qualificato ancora oggi come il punto di partenza e, allo stesso tempo, il punto di arrivo del sistema di tutela. La disposizione normativa in questione, infatti, offre le coordinate sulle quali vanno poi ad inserirsi le disposizioni della legislazione "tecnica", come specificazione del generale obbligo sancito dall'articolo 2087, ma al tempo stesso costituisce un punto di arrivo, nel momento in cui rappresenta la norma di chiusura del sistema, nel senso che si ritorna ad essa qualora si vogliano colmare le lacune lasciate dalle regole tecniche⁶.

Con specifico riferimento, invece, alla Costituzione, con gli artt. 32 e 41 comma 2 si è affermato che la salute è tutelata, da un lato, come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e, dall'altro, come limite all'esercizio dell'iniziativa economica privata. Sembra però opportuno evidenziare che inizialmente all'art. 32 della Costituzione è stata data un'interpretazione riduttiva, secondo la quale il fondamentale diritto del cittadino alla salute era una finalità che si doveva porre lo Stato. Solo negli anni '70 l'art. 32 della Costituzione ha cominciato ad essere letto come norma volta a riconoscere un diritto soggettivo alla salute, con la conseguente possibilità per il singolo individuo di vederlo riconosciuto anche nei rapporti interprivati. Ciò grazie, soprattutto, alla giurisprudenza di merito prima, e di legittimità dopo, che hanno iniziato a valutare il danno all'integrità fisica come risarcibile di per sé, interpretando l'art.32 Cost. come disposizione applicabile anche nei rapporti interprivati e, quindi, ritenendo la salute un diritto soggettivo perfetto da risarcire in ogni caso di lesione. Questa interpretazione è stata successivamente suggellata dalla Corte Costituzionale⁷.

Nella ricostruzione storica dell'evoluzione normativa in materia di sicurezza sul lavoro riveste un ruolo fondamentale anche la c.d. legislazione tecnica (specificativa del generale obbligo dell'articolo 2087 c.c.) risalente agli anni '50, che per la prima volta ha introdotto precisi obblighi per gli imprenditori.

La normativa in parola ricomprende una serie di decreti presidenziali, emanati a seguito di una delega disposta con la legge del 12 febbraio 1995 n. 51, con i quali si cercò di contenere il crescente fenomeno infortunistico nei luoghi di lavoro. Il riferimento è al d.p.r. 27 aprile 1955 n. 547 (*Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*); al d.p.r. n. 302/1956 (integrazione del d.p.r. n. 547/1955), al d.p.r. 7 gennaio 1956 n. 164 (*Norme per la prevenzione di infortuni nel settore delle costruzioni*); ed al d.p.r. 19 marzo 1956, n. 303 (*Norme generali per l'igiene del lavoro*) in cui si rinvengono norme sugli ambienti di lavoro (illuminazione, ventilazione, temperatura, pulizia), sui rischi specifici (rumore, sostanze chimiche) e sulla tutela sanitaria. Tuttavia, la decretazione degli anni cinquanta, oltre ad essere generica e settoriale, presentava due grosse criticità: il limitato coinvolgimento dei lavoratori e altre figure nel sistema di prevenzione e l'assenza di qualsiasi programmazione della sicurezza.

A completare il quadro normativo in materia di sicurezza è stato, negli anni '70, lo Statuto dei lavoratori⁸, il cui articolo 9 ha attribuito alle rappresentanze dei lavoratori la tutela della salute e dell'integrità fisica degli stessi. Nel dettaglio, la norma ha disposto che *"i lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno 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 salute e la loro integrità fisica"*. Le rappresentanze sindacali aziendali hanno iniziato, dunque, ad acquisire una posizione attiva nel campo della sicurezza sul lavoro, attraverso non solo un diritto al controllo, ma anche mediante una funzione propositiva. Decisiva, nel rendere attivo il ruolo del sindacato e dei lavoratori per l'adempimento dell'obbligo di sicurezza gravante in capo al datore di lavoro, è stata altresì la legge del 23 dicembre 1978 n. 833, con la quale è stato istituito il servizio sanitario nazionale. All'articolo 20 del provvedimento, il Legislatore ha infatti disposto che gli interventi di prevenzione all'interno degli ambienti di lavoro - connessi alla particolarità del lavoro e non previsti da specifiche norme di legge - fossero effettuati sulla base di esigenze verificate congiuntamente dalle rappresentanze sindacali e dal datore di lavoro, secondo le modalità previste dai contratti o accordi collettivi.

⁵ Cass. civ., Sez. lav., 28 febbraio 2012, n. 3033; Trib. Bari 3 gennaio 2007; Trib. Bari 22 maggio 2007.

⁶ In tal senso tra tutte: Cass. Sez. lav., n. 14468/2013 in cui si afferma che "l'adempimento dell'obbligo di tutela dell'integrità fisica del lavoratore imposto dall'articolo 2087 c.c. è un obbligo di prevenzione che impone al datore di lavoro non solo le particolari misure tassativamente imposte dalla legge in relazione allo specifico tipo di attività esercitata e quelle generiche dettate dalla comune prudenza, ma anche tutte le altre misure che in concreto si rendano necessarie per proteggere il lavoratore dai rischi connessi tanto all'impiego d'attrezzi e macchinari quanto all'ambiente di lavoro".

⁷ Corte Costituzionale, 30 giugno 1986, n. 184

⁸ Legge 20 maggio 1970 n.300.

La legge n. 833/1078 all'art. 2 ha inoltre annoverato, tra le finalità del servizio sanitario nazionale, la prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambito di vita e di lavoro, disponendo al contempo all'art. 24 una delega, mai esercitata dal Governo, per l'emanazione di un Testo Unico che avrebbe dovuto riordinare la disciplina generale del lavoro e della produzione al fine della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, unificando e innovando la legislazione allora vigente.

2.1. L'attuazione delle direttive comunitarie attraverso il d.lgs. n. 626/1994.

A dare un rilevante impulso alla produzione legislativa nazionale in materia di sicurezza e igiene sul lavoro è stato il diritto comunitario. A partire dagli anni '80, l'Unione Europea ha infatti imposto, tramite lo strumento della direttiva⁹, l'adozione di prescrizioni imponenti una gestione della salute e sicurezza che coinvolga tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale.

Il sistema prevenzionistico delineato dalla normativa comunitaria non si fonda tuttavia solo sulla collaborazione tra i soggetti del sistema di prevenzione aziendale, ma anche su altri due fattori parimenti essenziali: la conoscenza e la limitazione dei fattori di rischio.

In recepimento della normativa comunitaria, il Legislatore italiano ha emanato il d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626, il quale ha recepito la direttiva comunitaria n. 391 del 1989 (c.d. direttiva "madre") di carattere generale e altre sette direttive¹⁰ (c.d. direttive "figlie") di carattere specifico, traducendo, inoltre, in diritto positivo i contenuti e i principi dettati dalla giurisprudenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Grazie al d.lgs. n. 626/1994, la materia della prevenzione è divenuta dinamica, legata all'evoluzione della tecnologia e dei metodi di produzione dei beni e dei servizi ed idonea a consentire un repentino aggiornamento delle misure di sicurezza.

Da un punto di vista strutturale, il provvedimento è stato suddiviso in due parti fondamentali: le disposizioni generali, che hanno delineato il nuovo modello di gestione della sicurezza negli ambienti di lavoro; e la parte speciale, dove sono state approfondite specifiche tematiche, come i luoghi di lavoro, le attrezzature di lavoro, i dispositivi di protezione individuale, i VDT, la movimentazione manuale dei carichi, il rischio chimico, biologico, cancerogeno e così via.

Tra le principali novità introdotte in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro con il d.lgs. n. 626/1994, sono annoverabili: l'obbligo di formazione e informazione; la consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti; la previsione di altri soggetti, oltre al datore di lavoro, obbligati a tutelare la salute dei lavoratori e a garantire la sicurezza nei luoghi di lavoro, ovvero i dirigenti, i preposti, i costruttori, gli installatori e i venditori; l'individuazione di nuove figure aventi compiti e ruoli specifici, come il medico competente, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP), il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) o il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza a livello territoriale (RLST).

Il provvedimento in parola ha dunque portato al superamento del modello prevenzionistico, basato sull'impostazione per cui il datore di lavoro è l'unico soggetto titolare di una serie di obblighi e di doveri, accogliendo quello incentrato sul concetto di sicurezza partecipata, in cui i lavoratori e tutti gli altri attori della sicurezza vengono considerati protagonisti attivi e responsabili, chiamati a cooperare con il *management* aziendale per la realizzazione degli obiettivi della prevenzione.

Rispetto ai decreti degli anni cinquanta - che accoglievano un concetto di prevenzione definita "tecnologica/oggettiva", basata cioè sulla sicurezza oggettiva delle macchine, degli impianti e degli ambienti di lavoro - con il d.lgs. n. 626/1994 è stata data vita a una vera e propria rivoluzione, in materia di prevenzione, con il passaggio alla "prevenzione di tipo soggettivo e comportamentale", dove è il lavoratore, e non più la macchina, ad essere l'oggetto attorno al quale si sviluppa la norma di tutela.

Nonostante la rilevanza della riforma del 1994, non si è determinata nel tempo - come invece ci si aspettava - una riduzione significativa del fenomeno infortunistico nel nostro Paese. È proprio in questo contesto che è stata emanata **la legge delega del 3 agosto 2007 n. 123**, la quale ha fissato i principi e i criteri direttivi per la riorganizzazione e la rivisitazione dell'intera normativa della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, preparando il terreno per l'adozione del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008).

⁹ Si rammenta che la direttiva Europea è una tipologia di atto normativo cogente che esplica il proprio effetto imponendo agli Stati Membri l'obbligo di raggiungere i risultati in essa contenuti attraverso l'adozione degli atti più idonei dal punto di vista dell'ordinamento interno.

¹⁰ Decreto legislativo 19 settembre 1994 n. 626 - Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro. Pubblicato nella GU n. 265 del 12 novembre 1994.

2.2. La legge n. 123/2007 e il d.lgs. n. 81/2008.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 del 10 agosto 2007 è stata pubblicata la legge del 3 agosto 2007 n. 123, recante *Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*.

Si tratta di un provvedimento di grande importanza, strutturato in due diverse parti. Infatti, mentre nell'articolo 1 si rinviengono 19 criteri di delega al Governo - da attuare nel termine di nove mesi dall'entrata in vigore del provvedimento - per la predisposizione di un Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, negli articoli da 2 a 12 vi sono una serie di norme sulla salute e sicurezza sul lavoro immediatamente precettive e di modifica del quadro normativo esistente (decreto legislativo n. 626/1994) o di completamento dello stesso (misure per il contrasto del lavoro irregolare, per il coordinamento delle attività di vigilanza, norme premiali, sanzioni).

Nel dettaglio, i principi e criteri direttivi contenuti nella delega¹¹ sono:

- Il riordino e il coordinamento delle disposizioni allora vigenti, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, e in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione. Il rinvio è precisamente al comma 3 dell'art. 117 della Costituzione, in cui si attribuisce la competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia di sicurezza sul lavoro;
- L'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi, quali quelli presenti nella pubblica amministrazione. Si tratta della delimitazione del campo di applicazione oggettivo;
- L'applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati, prevedendo misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività adeguate, e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi. Dunque, una chiara indicazione volta ad ampliare il campo di applicazione soggettivo del futuro Testo Unico rispetto al d.lgs. 626/1994;
- La semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, nel pieno rispetto dei livelli di tutela, con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese;
- Il riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro, opere provvisorie e dispositivi di protezione individuale;
- La riformulazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme prevenzionistiche, attraverso: la modulazione delle sanzioni in funzione del rischio; la determinazione delle sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda solo nei casi di lesioni agli interessi generali dell'ordinamento; la previsione della sanzione amministrativa per le infrazioni non punite con sanzione penale; la graduazione delle misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate; il riconoscimento ad organizzazioni sindacali ed associazioni dei familiari delle vittime della possibilità di esercitare i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa; la previsione della destinazione degli introiti delle sanzioni pecuniarie per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione e alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali;
- La revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, compreso il medico competente, anche attraverso idonei percorsi formativi, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale; introduzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo;
- I criteri enunciati nelle lettere che vanno dalla h) alla p) del comma 2, dell'articolo 1 della legge n. 123/2007, volti a consolidare le sedi e gli strumenti della bilateralità e del tripartitismo in diverse aree della sicurezza del lavoro, come ad esempio il potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, o il rinvio legislativo, ad accordi aziendali, territoriali e nazionali, nonché, su base volontaria, ai codici di condotta e alle buone prassi;
- La razionalizzazione e il coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza;
- L'esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore e la lavoratrice subordinati, e per i soggetti ad essi equiparati, in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e delle lavoratrici;
- La revisione della normativa in materia di appalti;
- La rivisitazione delle modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria, adeguandola alle differenti modalità organizzative del lavoro, ai particolari tipi di lavorazioni ed esposizioni, nonché ai criteri ed alle linee guida scientifici più avanzati;

¹¹ A norma del comma 2, dell'art. 1 della legge n. 123/2007.

- Il rafforzamento e la garanzia delle tutele previste in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro;
- L'introduzione dello strumento dell'interpello relativamente a quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, individuando il soggetto titolare competente a fornire tempestivamente la risposta.

Come già evidenziato, la seconda parte della legge n. 123/2007 (articoli da 2 a 12) è costituita da disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro immediatamente precettive.

Nello specifico l'articolo 2¹² ha disposto l'obbligo per il pubblico ministero - nel caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, o relative all'igiene del lavoro, o che abbia determinato una malattia professionale – di darne immediata notizia all'INAIL, ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso.

All'articolo 3¹³ sono state sancite varie modifiche al d.lgs. 626/1994 in materia di appalto e in relazione alla figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS). L'art. 4 è stato invece dedicato a disposizioni per il coordinamento delle attività di prevenzione e di vigilanza.

L'articolo 5¹⁴, ai fini del contrasto del lavoro nero ed irregolare e della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, ha disposto che il personale ispettivo del Ministero del lavoro, nonché delle Asl, limitatamente all'accertamento di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, possa, a fini cautelari, adottare provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale. Il citato provvedimento può essere adottato, oltre che nel caso in cui venga riscontrato l'impiego di personale in nero in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati, anche nel caso di reiterate violazioni della normativa sui tempi di lavoro (decreto legislativo n. 66 /2003) o di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Con l'articolo 6¹⁵ è stato imposto, in caso di attività in regime di appalto o subappalto, al personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice di essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. Tale obbligo è stato esteso anche ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nel medesimo luogo di lavoro, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto. Solo ai datori di lavoro con meno di dieci dipendenti è stata riconosciuta la possibilità di assolvere l'obbligo in oggetto mediante annotazione degli estremi del personale, giornalmente impiegato nei lavori, su un apposito registro.

All'articolo 7¹⁶ sono stati puntualmente definiti i poteri degli organismi paritetici, mentre l'articolo 8¹⁷ ha modificato l'articolo 86, comma 3-*bis*, dell'ormai abrogato Codice degli appalti pubblici (d.lgs. n. 163/2006)¹⁸.

Di notevole rilevanza è l'articolo 9, con cui sono state estese ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime (articoli 589 e 590 c.p.), commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, le disposizioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, di cui al d.lgs. n. 231/2001.

L'articolo 10 ha disciplinato il credito di imposta per il biennio 2008-2009. Sempre in materia fiscale, con l'articolo 11 il Legislatore ha modificato il comma 1198 della Legge Finanziaria 2007.

Infine, con l'articolo 12, allo scopo di fronteggiare il fenomeno degli infortuni mortali sul lavoro e di rendere più incisiva la politica di contrasto del lavoro sommerso, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale è stato autorizzato all'immissione in servizio, a decorrere dal gennaio 2008, di ulteriori 300 ispettori del lavoro.

In attuazione ai criteri di delega di cui all'articolo 1, comma 2 della legge n. 123/2007, è stato emanato il d.lgs. 9 aprile 2008 n.81 che - attraverso una operazione di riorganizzazione, armonizzazione e al contempo rivisitazione di tutta la normativa di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in una logica unitaria - ha realizzato una riforma delle regole della salute e sicurezza sul lavoro.

Riforma che è stata completata dall'emanazione, da parte del Governo, prima del d.lgs. n. 106 del 2009 recante disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 81 del 2008, ed infine del d.l. n. 69/2013 denominato "decreto del fare".

-

¹² Abrogato dall'articolo 304 del d.lgs. n. 81 del 2008.

¹³ Abrogato dall'articolo 304 del d.lgs. n. 81 del 2008.

¹⁴ Abrogato dall'articolo 304 del d.lgs. n. 81 del 2008.

¹⁵ Abrogato dall'articolo 304 del d.lgs. n. 81 del 2008.

¹⁶ Abrogato dall'articolo 304 del d.lgs. n. 81 del 2008.

¹⁷ Abrogato dall'articolo 217 del d.lgs. n. 50 del 2016.

¹⁸ Il d.lgs. n. 163/2006 è stato abrogato dal d.lgs. n. 50/2016 denominato Nuovo Codice degli appalti pubblici.

2.3. Il decreto “correttivo”

Avvalendosi della possibilità, prevista dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 123/2007, di apportare disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 81/2008, il Governo ha emanato il d.lgs. n. 106/2009, pubblicato sulla GU n. 180 del 5 agosto 2009 ed entrato in vigore il 20 agosto del 2009.

Un *corpus* normativo di centoquarantanove articoli, denominato “decreto correttivo”, che, pur apportando modifiche importanti al d.lgs. n. 81/2008, non ha avuto un carattere innovativo. Il Legislatore delegato, infatti, ha dovuto essere rigorosamente coerente e rispettoso dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla legge n. 123/2007, al fine di completare il processo di attuazione, scegliendo altresì di confermare l'impianto e la struttura del d.lgs. n. 81/2008, per consentire una più agevole continuità nell'interpretazione delle regole prevenzionistiche.

Come meglio precisato nella Relazione di accompagnamento alle “disposizioni integrative e correttive”, il d.lgs. n. 106 del 2009 ha avuto la finalità di recepire alcune delle numerose segnalazioni di criticità, emerse nei primi mesi di applicazione del d.lgs. n. 81/2008, ed al contempo di migliorare le regole della sicurezza, per favorire la chiarezza, la corretta applicazione e l'effettività - in termini sostanziali e non meramente formali - del dato normativo.

Tra le principali novità introdotte dal d.lgs. n. 106/2009 al d.lgs. n. 81/2008:

- L'inserimento all'art. 3 del comma 12-*bis*¹⁹, grazie al quale è stata garantita ai volontari non solo una tutela analoga a quella dei lavoratori autonomi (art.21) - ovvero la fornitura di dispositivi di protezione individuale ed attrezzature di lavoro conformi alla normativa prevenzionistica - ma anche una tutela rafforzata. Infatti, ove essi siano chiamati ad operare nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, quest'ultimo sarà tenuto a fornire loro dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti nei quali sono chiamati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate circa le loro attività, oltre ad adottare misure utili a eliminare, o a ridurre al minimo, i rischi da interferenze tra le prestazioni dei volontari e le altre attività che si svolgano nell'ambito della medesima organizzazione;
- La precisazione²⁰ che i lavoratori in prova non sono da considerare nel computo del numero di lavoratori dal quale il d.lgs. n. 81/2008 fa discendere particolari obblighi;
- La rivisitazione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale. Nello specifico, l'articolo 11 del d.lgs. n. 106 del 2009²¹ ha meglio dettagliato sia i requisiti che legittimano l'adozione del provvedimento, sia i casi nei quali la sospensione debba essere imposta. Inoltre, introducendo il comma 11-*bis*, ha sancito l'impossibilità di applicare il provvedimento di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore irregolare risulti l'unico occupato dall'impresa;
- L'introduzione dell'istituto della sub-delega. L'articolo 12 del d.lgs. 106/2009 ha infatti inserito all'articolo 16 del d.lgs. n. 81/2008 il comma 3-*bis*, a norma del quale un soggetto delegato può, solo una volta e previa intesa con il datore di lavoro, delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro ad altri soggetti, sempre nel rispetto dei limiti previsti per l'istituto della delega di funzioni. La sub-delega non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite, ed il soggetto al quale sia stata conferita non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate.
- L'articolo 12 del correttivo ha apportato un'altra rilevante modifica all'articolo 16 del d.lgs., attraverso il riconoscimento della possibilità per il delegante di ottemperare all'obbligo di vigilanza del corretto espletamento delle funzioni trasferite al delegato attraverso l'adozione e l'attuazione del modello di organizzazione e gestione, di cui all'articolo 30, comma 4 del d.lgs. n. 81/2008;
- La modifica/inserimento di alcuni obblighi del datore di lavoro e del dirigente, di cui all'articolo 18 del d.lgs. n. 81/2008. In tal senso: la previsione dell'obbligo, per il datore di lavoro, di consegnare il DVR al RLS non più solo in formato cartaceo ma anche su supporto informatico; l'obbligo di inviare i lavoratori alla visita medica entro le scadenze previste dalla sorveglianza sanitaria; l'obbligo di inviare all'INAIL ed all'IPSEMA informazioni telematiche sugli infortuni entro 48 ore dal loro accadimento; l'obbligo di effettuare la comunicazione del nominativo del RLS non più annualmente ma solo in caso di elezione, designazione o cambiamento dei nominativi precedentemente comunicati;
- L'eliminazione²² della distinzione tra aziende con meno di 15 dipendenti e più di 15 dipendenti per quanto concerne

¹⁹ Comma modificato successivamente: dall'art. 32 del decreto-legge 21/06/2013 n. 69 recante Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, convertito con modificazioni dalla legge 9/08/2013 n. 98 ; dall'art. 20 d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151 recante Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n.183.

²⁰ Mediante l'inserimento della lettera i-bis al comma 1, dell'articolo 4 del d.lgs. n. 81/2008.

²¹ Sostituendo il primo comma, e modificando i contenuti originari dei commi 2, 4 e 10 dell'articolo 14 del d.lgs. n. 81/2008.

²² All'articolo 25 del d.lgs. n. 81/2008.

la custodia delle cartelle sanitarie e di rischio dei dipendenti. Difatti, prima di tale modifica, solo nelle aziende con più di 15 dipendenti il luogo di custodia delle cartelle sanitarie poteva essere concordato tra il datore di lavoro e il medico competente;

- In materia di obblighi connessi ai contratti d'appalto, d'opera o di somministrazione l'art. 16 del correttivo ha modificato in più parti l'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008. Precisamente, è stato chiarito che il documento unico di valutazione dei rischi da interferenza delle lavorazioni (DUVRI) è un documento dinamico, da aggiornare in funzione dell'evoluzione dei lavori, dei servizi e delle forniture. Con l'inserimento del comma 3-*bis* è stato invece eliminato l'obbligo di redazione del DUVRI nel caso di contratti di appalto aventi ad oggetto servizi di natura intellettuale, di mera fornitura di materiali o attrezzature, nonché lavori o servizi la cui durata non sia superiore ai due giorni, sempre che essi non comportino rischi derivanti dalla presenza di agenti cancerogeni, biologici, atmosfere esplosive o dalla presenza dei rischi particolari di cui all'allegato XI del d.lgs. n. 81/2008. Infine, è stato puntualizzato che i costi della sicurezza – per i quali è stato altresì esteso il principio, proprio degli appalti pubblici, del divieto del ribasso – sono quelli delle misure adottate per eliminare, o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, derivanti dalle interferenze delle lavorazioni;
- La previsione della “patente a punti” quale strumento per il sistema di qualificazione delle imprese del settore edile;
- Con riferimento alla valutazione dei rischi, l'articolo 18 del d.lgs. n. 106/2009 ha modificato l'articolo 28 del d.lgs. n. 81/2008, in *primis* introducendo il principio per cui il datore di lavoro debba considerare, quali rischi da valutare assieme ad ogni altra variabile, anche i rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale, attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro. È stato posticipato l'obbligo di valutazione del rischio stress lavoro correlato, a decorrere dalla disponibilità delle indicazioni metodologiche della Commissione Consultiva in materia di Salute e Sicurezza, e comunque, in mancanza di queste, dal 1 agosto 2010. Novità anche in materia di redazione del documento di valutazione dei rischi (DVR), attraverso la previsione della possibilità di ottemperare all'obbligo di apporre data certa al DVR non più solo con le procedure applicabili ai supporti informatici, di cui all'articolo 53, ma anche con la sottoscrizione del documento da parte del datore di lavoro, del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP), del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (RLST) e del medico competente, ove nominato. Sempre in merito alle modalità redazionali del DVR, è stata rimessa al datore di lavoro la scelta del modo in cui scrivere il documento, nel rispetto dei criteri di semplicità, brevità e comprensibilità. Infine, all'articolo 28 del d.lgs. n. 81/2008 è stata riproposta la previsione, di cui all'articolo 96-*bis* del d.lgs. n. 626/1994, del termine di 90 giorni per effettuare la valutazione dei rischi, elaborando il relativo documento, in caso di costituzione di nuova impresa;
- All'art. 34 del d.lgs. 81/2008²³ sono state apportate due importanti modifiche. La prima riguarda la possibilità, per i datori di lavoro di imprese o unità produttive fino a 5 lavoratori, di poter svolgere direttamente i compiti primo soccorso, di prevenzione incendi e di evacuazione, salvo nei casi di cui all'articolo 31, comma 6 del d.lgs. n. 81/2008. La seconda modifica riguarda direttamente la formazione dei datori di lavoro che assumono tali incarichi, ovvero la previsione dell'obbligo di frequentare gli specifici corsi formazione previsti agli articoli 45 e 46 del d.lgs. n. 81/2008.
- L'inserimento²⁴ nell'elenco dei tipi di visite facenti capo alla sorveglianza sanitaria, delle visite mediche in fase pre-assuntiva, prima vietate ed effettuabili anche dalle ASL; nonché della visita medica precedente alla ripresa del lavoro, a seguito di assenza per motivi di salute di durata superiore ai sessanta giorni continuativi, al fine di verificare l'idoneità alla mansione;
- Il potenziamento del ruolo degli organismi paritetici, quali strumenti di ausilio alle imprese, e ai lavoratori per il corretto adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, e per l'innalzamento dei livelli di tutela negli ambienti di lavoro. Nello specifico, con il decreto correttivo tali organismi - che prima avevano il compito di vigilare sull'applicazione delle vigenti norme in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di Lavoro informando l'autorità di vigilanza sull'esito del controllo - sono diventati enti idonei a svolgere o promuovere attività di formazione, nonché ad attestare l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 81/2008;
- La rivisitazione dell'apparato sanzionatorio del d.lgs. n. 81/2008. Entrando nel merito delle modifiche apportate dal decreto correttivo all'impianto sanzionatorio del d.lgs. n. 81/2008, è stata prevista la pena esclusiva dell'arresto, senza l'alternativa con l'ammenda (cosiddetto “arresto secco”), in due soli casi: a) omissione, da parte del datore di lavoro, dello svolgimento della valutazione dei rischi e di elaborazione del relativo documento (o di elaborazione

²³ Con l'introduzione dei commi 1-bis e 2-bis, previsti dall'art. 22 del decreto correttivo.

²⁴ Ad opera dell'articolo 26 del d.lgs. n. 106/2009.

dello stesso in assenza degli elementi sostanziali che costituiscono il contenuto obbligatorio del documento di valutazione dei rischi), in aziende soggette a rischi particolari²⁵; b) qualora non venga ottemperato il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale adottato ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 (arresto fino a 6 mesi). Con riferimento alle suddette contravvenzioni punite con la pena esclusiva dell'arresto, si precisa che, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 106/2009, il giudice può, su richiesta dell'imputato e quando questi abbia eliminato tutte le fonti di rischio e le conseguenze dannose del reato, sostituire la pena irrogata, nel limite di 12 mesi, con il pagamento di una somma di denaro, determinata mediante specifici criteri, non inferiore a € 2.000. Va però precisato che detta sostituzione non è consentita quando la violazione abbia avuto un contributo causale nel verificarsi di un infortunio sul lavoro da cui sia derivata la morte, ovvero una lesione personale che abbia comportato l'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un periodo superiore ai quaranta giorni (articolo 302 d.lgs. n. 81/2008);

- Oltre ad essere stato ridotto il *quantum* delle ammende delle contravvenzioni previste dal testo originario del d.lgs. n. 81/2008, è stata introdotta una nuova modalità di estinzione agevolata degli illeciti amministrativi, consistente nel pagamento della misura minima delle sanzioni amministrative pecuniarie, qualora il trasgressore provveda a regolare la propria posizione non oltre il termine assegnato dall'organo di vigilanza, mediante verbale di primo accesso ispettivo (articolo 301-bis, d.lgs. n. 81/2008).
- Il d.lgs. n. 106/2009 ha stabilito che l'istituto della prescrizione - di cui all'articolo 20 e seguenti del d.lgs. n. 758/1994 - si applica anche alle contravvenzioni connotate dalla pena esclusiva dell'ammenda. Infatti, in precedenza, tale istituto trovava applicazione esclusivamente con riferimento alle contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto e dell'ammenda (articolo 301 del d.lgs. n. 81/2008).
- Rilevante è altresì il riconoscimento, agli organismi di vigilanza, del potere di impartire disposizioni esecutive ai fini dell'applicazione delle norme tecniche e delle buone prassi, laddove volontariamente adottate dal datore di lavoro e da questi espressamente richiamate in sede ispettiva, qualora ne riscontrino la non corretta adozione, e salvo che il fatto non costituisca reato. Avverso tali disposizioni è ammesso ricorso, entro trenta giorni, con eventuale richiesta di sospensione dell'esecutività dei provvedimenti, all'autorità gerarchicamente superiore nell'ambito dei rispettivi organi di vigilanza, che decide il ricorso entro quindici giorni. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione, il ricorso si intende respinto. Con riferimento ai provvedimenti adottati dagli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, l'autorità gerarchicamente superiore è il dirigente della Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente (articolo 302-bis del d.lgs. n. 81/2008).
- Infine, il decreto correttivo ha introdotto la previsione di sanzioni amministrative anche a carico dei lavoratori autonomi, dei piccoli imprenditori (tra cui gli artigiani) e per i componenti dell'impresa familiare, che finora non erano destinatari di sanzioni (articolo 60 d.lgs. n. 81/2008).

Nonostante il d.lgs. n. 81/2008 - anche a seguito delle importanti modifiche ad opera del d.lgs. n. 106/2009 - sia divenuto (e continui ancora ad essere) in Italia il punto di riferimento normativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro, l'aggravarsi della crisi economica, con la conseguente perdita per le aziende della capacità di investire, e la difficile applicazione della stessa normativa, ha spinto i governi degli anni 2012 e 2013 alla ricerca di forme di semplificazione degli adempimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Così, dopo un complesso *iter* parlamentare, è stato emanato il d.l. 22 giugno 2013 n. 69, noto come "decreto del fare", che ha modificato sensibilmente il d.lgs. n.81/2008.

2.4. Il "decreto del fare"

Il decreto legge del 21 giugno 2013 n. 69 - convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 e denominato "decreto del fare"²⁶ - ha inciso in maniera significativa su alcuni istituti del d.lgs. n. 81/2008, al fine di semplificarne gli adempimenti e le procedure.

Nello specifico, le modifiche apportate al Testo Unico si rinvengono negli articoli 32 e 35 del provvedimento in commento.

La prima modifica al Testo Unico ha riguardato l'ampliamento del suo campo di applicazione soggettivo. Infatti, l'art. 32, comma 1, lett. 0a, d.l. n. 69/2013 ha sostituito il comma 12-*bis* dell'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008, chiarendo che, tra i volontari a cui si applicano le disposizioni semplificative dell'articolo 21 del Testo Unico, non rientrano solo i volontari di cui alla legge n. 266/1991 ed i volontari che effettuano il servizio civile, ma anche i soggetti che prestano la propria attività spontaneamente e a titolo gratuito, o con mero rimborso di spese, in favore delle associazioni di promozione

²⁵ In tal caso l'art. 55, comma 2, d.lgs. n. 81/2008, dopo le modifiche del d.lgs. n. 106/2009, prevede l'arresto da quattro a otto mesi.

²⁶ Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 - Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia. Pubblicato in GU Serie Generale n.144 del 21 giugno 2013. Convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (in G.U. 20/08/2013, n. 194).

sociale²⁷, delle associazioni sportive dilettantistiche²⁸, nonché nei confronti di tutti i soggetti di cui all'art. 67, comma 1, lett. m, DPR n. 917/1986.

Un'altra novità concerne i compiti della Commissione consultiva permanente in relazione ai criteri di qualificazione delle imprese. Da un lato l'art. 32, comma 1, lett. 0b, d.l. n. 69/2013²⁹ ha stabilito che la Commissione debba limitarsi a discutere su tali criteri senza poterli più definire. Da un altro lato³⁰ non è più nell'ambito della predetta Commissione, bensì in virtù di un decreto presidenziale che devono essere individuati i settori e i criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Rilevanti modifiche anche in materia di valutazione dei rischi sono state introdotte dal comma 1, lettere a e b, dell'articolo 32.

Nel dettaglio l'art. 32, comma 1, lett. a) del "decreto del fare" ha modificato il comma 3 dell'art. 26 d.lgs. n. 81/2008, che prevedeva che, in caso di appalto, il datore di lavoro committente fosse obbligato ad elaborare il documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (DUVRI), salvo i casi individuati al comma 3-*bis*. Alla luce delle modifiche apportate dal "decreto del fare" al citato comma 3, il committente può, in alternativa, individuare, limitatamente ai settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali di cui all'art. 29, comma 6-*ter* - con riferimento sia all'attività del datore di lavoro committente sia alle attività dell'impresa appaltatrice e dei lavoratori autonomi - un proprio incaricato, in possesso di formazione, esperienza e competenza professionali adeguate e specifiche in relazione all'incarico conferito, nonché di periodico aggiornamento e di conoscenza diretta dell'ambiente di lavoro. Dell'individuazione dell'incaricato o della sua sostituzione deve però essere data immediata evidenza nel contratto di appalto o di opera.

Nel caso invece si procedesse alla redazione del DUVRI, questo deve essere allegato al contratto di appalto o di opera e, di volta in volta, adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture. Un'ulteriore novità è rappresentata dal riconoscimento della possibilità di accedere al contenuto del DUVRI ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, e agli organismi locali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

È stato altresì modificato il comma 3-*bis* dell'articolo 26 del d.lgs. n. 81/2008, avente ad oggetto le ipotesi di esclusione dell'obbligo dell'elaborazione del DUVRI. A tal proposito, si ricorda che già il d.lgs. n. 106/2009 aveva modificato la normativa in parola, prevedendo l'esonero dalla redazione del DUVRI per i servizi di natura intellettuale, le mere forniture di materiali o attrezzature, nonché i lavori o servizi di durata non superiore ai 2 uomini/giorno. Con il d.l. n. 69/2013 il Legislatore ha confermato l'esonero, in caso di servizi di natura intellettuale, di mere forniture di materiali o attrezzature, ma ha modificato il riferimento della durata dei servizi, sostituendolo con il parametro di "5 uomini/giorno" e aggiungendo una condizione: vale a dire che essi non comportino rischi derivanti da incendio di livello elevato; dallo svolgimento di attività in ambienti confinati; dalla presenza di agenti cancerogeni, mutageni, biologici, di amianto o di atmosfere esplosive; dalla presenza dei rischi particolari di cui all'Allegato XI d.lgs. n. 81/2008. È stato, dunque, ampliato il numero delle attività per le quali è sempre obbligatorio redigere il DUVRI.

Sempre in un'ottica di semplificazione degli adempimenti, in materia di valutazione dei rischi l'articolo 32, comma 1, lettera b, ha inserito il comma 6-*ter* all'articolo 29 del d.lgs. n. 81/2008 con il quale è stata riconosciuta ai datori di lavoro operanti in settori di attività a basso rischio - a prescindere dal limite dimensionale - la facoltà di attestare la compiuta valutazione dei rischi non secondo la via ordinaria del documento di valutazione dei rischi (DVR) o quella più semplificata delle procedure standardizzate, ma semplicemente compilando un modello mediante il quale possano **dimostrare** di aver effettuato la valutazione dei rischi **a norma degli articoli 17, 28 e 29 del Testo Unico**.

Modifiche anche in merito all'organizzazione del servizio di prevenzione e protezione aziendale. Infatti, l'art. 32, comma 1, lett. b-*bis*, d.l. n. 69/2013³¹ ha ridotto la discrezionalità del datore di lavoro in ordine all'organizzazione del servizio di prevenzione e protezione all'interno o all'esterno dell'azienda, prevedendo che tale servizio sia prioritariamente interno – ferme restando le ipotesi in cui deve essere obbligatoriamente interno.

Semplificazioni, invece, in materia di formazione per la sicurezza sul lavoro, sia riguardo agli addetti e responsabili del servizio di prevenzione e protezione (ASPP e RSPP), sia riguardo ai dirigenti, preposti, lavoratori e rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS). Infatti, il comma 1, lettera c, dell'articolo 32 del d.l. n. 69/2013³² ha disposto che

²⁷ Di cui alla legge n. 383/2000.

²⁸ Di cui alla legge n. 398/1991 e all'art. 90 della legge n. 289/2002.

²⁹ Modificando l'art. 6, comma 8, lett. g, d.lgs. n. 81/2008.

³⁰ In base all'art. 32, comma 1, lett. a-bis, d.l. n. 69/2013, che ha modificato l'art. 27, comma 1, d.lgs. n. 81/2008.

³¹ Modificando l'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 81/2008.

³² Aggiungendo il comma 5-bis all'articolo 32 e il comma 14-bis all'articolo 37 del Testo Unico.

in tutti i casi di formazione e aggiornamento legalmente previsti, i cui contenuti si sovrappongono in tutto o in parte a quelli già frequentati, sarà riconosciuto un credito formativo per la durata e per i contenuti della formazione e dell'aggiornamento corrispondenti erogati. L'individuazione delle modalità di riconoscimento del credito formativo e dei modelli per mezzo dei quali deve essere documentata l'avvenuta formazione è stata demandata alla Conferenza Stato-Regioni, sentita la Commissione consultiva permanente.

Semplificato altresì l'obbligo di notifica all'organo di vigilanza competente in caso di costruzione e di realizzazione di edifici o locali da adibire a lavorazioni industriali, nonché nei casi di ampliamenti e di ristrutturazioni di quelli esistenti. Precisamente, l'art. 32, comma 1, lett. e, d.l. n. 69/2013 ha riscritto l'art. 67 d.lgs. n. 81/2008, disponendo che, nei casi citati, i relativi lavori debbano essere eseguiti nel rispetto della normativa di settore, e che debbano esser comunicati all'organo di vigilanza competente per territorio i seguenti elementi informativi: descrizione dell'oggetto delle lavorazioni e delle principali modalità di esecuzione delle stesse; descrizione delle caratteristiche dei locali e degli impianti. L'obbligo di comunicazione in commento si applica solo ai luoghi di lavoro ove sia prevista la presenza di più di tre lavoratori, e grava sul datore di lavoro che deve effettuarla allo sportello unico per le attività produttive.

Un altro intervento di semplificazione procedurale, apportato dal "decreto del fare" al Testo Unico, ha avuto ad oggetto le verifiche periodiche delle attrezzature da lavoro. Nello specifico, l'articolo 32, comma 1, lettera f, ha riformulato il comma 11 dell'articolo 71 del d.lgs. n. 81/2008. Difatti, originariamente il comma 11 prevedeva che la prima verifica periodica delle attrezzature da lavoro fosse effettuata dall'ISPESL entro 60 giorni dalla richiesta, decorsi i quali, il datore di lavoro poteva avvalersi delle ASL o di soggetti pubblici o privati abilitati con le modalità di cui al comma 13. Il nuovo comma 11 invece ha disposto che, per la prima verifica, il datore di lavoro debba avvalersi dell'INAIL, che deve provvedere nel termine di quarantacinque giorni dalla messa in servizio dell'attrezzatura. Una volta decorso inutilmente il termine di 45 giorni, il datore di lavoro potrà avvalersi, a propria scelta, di altri soggetti, pubblici o privati, abilitati secondo le modalità di cui al comma 13. Le successive verifiche possono essere effettuate su libera scelta del datore di lavoro dalle ASL o, ove ciò sia previsto con legge regionale, dall'ARPA, o da soggetti pubblici o privati abilitati che vi provvedono secondo le modalità di cui al comma 13.

Diverse modifiche, in termini di semplificazione, anche in materia di cantieri temporanei o mobili. Alle lettere g, g-bis, e h, dell'articolo 32, il Legislatore ha disposto che:

- La normativa prevenzionistica dei cantieri temporanei o mobili, prevista dal titolo IV del Testo Unico, non si applica ai lavori relativi a impianti elettrici, reti informatiche, gas, acqua, condizionamento e riscaldamento, nonché ai piccoli lavori, la cui durata presunta non è superiore a dieci uomini-giorno, finalizzati alla realizzazione o alla manutenzione delle infrastrutture per servizi, che non espongono i lavoratori ai rischi di cui all'allegato XI;
- Le disposizioni del titolo IV del Testo Unico si applicano anche agli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali ed alle manifestazioni fieristiche, tenendo conto delle particolari esigenze connesse allo svolgimento delle relative attività;
- Con apposito decreto interministeriale, siano adottati modelli semplificati per la redazione del piano operativo di sicurezza (POS) di cui all'articolo 89 d.lgs. n. 81/2008, del piano di sicurezza e coordinamento (PSC) di cui all'articolo 100 d.lgs. n. 81/2008 e del fascicolo dell'opera di cui all'articolo 91 d.lgs. n. 81/2008.

Sempre in materia di appalti, il comma 7-bis dell'articolo 32 del d.l. 69/2013, ha inserito il comma 3-bis all'articolo 82 del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, a norma del quale, nelle gare di appalto, il prezzo più basso deve essere determinato al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali indicati dalla contrattazione collettiva, delle voci retributive previste dalla contrattazione integrativa di secondo livello e delle misure di adempimento alle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Infine, all'articolo 32 del "decreto del fare" è stato sancito che una serie di comunicazioni e notifiche, previste da vari articoli del d.lgs. n. 81/2008, possano essere effettuate per via telematica o, su scelta del datore di lavoro, per mezzo degli organismi paritetici.

Anche l'articolo 35 del d.l. n. 69/2013 ha disposto delle misure di semplificazione delle norme del Testo Unico. Nello specifico l'art. 35, comma 1, d.l. n. 69/2013³³ ha introdotto alcune semplificazioni in relazione, rispettivamente, alle prestazioni di breve durata e ai lavoratori a tempo determinato e stagionale.

Con riferimento alle prime, sono state introdotte misure di semplificazione della documentazione a dimostrazione dell'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi di informazione e formazione previsti dal d.lgs. n. 81/2008 in relazione a prestazioni lavorative regolamentate dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che implicano una permanenza del lavoratore in azienda per un periodo non superiore a cinquanta giornate lavorative nell'anno solare di riferimento.

³³ Aggiungendo all'art. 3 d.lgs. n. 81/2008 i commi 13-bis e 13-ter.

E' stata tuttavia demandata ad un decreto interministeriale – al momento ancora da emanare - la definizione di tali misure di semplificazione.

Anche con il nuovo comma 13-ter dell'art 3 del d.lgs. n. 81/2008, è stata demandata ad un decreto interministeriale la definizione di misure di semplificazione degli adempimenti relativi all'informazione, formazione, valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria per le imprese agricole, con particolare riferimento a lavoratori a tempo determinato e stagionali, e per le imprese di piccole dimensioni.

3. Il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro

Il risultato finale della combinazione dei d.lgs. n. 81/2008 e d.lgs. n. 106/2009³⁴, come modificata dal d.l. n. 69/2013, è il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro, un *corpus iuris* che risulta ispirato ai principi di gestione della salute e sicurezza di matrice comunitaria, evidenziando una marcata continuità rispetto al d.lgs. n. 626/1994. Il Testo Unico ha infatti confermato l'impianto e la struttura portante del d.lgs. n. 626 del 1994, incentrata su una parte generale (Titolo I), nella quale sono collocati i principi comuni e le disposizioni di sistema applicabili a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, e su parti speciali (Titoli da II a XIII), ciascuna delle quali contenente sia la disciplina di recepimento di specifiche direttive comunitarie, che quella parte delle normative italiane incidenti sulle rispettive materie che gli estensori hanno reputato opportuno mantenere in vigore, eventualmente modificandole, perché funzionali alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Inoltre - sempre in continuità con il d.lgs. n. 626/1994 - anche nel Testo Unico è stato confermato il modello prevenzionistico incentrato sul concetto di sicurezza partecipata, in cui il datore di lavoro non è l'unico soggetto titolare di una serie di obblighi e di doveri, bensì tutti gli altri attori della sicurezza sono considerati come protagonisti attivi e responsabili, chiamati a cooperare con il *management* aziendale per la realizzazione degli obiettivi della prevenzione.

Tuttavia, il d.lgs. n. 81/2008, pur proseguendo sulla scia tracciata dal decreto del 1994, ha aperto una nuova fase di miglioramento e di perfezionamento del sistema prevenzionistico nazionale.

Il principio perseguito dal Legislatore è stato quello di superare una cultura sanzionatoria e repressiva, privilegiando il profilo della prevenzione e della programmazione della sicurezza. Alcuni esempi in proposito sono:

- La semplificazione del quadro legale e dei relativi adempimenti;
- La valorizzazione di un modello di gestione della sicurezza il più possibile partecipato e bilaterale;
- La maggiore attenzione prestata ai rischi particolari temporanei nella valutazione dei rischi;
- La maggiore attenzione prestata alla dimensione di genere nella attività di prevenzione e protezione;
- L'adozione dei modelli di organizzazione e gestione;
- La qualificazione del sistema delle imprese in ordine alla verifica della loro idoneità tecnico – professionale;
- L'effettività del coordinamento interistituzionale nella programmazione delle ispezioni.

Come si evince dalla lettura dell'articolo 1 del d.lgs. n. 81/2008, l'obiettivo finale che il Legislatore si è posto con la redazione dello stesso Testo Unico è *“il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro, mediante il riordino e il coordinamento delle medesime in un unico testo normativo [...] nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, nonché in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, garantendo l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale [...]”*. Proprio con riferimento all'articolazione delle competenze in materia tra Stato e Regioni, l'articolo 117 della Costituzione pone la tutela della salute e sicurezza del lavoro tra le materie riservate alla potestà concorrente tra Stato e Regioni, spettando alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale. In conformità alla citata norma costituzionale, il Testo Unico ha attribuito alle Regioni ampia possibilità di legiferare in materia di salute e sicurezza sul lavoro, a condizione che vengano rispettati i principi fondamentali determinati dal Legislatore statale.

Il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro ha dunque raggruppato, riordinato, coordinato, ma contemporaneamente modificato ed abrogato la precedente normativa in materia, tanto da contenere la massima parte delle disposizioni prevenzionistiche applicabili. Ciò nonostante, esso non può definirsi completamente esaustivo dell'intera materia, sia perché esso stesso rimette ad un numero elevato di provvedimenti di attuazione la regolamentazione di dettaglio di

³⁴ Decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 - Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

alcuni aspetti (cfr. § 2, capitolo II), sia perché su alcuni temi continua ad operare il rinvio a norme di dettaglio e disposizione sociali ad esso antecedenti.

Dal punto di vista redazionale e sistematico, il Testo Unico è un apparato normativo di notevole mole, costituito da 306 articoli e 52 allegati, suddivisi in 14 titoli:

- Titolo I: disposizioni
- Titolo II: luoghi di lavoro
- Titolo III: uso delle attrezzature di lavoro e dei DPI
- Titolo IV: cantieri temporanei o mobili
- Titolo V: segnaletica di sicurezza
- Titolo VI: movimentazione manuale dei carichi
- Titolo VII: videoterminali
- Titolo VIII: agenti fisici (rumore, vibrazioni, ...)
- Titolo IX: sostanze pericolose (agenti chimici, cancerogeni, ...)
- Titolo X: agenti biologici
- Titolo X bis: protezione dalle ferite da taglio e da punta nel settore ospedaliero e sanitario
- Titolo XI: atmosfere esplosive titolo
- Titolo XII: disposizioni penali
- Titolo XIII: disposizioni finali

Il titolo I assume un ruolo strategico per l'intera materia prevenzionistica, poiché in esso sono contenute tutte le disposizioni generali e i principi fondamentali della materia da applicare ad ogni soggetto e settore lavorativo. All'interno dello stesso titolo I, l'articolo 2 ha una notevole rilevanza ai fini chiarificatori: in esso infatti si rinvencono le definizioni di tutti gli attori e dei concetti chiave delle disposizioni prevenzionistiche, nonché le definizioni di salute, infortunio e malattia professionale.

Nello specifico, la salute è definita come lo *“stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o di infermità”*, intesa dunque come bene essenziale per lo sviluppo sociale, economico e personale, ed è aspetto fondamentale della qualità della vita. L'infortunio è l'evento avvenuto per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni. Infine, la malattia professionale è intesa come la malattia dovuta all'azione nociva, lenta e protratta nel tempo, di un fattore di rischio, o comunque dannoso, presente nell'ambiente in cui si svolge qualsiasi attività lavorativa.

Sempre nell'ambito del titolo I, troviamo alcune tra le maggiori novità in materia di salute e sicurezza sul lavoro quali, ad esempio, l'ampliamento del campo di applicazione oggettivo e soggettivo delle disposizioni in materia (articoli 3); il finanziamento delle azioni promozionali private e pubbliche, tra le quali l'inserimento nei programmi scolastici ed universitari della materia di salute e sicurezza sul lavoro (articolo 11); l'ampliamento dell'obbligo di valutazione dei rischi anche ai cosiddetti “rischi particolari”, tra cui lo stress lavoro-correlato; il rafforzamento dei poteri delle rappresentanze dei lavoratori in azienda ed in particolare di quelle dei rappresentanti dei lavoratori territoriali (articoli da 37 a 40); l'elencazione puntuale e l'inasprimento delle sanzioni a carico dei soggetti obbligati (articoli 55 e seguenti), inasprimento tuttavia ridimensionato dal d.lgs. n. 106/2009.

Nei titoli successivi, troviamo le disposizioni di dettaglio e inerenti ai rischi specifici di determinati settori lavorativi, di conseguenza i titoli successivi al primo si collocano rispetto a quest'ultimo in un rapporto che potrebbe dirsi da genere a specie. Dunque, mentre l'applicazione del titolo I è sempre necessaria, quella dei titoli successivi è eventuale (cioè legata ad una determinata attività lavorativa) e non sempre concorrente. Un esempio di quanto appena affermato lo si può riscontrare in merito alle sanzioni applicabili ai casi di specie, infatti, come per il titolo I, ciascun titolo speciale del Testo Unico individua autonomamente il proprio apparato sanzionatorio; inoltre stando all'articolo 298 *“quando uno stesso fatto è punito da una disposizione prevista dal titolo I e da una o più disposizioni previste negli altri titoli si applica la disposizione speciale”*. Ulteriore esempio sono le disposizioni inerenti alla valutazione dei rischi, che trovano applicazione per qualsiasi attività lavorativa, ma che, nel caso di attività che prevedano l'uso di sostanze pericolose, devono essere integrate da quanto specificatamente disposto dal titolo IX.

Un altro aspetto innovativo del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro è la tendenza a valorizzare gli elementi sostanziali della regolamentazione della materia rispetto ai soli elementi formali. Tale orientamento è diffuso in tutto il testo, ma risulta particolarmente visibile ove si tenga conto del campo di applicazione soggettivo e oggettivo della normativa in esame.

Il campo di applicazione soggettivo è infatti caratterizzato dalla considerazione del rapporto di fatto che intercorre tra

lavoratore e datore di lavoro, prescindendo dalla qualificazione formale del rapporto. Il Testo Unico, infatti, definisce i lavoratori come *“i soggetti che, a prescindere dal tipo di relazione che intercorre tra prestatore e datore di lavoro e dalla qualificazione formale ossia dalla tipologia contrattuale utilizzata, svolgano un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al sol fine di apprendere un mestiere o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari”* (art. 2, co. 1, lett. a). Dalla definizione di lavoratore appena menzionata, si evince un’importante novità rispetto alla disciplina del 1994, che considerava il lavoratore come colui che presta l’attività lavorativa *“alle dipendenze di un datore di lavoro”*; invero con la nozione di lavoratore accolta dal Testo Unico si sancisce *“l’inserimento dello stesso nell’organizzazione”* di cui il datore di lavoro è responsabile.

Continuando ad esaminare l’ambito di applicazione soggettivo del d.lgs. n. 81/2008, secondo l’articolo 3 co. 4 le disposizioni dello stesso Testo Unico sono applicabili non solo a tutti i lavoratori e a tutte le lavoratrici subordinati e autonomi, ma anche ai soggetti ad essi equiparati, ai volontari (secondo modalità e limiti su cui ha fortemente inciso il d.lgs. n. 106/2009), nonché ai lavoratori atipici.

Vi è dunque, con il Testo Unico, un incremento dei destinatari della normativa che tutela la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro anche in considerazione della varietà di tipologie contrattuali utilizzate nel mercato del lavoro italiano, anche quelle atipiche e flessibili. L’intervento espansivo del Legislatore è volto ad equiparare i lavori atipici alle forme di lavoro considerate tradizionali, nel rispetto dei già citati principi della nostra Costituzione che pongono al centro degli interessi del datore di lavoro principalmente la salute e la sicurezza dei lavoratori, senza alcuna distinzione tra i diversi trattamenti economici o contrattuali.

In merito invece all’ambito di applicazione oggettivo, il d.lgs. n. 81/2008 conferma la scelta espansionistica già avviata dal d.lgs. n. 626/1994 e rafforzata dalla giurisprudenza³⁵, ribadendo il principio contenuto nella legge n. 123/2007 (legge delega) per il quale la normativa in questione si applica *“a tutti i settori di attività, pubblici o privati”* e *“a tutte le tipologie di rischio”* (articolo 3 comma 1), facendo tuttavia salve le discipline specifiche e differenziate per determinati settori ed ambiti lavorativi peculiari, che si caratterizzano per effettive e particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative (art. 3 co. 2), quali ad esempio le Forze Armate e di Polizia, le Università e le strutture giudiziarie e penitenziarie. Restano inoltre vigenti le disposizioni speciali, riguardanti le attività lavorative svolte a bordo delle navi in ambito portuale, sulle navi da pesca e le disposizioni inerenti il trasporto ferroviario.

Anche ai fini dell’individuazione dei principali destinatari degli obblighi, il Testo Unico assume come criterio prevalente l’effettiva posizione che il soggetto riveste nell’ambito dell’organizzazione aziendale e indipendentemente dall’investitura formale. L’articolo 299 del Testo Unico dispone, infatti, che le *“posizioni di garanzia”* del datore di lavoro, del dirigente e del preposto gravano anche sul soggetto che, pur sprovvisto di formale investitura, ne eserciti in concreto i relativi poteri e funzioni.

Con l’articolo 299, il Legislatore ha tradotto in diritto positivo quell’orientamento giurisprudenziale ai sensi del quale *“in tema di infortuni sul lavoro l’individuazione dei soggetti destinatari della normativa deve essere operata sulla base dell’effettività e concretezza delle mansioni e dei ruoli svolti, e deve fondarsi non già sulla qualifica rivestita bensì sulle funzioni in concreto esercitate che prevalgono, quindi, rispetto alla carica conferita ossia alla funzione formale”*³⁶.

Il principio dell’effettività si riflette anche sulle disposizioni in materia di delega delle funzioni (artt. 16 e 17).

Infine, è doveroso evidenziare che il sistema istituzionale - ovvero la pluralità di enti aventi competenza in materia di sicurezza sul lavoro³⁷ - delineato dal Testo Unico ha realizzato una *governance* su base tripartita delle attività in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che consente alle amministrazioni pubbliche (Regioni e Ministeri, con l’ausilio dell’INAIL) di individuare e condividere con le parti sociali indirizzi di attività e vigilanza uniformi su tutto il territorio nazionale. Il fine perseguito dal Legislatore è sostanzialmente di garantire che gli indirizzi individuati a livello centrale vengano diffusi omogeneamente a livello territoriale, e che le attività di vigilanza ne tengano conto nei singoli territori, rendendo in tal modo più efficace l’azione pubblica, ed evitando la sovrapposizione degli interventi dei soggetti istituzionalmente a ciò deputati, nel pieno rispetto delle competenze regionali.

³⁵ Fra tutte Cass. Pen. n. 4012/1998

³⁶ Cass. n. 2277/1998; Cass. n. 8874/1993; Cass. Pen. n. 6025/1989 e Cass. Pen. n. 9874/1992.

³⁷ Comitato per l’indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza; Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro; Comitati regionali di coordinamento; Commissione per gli interpellati; Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP).

CAPITOLO III

L'ATTUAZIONE DEL D.LGS. 81/2008: STATO DELL'ARTE

SOMMARIO: - 1. Premessa. - 2. I provvedimenti attuativi del d.lgs. n. 81/2008. - 3. Le modifiche al d.lgs. n. 81/2008. - 3.1 Modifiche e semplificazioni al Testo Unico dal Jobs Act in poi.

1. Premessa

A dieci anni dall'entrata in vigore del Testo Unico - pur rimanendo tra le priorità nell'agenda del Legislatore l'effettività della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro - il suo processo di attuazione non è stato ancora completato. Sono infatti ancora una ventina i provvedimenti da attuare, alcuni dei quali riguardanti materie di grande rilievo. Tra tutti, ad esempio, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, disciplinato dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 che, salvo per il caso degli ambienti confinati, per i quali il sistema ha cominciato ad operare positivamente con il DPR 177/2011, è rimasto lettera morta per tutti quei settori ad alto tasso infortunistico, ovvero caratterizzati da forti complessità organizzative e da gravi fenomeni di concorrenza sleale.

Quanto detto è facilmente riscontrabile nella Relazione sullo stato di applicazione della normativa di salute e sicurezza e sul possibile sviluppo che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha trasmesso il 10 gennaio 2017, ai sensi dell'articolo 6 comma 8 lettera e) del d.lgs. n. 81/2008.

Questo complesso di norme inattuate produce una serie di effetti negativi: in *primis*, l'assenza di tutela per i lavoratori, parallelamente a profonde incertezze nella gestione della prevenzione da parte dei datori di lavoro.

Peraltro, è da sottolineare come, alla incompleta attuazione del d.lgs. n. 81/2008, si sia affiancata negli ultimi anni la proroga di termini relativi a svariati provvedimenti; ciò per effetto, in particolare, del decreto legge del 30 dicembre 2016 e della legge n. 19 del 27 febbraio 2017, di conversione con modifiche dello stesso³⁸.

È doveroso tuttavia, ai fini della nostra analisi, rilevare come, in questi dieci anni di vigenza del Testo Unico, l'interesse del nostro Legislatore non sia stato orientato solo all'attuazione delle sue disposizioni, ma anche alla modifica – soprattutto in termini di semplificazione – delle stesse.

Infine, è altresì opportuno evidenziare come, dalla sua emanazione ad oggi, il Testo Unico si sia al contempo arricchito di una serie di atti amministrativi (circolari, interpelli, etc.), che hanno contribuito ad una sua corretta interpretazione e più agevole applicazione.

2. I provvedimenti attuativi del d.lgs. n. 81/2008.

Come più volte evidenziato, il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro - pur contenendo la massima parte delle disposizioni prevenzionistiche applicabili - non può definirsi esaustivo dell'intera materia, né un *corpus iuris* consolidato, sia perché oggetto di continue modifiche, sia perché prevede molti provvedimenti di attuazione. A tal proposito, a dieci anni dalla sua emanazione, sono ancora una ventina i provvedimenti, tra decreti del Presidente della Repubblica e decreti ministeriali, attuativi delle sue disposizioni in attesa di emanazione.

Al fine di ricostruire lo stato di attuazione della disciplina del Testo Unico, si vuole di seguito elencare puntualmente il novero delle disposizioni che in esso rinviano a provvedimenti da adottare, con l'indicazione di volta in volta dei provvedimenti emanati, evidenziando altresì quali provvedimenti il Legislatore delegato deve ancora emanare.

Nel dettaglio:

- Con riguardo **all'art. 3, comma 2**, del d.lgs. n. 81/2008, in ordine alla predisposizione di norme dirette ad individuare le particolari esigenze, rispetto alla applicazione della disciplina della salute e sicurezza sul lavoro, di determinati settori e attività sono stati emanati: **il DPR 90/2010** recante disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare³⁹; **il DPCM n. 231/2011** relativo all'espletamento delle attività del Dipartimento della protezione civile⁴⁰; il

³⁸ Per approfondimenti si rinvia al paragrafo 4, capitolo II, del Rapporto ANMIL anno 2017.

³⁹ Decreto Del Presidente Della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 - Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

⁴⁰ Decreto Del Presidente Del Consiglio Dei Ministri 28 novembre 2011, n. 231 - Regolamento di attuazione dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza

decreto del Ministero Degli Affari Esteri n. **51/2012** recante disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza degli uffici all'estero⁴¹; il **decreto interministeriale n. 201/2014** recante norme per l'applicazione, nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, delle disposizioni prevenzionistiche⁴². È invece in fase di approvazione definitiva lo schema di Decreto Interministeriale, su proposta del Ministero dell'Interno (Polizia di Stato e Volontari), di regolamentazione per l'applicazione della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché nell'ambito delle strutture destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Inoltre, sempre in riferimento a quanto disposto dall'art. 3 comma 2 del d.lgs. n. 81/2008, restano ancora in attesa di attuazione i decreti recanti le disposizioni necessarie a consentire il coordinamento tra la disciplina recata dal Testo Unico e la normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi; in ambito portuale; per il settore delle navi da pesca e l'armonizzazione delle disposizioni tecniche, di cui ai titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008, con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta nella legge 26 aprile 1974, n. 191, e relativi decreti di attuazione;

- A norma dell'articolo **3, comma 3-bis** del Testo Unico è stato emanato un decreto che individua la normativa di salute e sicurezza che consideri le peculiari esigenze per le società cooperative e per alcune categorie di volontari (della protezione civile, della Croce Rossa etc.), ovvero il **decreto interministeriale del 13 aprile 2011**⁴³;
- All'articolo **3, comma 13**, del d.lgs. n. 81/2008, è stato disposto che - in considerazione della specificità dell'attività esercitata dalle imprese medie e piccole operanti nel settore agricolo che impiegano lavoratori stagionali, ciascuno dei quali non superi le cinquanta giornate lavorative e per un numero complessivo di lavoratori compatibile con gli ordinamenti culturali aziendali - siano emanate disposizioni per semplificare gli adempimenti relativi all'informazione, formazione e sorveglianza sanitaria previsti dallo stesso d.lgs. n. 81/2008. In ottemperanza a quanto disposto dalla citata disposizione in data 15 settembre 2011, sotto la supervisione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato approvato un "avviso comune" tra le parti sociali dell'agricoltura, relativo alle semplificazioni nei riguardi dei lavoratori "stagionali" del settore, ove essi non vengano impiegati per oltre 50 giornate lavorative nell'anno di riferimento. È stato, di conseguenza, elaborato il relativo **decreto interministeriale del 27 marzo 2013**, che ha recepito i contenuti del citato "avviso comune"⁴⁴;
- Resta ancora inattuata la previsione di cui all'art. **3, comma 13-bis**, dell'emanazione di un decreto ministeriale che definisca misure di semplificazione della documentazione, anche ai fini dell'inserimento di tale documentazione nel libretto formativo del cittadino, che dimostra l'adempimento, da parte del datore di lavoro, degli obblighi di informazione e formazione previsti dal d.lgs. n. 81/2008, in relazione a prestazioni lavorative regolamentate dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che implicano una permanenza del lavoratore in azienda per un periodo non superiore a 50 giornate lavorative nell'anno solare di riferimento;
- È stato predisposto lo schema di decreto interministeriale, *ex art. 3 comma 13-ter*, del d.lgs. n. 81/2008 che definisce misure di semplificazione degli adempimenti relativi all'informazione, formazione, valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria per le imprese agricole, con particolare riferimento a lavoratori a tempo determinato e stagionali e per le imprese di piccole dimensioni. Tale Decreto sarà corredato da una serie di supporti alla valutazione dei rischi semplificata, attualmente in fase di validazione da parte di un apposito gruppo tecnico, costituito da un rappresentante del Ministero delle Politiche agricole, da rappresentanti dell'INAIL e del coordinamento tecnico delle regioni;
- Con il decreto del Viceministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del **26 maggio 2009**⁴⁵ è stato costituito

nei luoghi di lavoro", relativamente all'individuazione delle particolari esigenze connesse all'espletamento delle attività del Dipartimento della protezione civile, nel conseguimento delle finalità proprie dei servizi di protezione civile.

⁴¹ Decreto Del Ministero Degli Affari Esteri Decreto 16 febbraio 2012 , n. 51 - Regolamento recante disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza degli uffici all'estero ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

⁴² Decreto interministeriale 18 novembre 2014, n. 201 - Regolamento recante norme per l'applicazione, nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, serie Generale, n. 15 del 20 gennaio 2015.

⁴³ Decreto interministeriale 13 aprile 2011 - Disposizioni in attuazione dell'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 159 dell'11 luglio 2011.

⁴⁴ Decreto Interministeriale, 27 marzo 2013 - Semplificazione in materia di informazione, formazione e sorveglianza sanitaria dei lavoratori stagionali del settore agricolo.

⁴⁵ Decreto ministeriale 26 maggio 2009 - Istituzione del 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. Pubblicato nella GU 8 agosto 2009 n. 183.

il 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, ex **art. 5 d.lgs. n. 81/2008**. L'articolo 20 del **d.lgs. 151/2015**⁴⁶ ha previsto una revisione della composizione del Comitato, con lo scopo di semplificare le procedure di designazione dei suoi membri⁴⁷.

- Con il decreto del Ministro del lavoro del **3 dicembre 2008**⁴⁸ è stata costituita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro ex **articolo 6 d.lgs. n. 81/2008**. Anche tale Commissione Consultiva è stata toccata dalla modifica dell'art. 20 **d.lgs. n. 151/2015**, con una riduzione del numero dei suoi componenti, l'inserimento di un rappresentante dell'ANMIL e un aumento significativo delle sue prerogative⁴⁹.

Attuata anche la **lettera m-bis, comma 8, dell'art. 6 d.lgs. n. 81/2008**, con la quale è stato attribuito alla Commissione il compito di elaborare i criteri di qualificazione della figura del formatore per la salute e sicurezza sul lavoro, necessari a individuare le caratteristiche che i soggetti formatori devono possedere per svolgere con efficacia la formazione di lavoratori, dirigenti e preposti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. A riguardo, è stato elaborato un documento, approvato nella seduta di maggio 2012 dalla Commissione consultiva, recepito nel **decreto interministeriale 6 marzo 2013**⁵⁰.

In attuazione invece della **lettera f), comma 8, dell'articolo 6 d.lgs. n. 81/2008** sono state elaborate dalla Commissione le procedure standardizzate per la valutazione dei rischi⁵¹, utilizzabili sia da parte delle aziende con meno di 10 lavoratori, sia da parte dei datori di lavoro che occupano fino a 50 lavoratori. Le procedure in parola sono state recepite con **decreto interministeriale 30 novembre 2012**⁵² e hanno sostituito la c.d. "autocertificazione" della valutazione dei rischi, utilizzabile fino alla scadenza del terzo mese successivo all'entrata in vigore del decreto citato e, comunque, non oltre il 30 giugno 2013⁵³. Al riguardo, il Ministero del lavoro ha provveduto ad emanare la circolare del 31 gennaio 2013, e la Commissione interpellati ha pubblicato una risposta⁵⁴ volta a chiarire alcuni aspetti controversi della normativa di riferimento.

Elaborate anche le indicazioni necessarie alla valutazione dello *stress* lavoro-correlato in attuazione alla **lettera m-quater, comma 8, dell'articolo 6 d.lgs. n. 81/2008**. Nel dettaglio, la Commissione consultiva permanente ha approvato, alla riunione del 17 novembre 2010, le indicazioni in oggetto, provvedendo, in tal modo, a fornire agli operatori informazioni metodologiche necessarie per un corretto adempimento dell'obbligo di valutare il rischio da *stress* lavoro-correlato. Le indicazioni sono state diffuse con lettera circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 18 novembre 2010.

- In attuazione **all'articolo 8, comma 4, del d.lgs. 81/2008**, il **decreto ministeriale n. 183/2016**⁵⁵ ha dettato le regole tecniche per la realizzazione e il funzionamento del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP), nonché le regole per il trattamento dei dati. Il provvedimento riveste una importanza metodologica strategica, poiché funzionale ad una raccolta selettiva di flussi informativi completi e dettagliati, al fine di migliorare la razionalità e l'efficienza delle attività di vigilanza su tutto il territorio nazionale. Inoltre, in un'ottica di semplificazione, il SINP è da leggere in combinato con le previsioni che disciplinano la possibilità di tenuta della documentazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e tutela delle condizioni di lavoro anche su supporto informatico, norme che consentono una semplificazione degli adempimenti a carico degli attori della sicurezza, riducendo in particolare l'onere amministrativo a carico delle imprese⁵⁶.

Inoltre, in attuazione dell'articolo 5 del decreto n. 183/2016, è stato emanato il decreto ministeriale del 6 febbraio

⁴⁶ Decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 151 - Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione l. 183/2014.

⁴⁷ Per approfondimenti cfr. paragrafo 2.1, capitolo II, rapporto ANMIL anno 2017.

⁴⁸ Decreto ministeriale 3 dicembre 2008 - Costituzione Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro.

⁴⁹ Per approfondimenti cfr. paragrafo 2.1, capitolo II, rapporto ANMIL anno 2017.

⁵⁰ Decreto interministeriale 6 marzo 2013 - Criteri di qualificazione dei formatori di salute e sicurezza. Pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale in data 18 marzo 2013.

⁵¹ Di cui all'articolo 29 comma 5 del d.lgs. n. 81/2008.

⁵² Decreto interministeriale 30 novembre 2012 - Recepimento delle procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi di cui all'articolo 29, comma 5, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche ed integrazioni, ai sensi dell'articolo 6, comma 8, lettera f), del medesimo decreto legislativo.

⁵³ Termine previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Legge di stabilità 2013.

⁵⁴ Interpello n. 7 del 2012.

⁵⁵ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 27 settembre 2016 n. 183 - Regolamento recante regole tecniche per la realizzazione e il funzionamento del SINP, nonché le regole per il trattamento dei dati, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Pubblicato in G.U. il 27 settembre 2016, ed in vigore dal 12 ottobre 2016.

⁵⁶ Per approfondimenti cfr. paragrafo 4, capitolo II, rapporto ANMIL anno 2017.

2018 n. 14⁵⁷, con il quale sono stati nominati i membri che costituiscono il tavolo tecnico per lo sviluppo e il coordinamento del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP).

Precisamente, sono stati nominati i due rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, uno dei quali avente funzioni di coordinatore, un rappresentante ciascuno per i Ministeri della Salute, per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, dell'Interno, della Difesa e dell'Economia, i due rappresentanti dell'INAIL e i sette rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ciascun componente del tavolo tecnico resta in carica tre anni e può essere riconfermato.

Al tavolo tecnico, che avrà la sua sede operativa presso l'INAIL, sono stati attribuiti molti compiti, tra cui rientrano: la verifica dell'adeguatezza delle modalità tecniche di funzionamento del SINP; la definizione di modalità tecnico-operative per migliorare l'accessibilità, la fruibilità e la diffusione delle informazioni del SINP; lo svolgimento di attività di supporto per le esigenze degli enti che concorrono alla realizzazione del SINP ai vari livelli di intervento; la formulazione di proposte in merito a iniziative di comunicazione al fine di diffondere le conoscenze derivanti dall'attività svolta.

- Con il **decreto direttoriale del 28 settembre 2011** è stata costituita la Commissione interpellati **ex articolo 12 d.lgs. n. 81/2008**. L'articolo 20 del **d.lgs. 151/2015** ha disposto che anche le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano rientrano tra i soggetti che possono presentare quesiti, riguardanti la salute e sicurezza sul lavoro, alla Commissione per gli interpellati;
- Non è stato ancora emanato il decreto ministeriale che a norma dell'**articolo 9, comma 3 d.lgs. n. 81/2008** deve definire le modalità di svolgimento della attività di consulenza da parte del personale INAIL e ISPESL;
- In attesa di attuazione anche la disposizione di cui all'articolo **13, commi 1 e 2** che ha previsto l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che individui attività lavorative - ulteriori rispetto a quelle indicate dallo stesso articolo 13, commi 1 e 2 d.lgs. n. 81/2008 - comportanti "rischi particolari", nelle quali si espliciti la vigilanza da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro;
- Inattuato anche l'**articolo 14 comma 1 d.lgs. n. 81/2008** nella parte in cui ha disposto l'emanazione di un decreto ministeriale che individui le "gravi violazioni" che legittimano l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale;
- Resta ancora in attesa di attuazione il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, disciplinato **dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008**, ad eccezione degli ambienti confinati per i quali il sistema ha cominciato ad operare positivamente col DPR n. 177/2011⁵⁸. Tuttavia è stata predisposta una bozza di DPR, recante il regolamento per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico;
- È stato altresì predisposto uno schema di decreto, **ex art. 29, comma 6-ter**, del d.lgs. n. 81/2008, al fine di procedere all'individuazione dei settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali. Il decreto reca in allegato il modello con il quale i datori di lavoro delle aziende che operano nei settori di attività a basso rischio infortunistico possono dimostrare di aver effettuato la valutazione dei rischi, di cui agli artt. 17 e 28 del d.lgs. n. 81/2008. Resta ferma la facoltà delle aziende di utilizzare le procedure standardizzate previste dai commi 5 e 6 dello stesso articolo 29;
- In relazione **all'articolo 29**, è stata data attuazione **al comma 6-quater** (inserito nel d.lgs. n. 81/2008 dal d.lgs. n. 151/2015) con il **decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23 maggio 2018 n. 61**⁵⁹. Precisamente, il decreto n. 61/2018 - al fine di mettere a disposizione dei datori di lavoro delle microimprese, delle piccole e delle medie imprese uno strumento di supporto per la valutazione dei rischi - ha adottato lo strumento (*tool*) sviluppato secondo il prototipo europeo OIRA, dedicato al settore "Uffici". Lo strumento di supporto adottato trova applicazione per le attività di ufficio dei settori privati e pubblici in cui siano presenti lavoratori rispondenti alla definizione di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2018. L'applicativo sarà reso disponibile gratuitamente attraverso il sito internet istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'INAIL.
- È stato pubblicato sulla GU del 24 febbraio 2014 il **decreto ministeriale del 13 febbraio 2014**, con cui sono state

⁵⁷ Decreto n. 14 del 6 febbraio 2018 - Costituzione del tavolo tecnico per lo sviluppo e il coordinamento del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP).

⁵⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 177 - Regolamento recante norme per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti, a norma dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

⁵⁹ Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, 23 maggio 2018 n. 61 - Adozione del decreto che recepisce, in attuazione dell'articolo 29, comma 6-quater, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni, lo strumento di supporto, rivolto alle micro, piccole e medie imprese, per la valutazione dei rischi sviluppato secondo il prototipo europeo OIRA, dedicato al settore "Uffici".

recepite le procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei **modelli di organizzazione** e di gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese - ai sensi dell'art. **30, comma 5-bis**, del d.lgs. n. 81/2008 - approvate dalla Commissione Consultiva nella seduta del 27 novembre 2013. Il decreto contiene un documento denominato **Procedure semplificate per l'adozione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) nelle piccole e medie imprese (PMI)**, predisposto dalla Commissione Consultiva Permanente con lo scopo di fornire alle piccole e medie imprese - che decidano di adottare un *modello di organizzazione e gestione della salute e sicurezza* - indicazioni organizzative semplificate, di natura operativa, utili alla predisposizione e alla efficace attuazione di un sistema aziendale idoneo a prevenire le conseguenze dei reati previsti dall'art. 25-septies, del **d.lgs. n. 231/2001**;

- In attuazione agli **articoli 34 e 37** del d.lgs. n. 81/2008 sono stati approvati, in data 21 dicembre 2011, degli Accordi in Conferenza Stato Regioni sui contenuti e le modalità della formazione del datore di lavoro che intenda svolgere "in proprio" i compiti del Servizio di Prevenzione e Protezione (articolo 34 d.lgs. n. 81/2008) e dei contenuti e delle modalità della formazione dei dirigenti, preposti e lavoratori (articolo 37 d.lgs. n. 81/2008). Tali Accordi sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 8 dell'11 gennaio 2012.

Sempre in materia di formazione, è stato predisposto in attuazione **dell'articolo 73, comma 5, del Testo Unico** un Accordo che ha individuato le modalità della formazione richiesta per determinate attrezzature di lavoro (macchine agricole, gru etc.). Quest'ultimo accordo è stato elaborato da parte di un gruppo di "tecnici" di Stato e Regioni, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni in data 22 febbraio 2012 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 12 marzo 2012.

Il 19 agosto 2016 è stato pubblicato in G.U. l'Accordo tra il Governo, le Regioni, le provincie Autonome di Trento e Bolzano, approvato il 7 Luglio 2016 in Conferenza Stato - Regioni, presieduta dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie. L'Accordo ha ridefinito in *primis* la durata e i contenuti minimi dei percorsi formativi dei responsabili (RSPP) e degli addetti (ASPP) del servizio di prevenzione e protezione, abrogando quindi l'Accordo Stato Regioni del 21 gennaio 2006⁶⁰ ed il successivo di chiarimento del 5 ottobre 2006, reputati non più coerenti con il quadro normativo delineato dal d.lgs. 81/2008, dagli Accordi Stato Regioni del 21 dicembre 2011 e del 22 febbraio 2012 e dal decreto ministeriale del 6 marzo 2013. Tuttavia, il nuovo Accordo non ha apportato novità solo sulla formazione dei RSPP e ASPP, ma ha introdotto, modificato e corretto anche i sopra citati Accordi del 21 dicembre 2011, per quanto riguarda la formazione sulla sicurezza sul lavoro, e del 22 febbraio 2012, per quanto riguarda le attrezzature da lavoro⁶¹.

Nell'ambito di tale accordo è stata data attuazione **agli articoli 32 comma 5, 32 comma 5-bis e 37 comma 14-bis** del d.lgs. n. 81/2008.

Nello specifico, al punto 1 dell'Accordo di luglio 2016 è stata ottemperata la richiesta, di cui all'articolo 32 comma 5, di individuazione di lauree corrispondenti a quelle che consentono l'esonero dai corsi di formazione per Responsabile e Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione.

L'Accordo in parola ha individuato, inoltre, all'allegato III, in una tabella, gli esoneri che possono essere totali o parziali per tutti i soggetti della sicurezza sia per i corsi di formazione che per i corsi di aggiornamento. In tal modo, è stata data attuazione alla legge 98/2013 che ha introdotto il comma 5-bis all'articolo 32 e il comma 14-bis all'articolo 37 del d.lgs. n. 81/2008; ovvero il sistema dei crediti qualora i contenuti dei percorsi formativi si sovrappongano, in tutto o in parte, a corsi già svolti e documentati;

- Con la pubblicazione sulla GU del 26 luglio 2012 n. 173, del decreto interministeriale 9 luglio 2012 è stata data attuazione **all'articolo 40 del d.lgs. n. 81/2008**. Con il citato decreto, sono stati infatti definiti i contenuti degli allegati 3A e 3B del d.lgs. n. 81/2008 e le modalità di trasmissione alle ASL, da parte dei medici competenti, delle informazioni relative ai dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori. Gli allegati 3A e 3B del Testo Unico sono stati successivamente modificati dal **decreto del Ministero della Salute del 12 luglio 2016**⁶². Precisamente, in relazione all'allegato 3°, è venuto meno l'obbligo di firma del lavoratore al giudizio di idoneità alla mansione redatto dal medico competente. Mentre la nuova versione dell'allegato 3B presenta determinate modifiche rispetto alla precedente, tra cui l'eliminazione di alcune voci, l'aggiunta dei rischi posturali e da campi elettromagnetici finora non considerati; l'unione in un'unica voce di ultrasuoni e ultrasuoni prima separati. Inoltre, il decreto ministeriale in parola ha apportato delle modifiche all'articolo 4 comma 1 del DM del 9 luglio 2012, che ha previsto l'obbligo per

⁶⁰ L'Accordo in Conferenza Stato-regioni del 26 gennaio 2006 è stato sancito in attuazione dell'articolo 8-bis, comma 3, del d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626.

⁶¹ Per approfondimenti si rinvia la paragrafo 2, capitolo IV del Rapporto ANMIL anno 2017.

⁶² Decreto del Ministero della salute, del 12 luglio 2016 - Modifiche relative ai contenuti degli allegati 3A e 3B del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e alle modalità di trasmissione dei dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori (GU Serie Generale n.184 del 8-8-2016).

il medico competente di trasmettere per via telematica una relazione con i dati aggregati e sanitari di rischio, entro il primo trimestre di ciascun anno, chiarendo definitivamente che la predetta trasmissione telematica può avvenire unicamente utilizzando la piattaforma gestita dall'INAIL⁶³;

- Attuato anche il **comma 3, articolo 45 del d.lgs. n. 81/2008** con il **decreto del 24 gennaio 2011 n. 19**, recante le modalità di applicazione in ambito ferroviario del decreto 15 luglio 2003 n. 388 (c.d. primo soccorso in ambito ferroviario);
- In attuazione **dell'articolo 67, comma 2** è stato emanato il **decreto interministeriale del 18 aprile 2014⁶⁴**, con il quale sono state individuate le informazioni da trasmettere all'organo di vigilanza in caso di costruzione e di realizzazione di edifici o locali da adibire a lavorazioni industriali, nonché nei casi di ampliamenti e di ristrutturazione di quelli esistenti;
- In tema di verifiche periodiche alle attrezzature da lavoro, a norma **dell'articolo 71 comma 13** del Testo Unico è stato emanato il **decreto interministeriale del 11 aprile 2011 n. 98** che ha stabilito le modalità di effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'allegato VII del d.lgs. n. 81/2008, nonché i criteri per l'abilitazione dei soggetti pubblici o privati per effettuare le verifiche in parola. A seguito di tale emanazione, sono stati prodotti nel corso degli anni vari decreti con gli elenchi dei predetti soggetti. In tal senso, con il **decreto direttoriale n. 51 del 22 maggio 2018⁶⁵** è stato adottato il diciottesimo elenco dei soggetti abilitati alle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro. Invece, con la **circolare n. 11 del 17 maggio 2017** il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha dato delle indicazioni operative sulle modalità di rinnovo dell'iscrizione nell'elenco dei soggetti abilitati all'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro, ai sensi del decreto interministeriale 11 aprile 2011. Nello specifico, nella circolare in parola sono state illustrate: le modalità di presentazione dell'istanza di rinnovo, la documentazione da allegare all'istanza, l'istruttoria e le verifiche delle istanze pervenute. Inoltre, con il **d.lgs. n. 97/2017⁶⁶** è stata riconosciuta al Corpo nazionale VV.F. la possibilità di effettuare direttamente le verifiche periodiche di cui all'articolo 71, comma 11, del n. 81/2008, nonché la formazione e l'abilitazione del personale del Corpo stesso all'utilizzo dei mezzi, dei materiali e delle attrezzature, ivi comprese quelle di cui all'articolo 73, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili (articolo 7). In relazione al citato **articolo 73 comma 5**, il Legislatore ha demandato alla Conferenza Stato, Regioni e Province autonome l'individuazione delle attrezzature di lavoro per le quali è richiesta una specifica abilitazione degli operatori, e delle modalità per il riconoscimento di tale abilitazione, nonché la individuazione dei soggetti formatori, della durata, degli indirizzi e dei requisiti minimi di validità della formazione. In attuazione a quest'ultima disposizione, è stato sancito il 22 febbraio 2012 l'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente l'individuazione delle attrezzature di lavoro per le quali è richiesta una specifica abilitazione degli operatori (Allegato A, parte a), nonché le modalità per il riconoscimento di tale abilitazione, i soggetti formatori, la durata, gli indirizzi ed i requisiti minimi di validità della formazione (Allegato A, parte b). Si ricorda che il predetto Accordo è stato oggetto di modifica da parte dell'Accordo Stato Regioni di luglio 2016⁶⁷. Infine, è da sottolineare come, per effetto del decreto legge del 30 dicembre 2016 e della legge n. 19 del 27 febbraio 2017, di conversione con modifiche dello stesso, è stato prorogato al 31 dicembre 2017 il termine per l'entrata in vigore dell'obbligo dell'abilitazione all'uso delle macchine agricole (c.d. patentino), in attuazione a quanto disposto dall'Accordo Stato Regioni del 22 febbraio 2012⁶⁸. È infine doveroso segnalare che, con il decreto direttoriale del 9 maggio 2018⁶⁹, è stata aggiornata la composizione della Commissione per l'esame della documentazione per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti abilitati alle verifiche periodiche, di cui all'Allegato III del decreto 11 aprile 2011, ricostituita con il decreto direttoriale n. 11 del 21 febbraio 2017.
- In attuazione a quanto disposto dall'articolo 82, **comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008** è stato emanato il **decreto**

⁶³ Per approfondimenti si rinvia al paragrafo 3.2, capitolo II del Rapporto ANMIL anno 2017.

⁶⁴ Decreto Interministeriale 18 aprile 2014 - Informazioni da trasmettere all'organo di vigilanza in caso di costruzione e di realizzazione di edifici o locali da adibire a lavorazioni industriali, nonché nei casi di ampliamenti e di ristrutturazione di quelli esistenti. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 106 del 9 maggio 2014.

⁶⁵ Decreto direttoriale n. 51 del 22 maggio 2018 - Pubblicazione dei soggetti abilitati per l'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro ai sensi dell'art. 71, c. 11, d.lgs. n. 81/2008.

⁶⁶ Decreto legislativo 29 maggio n. 97 - Disposizioni recanti modifiche al d.lgs. 139/2006, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale VV.F., nonché al d.lgs. n. 217/2005, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale VV.F.

⁶⁷ Per approfondimenti si rinvia al paragrafo 2, capitolo IV del Rapporto ANMIL anno 2017.

⁶⁸ Per approfondimenti si rinvia al paragrafo 4, capitolo II del Rapporto ANMIL anno 2017.

⁶⁹ Decreto direttoriale del MLP, 9 maggio 2018 n. 48 - Aggiornamento composizione Commissione verifiche periodiche.

interministeriale 4 febbraio 2011, recante la definizione dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni per i lavori su parti in tensione. È stato altresì emanato il **decreto direttoriale del 16 gennaio 2018 n. 2⁷⁰** con il quale è stato adottato il settimo elenco aggiornato delle aziende autorizzate all'effettuazione dei lavori sotto tensione su impianti elettrici alimentati a frequenza industriale a tensione superiore a 1000 V, e dei soggetti formatori dei lavoratori impiegati per i lavori sotto tensione. L'elenco è stato allegato al decreto, e sostituisce integralmente il precedente elenco adottato con decreto direttoriale del 1° giugno 2017;

- Attuata anche la disposizione di cui **all'articolo 88 comma 2-bis** con l'emanazione del **decreto interministeriale del 22 luglio 2014⁷¹** recante le disposizioni che si applicano agli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e alle manifestazioni fieristiche tenendo conto delle particolari esigenze connesse allo svolgimento delle relative attività;
- Con il **decreto interministeriale del 9 settembre 2014⁷²** è stata data attuazione all'articolo **104-bis del d.lgs. n. 81/2008**. Nello specifico, con il decreto in parola sono stati individuati i modelli semplificati per la redazione del piano operativo di sicurezza⁷³ (all'allegato I), del piano di sicurezza e coordinamento⁷⁴ (all'allegato II), e del fascicolo dell'opera⁷⁵ (all'allegato IV). Nell'allegato III del decreto del 9 settembre 2014 è stato altresì individuato il modello semplificato con cui l'appaltatore o il concessionario possono predisporre il PSS;
- Conformemente a quanto disposto **dall'articolo 161 comma 2-bis del Testo Unico**, è stato pubblicato sulla G.U. del 20 marzo 2013 n. 67 il **decreto ministeriale 4 marzo 2013**, riguardante i criteri generali di sicurezza relativi alle procedure di revisione, integrazione e apposizione della segnaletica stradale destinata alle attività lavorative che si svolgano in presenza di traffico veicolare;
- In merito invece **all'articolo 232 del d.lgs. n. 81/2008**, ad esso il Legislatore ha dato solo parzialmente attuazione. Infatti, è stato attuato quanto disposto nel comma 1 dell'articolo in commento, con il decreto interministeriale del 27 maggio 2011, che ha previsto l'istituzione del Comitato consultivo per l'aggiornamento dei valori limite dell'esposizione professionale e dei valori limite biologici relativi agli agenti chimici. In relazione invece a quanto disposto dai commi successivi, sono stati predisposti due schemi di decreti, ovvero: uno schema di decreto interministeriale relativo al *"rischio basso per la sicurezza e irrilevante per la salute"* e uno schema di decreto interministeriale relativo all'inserimento della lavorazione *"sabbature a secco con materiali contenenti silice libera cristallina in ambienti di lavoro confinati"* nell'allegato XL, lett. b), del d.lgs. n. 81/2008;

Infine risultano ancora in attesa di attuazione le seguenti disposizioni del Testo Unico:

- **Articolo 46 commi 3 e 5**, inerenti l'individuazione rispettivamente dei criteri della prevenzione incendi e dei nuclei specialistici antincendio;
- **Articolo 47, comma 6** in merito alla determinazione della giornata nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro e delle modalità di attuazione della elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali o di comparto;
- **Articolo 48, comma 2** in cui è stata disposta l'individuazione delle modalità di elezione o designazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali ove non siano emanati accordi collettivi di livello nazionale al riguardo;
- **Articolo 52, comma 3** relativo al Fondo di sostegno alla Piccola e Media Impresa, ai Rappresentanti per La Sicurezza Territoriali e alla pariteticità;
- **Articolo 53, comma 5** che ha previsto l'eliminazione o semplificazione documentazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- **Articolo 79, comma 2** che ha previsto l'individuazione di criteri per individuazione e uso dei dispositivi di protezione individuale;
- **Articolo 86, comma 2** a norma del quale devono essere definite le modalità e i criteri per effettuare le verifiche e i controlli sugli impianti elettrici e di protezione dai fulmini;
- **Articolo 156** in cui è stata prevista l'individuazione dell'obbligo di sottoporre a verifiche ponteggi e attrezzature;

⁷⁰ Decreto direttoriale n. 2, Ministero del Lavoro, 16 gennaio 2018 - 7° Elenco dei soggetti autorizzati ad effettuare lavori sotto tensione e dei soggetti formatori ai sensi dell'art. 82, comma 2, del d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81.

⁷¹ Decreto interministeriale 22 luglio 2014 - Disposizioni che si applicano agli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e alle manifestazioni fieristiche tenendo conto delle particolari esigenze connesse allo svolgimento delle relative attività.

⁷² Decreto Interministeriale 9 settembre 2014 - Modelli semplificati per la redazione del piano operativo di sicurezza (POS), del piano di sicurezza e di coordinamento (PSC) e del fascicolo dell'opera (FO) nonché del piano di sicurezza sostitutivo (PSS).

⁷³ Di cui all'articolo 89, comma 1, lettera h.

⁷⁴ Di cui all'articolo 100, comma 1.

⁷⁵ Di cui all'articolo 91, comma 1, lettera b.

- **Articolo 244, commi 1 e 3** relativi all'individuazione dei contenuti e delle modalità di trasmissione delle informazioni e del monitoraggio dei rischi occupazionali da esposizione ad agenti chimici cancerogeni e dei danni alla salute che ne conseguono
- **Articolo 245, comma 2** che ha disposto la pubblicazione dell'elenco delle sostanze cancerogene e il loro aggiornamento ad iniziativa del Ministro del lavoro e della Salute, sentita la Commissione consultiva e la Commissione tossicologica nazionale;
- **Articolo 280, comma 6** a norma del quale con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sentita la Commissione consultiva permanente, devono essere individuati modelli e modalità di tenuta del registro degli esposti ad agenti pericolosi. Tuttavia, è doveroso evidenziare che a seguito dell'approvazione del decreto n. 183/2016 - recante le regole tecniche per il funzionamento del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP) - è stata prevista l'acquisizione telematica dei dati contenuti nei Registri di esposizione ex artt. 243, 260 e 280 del Testo Unico, la cui decorrenza è stata differita al 12 ottobre 2017 dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19.
L'INAIL, con la circolare n. 43 del 12 settembre 2017 ha fornito delle indicazioni sulle modalità telematiche di trasmissione e aggiornamento del registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni;
- **Articolo 281, comma 3** a norma del quale devono essere individuati i modelli e le modalità di tenuta del registro dei casi di malattia o decesso dovuti all'esposizione ad agenti biologici.

Per concludere, sembra opportuno evidenziare come l'attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 sia stato e continui ad essere un tema d'interesse non solo da parte delle istituzioni, ma anche delle parti sociali e di tutti gli operatori del settore. A dimostrazione di ciò, ad esempio, **nell'accordo quadro del febbraio 2018**, tra Confindustria e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (CGIL, CISL, UIL) - relativo a contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva - la sicurezza sul lavoro è stata definita *“un obiettivo prioritario e un ambito privilegiato per sviluppare un sistema di relazioni industriali responsabile e partecipato”*. Tuttavia, nell'accordo è stata sottolineata la necessità di riprendere il confronto, per portare a compimento il processo di attuazione del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento ai temi della rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori a livello aziendale e territoriale, al fine di favorire il diffondersi di una consapevole e matura cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro.

3. Le modifiche al d.lgs. n. 81/2008

Nel corso degli anni, al testo originale del d.lgs. n. 81/2008 sono state apportate numerose modifiche e abrogazioni, le più rilevanti delle quali sono state effettuate con il d.lgs. 3 agosto 2009 n. 106. La combinazione delle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 e del d.lgs. n. 106/2009 ha dato vita al Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro, anch'esso modificato nel tempo da vari provvedimenti, tra cui il d.l. 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013 n. 98. Oltre ai citati decreti, varie innovazioni si rintracciano in numerosi provvedimenti successivi e precedenti, finalizzati prevalentemente a semplificare l'adempimento di alcuni obblighi in materia di sicurezza sul lavoro.

Per una più agevole disamina delle modifiche apportate agli articoli del Testo Unico SSL, sembra opportuno seguire un ordine cronologico, partendo dal 2010 ed arrivando alle più recenti modifiche, rinviando a quanto già commentato per le modifiche apportate dal d.lgs. n. 106/2009 (cfr 2.3, capitolo I) e dal d.l. n. 69/2013 (cfr § 2.4, capitolo I).

È altresì opportuno sottolineare che, per ragioni di economia della trattazione, durante la predetta disamina non verranno fatti riferimenti a interpelli, circolari e note inseriti nelle versioni del Testo Unico, succedutesi nei suoi dieci anni di vigenza, né a quei provvedimenti che, pur non apportando alcuna modifica o abrogazione agli articoli del Testo Unico, richiamano spesso la normativa in esso contenuta, andando ad incidere direttamente e indirettamente su degli aspetti della materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Entrando nel merito, la **legge n. 25/2010**⁷⁶ ha previsto la proroga di 12 mesi *del termine*⁷⁷ per emanare i provvedimenti necessari a consentire il coordinamento con la disciplina recata dal Testo Unico con la normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi; in ambito portuale; per il settore delle navi da pesca e l'armonizzazione delle disposizioni tecniche di cui ai titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta

⁷⁶ Art. 6 comma 9-ter della legge 26 febbraio 2010 n. 25- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Pubblicata nella GU n. 48 del 27 febbraio 2010.

⁷⁷ Di cui all'articolo 3, comma 2, secondo periodo, sostituendo le parole “entro ventiquattro mesi” con le seguenti: “entro trentasei mesi”.

nella legge 26 aprile 1974, n. 191. Termine che, tuttavia, è stato ulteriormente differito da provvedimenti successivi⁷⁸. Modificato anche il primo periodo del comma 2, dell'articolo 3 del Testo Unico, ad opera dell'articolo 8, comma 12, del **d.l. n. 78/2010**⁷⁹, che ha differito di dodici mesi il termine per la predisposizione di norme dirette ad individuare le particolari esigenze, rispetto all'applicazione della disciplina della salute e sicurezza sul lavoro, di determinati settori e attività. La citata disposizione ha altresì differito al 31 dicembre 2010 il termine di applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 28 e 29 del Testo Unico, in materia di rischio da stress lavoro-correlato.

Sempre nel 2010, è stato prorogato - dall'art. 1 del **d.l. n. 225/2010**⁸⁰ - al 31 marzo 2011 il termine di emanazione del decreto che individua la normativa di salute e sicurezza che consideri le peculiari esigenze per le società cooperative e per alcune categorie di volontari (della protezione civile, della Croce Rossa etc.).

Modificato anche l'articolo 306 comma 3 del Testo Unico, dall'art. 11 della **legge 4 giugno 2010, n. 96**⁸¹, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee.

Al 2012 risale invece la sostituzione dell'allegato XXXVIII del Testo Unico ad opera **del decreto interministeriale del 6 agosto 2012**⁸², emanato in recepimento della direttiva 2009/161/UE che ha definito il terzo elenco di valori indicativi di esposizione professionale.

Numerose modifiche sono state altresì disposte, nel 2012, della **legge 1 ottobre 2012 n. 177**⁸³ in materia di sicurezza sul lavoro per la bonifica degli ordigni bellici. Precisamente, sono stati modificati gli artt. 28 comma 1, 91, 100, 104 e gli allegati XI e XV del Testo Unico. Con riferimento all'articolo 28 comma 1 è stato esteso l'obbligo di valutazione dei rischi anche ai rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi nei cantieri temporanei o mobili interessati da attività di scavo.

Con l'articolo 91 è stato invece annoverato, tra gli obblighi del coordinatore per la progettazione, anche la valutazione del rischio dovuto alla presenza di ordigni bellici inesplosi rinvenibili durante le attività di scavo nei cantieri, fatta salva l'idoneità tecnico-professionale in relazione al piano operativo di sicurezza redatto dal datore di lavoro dell'impresa esecutrice. Con la precisazione che quando il coordinatore per la progettazione intenda procedere alla bonifica preventiva del sito nel quale è collocato il cantiere, il committente dovrà provvedere a incaricare un'impresa specializzata, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 104, comma 4-*bis*. L'attività di bonifica preventiva e sistematica è svolta sulla base di un parere vincolante dell'autorità militare competente per territorio, in merito alle specifiche regole tecniche da osservare in considerazione della collocazione geografica e della tipologia dei terreni interessati, nonché mediante misure di sorveglianza dei competenti organismi del Ministero della difesa, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della salute.

La legge n. 177/2012 ha anche inserito, all'articolo 100 del Testo Unico in materia di piano di sicurezza e di coordinamento (PSC), il richiamo ai rischi particolari di cui all'ALLEGATO XI, con specifico riferimento ai rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi nei cantieri interessati da attività di scavo.

All'articolo 104 (modalità attuative di particolari obblighi) è stato aggiunto il citato comma 4-*bis*, a norma del quale è considerata impresa specializzata l'impresa in possesso di adeguata capacità tecnico-economica, che impiega idonee attrezzature e personale dotato di brevetti per l'espletamento delle attività relative alla bonifica sistematica e che risulta iscritta in un apposito albo istituito presso il Ministero della difesa. L'idoneità dell'impresa è verificata all'atto dell'iscrizione nell'albo e, successivamente, a scadenze biennali.

Infine, sono stati modificati gli allegati XI e XV del Testo Unico. Nello specifico all'allegato XI sono stati inseriti, nell'elenco dei lavori comportanti rischi particolari per la sicurezza e la salute dei lavoratori, anche i lavori che espongono i lavoratori al rischio di esplosione derivante dall'innescio accidentale di un ordigno bellico inesplosi rinvenuto durante le attività di scavo. Mentre all'allegato XV (contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili), in merito all'ob-

⁷⁸ Termine modificato dall'art. 2 comma 51 della legge 26 febbraio 2011 n. 10, di conversione del d.l. 29 dicembre 2010 n. 225, pubblicata sulla G.U. n. 47 del 26 febbraio 2011; e dall'art. 1 comma 01 della legge 12 luglio 2012 n. 101, di conversione del d.l. 12 maggio 2012 n. 57, pubblicata sulla G.U. n. 162 del 13 luglio 2012.

⁷⁹ Decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni con la Legge 30 luglio 2010 n. 122. Pubblicato sulla G.U. n. 176 del 30 luglio 2010.

⁸⁰ Decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 - Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie. Convertito dalla legge 26 febbraio 2011 n. 10.

⁸¹ Legge 4 giugno 2010, n. 96 - Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Pubblicata sulla GU del 25 giugno 2010 n. 146.

⁸² Decreto interministeriale 6 agosto 2012 - Recepimento della direttiva 2009/161/UE della Commissione del 17 dicembre 2009 che definisce il Terzo elenco di valori indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE del Consiglio e che modifica la direttiva 2009/39/CE della Commissione. Pubblicato sulla GU n.218 del 18 settembre 2012.

⁸³ Legge 1 ottobre 2012, n. 177 - Modifiche al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in materia di sicurezza sul lavoro per la bonifica degli ordigni bellici. Pubblicata sulla G.U. n. 244 del 18 ottobre 2012. Il n. 177 ha sostituito il n. 178 con avviso di rettifica sulla G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012.

bligo del coordinatore per la progettazione di effettuare l'analisi dei rischi, è stato inserito il riferimento al rischio di esplosione derivante dall'innescio accidentale di un ordigno bellico inesplosivo rinvenuto durante le attività di scavo.

Risale al 2012 anche la modifica dell'art. 29 comma 5 del Testo Unico prevista dalla **legge 24 dicembre 2012 n. 228** (Legge di stabilità 2013)⁸⁴. Precisamente, con la citata modifica, è stata indicata la data del 30 giugno 2013 come termine massimo per l'utilizzo della c.d. "autocertificazione" della valutazione dei rischi, sostituita dalle procedure standardizzate per la valutazione dei rischi⁸⁵, elaborate dalla Commissione consultiva permanente e recepite con il decreto interministeriale del 30 novembre 2012.

Anche il 2013 è stato un anno in cui sono state apportate numerose modifiche al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, le principali delle quali si rinvengono nel d.l. n. 69/2013 (cfr § 2.4, capitolo I) e nel **d.l. 28 giugno 2013 n. 76**⁸⁶, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013, n. 99.

Nello specifico, l'art. 9, comma 2, d.l. n. 76/2013 ha modificato l'art. 306 comma 4-*bis* del Testo Unico, aggiornando gli importi delle sanzioni. Infatti, il nuovo comma ha sancito che le ammende previste con riferimento alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e le sanzioni amministrative pecuniarie previste dallo stesso d.lgs. n. 81/2008, nonché da atti aventi forza di legge, siano rivalutate ogni cinque anni in misura pari all'indice ISTAT dei prezzi al consumo, previo arrotondamento delle cifre al decimale superiore. In sede di prima applicazione, la rivalutazione è avvenuta, a decorrere dal 1 luglio 2013, nella misura del 9,6% e ha trovato applicazione esclusivamente alle sanzioni irrogate per le violazioni commesse successivamente a tale data. Le maggiorazioni derivanti dall'applicazione di questo nuovo comma 4-*bis* sono state destinate, per la metà del loro ammontare, al finanziamento di iniziative di vigilanza, nonché di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza del lavoro, effettuate dalle Direzioni territoriali del lavoro.

Tra le altre innovazioni rintracciabili in provvedimenti risalenti al 2013, vi è la modifica al Testo Unico, prevista dall'articolo 1, commi 1 e 2, **d.lgs. 13 marzo 2013 n. 32**⁸⁷ che⁸⁸ ha attribuito alla Commissione consultiva permanente l'ulteriore compito di redigere, ogni cinque anni, una relazione sull'attuazione pratica della direttiva n. 89/391/CEE e delle altre direttive europee in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Altre novità si rinvengono nell'art. 11, comma 5, lett. a, b e c, **d.l. 14 agosto 2013, n. 93**⁸⁹ che ha modificato gli articoli 8 comma 4, 71 comma 13-*bis* e 73 comma 5-*bis* del Testo Unico. Precisamente, modificando l'art. 8, comma 4 il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco è stato incluso tra i destinatari del decreto sul Sistema informativo nazionale della prevenzione (SINP). A seguito invece dell'inserimento del comma 13-*bis* all'art. 71 d.lgs. n. 81/2008, è stato disposto che il predetto Corpo possa effettuare direttamente le verifiche periodiche di cui al comma 11, relativamente alle attrezzature riportate nell'Allegato VII del d.lgs. n. 81/2008. Infine, con l'aggiunta del comma 5-*bis* all'articolo 73 d.lgs. n. 81/2008, è stato stabilito che la formazione e l'abilitazione del personale del Corpo dei Vigili del fuoco all'utilizzo delle attrezzature di cui al comma 5 possano essere effettuate direttamente dal Corpo nazionale medesimo.

Tra l'altro, il citato comma 11 dell'articolo 71 del d.lgs. n. 81/2008 è stato oggetto di modifica della **legge 30 ottobre 2013 n. 125**⁹⁰. Nello specifico, il comma 9-*quinquies* dell'articolo 1 della legge n. 125/2013 ha disposto che la prima verifica a cui il datore di lavoro, avvalendosi dell'INAIL, deve sottoporre le attrezzature di lavoro riportate nell'allegato VII del d.lgs. n. 81/2008, per valutarne l'effettivo stato di conservazione e di efficienza ai fini di sicurezza, deve essere effettuata "*nel termine di quarantacinque giorni dalla richiesta*". Prima della modifica apportata dalla legge n. 125/2013, la citata verifica doveva essere svolta "*nel termine di quarantacinque giorni dalla messa in servizio dell'attrezzatura*". Nel 2014, il Testo Unico ha subito una modifica strutturale, ovvero si è arricchito del Titolo X-*BIS* dedicato alle disposizioni in materia di protezione dalle ferite da taglio e da punta nel settore ospedaliero e sanitario, inserito dal **decreto legislativo 19 febbraio 2014 n. 19**⁹¹.

⁸⁴ Articolo 1 comma 388 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013). Pubblicata sulla GU n.302 del 29 dicembre 2012.

⁸⁵ Di cui all'articolo 29 comma 5 del d.lgs. n. 81/2008.

⁸⁶ Decreto legge 28 giugno 2013 n. 76 - Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti. Pubblicato sulla G.U. n.150 del 28 giugno 2013.

⁸⁷ Decreto legislativo 13 marzo 2013 n. 32 - Attuazione della direttiva 2007/30/CE ai fini della semplificazione e della razionalizzazione delle relazioni all'Unione europea sull'attuazione pratica in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

⁸⁸ Aggiungendo la lettera i-*bis* all'art. 6, comma 8, d.lgs. n. 81/2008.

⁸⁹ Decreto legge n. 93 del 14 agosto 2013 - Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province. Pubblicato sulla G.U. n.191 del 16 agosto 2013, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119 (G.U. n. 242 del 15/10/2013).

⁹⁰ Legge 30 ottobre 2013, n. 125 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

⁹¹ Decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 19 - Attuazione della direttiva 2010/32/UE che attua l'accordo quadro, concluso da HOSPEEM e FSESP,

Mentre, con la **legge del 30 ottobre 2014 n. 161**⁹² sono stati modificati gli artt. 28 comma 3-*bis* e 29 comma 3 del Testo Unico. Per l'esattezza, a norma dell'articolo 13 della legge in commento, all'articolo 28 comma 3-*bis* è stato inserito l'obbligo del datore di lavoro, anche in caso di costituzione di nuova impresa, di dare immediata comunicazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza della redazione del DVR, a cui può accedere previa richiesta. Allo stesso modo è stato previsto all'articolo 29 comma 3 che, anche in caso di rielaborazione della valutazione dei rischi, il datore di lavoro deve comunque dare immediata comunicazione dell'aggiornamento delle misure di prevenzione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

3.1. Modifiche e semplificazioni al Testo Unico dal *Jobs Act* in poi

Il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro è stato, negli ultimi tre anni, protagonista di rilevanti modifiche e tentativi di semplificazione. In *primis*, a seguito del *Jobs Act* e dei suoi decreti attuativi, e, successivamente, ad opera di una serie di norme tecniche.

Entrando nel merito, con la legge del 10 dicembre 2014 n. 183, il Governo ha ricevuto dal Parlamento una delega di riforma in materia di: servizi per il lavoro e delle politiche attive; ammortizzatori sociali; riordino della disciplina dei rapporti di lavoro; attività ispettiva e di tutela; conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. In attuazione della predetta delega, il Governo ha emanato otto decreti, alcuni dei quali hanno modificato direttamente e indirettamente la normativa prevenzionistica.

Con riguardo alle modifiche apportate al Testo Unico, oggetto di specifica attenzione nel presente contesto d'analisi, il riferimento è ai decreti legislativi attuativi del *Jobs Act* n. **81 del 15 giugno 2015**⁹³ e n. **151 del 14 settembre 2015**⁹⁴. Innanzitutto, il d.lgs. 81/2015⁹⁵ ha disposto l'abrogazione del comma 5, dell'articolo 3, del Testo Unico in materia di somministrazione del lavoro. A seguito di tale abrogazione, oggi, in caso di contratto di somministrazione, gli obblighi di prevenzione e protezione non sono più tutti a carico dell'utilizzatore, bensì⁹⁶ al somministratore spetta l'obbligo d'informare i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive, e di formarli e addestrarli all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi vengono assunti. Tuttavia, il contratto di somministrazione può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'utilizzatore, sul quale grava invece l'onere di osservare, nei confronti dei lavoratori somministrati, gli obblighi di prevenzione e protezione cui è tenuto, per legge e contratto collettivo, nei confronti dei propri dipendenti.

Nel d.lgs. n. 81/2015 vi sono altre disposizioni, non specificamente dirette a modificare le norme del Testo Unico, ma che incidono comunque in modo significativo sulla normativa prevenzionistica⁹⁷.

In merito invece al d.lgs. n. 151/2015, le disposizioni modificative ed integrative del Testo Unico sono contenute negli articoli 20 e 22.

Nel dettaglio, l'articolo 20 del d.lgs. 150/2015 ha modificato agli artt. 3, 5, 6, 12, 28, 29, 34, 53, 55, 69, 73-*bis* (nuovo articolo), 87, 98 e 190 del d.lgs. n. 81/2008.

Con riferimento all'articolo 3 del d.lgs. n. 81/2008, è stato modificato il comma 8, inerente al lavoro occasionale, a norma del quale le norme in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori si applicano ora solo nei casi in cui la prestazione sia svolta a favore di un committente imprenditore o professionista. Negli altri casi, si applicano esclusivamente le disposizioni di cui all'articolo 21. Restano comunque esclusi, dall'applicazione delle disposizioni del Testo Unico e delle altre norme speciali vigenti in materia, i piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili. È stato altresì esteso il campo di applicazione del Testo Unico anche alle associazioni religiose.

Oggetto di modifica anche il 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, revisionato nella composizione (art. 5 d.lgs. n. 81/2008), nonché la Commissione consultiva permanente, con una riduzione del numero dei suoi componenti, l'insediamento di un rappresentante dell'ANMIL e un aumento significativo delle sue prerogative (art. 6 d.lgs. n. 81/2008).

in materia di prevenzione delle ferite da taglio o da punta nel settore ospedaliero e sanitario. Pubblicato sulla G.U. n.57 del 10 marzo 2014.

⁹² Legge 30 ottobre 2014, n. 161 - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis. Pubblicata in GU n.261 del 10 novembre 2014.

⁹³ Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 - Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

⁹⁴ Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151 - Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

⁹⁵ All'art. 55, comma 1, lettera e).

⁹⁶ A norma del comma 4, dell'art. 35 del d.lgs. n. 81/2015.

⁹⁷ Per maggiori approfondimenti si rinvia al § 2.3, capitolo II, del Rapporto ANMIL anno 2017.

Con la modifica invece dell'articolo 12 del Testo Unico, adesso anche le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano rientrano tra i soggetti che possono presentare quesiti, riguardanti la salute e sicurezza sul lavoro, alla Commissione per gli interpellati.

Modifiche anche in tema di valutazione dei rischi, con l'inserimento del comma 3-ter all'art. 28 in cui è stato previsto il sostegno dell'INAIL, con strumenti tecnici e specialisti, al datore di lavoro che vuole ridurre i livelli di rischio, e la modifica del comma 6-quater dell'articolo 29, in cui si rinvia ad un apposito decreto ministeriale per l'individuazione di strumenti di supporto per la valutazione dei rischi tra i quali gli strumenti informatizzati secondo il prototipo europeo OIRA (*Online Interactive Risk Assessment*). A riguardo, con il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23 maggio 2018 n. 61, è stata data attuazione al richiamato articolo 29, comma 6-quater, del d.lgs. n. 81/2008. Infatti il decreto n. 61/2018 - al fine di mettere a disposizione dei datori di lavoro delle microimprese, delle piccole e delle medie imprese uno strumento di supporto per la valutazione dei rischi - ha adottato lo strumento (*tool*) sviluppato secondo il prototipo europeo OIRA, dedicato al settore "Uffici". Lo strumento di supporto adottato trova applicazione alle attività di ufficio dei settori privati e pubblici, nei quali siano presenti lavoratori rispondenti alla definizione di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2018. L'applicativo sarà reso disponibile gratuitamente attraverso il sito internet istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'INAIL.

L'articolo 20 del d.lgs. n. 151/2015 ha altresì abrogato il comma 1-bis dell'art. 34, chiarendo, in tal modo, che il datore di lavoro può svolgere direttamente i compiti di primo soccorso, antincendio ed evacuazione, anche quando l'impresa o l'unità produttiva supera i 5 lavoratori, purché l'azienda non ecceda i limiti dimensionali di cui all'allegato II, e il datore di lavoro sia adeguatamente formato e si munisca di una organizzazione delle emergenze adeguata.

In tema di sanzioni è stato introdotto, all'articolo 55, il comma 6-bis che prevede un meccanismo di applicazione di talune sanzioni in modo progressivo. Precisamente, le sanzioni per violazione degli artt. 18 comma 1 lettera g) (sorveglianza sanitaria) e 37 commi 1, 7, 9 e 10 (formazione), qualora riguardino più di 5 lavoratori, raddoppiano, mentre se riguardano più di 10 lavoratori triplicano. Modificate anche le sanzioni previste dall'articolo 87, in relazione all'utilizzo delle attrezzature da lavoro, a carico del datore di lavoro, del dirigente, del noleggiatore e del concedente in uso.

Sempre in materia attrezzature di lavoro, è stato chiarito che la disciplina del Titolo III del d.lgs. n. 81/2008 trova applicazione anche nei riguardi del datore di lavoro che utilizza tali attrezzature (articolo 69, lettera e, del Testo Unico). Con l'introduzione dell'articolo 73-bis al d.lgs. n. 81/2008 - inerente l'abilitazione alla conduzione dei generatori di vapore - è stata invece rivista totalmente la regolamentazione dei conduttori di generatori di vapore.

L'articolo 20 del decreto n. 151/2015 ha modificato anche il comma 3, dell'articolo 98, del d.lgs. 81/2008 chiarendo che in tema di formazione la parte normativa (28 ore) dei corsi da coordinatore per l'esecuzione e la progettazione in edilizia, e i relativi corsi di aggiornamento possono tenersi in modalità e-learning.

Infine, l'articolo 20 del decreto n. 151/2015 ha modificato il comma 5-bis dell'articolo 190 del d.lgs. 81/2008, prevedendo la possibilità di stimare il rumore in via preventiva, attraverso l'utilizzo di banche dati approvate dalla Commissione Consultiva.

Con l'articolo 22 del d.lgs. n. 151/2015 è stato invece modificato l'articolo 14 del d.lgs. 81/2008, con riferimento alla sanzione della sospensione dell'attività imprenditoriale per il contrasto del lavoro irregolare.

È doveroso precisare che, oltre alle citate modifiche al Testo Unico, sempre in tema di sicurezza sul lavoro, il d.lgs. n. 151/2015 ha semplificato degli adempimenti formali concernenti gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. In tal senso, è stato abolito l'obbligo di conservazione del registro infortuni e sono state apportate alcune modifiche al DPR 1124/1965⁹⁸, puntando sulla informatizzazione degli adempimenti⁹⁹.

Inoltre, è altresì opportuno ricordare che anche i d.lgs. n. 149/2015¹⁰⁰ e n. 185/2016¹⁰¹ attuativi del *Jobs Act*, pur non apportando delle modifiche al Testo Unico, hanno interessato direttamente ed indirettamente la tematica della sicurezza sul lavoro¹⁰².

Oltre ai già richiamati decreti attuativi del *Jobs Act*, il d.lgs. 81/2008 è stato modificato da una serie di norme tecniche. Tra queste, il **d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 39**, con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2014/27/UE del 26 feb-

⁹⁸ Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

⁹⁹ Per approfondimenti si rinvia al § 1, capitolo I, del Rapporto ANMIL anno 2017.

¹⁰⁰ Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149 - Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

¹⁰¹ D.lgs. 24 settembre 2016, n. 185 - Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

¹⁰² Per approfondimenti si rinvia ai § 2.2 e 2.3, capitolo II, del Rapporto ANMIL anno 2017.

braio 2014, che ha apportato un aggiornamento delle disposizioni in materia di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche, senza modificare in alcun modo la portata o il livello di protezione previsto dalle stesse. Al d.lgs. 81/2008 è dedicato l'articolo 1 del d.lgs. 39/2016, costituito da un solo comma, che ha disposto la modifica degli articoli 20, 28, 36, 37, 50, 222, 223, 227, 228, 229, 234 comma 1, 235, 236 comma 4, e degli allegati XV, XXIV, XXV sezione 3.2, XXVI sezioni 1 e 5 e XLII del Testo Unico. Le citate modifiche sono tutte inerenti alle sostanze pericolose e sono state incentrate principalmente sulla sostituzione di vari termini e definizioni - tra cui le definizioni di agente chimico pericoloso, agente cancerogeno e di agente mutageno - nonché sulla **cartellonistica** e sulla **segnaletica** in materia di sicurezza¹⁰³.

Anche l'abrogazione della Direttiva 89/686/CEE sui dispositivi di protezione individuale, ad opera del **Regolamento (UE) 2016/425**¹⁰⁴, ha inciso sulla relativa disciplina contenuta nel d.lgs. n. 81/2008. Infatti, all'articolo 76 del Testo Unico - che sancisce l'obbligo di conformità dei DPI alle norme di cui al decreto legislativo 4 dicembre 1992 n. 475 - è stata inserita la nota riguardante l'abrogazione della Direttiva 89/686/CEE, recepita con il decreto legislativo 4 dicembre 1992 n. 475, ad opera del Regolamento (UE) 2016/425 sui dispositivi di protezione individuale. Il provvedimento è entrato in vigore il 20 aprile 2016, anche se si è dovuto attendere il 21 aprile 2018 per una sua completa attuazione, ad eccezione del capo V (notifica degli organismi di valutazione della conformità), dell'articolo 44 (Procedura di comitato), che hanno trovato applicazione a decorrere dal 21 ottobre 2016, e dell'articolo 45, paragrafo 1, (imposizione delle sanzioni da parte degli Stati membri), applicato a decorrere dal 21 marzo 2018. Durante il periodo di transizione che il Legislatore ha concesso ai fabbricanti e agli altri operatori economici per adeguarsi ai requisiti previsti in esso, nessuno Stato membro potrà ostacolare la messa a disposizione sul mercato dei dpi contemplati e conformi alla direttiva 89/686/CEE e immessi sul mercato anteriormente al 21 aprile 2018¹⁰⁵. Tra l'altro, l'articolo 6 della **legge n. 163/2017**¹⁰⁶ ha delegato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento (quindi, entro il 21/11/2018), uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/425, sui dispositivi di protezione individuale.

Anche se non attinente alle modifiche apportate al d.lgs. n. 81 nei suoi dieci anni di vigenza, sembra opportuno segnalare che, in materia di DPI, è stato recentemente emanato il decreto del 17 maggio 2018, con il quale sono stati adottati i criteri ambientali minimi (CAM) - riportati nell'allegato tecnico - per la fornitura di calzature da lavoro non dpi e dpi, articoli e accessori in pelle.

Si ricorda che i Criteri Ambientali Minimi (CAM) sono i requisiti ambientali definiti per le varie fasi del processo di acquisto, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato.

I CAM sono definiti nell'ambito di quanto stabilito dal Piano per la sostenibilità ambientale dei consumi del settore della pubblica amministrazione, e sono sempre adottati con decreto del Ministro dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del mare. Ad oggi sono stati adottati CAM per 17 diverse categorie di forniture ed affidamenti.

Tornando al contesto d'analisi che ci occupa, modifiche al d.lgs. n. 81/2008 sono ravvisabili anche in materia di sorveglianza sanitaria. Infatti, il **decreto del Ministero della Salute del 12 luglio 2016**¹⁰⁷, ha modificato gli allegati 3A (Cartella Sanitaria e di rischio) e 3B (Informazioni relative ai dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori sottoposti a sorveglianza sanitaria) del d.lgs. 81/08.

Nello specifico, il citato decreto ha modificato l'Allegato 3A del Testo Unico, eliminando la firma del lavoratore dai contenuti minimi della comunicazione scritta del giudizio di idoneità alla mansione, redatta dal medico competente. Inoltre, il provvedimento ha sostituito integralmente anche l'allegato 3 B del d.lgs. 81/2008, rubricato contenuti e modalità di trasmissione delle informazioni relative ai dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori¹⁰⁸.

Modificate ed integrate anche le disposizioni del Testo Unico in materia di protezione dei lavoratori dalle esposizioni ai campi elettromagnetici¹⁰⁹ ad opera del **d.lgs. n. 159 del 1 agosto 2016**¹¹⁰, attuativo della direttiva 2013/35/UE93,

¹⁰³ Per approfondimenti si rinvia al §3, capitolo II, del Rapporto ANMIL anno 2017.

¹⁰⁴ Regolamento (UE) 2016/425 del parlamento europeo e del consiglio del 9 marzo 2016 sui dispositivi di protezione individuale e che abroga la direttiva 89/686/CEE del Consiglio.

¹⁰⁵ Per approfondimenti si rinvia al § 3.1, capitolo II, del Rapporto ANMIL anno 2017.

¹⁰⁶ Legge 25 ottobre 2017 n. 163 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea 2016-2017.

¹⁰⁷ Decreto 12 luglio 2016 - Modifiche relative ai contenuti degli allegati 3a e 3b del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e alle modalità di trasmissione dei dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori.

¹⁰⁸ Per approfondimenti si rinvia al § 3.2, capitolo II, del Rapporto ANMIL anno 2017.

¹⁰⁹ Capo IV (articoli da 206 a 212) del Titolo VIII (Agenti fisici) del Testo Unico.

sulle disposizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici).

Nello specifico, il d.lgs. 159/2016 è intervenuto sull'impianto normativo vigente, non solo novellando gli articoli da 206 a 212 del d.lgs. 81/2008, ma sostituendo integralmente anche l'allegato XXXVI del d.lgs. 81/2008 - che indica i valori limite all'esposizione - con l'Allegato alla Direttiva 2013/35/UE, in modo da implementare il sistema di protezione già esistente secondo i dettati contenuti nella citata direttiva e tutte le innovazioni tecnico-scientifiche del settore.

Il provvedimento in parola ha modificato anche l'articolo 219, del Capo VI, del Titolo VIII del d.lgs. 81/2008, concernente l'apparato sanzionatorio a carico del datore di lavoro e del dirigente per le violazioni delle disposizioni di cui al richiamato Titolo VIII del d.lgs. 81/2008¹¹¹.

Infine, con il **decreto legge del 30 dicembre 2016**¹¹², e con la **legge n. 19 del 27 febbraio 2017** di conversione con modifiche dello stesso, sono stati modificati gli articoli 18, comma 1-*bis* e 53, comma 6 del d.lgs. n. 81/2008, con la proroga dei termini in essi richiamati. Precisamente, è stato prorogato di ulteriori sei mesi - dunque complessivamente ad un anno dopo l'adozione del SINP¹¹³ - il termine di decorrenza dell'obbligo del datore di lavoro di comunicazione per via telematica all'INAIL, e per suo tramite al SINP, i dati relativi agli infortuni che comportano l'assenza dal lavoro di almeno un giorno, a fini statistici e informativi (art. 18 comma 1-*bis*). È stata altresì confermata la proroga di ulteriori sei mesi, dunque dal 12 aprile al 12 ottobre 2017, del termine per il mantenimento delle attuali disposizioni sui registri degli esposti ad agenti cancerogeni e biologici, rispetto all'adozione del SINP (art.53, comma 6).

Inoltre, i provvedimenti in commento hanno prorogato i termini per l'adempimento dell'obbligo formativo rispetto alle macchine agricole. Nel dettaglio, è stato prorogato al 31 dicembre 2017 il termine per l'entrata in vigore dell'obbligo dell'abilitazione all'uso delle macchine agricole (c.d. patentino), in attuazione a quanto disposto dall'Accordo Stato Regioni del 22 febbraio 2012. Altrettanto prorogato è il termine di effettuazione dei corsi di aggiornamento per coloro che hanno dimostrato di avere condotto macchine agricole per almeno due anni alla data di entrata in vigore dell'Accordo stesso, adesso fissato al 31 dicembre 2018.

È doveroso segnalare che, con le circolari n. 42 e n. 43 del 12 ottobre 2017, l'INAIL ha fornito le prime indicazioni operative rispettivamente sull'obbligo di tutti i datori di lavoro di comunicare in via telematica all'INAIL, nonché per loro tramite al SINP i dati e le informazioni relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro di almeno un giorno; e sulle modalità telematiche di trasmissione e aggiornamento del registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni (cfr.§ 2, capitolo XI).

Ulteriore modifica al TU è stata apportata all'articolo 32, in cui è stato inserito il rinvio - come normativa di dettaglio per la formazione degli addetti e dei responsabili del servizio di prevenzione e protezione aziendale - all'Accordo Stato Regioni di luglio 2016, che ha abrogato ed integralmente sostituito l'Accordo Stato Regioni del sancito il 26 gennaio 2006.

L'Accordo Stato Regioni di luglio 2016, oltre ad aver ridefinito la durata e i contenuti minimi dei percorsi formativi del Responsabile Servizio Prevenzione Protezione (RSPP) e dell'Addetto Servizio Prevenzione Protezione (ASPP), ha introdotto, modificato e corretto anche gli Accordi del 21 dicembre 2011, per quanto riguarda la formazione sulla sicurezza sul lavoro, e del 22 febbraio 2012, per quanto riguarda le attrezzature da lavoro.

Le principali novità introdotte in materia di formazione dal nuovo Accordo sono¹¹⁴:

- Ulteriori titoli di studio validi ai fini dell'esonero dalla frequenza dei corsi di formazione;
- Definizione e chiarimento del concetto di rappresentatività degli organi paritetici e sistema di accreditamento;
- Estensione dei requisiti del decreto ministeriale del 6 marzo 2013;
- Organizzazione dei corsi affidata al soggetto formatore e numero massimo dei partecipanti (35);
- Modifica dell'articolazione, degli obiettivi e dei contenuti del percorso formativo dei RSPP e ASPP;
- Riconoscimento della formazione pregressa;
- Modalità dell'aggiornamento;
- Custodia e archiviazione della documentazione relativa a ciascun corso, e rilascio degli attestati;

¹¹⁰ Decreto legislativo 1 agosto 2016, n. 159 - Attuazione della direttiva 2013/35/ue sulle disposizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) e che abroga la direttiva 2004/40/ce.

¹¹¹ Per approfondimenti si rinvia al § 3.3, capitolo II, del Rapporto ANMIL anno 2017.

¹¹² Decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244 - Proroga e definizione di termini. Convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19.

¹¹³ Si ricorda che la citata attuazione del SINP è stata realizzata formalmente con il Decreto ministeriale n. 183 del 25 maggio 2016, che ha dettato le regole tecniche per la realizzazione e il funzionamento del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP).

¹¹⁴ Per approfondimenti si rinvia al §2, capitolo IV.

- Disposizioni integrative e correttive della disciplina della formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, tra cui ampliamento dell'utilizzo della modalità e-learning ed esoneri per contenuti analoghi.

Infine, la **legge 29 luglio 2015 n. 115**¹¹⁵ ha modificato l'art. 88, comma 2, lettera *g-bis*, annoverando i lavori relativi a impianti elettrici, reti informatiche, gas, acqua, condizionamento e riscaldamento, che non comportino lavori edili o di ingegneria civile di cui all'allegato X, tra i lavori esclusi dall'ambito di applicazione delle disposizioni di cui al Capo I del Titolo IV (cantieri temporanei o mobili) del Testo Unico.

Per concludere, è possibile individuare ulteriori prospettive di integrazione, riordino, razionalizzazione e semplificazione della normativa come dimostrano alcuni DDL presentati negli ultimi due anni. Tra questi, il disegno di legge n. 2489, depositato il 19 luglio 2016 dai senatori Maurizio Sacconi e Serenella Fucksia in Commissione Lavoro del Senato, recante *Disposizioni per il miglioramento sostanziale della salute e sicurezza dei lavoratori, volto al riordino e alla semplificazione del Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81)*. Un disegno di legge composto da 22 articoli, contro gli attuali 306 articoli e 51 allegati del Testo Unico. Tra le novità più rilevanti previste dal DDL, è annoverabile la previsione della possibilità per medici del lavoro o altri professionisti, competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro e in possesso di specifici requisiti indicati nello stesso DDL, di certificare l'avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi e l'efficace attuazione delle misure di prevenzione e protezione previste dalla normativa. Anche in tema di responsabilità del datore di lavoro, non mancano novità. Infatti, secondo il DDL in parola (comma 4 dell'articolo 6), la responsabilità penale e civile del datore di lavoro verrebbe meno "nel caso in cui siano intervenuti fatti dovuti a circostanze a lui estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le cui conseguenze sarebbero state comunque inevitabili, nonostante il datore di lavoro si sia comportato in modo diligente". La responsabilità penale del datore di lavoro è altresì esclusa, ai sensi del comma 5 dell'articolo 6 del DDL "in caso di infortunio occorso a seguito di grave negligenza del dirigente, del preposto o del lavoratore, ove sia dimostrato il diligente comportamento del datore di lavoro, consistente nella adozione ed efficace attuazione delle disposizioni di cui normativa vigente in materia di salute e sicurezza sul lavoro".

Ulteriori ipotesi di modifica al d.lgs. n. 81/2008 sono prospettate dal disegno di legge che il 9 febbraio 2017 è stato presentato in Senato dai senatori Giovanni Barozzino e Felice Casson, relativo all'introduzione nel Codice penale del reato di omicidio sul lavoro e di lesioni personali sul lavoro, gravi o gravissime. Sono previste anche contestuali modifiche di coordinamento nel Codice di procedura penale, nel d.lgs. 231/2001, sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, e nel Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Anche in tema di amianto, è stato presentato a novembre 2016 un disegno di legge (AS 2602) recante *Disciplina per il riordino della normativa in materia di amianto in un testo unico*. L'obiettivo che si vuol raggiungere con il DDL in argomento è quello di riunire ed integrare in un corpo normativo le disposizioni fin ora esistenti in tema, raggiungendo una maggior efficienza dei provvedimenti amministrativi, nonché - su un piano strettamente legislativo - la certezza di ottenere giustizia per le vittime e per i loro familiari.

¹¹⁵ Legge 29 luglio 2015, n. 115 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014.

SEZIONE III

La salute e la sicurezza attraverso le riforme del mercato del lavoro

CAPITOLO IV

LE NUOVE FORME CONTRATTUALI E DI ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO: DAL LAVORO OCCASIONALE AL LAVORO AGILE E ALLE TUTELE DEL LAVORO AUTONOMO

SOMMARIO: - 1. Premessa. - 2. Il lavoro occasionale dal Jobs Act alla legge n. 96/2017. - 3. La tutela del lavoro autonomo e il lavoro agile. - 3.1 I profili di salute e sicurezza del lavoro agile. - 4. L'European Pillar of Social Rights: la "bussola" per le nuove misure sulla conciliazione vita-lavoro. - 4.1 Le origini della proposta. 4.2 La proclamazione e il contenuto dell'EPSR. - 5. L'attuazione dell'EPSR. Le proposte sulla conciliazione vita-lavoro: dai congedi lavorativi alla flessibilità lavorativa. - 6. L'attuazione dell'EPSR. La comunicazione interpretativa concernente l'orario di lavoro alla luce del crescente ricorso alla flessibilità organizzativa. - 7. L'impatto della tecnologia sulle nuove forme di organizzazione del lavoro e le implicazioni sulla protezione dei dati: l'applicazione del GDPR. - 7.1 La nuova norma UNI 11697:2017 sul responsabile per la protezione dei dati. - 8. La tecnologia di monitoraggio a favore del benessere dei lavoratori e i suoi limiti a tutela della privacy.

1. Premessa

Il mondo del lavoro ha subito, negli ultimi anni, numerose trasformazioni a seguito delle molteplici riforme che di recente hanno conosciuto una netta accelerazione, portando, da un lato, ad una revisione delle forme contrattuali, e dall'altro al riconoscimento di nuove tutele e ad un'organizzazione lavorativa innovativa. Tra i fenomeni che hanno sicuramente contribuito a cambiare il mondo del lavoro, sono annoverabili: i **sistemi di produzione flessibili**; la **digitalizzazione**; **l'intensificarsi della globalizzazione**; **l'evoluzione demografica**, le politiche di *welfare* aziendale ecc.

Alla base di questa profonda trasformazione del diritto del lavoro vi è stata una **rinnovata centralità della persona del lavoratore**, del suo più ampio benessere e del *work-life balance*, che si esplica attraverso il ricorso a strumenti di flessibilità organizzativa già noti, oltre che attraverso forme innovative di gestione della prestazione lavorativa, come lo *smart working*.

In tale contesto, è stata emanata la **legge n. 81 del 22 maggio 2017** recante *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*.

L'ultima riforma del diritto del lavoro, tuttavia, risale ad ancor prima della normativa sul lavoro agile e autonomo. È infatti con il *Jobs Act*, e i suoi decreti attuativi, che è iniziato un percorso di profonda trasformazione del diritto del lavoro italiano.

Il nuovo assetto normativo non poteva non avere un impatto anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, oggetto di specifica attenzione nel presente contesto d'analisi. Infatti dai recenti interventi normativi in materia di lavoro, è derivato un ridisegnamento - diretto ed indiretto - del campo di applicazione soggettivo e oggettivo del d.lgs. n. 81/2008 (Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro). In tal senso, anche la normativa in materia di lavoro accessorio, oggetto di rivisitazione del **d.lgs. n. 151/2015**¹¹⁶ - attuativo del *Jobs Act* - e da ultimo dell'articolo 54-*bis* del **d.l. n.**

¹¹⁶ Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151 - Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183. Pubblicato nella GU n.221 del 23 settembre 2015.

50/2017¹¹⁷, introdotto in sede di conversione dalla legge **n. 96/2017**¹¹⁸, che ha disciplinato le prestazioni di lavoro occasionali.

Sul versante europeo, merita un particolare riferimento l'*European Pillar of Social Rights* (EPSR), proclamato in occasione del vertice di Göteborg il 17 novembre 2017. Il Pilastro europeo dei diritti sociali ha lo scopo di far convergere gli Stati membri sui diritti che riguardano l'intera sfera sociale, ma soprattutto quella lavorativa – dai contratti di lavoro alle condizioni di lavoro, sino all'accesso al *welfare*. Tra le misure attuative intraprese dalla Commissione, ci si riferisce in particolare alla proposta legislativa relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e alla comunicazione interpretativa concernente l'orario di lavoro.

Nel dettaglio, le misure sul *work-life balance* proposte ricomprendono: il congedo non inferiore a 10 giorni per i neopadri; il congedo parentale utilizzabile fino ai 12 anni di età del figlio, quale diritto individuale per le madri e per i padri; il congedo per i prestatori di assistenza in caso di malattia di un parente diretto. Per di più, sono state proposte misure per incentivare modalità di lavoro flessibili in relazione all'orario e al luogo di lavoro. Riguardo le proposte non legislative, la Commissione si propone di sopperire alla mancanza di servizi di assistenza e ai disincentivi economici al lavoro per i percettori di reddito secondario, spesso donne.

In merito ai chiarimenti interpretativi sulla direttiva 2003/88/CE, concernente l'orario di lavoro, questi mirano a rappresentare un supporto operativo per l'attuazione delle misure minime di salute e sicurezza in essa contenute, soprattutto alla luce delle nuove modalità di organizzazione del lavoro, caratterizzate da maggiore flessibilità, con cui la direttiva appare conciliarsi facilmente grazie alla sua elasticità applicativa.

Fattore determinante nel processo di affermazione delle nuove forme di lavoro è certamente la digitalizzazione del lavoro; tuttavia, la flessibilità delle nuove tipologie contrattuali e organizzative del lavoro può essere interpretata come opportunità di conciliazione vita-lavoro o, al contrario, come instabilità sistemica a livello occupazionale.

Questione altrettanto controversa nel panorama dell'economia digitale rimane quella relativa alla protezione dei dati e alla tutela della *privacy*, oggetto del recente regolamento (UE) 2016/679, che ha ampliato e riformato la normativa in materia. In ragione della sua applicazione, verificatasi a partire dal 25 maggio 2018, la Commissione europea ha fornito importanti chiarimenti interpretativi e operativi utili alle aziende, al fine di conformarsi alle nuove regole: dal diritto all'oblio all'accesso semplificato ai dati personali; dal diritto alla portabilità agli obblighi di comunicazione; dal sistema sanzionatorio alle nuove figure professionali coinvolte nella gestione dei dati personali in azienda. Si evidenzia, al riguardo, la nuova norma UNI 11697:2017, che ha definito i profili professionali del responsabile per la protezione dei dati, fornendo precisazioni anche sul responsabile del trattamento e sulle figure di sostegno, ovvero lo specialista e il valutatore della *privacy*.

Focalizzando l'attenzione sul rispetto della *privacy* nei luoghi di lavoro, tale tutela risulta ancor più imprescindibile in ragione del crescente uso della tecnologia di monitoraggio e controllo da parte delle aziende. In particolare, il suo utilizzo può essere duplice: da una parte, supervisionare la produttività e la qualità del lavoro, dall'altra monitorare il benessere dei lavoratori, constatando le problematiche fisiche e mentali di tali soggetti al fine di orientare il loro stile di vita dentro e fuori i luoghi di lavoro. In questo ambito, la sfida odierna consiste nel superare la standardizzazione di tali strumenti tecnologici, integrandoli con una analisi clinica diversificata e maggiormente efficace. Risulta ovvio che l'utilizzo di tali strumenti prevede l'adozione di sistemi di sicurezza per la tutela dei dati personali, dato che proprio il perfezionamento di tali sistemi rappresenta la seconda sfida tecnica. D'altro canto, quando gli strumenti di monitoraggio sono utilizzati dalle aziende per controllare i lavoratori, al fine di massimizzare la loro produttività, la tutela della *privacy* diventa una questione ancor più problematica. Recentemente, la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta, stabilendo che i datori di lavoro possono monitorare le comunicazioni elettroniche dei lavoratori sul posto di lavoro solo se sussistono elevate soglie di giustificazione, posto che l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sancisce il diritto di ogni persona al "rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza". La stessa Corte ha richiamato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la direttiva 95/46/CE e il recente regolamento (UE) 2016/679, i quali nell'ordinamento europeo racchiudono le disposizioni in materia di *privacy*, in linea con l'articolo 8 della CEDU.

¹¹⁷ Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 - Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo. Pubblicato nella GU n.95 del 24 aprile 2017.

¹¹⁸ Legge n. 96 del 21 giugno 2017 - Conversione, con modificazioni, del decreto legge 24 aprile 2017 n. 50 recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo.

2. Il lavoro occasionale dal *Jobs Act* alla legge n. 96/2017.

Ad intervenire direttamente sulla normativa in tema di salute e sicurezza applicabile al lavoro accessorio, è stato in *primis* l'art. 20, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 151/2015 - attuativo del *Jobs Act* - recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini ed imprese, ed altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità.

Precisamente, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 23 settembre 2015, il **d.lgs. n. 151/2015** ha concretizzato una serie di modifiche al d.lgs. n. 81/2008. In particolare, le disposizioni modificative ed integrative del d.lgs. n. 81/2008 sono contenute nell'articolo 20¹¹⁹.

Tra le modifiche apportate dall'articolo 20 del d.lgs. 151/2015 al Testo Unico SSL, è da annoverare la ridefinizione del suo ambito di applicazione soggettivo. Entrando nel merito, è stato modificato il comma 8, dell'art. 3 del d.lgs. 81/2008 inerente al lavoro occasionale, secondo il quale - nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni di lavoro accessorio - le norme in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori si applicano ora solo nei casi in cui la prestazione sia svolta a favore di un committente imprenditore o professionista. Negli altri casi, si applicano esclusivamente le disposizioni di cui all'articolo 21. Restano comunque esclusi dall'applicazione delle disposizioni del Testo Unico, e delle altre norme speciali vigenti in materia, i piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili.

Ai fini della tutela della salute e della sicurezza del prestatore di lavoro occasionale, trova applicazione l'articolo 3, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008 - come novellato dal d.lgs. 151/2015 - anche a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 54-*bis* del **d.l. n. 50/2017**, introdotto in sede di conversione dalla **legge n. 96/2017**. Quest'ultima ha istituito due nuovi strumenti per sostituire i *voucher*: il Libretto di Famiglia e il contratto di prestazione occasionale. Si rammenta infatti che il d.l. n. 25 del 17 marzo 2017 - convertito con la legge n. 49 del 20 aprile 2017¹²⁰ - ha previsto l'abrogazione delle norme sui buoni lavoro (c.d. *voucher*) impiegati per remunerare i lavori occasionali e, in materia di appalto, delle norme che avevano abolito la responsabilità solidale tra committente e appaltatore nei confronti dei lavoratori¹²¹. Per colmare il vuoto normativo venutosi a creare con l'abrogazione dei *voucher*, il Governo si è impegnato a proporre nuovi strumenti in grado di rispondere alle esigenze dei soggetti interessati alle prestazioni di lavoro accessorio. Il contesto normativo si è completato con l'inserimento, in sede di conversione, dell'articolo 54-*bis* al **d.l. n. 50/2017**, che ha ridisciplinato le prestazioni di lavoro occasionali. Infatti, con la citata disposizione, è stata riconosciuta ai datori di lavoro la possibilità di acquisire prestazioni di lavoro occasionali con due distinte modalità di utilizzo: il Libretto di Famiglia e il contratto di prestazioni occasionali, ognuna delle quali si riferisce a diverse categorie di datori di lavoro e presenta profili di specificità in relazione all'oggetto della prestazione, alla misura minima dei compensi e dei connessi diritti di contribuzione obbligatoria.

A fini chiarificatori delle disposizioni di cui all'art. 54 *bis* l'INPS, con la **circolare n. 107 del 5 luglio 2017**¹²², ha fornito delle indicazioni operative per gestire le prestazioni di lavoro occasionale.

Nello specifico, il Libretto di Famiglia consiste in un libretto nominativo prefinanziato utilizzabile solo dalle persone fisiche - non nell'esercizio dell'attività professionale o d'impresa - per remunerare prestazioni di lavoro occasionali, rese in suo favore, per lavori domestici, inclusi i lavori di giardinaggio, di pulizia o di manutenzione; assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità; insegnamento privato supplementare.

Il Libretto Famiglia - acquistabile attraverso la piattaforma informatica INPS o presso gli uffici postali - è composto da titoli di pagamento, il cui valore nominale è di € 10,00, utilizzabili per prestazioni di durata non superiore ad un'ora. Il valore nominale di € 10 è stato suddiviso in: € 8,00 per il compenso a favore del prestatore; € 1,65 per la contribuzione alla Gestione separata INPS; € 0,25 per il premio assicurativo INAIL; € 0,10 per oneri di gestione della prestazione. Entro il giorno 3 del mese successivo allo svolgimento della prestazione, l'utilizzatore dovrà comunicare, attraverso la piattaforma informatica INPS, i dati identificativi del prestatore, il compenso pattuito, il luogo di svolgimento e la durata della prestazione, nonché ogni altra informazione necessaria ai fini della gestione del rapporto.

Invece, il contratto di prestazione occasionale è stato definito come il contratto mediante il quale professionisti, lavoratori autonomi, imprenditori, associazioni, fondazioni ed altri enti di natura privata, nonché determinate amministrazioni

¹¹⁹ Per approfondimenti si rinvia al paragrafo 2.1, capitolo II, del Rapporto ANMIL 2017.

¹²⁰ Legge n. 49 del 20 aprile 2017 - Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25, recante disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti.

¹²¹ Per approfondimenti si rinvia al paragrafo 2.3, capitolo II, del Rapporto ANMIL 2017.

¹²² Circolare INPS n. 7 del 5 luglio 2017 - Lavoro occasionale. Articolo 54 bis del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, introdotto dalla Legge di conversione 21 Giugno 2017, n. 96. Libretto Famiglia e Contratto di Prestazione Occasionale.

pubbliche, possono acquisire prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie entro i limiti di importo di cui al comma 1 dello stesso art. 54–bis. Ovvero a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro per ciascun prestatore di lavoro, con riferimento alla totalità degli utilizzatori; a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori di lavoro; a compensi di importo non superiore a 2.500 euro, per le prestazioni complessivamente rese da ogni prestatore di lavoro in favore del medesimo utilizzatore, che non possono comunque superare il limite di durata pari a 280 ore nell'arco dello stesso anno civile. La circolare INPS n. 107/2017 ha chiarito che tali limiti economici si riferiscono ai compensi percepiti dal prestatore al netto dei contributi, premi assicurativi e costi di gestione.

Inoltre, non possono essere attivate prestazioni di lavoro occasionale che siano rese da lavoratori con i quali l'utilizzatore abbia in corso o abbia cessato da meno di sei mesi un rapporto di lavoro subordinato o di collaborazione coordinata e continuativa (comma 5).

Non è stato altresì ammesso il ricorso ad esso da parte degli utilizzatori che abbiano alle proprie dipendenze più di 5 lavoratori subordinati a tempo indeterminato; da parte delle imprese del settore agricolo, salvo alcune eccezioni; da parte delle imprese dell'edilizia e di settori affini, delle imprese esercenti l'attività di escavazione o lavorazione di materiale lapideo, delle imprese del settore delle miniere, cave e torbiere; nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi (comma 14).

La misura del compenso può essere determinata dalle parti, purché non inferiore a € 9,00 per ogni ora di prestazione lavorativa. Inoltre, l'importo del compenso giornaliero non può essere inferiore a € 36 per prestazioni di durata non superiore a 4 ore continuative di lavoro. Sono a carico dell'utilizzatore la contribuzione alla Gestione separata INPS (33,0 %) e il premio assicurativo INAIL (3,5 %).

Il Legislatore, nell'art. 54 bis, ha altresì previsto una tracciabilità delle prestazioni occasionali. Infatti, l'utilizzatore è tenuto a trasmettere almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione, attraverso la piattaforma informatica INPS, una dichiarazione contenente: i dati del prestatore; la misura del compenso; il luogo di svolgimento della prestazione lavorativa; la data e l'ora di inizio e di termine della prestazione lavorativa; il settore di impiego del prestatore; altre informazioni per la gestione del rapporto di lavoro.

Nella circolare n. 107/2017 l'INPS ha confermato l'utilizzabilità - fino al 31 dicembre 2017 - dei *voucher* richiesti prima della loro abolizione, e l'emissione, fino alla stessa data, dei *voucher baby sitting*. Solo dal 2018 per pagare quest'ultime prestazioni si dovrà ricorrere al Libretto di famiglia.

Con il **messaggio n. 2887 del 12 luglio 2017**¹²³, l'INPS ha altresì fornito istruzioni volte ad integrare e rivalutare la misura minima della retribuzione oraria, da assumere a riferimento per la regolazione del compenso delle prestazioni di lavoro occasionale nel settore dell'agricoltura. Tra l'altro, con il messaggio n. 2887 - in relazione ad ogni settore produttivo - sono stati meglio precisati i criteri di computo dei lavoratori occupati in relazione alle diverse forme contrattuali.

Inoltre, in considerazione dell'approssimarsi del termine del 31 dicembre 2017, l'INPS, con il **messaggio n. 4752 del 28 novembre 2017**¹²⁴, ha ribadito l'utilizzabilità dei buoni lavoro richiesti entro la data di entrata in vigore del decreto legge n. 25/2017 (17 marzo 2017), esclusivamente per prestazioni il cui svolgimento abbia avuto luogo entro il 31 dicembre 2017; non consentendo pertanto ai committenti di inserire nella procedura informatica prestazioni con data inizio o fine successiva al 31 dicembre 2017.

Con riferimento ai *bonus baby sitting*, nel messaggio in parola è stato invece precisato che verranno fornite successive specifiche indicazioni operative.

L'Inps, nel messaggio n. 4752 ha altresì indicato, nel caso di utilizzo di buoni lavoro tramite la procedura telematica, il 15 gennaio 2018 come termine ultimo per render conto delle prestazioni di lavoro accessorio poste in essere fino al 31 dicembre 2017. Dal 16 gennaio 2018 è stato infatti inibito l'accesso alla procedura internet dedicata al lavoro accessorio.

Mentre, per richiedere, mediante modello Sc52, i rimborsi delle somme versate entro la data del 17 marzo 2017, e non utilizzate dal committente alla data del 31 dicembre 2017, è stata indicata la data del 31 marzo 2018.

Fermo restando quanto già chiarito dall'INPS con la circolare n. 107/2017 e i messaggi n. 2887/2017 e n. 4752/2017, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con la **circolare n. 5 del 9 agosto 2017**¹²⁵, ha fornito delle indicazioni in materia a

¹²³ Messaggio INPS n. 2887 del 12 luglio 2017 - Disciplina del lavoro occasionale ex art. 54-bis del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50. Regime per l'agricoltura e calcolo della forza aziendale.

¹²⁴ Messaggio INPS n. 4752 del 28 novembre 2017 - Limiti utilizzo buoni di lavoro accessorio di cui al decreto legislativo n. 81/2015

¹²⁵ Circolare INL n. 5 del 9 agosto 2017 - Art. 54 bis, DL. 50/2017 (legge n. 96/2017) Disposizioni in materia di prestazioni occasionali, del libretto di famiglia e del contratto di prestazione occasionale Regime sanzionatorio Indicazioni operative al personale ispettivo.

tutto il personale ispettivo, al fine di garantire la corretta ed uniforme applicazione delle conseguenze sanzionatorie derivanti dalla violazione di tale disciplina. Infatti, dopo un breve riepilogo delle disposizioni dell'art. 54 *bis*, nella circolare n. 5 l'INL ha riportato puntualmente, per ciascuna tipologia di violazione, le conseguenze sanzionatorie o di altra natura alle quali può essere soggetto l'utilizzatore di prestazioni occasionali.

In conclusione, sembra opportuno ribadire che, alla luce delle disposizioni dell'articolo 54 *bis* del d.l. n. 50/2017, al lavoratore occasionale è riconosciuto il diritto all'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, con iscrizione alla Gestione Inps, e all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Mentre ai fini della tutela della salute e della sicurezza del prestatore, ai prestatori di lavoro accessorio occupati da imprese e professionisti trovano applicazione il d.lgs. n. 81/2008 e le altre norme in materia di sicurezza sul lavoro, negli altri casi si applica il regime di tutela più limitato già previsto per i lavoratori autonomi dall'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008. Restano esclusi dall'applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008, e delle altre norme speciali vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori: i piccoli lavori domestici a carattere straordinario; l'insegnamento privato supplementare; l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili (art. 3, comma 8, d.lgs. n. 81/2008 come novellato dal d.lgs. 151/2015).

Dunque, quando un imprenditore o professionista occupa lavoratori con un contratto di lavoro occasionale, è tenuto a garantire le stesse tutele previste per i lavoratori subordinati, con i conseguenti obblighi: d'informazione, di formazione e di addestramento (art. 37 d.lgs. n. 81/2008); di valutazione dei rischi legati alle mansioni, compresi quelli legati alla specifica tipologia contrattuale (comma 1, art. 28, d.lgs. n.81/2008); di fornitura dei DPI (art. 74 e ss. d.lgs. n. 81/2008); di messa a disposizione di attrezzature di lavoro (impianti, macchinari, utensili, etc.) conformi alle disposizioni in materia di salute e di sicurezza sul lavoro (art. 69 d.lgs. n. 81/2008); di sorveglianza sanitaria, nei casi previsti, attraverso il medico competente (art. 41, d.lgs. n.81/2008); e adempiere, più in generale, a tutti gli altri obblighi previsti dal d.lgs. n. 81/2008 e dalle altre norme in materia come, ad esempio, il DPR n. 177/2011, relativo ai luoghi confinati o sospetti d'inquinamento.

In riferimento alla disciplina delle prestazioni occasionali, prevista dall'art. 54 bis del decreto legge n. 50/2017, il comma 368 della legge n. 205/2017 (Legge di Bilancio 2018) ha apportato alcune integrazioni concernenti la possibilità di ricorrervi in relazione alle attività di cui al decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2007 recante la "organizzazione e servizio degli steward negli impianti sportivi".

Con la **circolare n. 2/2018**¹²⁶ l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) ha reso noti alcuni orientamenti per le attività di vigilanza, con riferimento a quanto previsto nella Legge di Bilancio 2018. In merito alla citata possibilità di ricorrervi in relazione alle attività *stewarding*, con la circolare in parola, l'INL ha precisato che le attività di *stewarding* possono essere oggetto di prestazioni di lavoro occasionale nel limite di euro 5.000, nel corso di un anno civile, per ciascun prestatore nei confronti di ciascuna società sportiva di cui alla legge n. 91/1981, utilizzando il Libretto di Famiglia.

3. La tutela del lavoro autonomo e il lavoro agile

A fronte dei profondi mutamenti (la globalizzazione finanziaria e dei mercati, i programmi di strategia *hi-tech* etc.) che hanno influenzato il mondo del lavoro, il Legislatore italiano, proprio al fine di adattarsi a tale realtà, ha elaborato delle disposizioni che, in linea generale, hanno previsto misure maggiormente protettive per la libera professione, e misure per una nuova organizzazione del lavoro, finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, senza al contempo penalizzazioni per professionalità e carriera.

Nello specifico, nella seduta del 10 maggio 2017 il Senato ha approvato in via definitiva il Disegno di legge (atto n. S. 2233) – ora legge n. 81 del 22 maggio 2017¹²⁷ - presentato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali al Senato lo scorso 8 febbraio 2016, dal titolo *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*. Il provvedimento è stato emanato anche in attuazione dei commi 1 e 2, art. 14 della legge n. 124 del 7 agosto 2015¹²⁸, che ha delegato il Governo alla riorga-

¹²⁶ Circolare dell'INL, 25 gennaio 2018 n. 2 - L. n. 205/2017 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" – disposizioni di interesse per l'attività di vigilanza.

¹²⁷ Legge 22 maggio 2017, n. 81 Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.

¹²⁸ Legge 7 agosto 2015, n. 124 Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Pubblicata in GU n. 187 del 13 agosto 2015.

nizzazione delle amministrazioni pubbliche, prevedendo l'introduzione di nuove e più agili misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei propri dipendenti.

Con specifico riferimento al lavoro autonomo, il Capo I (art. da 1 a 17) della legge n. 81 del 22 maggio 2017 – rubricato *Tutela del lavoro autonomo* – ha previsto l'estensione dei diritti e delle tutele di professionisti e collaboratori.

Le disposizioni del capo I trovano applicazione ai rapporti di lavoro autonomo di cui al titolo III del libro quinto del codice civile, ivi inclusi i rapporti di lavoro autonomo che hanno una disciplina particolare ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del capo I gli imprenditori, ivi compresi i piccoli imprenditori, di cui all'articolo 2083 del codice civile.

Tra le principali novità introdotte, è annoverabile il riconoscimento come abusive e prive di effetto di quelle clausole che attribuiscono al committente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o di recedere da esso senza congruo preavviso, nonché le clausole mediante le quali le parti concordano termini di pagamento superiori a 60 giorni e il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta.

Meritevoli di rilievo sono anche le disposizioni che hanno previsto: l'estensione dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL) agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio; la deducibilità delle spese di formazione e accesso alla formazione permanente; la dotazione di uno sportello dedicato al lavoro autonomo, in ogni sede aperta al pubblico dei centri per l'impiego e degli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro; nonché l'istituzione presso il MLPS di un tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo, composto da rappresentanti designati dal MLPS, dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e dalle associazioni di settore comparativamente più rappresentative a livello nazionale, con il compito di formulare proposte e indirizzi operativi in materia di politiche del lavoro autonomo.

In merito agli aspetti connessi alla salute e sicurezza sul lavoro per i lavoratori autonomi, gli articoli di riferimento sono il n. 11 e il n. 14 della legge n. 81/2017.

Nel dettaglio, all'art. 11 è stata disposta una delega al Governo in materia di semplificazione della normativa sulla salute e sicurezza degli studi professionali. Precisamente, il Governo è stato delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge in parola, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori applicabili agli studi professionali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: individuazione di specifiche misure di prevenzione e protezione, idonee a garantire la tutela della salute e della sicurezza delle persone che svolgono attività lavorativa negli studi professionali, con o senza retribuzione, e anche al fine di apprendere un'arte, un mestiere o una professione; determinazione di misure tecniche ed amministrative di prevenzione compatibili con le caratteristiche gestionali ed organizzative degli studi professionali; semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza negli studi professionali, anche per mezzo di forme di unificazione documentale; riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro negli studi professionali, avuto riguardo ai poteri del soggetto contravventore e alla natura sostanziale o formale della violazione.

Sono state inoltre previste, all'art. 14 – rubricato *Tutela della gravidanza, malattia e infortunio* - maggiori tutele in caso di gravidanza, malattia e infortunio dei lavoratori autonomi che prestano la loro attività in via continuativa. È stato infatti precisato che, per il committente, queste ultime non comportano l'estinzione del rapporto di lavoro, la cui esecuzione, su richiesta del lavoratore, rimane sospesa, senza diritto al corrispettivo, per un periodo non superiore a 150 giorni per anno solare.

Da sottolineare anche il riconoscimento - sempre all'art. 14 - in caso di malattia o infortunio di gravità tale da impedire lo svolgimento dell'attività lavorativa per oltre sessanta giorni, della possibilità di sospensione del versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi per l'intera durata della malattia o dell'infortunio, fino ad un massimo di due anni, decorsi i quali il lavoratore è tenuto a versare i contributi e i premi maturati durante il periodo di sospensione in un numero di rate mensili pari a tre volte i mesi di sospensione.

In caso di maternità, previo consenso del committente, è inoltre stata prevista la possibilità di sostituzione delle lavoratrici autonome da parte di altri lavoratori autonomi di fiducia delle lavoratrici stesse, in possesso dei necessari requisiti professionali, nonché dei soci, anche attraverso il riconoscimento di forme di compresenza della lavoratrice e del suo sostituto.

Infine, di particolare significato è anche il riconoscimento dell'indennità di maternità a prescindere dall'effettiva astensione dal lavoro, e l'aumento del congedo parentale da tre a sei mesi - fruibili entro i primi tre anni di vita del bambino - alle lavoratrici e ai lavoratori iscritti alla gestione separata non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie.

3.1. I profili di salute e sicurezza del lavoro agile

Il lavoro agile - a traduzione dell'inglese *smart working* - è stato configurato, dalle disposizioni del Capo II della legge n. 81 del 22 maggio 2017 (art. da 18 al 24), non come una tipologia contrattuale, bensì come uno strumento utilizzabile da tutti i lavoratori che svolgano mansioni compatibili con questa possibilità, anche in maniera "orizzontale": alcuni pomeriggi a settimana, tre ore al giorno, tutte le mattine, a seconda dell'accordo raggiunto tra datore di lavoro e lavoratore. Non si tratta dunque di una nuova tipologia contrattuale, bensì di una nuova modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, estendibile anche alle pubbliche amministrazioni, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti.

A dare una corretta definizione di lavoro agile è stato l'art. 18 della legge n. 81/2017, a norma del quale il lavoro agile consiste in una prestazione di lavoro subordinato che si svolge con le seguenti modalità: a) esecuzione della prestazione lavorativa in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno ed entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva; b) possibilità di utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa; c) assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti all'esterno dei locali aziendali. Con la precisazione che se il datore di lavoro assegna al lavoratore strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa, è responsabile della loro sicurezza e buon funzionamento. La legge n. 81/2017 ha previsto anche disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro - oggetto di specifica attenzione nel presente contesto d'analisi - con una chiara ripartizione in capo a datore e prestatore di lavoro di obblighi e diritti prevenzionistici (art. 22) e assicurazione obbligatoria per gli infortuni e le malattie professionali (art. 23).

Nello specifico, all'art.22 è stato sancito che il datore di lavoro debba garantire la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e, a tal fine, debba consegnare a quest'ultimo e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta, nella quale devono essere individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Il lavoratore invece è tenuto a cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali.

Istruzioni esemplificative per la definizione dei contenuti minimi dell'informativa, che il datore di lavoro deve predisporre e consegnare al lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile, sono state fornite nel capitolo 6 delle linee guida allegate alla **direttiva n. 3 del Presidente del Consiglio dei Ministri**¹²⁹.

La citata direttiva n. 3 è stata emanata ai sensi del comma 3 dell'articolo 14 della legge n. 124/2015, e della legge n. 81/2017, al fine di fornire indirizzi per l'attuazione delle citate disposizioni, attraverso una fase di sperimentazione.

Con specifico riferimento alle misure prevenzionistiche per i lavoratori agili, nel capitolo 6 delle linee guida allegate alla direttiva n. 3/2017, è stato chiarito che i contenuti dell'informativa dovranno essere sviluppati in funzione dei rischi generali e dei rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro in ambienti diversi da quelli aziendali. Inoltre, a garanzia della salute e sicurezza del lavoratore, che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile, il datore di lavoro ha l'obbligo di:

- Consegnare al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), prima dell'avvio della prestazione di lavoro agile, con cadenza almeno annuale (e/o ad ogni variazione significativa delle condizioni lavorative e di rischio connesse in particolare con il cambio di mansione) un'informativa dove sono individuati i rischi generali e specifici relativi alla prestazione da svolgere e le misure da adottare;
- Somministrare un'adeguata formazione periodica, in merito ai requisiti di salute e sicurezza, qualora non sia compresa in quella prevista dal d.lgs. n. 81/2008, circa il corretto svolgimento della prestazione di lavoro agile in ambienti *indoor* e *outdoor*;
- Assicurare, nel caso in cui fornisca gli strumenti/dispositivi informatici/telematici che essi siano conformi normativamente a standard tecnici;
- Assicurare, nel caso in cui fornisca le attrezzature di lavoro/apparecchiature che esse siano conformi al Titolo III del d.lgs. 81/2008 nonché alle specifiche disposizioni legislative e regolamentari di recepimento delle Direttive comunitarie di prodotto;
- Prediligere, nel caso in cui fornisca apparecchiature elettriche/elettroniche, quelle a doppio isolamento;
- Attuare comunque le misure di tutela di cui all'articolo 15 del d.lgs. 81/2008 nel caso in cui non fornisca gli strumenti, le attrezzature o i dispositivi di cui sopra;

¹²⁹ Direttiva n. 3 del Presidente del Consiglio dei Ministri, 1 giugno 2017 - Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2, dell'articolo 14, della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti. Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 165 del 17 luglio 2017.

- Somministrare adeguata formazione e informazione circa l'utilizzo delle attrezzature/apparecchiature eventualmente messe a disposizione;
- Effettuare idonea manutenzione delle attrezzature/apparecchiature/strumenti eventualmente forniti al fine di garantire nel tempo la permanenza dei requisiti di sicurezza.

Con riferimento, invece, agli obblighi del lavoratore agile, è stato ribadito che quest'ultimo deve svolgere la propria prestazione cooperando con diligenza all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione predisposte dal datore di lavoro, per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione in ambienti *indoor* e *outdoor* diversi da quelli aziendali.

In merito ai contenuti minimi dell'informativa, nel capitolo 6 delle linee guida della direttiva n. n.3/2017, sono stati elencati i principali punti da sviluppare nell'informativa, a cura del datore di lavoro, con eventuali allegati, per prestazioni di lavoro svolte in ambienti indoor, ovvero:

- Indicazioni circa la sicurezza antincendio (principi generali sull'incendio e utilizzo dei mezzi di estinzione, comportamento in caso di incendio, atmosfere esplosive, ecc.);
- Indicazioni sui requisiti igienici minimi dei locali (microclima, temperatura e umidità dei locali, elementi di qualità dell'aria con riferimento al ricambio d'aria e alla presenza di eventuali sorgenti di emissioni, impianti termici e di condizionamento, ecc.);
- Efficienza ed integrità di strumenti/dispositivi e attrezzature/apparecchiature prima dell'uso;
- Utilizzo delle attrezzature di lavoro/apparecchiature (istruzioni d'uso);
- Comportamento da tenere in caso di funzionamenti anomali e/o guasti delle attrezzature/apparecchiature utilizzate proprie e/o ricevute;
- Requisiti minimi su impianti di alimentazione elettrica;
- Indicazioni sul corretto utilizzo dell'impianto elettrico, (buono stato dei cavi elettrici di collegamento e loro posizionamento utilizzo prese, sovraccarico, prevenzione incendi, ecc.);
- Caratteristiche minime relative alla ergonomia della postazione dotata di videoterminale;
- Caratteristiche minime relative alla ergonomia nell'utilizzo di computer portatili, *tablet*, ecc.

Nel caso in cui invece la prestazione di lavoro si svolge in ambienti outdoor, l'informativa deve prevedere anche delle indicazioni sulla pericolosità dell'esposizione diretta alla radiazione solare; indicazioni sulla pericolosità dell'esposizione prolungata a condizioni meteorologiche sfavorevoli (caldo o freddo intensi, elevata umidità); limitazioni e eventuali accorgimenti da adottare ove sia necessario svolgere attività in luoghi isolati o in cui sia difficoltoso richiedere e ricevere soccorso; pericoli connessi allo svolgimento di attività in aree con presenza di animali o che non siano adeguatamente mantenute con riferimento alla vegetazione al degrado ambientale, alla presenza di rifiuti; pericoli connessi allo svolgimento di attività in aree con presenza di sostanze combustibili o infiammabili e sorgenti di ignizione; pericoli connessi allo svolgimento di attività in aree in cui non ci sia la possibilità di approvvigionarsi di acqua potabile.

Le linee guida si concludono con un rinvio alle previsioni del Capo II della legge n. 81/2017, ed in particolare all'articolo 23, in materia di assicurazione obbligatoria per gli infortuni e le malattie professionali. Con la predetta disposizione, infatti, il Legislatore ha riconosciuto al lavoratore agile anche il diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali, nonché la tutela contro gli infortuni sul lavoro occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori dei locali aziendali, nei limiti e alle condizioni di cui al terzo comma dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali¹³⁰, quando la scelta del luogo della prestazione sia dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza.

Come poc'anzi puntualizzato, la disciplina del lavoro agile è estendibile anche alle pubbliche amministrazioni, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti. In tal senso è stata adottata, **con il decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 12 del 6 marzo 2018**, la direttiva sul lavoro agile presso il MIUR.

Nel dettaglio, il citato provvedimento reca la disciplina sulle modalità di attuazione all'interno del MIUR dell'articolo 14 della legge n. 124/2015¹³¹, a norma del quale le amministrazioni pubbliche devono adottare misure organizzative per

¹³⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n.1124 - Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Pubblicato sulla G.U. n.257 del 13 ottobre 1965.

¹³¹ Recante Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, anche al fine di tutelare le esigenze di conciliazione tra la vita lavorativa e quella privata dei propri dipendenti. Nel provvedimento in parola, è stato evidenziato che l'introduzione del lavoro agile all'interno del MIUR risponde alle seguenti finalità:

- a) Permettere ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, compreso il personale dirigenziale e quello in posizione di comando, in servizio presso il MIUR, ove lo richiedano, di avvalersi di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, con la garanzia di non subire penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera;
- b) Sperimentare ed introdurre nuove soluzioni organizzative che favoriscano lo sviluppo di una cultura gestionale orientata al lavoro per obiettivi e risultati e, al tempo stesso, orientata ad un incremento di produttività;
- c) Razionalizzare e adeguare l'organizzazione del lavoro a seguito dell'introduzione delle nuove tecnologie e reti di comunicazione pubblica, realizzando economie di gestione;
- d) Rafforzare le misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;
- e) Promuovere la mobilità sostenibile tramite la riduzione degli spostamenti casa-lavoro-casa, nell'ottica di una politica ambientale sensibile alla diminuzione del traffico urbano in termini di volumi e di percorrenze.

Tuttavia, è stato precisato che il dipendente può eseguire la prestazione in modalità di lavoro agile solo in presenza di determinati requisiti, ovvero nel caso in cui: è possibile delocalizzare almeno in parte, le attività allo stesso assegnate, senza che sia necessaria la costante presenza fisica nella sede di lavoro; è possibile utilizzare strumentazioni tecnologiche idonee allo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori della sede di lavoro; è possibile organizzare l'esecuzione della prestazione lavorativa nel rispetto degli obiettivi prefissati ed in piena autonomia; è possibile monitorare e valutare i risultati delle attività assegnate al dipendente, che opera in condizioni di autonomia, rispetto agli obiettivi programmati.

Nel provvedimento sono state altresì puntualmente elencate le attività che potranno essere espletate in modalità agile da tutti i dipendenti, inclusi i dirigenti, il personale in comando, fuori ruolo o temporaneamente assegnato presso il Ministero, nonché il personale degli uffici di diretta collaborazione, in servizio presso il MIUR.

In relazione invece ai tempi e agli strumenti del lavoro agile, nella direttiva è stato previsto che il personale può svolgere la prestazione lavorativa al di fuori della sede di lavoro - anche senza fornitura di strumenti e connessioni da parte dell'Amministrazione - ordinariamente per un massimo di 5 giornate al mese. Tuttavia, ove necessario per motivi connessi a specifiche e documentate esigenze del singolo lavoratore o di singole strutture è stata contemplata la possibilità di ampliare il numero delle giornate lavorative che possono essere espletate in modalità di lavoro agile fino ad un massimo di otto giornate al mese.

Al lavoratore in modalità agile è garantito il rispetto dei tempi di riposo, nonché il diritto alla disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche, con l'unico obbligo per il personale con qualifica non dirigenziale di garantire, nell'arco della giornata di lavoro agile, la reperibilità per almeno 3 ore, in fasce orarie anche discontinue individuate nel progetto di lavoro agile. Infatti, il ricorso al lavoro agile deve avvenire sulla base di un progetto individuale, di durata al massimo semestrale e rinnovabile, che deve essere definito per iscritto, sulla base di uno schema tipo, d'intesa con il superiore gerarchico del richiedente, che ne approva contenuti e modalità attuative, in coerenza con le esigenze organizzative della struttura.

Per l'individuazione del personale da adibire al lavoro agile, devono essere utilizzati i seguenti criteri:

- Esigenze di cura nei confronti di figli minori di 12 anni, di familiari o conviventi;
- Condizioni di salute della dipendente o del dipendente, debitamente certificate;
- Non godimento effettivo nel periodo di svolgimento del lavoro agile di altri istituti di flessibilità dell'orario di lavoro (a titolo esemplificativo part-time) o di agevolazioni in termini di permessi giornalieri e/o orari retribuiti;
- Maggiore tempo di percorrenza per raggiungere la sede di lavoro;
- Minore fruizione di giornate di lavoro agile nell'anno precedente;
- Appartenenza ai ruoli del MIUR.

Tali requisiti di priorità devono essere posseduti al momento della presentazione della richiesta.

Nel provvedimento è stato anche disposto che, prima dell'inizio del progetto individuale, l'Amministrazione deve fornire al lavoratore una formazione di base sul lavoro agile e sulle relative modalità operative, anche con riferimento ai profili di salute e sicurezza sul lavoro. Proprio in merito agli aspetti prevenzionistici, all'articolo 13 della direttiva in esame è stato sancito che l'Amministrazione dovrà garantire, ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, la salute e la sicurezza del lavoratore, in coerenza con l'esercizio dell'attività di lavoro in modalità agile, e consegnare al singolo dipendente e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta con indicazione dei

rischi generali e dei rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, fornendo indicazioni utili affinché il lavoratore possa operare una scelta consapevole del luogo in cui espletare l'attività lavorativa.

È stato tuttavia precisato che l'Amministrazione – che ha l'obbligo di comunicare all'INAIL i nominativi dei lavoratori che si avvalgono della modalità di lavoro agile - non risponde degli infortuni verificatisi a causa della mancata diligenza del lavoratore nella scelta di un luogo non compatibile con quanto indicato nell'Informativa.

Riguardo invece al settore privato, è doveroso evidenziare che il **12 settembre 2017** il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministro dell'Economia e delle Finanze hanno firmato un **decreto**¹³² che ha riconosciuto sgravi contributivi ai datori di lavoro che abbiano previsto in contratti collettivi aziendali, istituti di conciliazione tra vita professionale e vita privata dei lavoratori.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha altresì reso noto che, a partire dal 15 novembre 2017, le aziende sottoscrittrici di accordi individuali di *smart working* possono procedere al loro invio, attraverso l'apposita piattaforma informatica messa a disposizione sul portale dei servizi dello stesso Ministero. Tuttavia, per accedervi, è necessario possedere SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale); mentre tutti i soggetti già in possesso delle credenziali di accesso al portale dei servizi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, possono utilizzare l'applicativo anche senza SPID.

Nell'invio dell'accordo individuale, devono essere indicati i dati del datore di lavoro, del lavoratore, della tipologia di lavoro agile (tempo determinato o indeterminato) e della sua durata. È stata inoltre riconosciuta la possibilità di modificare i dati già inseriti a sistema, o procedere all'annullamento dell'invio. Infine, le aziende che sottoscrivono un numero di accordi individuali elevato potranno effettuare la comunicazione in forma massiva.

Indicazioni operative sull'applicazione in generale della legge n. 81/2017 in materia di lavoro agile sono state fornite dall'INAIL con la circolare n. 48 del 2 novembre 2017. Nel dettaglio nella circolare in parola l'INAIL ha approfondito gli aspetti legati a: **obbligo assicurativo e classificazione tariffaria, retribuzione imponibile, tutela assicurativa e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori agili**. Infine, l'INAIL, nella circolare in commento - nel fornire **istruzioni operative** per i datori di lavoro – *ha puntualizzato che* questi ultimi (privati o pubblici non statali) non hanno alcun obbligo di denuncia ai fini assicurativi, se il personale dipendente, già assicurato per le specifiche attività lavorative in ambito aziendale, sia adibito alle medesime mansioni in modalità agile che non determinano una variazione del rischio. Laddove, viceversa, i suindicati datori di lavoro non abbiano in essere un rapporto assicurativo con l'INAIL, dovranno produrre apposita denuncia di esercizio, tramite i servizi *online* disponibili sul portale dell'istituto assicurativo, per assicurare i lavoratori dipendenti, ivi compresi quelli svolgenti le attività in modalità agile.

Lo *Smart working* è stato anche uno degli argomenti trattati nel **volume edito INAIL dal titolo ICT e lavoro: nuove prospettive di analisi per la salute e la sicurezza sul lavoro**¹³³, pubblicato e reso scaricabile gratuitamente sul sito dell'INAIL, quando la legge n. 81/2017 sul lavoro agile era ancora un DDL in discussione al Consiglio dei Ministri. Il volume ha trattato in generale dei profondi cambiamenti che *la diffusione delle Information and Communication Technology (ICT) ha comportato nel mondo del lavoro e nelle abitudini di vita delle persone; evidenziando che i nuovi processi collegati alle ICT, oltre a creare nuove opportunità di lavoro e migliorarne la qualità, possono anche determinare l'insorgenza di nuovi rischi che devono essere individuati e valutati, in un'ottica di salute e sicurezza sul lavoro.*

Con specifico riferimento allo *smart working*, è stato precisato che lavorare in modo più flessibile rappresenta non solo un'opportunità, ma anche una necessità che andrebbe sempre più interiorizzata dalle organizzazioni e supportata nel suo raggiungimento, anche per favorire un maggiore benessere e una maggiore soddisfazione da parte dei lavoratori. In questa ottica, lo *smart working* è stato considerato come una filosofia di lavoro in cui si tende a massimizzare la produttività, attraverso il bilanciamento dei tempi di vita e di lavoro. Ad agevolare notevolmente tale percorso, ha contribuito indubbiamente la digitalizzazione dei processi aziendali e l'organizzazione per obiettivi.

Tra i punti di forza dello *smart working* sono stati individuati l'aumento della qualità della vita dei lavoratori, grazie al *work life balance*, la riduzione del traffico e dell'inquinamento, dovuto al miglioramento della mobilità urbana, e l'aumento dell'efficienza per le aziende, poiché l'utilizzo di questo strumento rende il lavoratore più disponibile sul lavoro, più efficiente e anche più affidabile nello svolgimento delle mansioni assegnategli. Mentre i punti di debolezza sono

¹³² Decreto Interministeriale del 12 settembre 2017, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, 12 settembre 2017 - Misure di conciliazione tra vita professionale e privata nei contratti aziendali.

¹³³ Volume - ICT e lavoro: nuove prospettive di analisi per la salute e la sicurezza sul lavoro (INAIL, aprile 2017).

stati ricondotti al fatto che chi fa uso dello *smart working* svolge la propria attività lavorativa al di fuori dell'ufficio in determinati giorni, e quindi può sentirsi isolato, in quanto potrebbe non inserirsi nelle logiche e negli equilibri aziendali. In questo caso, maggiori sono i giorni di lontananza dall'ufficio, e maggiore può essere il senso di isolamento sociale.

4. L'European Pillar of Social Rights: la "bussola" per le nuove misure sulla conciliazione vita-lavoro

4.1. Le origini della proposta

Uno dei progetti più rilevanti e discussi, a livello europeo, è rappresentato senza dubbio dall'*European Pillar of Social Rights* (EPSR), che consiste, appunto, in un pilastro europeo dei diritti sociali, in grado di supportare il processo di convergenza tra gli Stati Membri, messo a repentaglio dalla mancanza di equità sociale con cui l'Unione europea ha affrontato la recente crisi finanziaria ed economica. Questo è quello che aveva già sottolineato nel 2014 l'allora nuovo presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker¹³⁴, orientando la politica legislativa dell'Unione verso misure riguardanti la produttività, la creazione di posti di lavoro e l'equità sociale¹³⁵, nell'ambito dell'unione economica e monetaria. L'obiettivo di un mercato di lavoro equo e paneuropeo, alla base del programma di Juncker, deve essere dunque raggiunto attraverso la promozione e la salvaguardia della libera circolazione dei cittadini, quale diritto fondamentale dell'Unione, e la chiara regolamentazione della mobilità degli stessi nella zona euro e nel mercato unico europeo, sulla base dello sviluppo e dell'estensione dei diritti sociali.

Per raggiungere questo scopo, l'EPSR rappresenta una sorta di "bussola" per la rinnovata convergenza tra gli Stati membri¹³⁶, sulla base della missione sociale sancita dall'art. 3 del TUE, ovvero la promozione dei valori dell'Unione e del benessere dei popoli e il perseguimento di uno sviluppo sostenibile, basato su una crescita economica equilibrata, la stabilità dei prezzi e su un'economia sociale di mercato altamente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, nonché ad un alto livello di protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente.

In altre parole, il Pilastro è un insieme consolidato e chiaro di diritti, che tocca l'intera sfera sociale, ma soprattutto quella lavorativa - dai contratti di lavoro alle condizioni di lavoro, sino all'accesso al *welfare* - al fine di esaminare le prestazioni occupazionali e sociali degli Stati membri partecipanti e guidare le riforme a livello nazionale.

Secondo la Comunicazione della Commissione del 2016, il Pilastro verrebbe sviluppato all'interno dell'area euro, ma gli altri Stati membri potranno facoltativamente aderire. Il campo di applicazione così limitato è infatti funzionale alla finalità del Pilastro, ovvero sviluppare l'unione economica monetaria sui principi sociali, nonostante ci si auspichi - soprattutto del Parlamento europeo¹³⁷ e del Comitato economico e sociale europeo¹³⁸ - la più ampia convergenza possibile, per evitare un'Unione a più velocità caratterizzata da disuguaglianze sociali. Tuttavia, la Commissione ha ribadito che, alla luce delle divergenze economiche e sociali esistenti tra gli Stati membri, l'area dell'euro sembra essere un punto di partenza pragmatico per l'attuazione dell'EPSR.

4.2. La proclamazione e il contenuto dell'EPSR

Entrando nel dettaglio, dopo un lungo *iter* legislativo, il 26 aprile 2017 la Commissione ha adottato la proposta dell'EPSR¹³⁹, insieme ad una serie di iniziative di accompagnamento, legislative e non, relative alla conciliazione vita-lavoro, all'accesso alla protezione sociale e all'orario di lavoro¹⁴⁰. Il Pilastro è stato proclamato congiuntamente da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in occasione del vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa di Göteborg il 17 novembre 2017¹⁴¹.

In particolare, l'EPSR si presenta come un documento autonomo, di natura giuridica, che espone principi e valori-

¹³⁴ Jean-Claude Juncker, Candidate for President of the European Commission. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Linee guida politiche per la successiva Commissione europea. Dichiarazione di apertura nella sessione plenaria del Parlamento europeo, Strasburgo, 15 luglio 2014.

¹³⁵ Programma di lavoro della Commissione europea 2016, No time for business as usual, Strasburgo, 27 ottobre 2015, COM(2015) 610; Programma di lavoro della Commissione europea 2017, Delivering a Europe that protects, empowers and defends, Strasburgo, 25 ottobre 2016, COM(2016) 710.

¹³⁶ Jean- Claude Juncker, State of the Union 2015. Time for Honesty, Unity and Solidarity, Strasburgo, 9 settembre 2015.

¹³⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095(INI)).

¹³⁸ Parere SOC/542 del Comitato economico e sociale europeo del 25 gennaio 2017.

¹³⁹ Commissione europea, Establishing a European Pillar of Social Rights, Bruxelles, 26 aprile 2017, COM(2017) 250; Proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali, Bruxelles, 26.4.2017, COM(2017) 251.

¹⁴⁰ Cfr. supra, Capitolo II, § 4.

¹⁴¹ Consiglio dell'Unione europea, Proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali (13129/17), Bruxelles, 20 ottobre 2017.

chiave condivisi a livello UE. È inoltre importante sottolineare che i principi contenuti riguardano i cittadini dell'UE e i cittadini di Paesi terzi residenti, e che l'istituzione del Pilastro non pregiudica il diritto degli Stati membri di definire i principi fondamentali dei loro sistemi di sicurezza sociale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Allo stesso tempo, l'attuazione dell'ESPR sarà principalmente di competenza dei governi nazionali, delle autorità pubbliche e delle parti sociali a tutti i livelli, mentre, a livello UE, la Commissione europea propone il ricorso a vari strumenti: il diritto dell'UE, il dialogo sociale, l'orientamento e la raccomandazione politica, il monitoraggio dei progressi e il sostegno finanziario.

Invero, il Pilastro non prevede il riconoscimento di ulteriori diritti, quanto l'effettiva adozione dei diritti già sanciti a livello europeo, al fine di colmare la mancanza di consapevolezza, attuazione o effettiva applicazione della legislazione esistente¹⁴². Questa strategia di *follow-up* a lungo termine si pone dunque come obiettivo quello di identificare i diritti che richiedono ulteriori azioni da parte dell'UE, attraverso la legislazione secondaria o i mezzi politici, e non quello di sostituire gli strumenti esistenti per la protezione dei diritti sociali¹⁴³.

A livello strutturale, i principi sono stati raggruppati in 20 aree di *policy*, suddivise a loro volta in tre ampi Capitoli: 1) Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, 2) Condizioni di lavoro eque e 3) Protezione sociale adeguata e sostenibile. Ogni principio o diritto è presentato in tre sezioni principali: una descrizione dell'attuale *acquis* sociale dell'UE, una spiegazione del campo di applicazione e dei cambiamenti introdotti dal Pilastro e alcuni suggerimenti per un'attuazione efficace da parte degli Stati membri e delle parti sociali, nonché le iniziative recenti e in corso a livello dell'Unione¹⁴⁴.

In particolare, i principi che si riferiscono ai lavoratori sono applicabili a tutti coloro che sono occupati, indipendentemente dal loro stato lavorativo, dai termini e dalla durata del loro impiego. Focalizzando l'analisi sul Capitolo II, il principio delle condizioni di lavoro eque è suddiviso a sua volta in ulteriori sotto-obiettivi, corrispondenti ai principi dal 5 al 10:

5. Occupazione sicura e adattabile;
6. Stipendi;
7. Informazioni sulle condizioni di lavoro e protezione in caso di licenziamento;
8. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori;
9. Equilibrio vita-lavoro;
10. Ambiente di lavoro sano, sicuro e ben adattato e protezione dei dati.

In particolare, riguardo il *work-life balance*, è sancito che i lavoratori genitori o con responsabilità assistenziali hanno diritto a congedi adeguati, disposizioni di lavoro flessibili e accesso ai servizi di assistenza. Le donne e gli uomini devono avere pari accesso ai congedi speciali, al fine di adempiere alle loro responsabilità assistenziali ed essere incoraggiati a usarli in modo equilibrato. In relazione all'ambiente di lavoro e alla protezione dei dati, i lavoratori hanno il diritto ad un alto livello di protezione della loro salute e sicurezza sul lavoro, a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze professionali, consentendo loro di prolungare la partecipazione al mercato del lavoro. Per di più, i lavoratori hanno il diritto di proteggere i loro dati personali nel contesto lavorativo. Merita infine un riferimento l'inclusione di persone con disabilità, inclusa quella lavorativa, nei cui riguardi il documento descrive il diritto al sostegno al reddito che garantisca una vita dignitosa, servizi che consentano loro di partecipare al mercato del lavoro e alla società e un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze.

Sul versante attuativo, la Commissione europea ha intrapreso una serie di iniziative per dare seguito al Pilastro. Nel dettaglio, si segnala la proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili¹⁴⁵; la consultazione delle parti sociali sull'accesso alla protezione sociale per tutti i lavoratori, compresi quelli autonomi¹⁴⁶; la proposta legislativa relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza¹⁴⁷; la comunicazione interpretativa concernente l'orario di lavoro¹⁴⁸. Di seguito sono dettagliate le ultime due iniziative, funzionali alla flessibilità della organizzazione lavorativa.

¹⁴² S. Muñoz, *The European Pillar of Social Rights: Building a Deeper, Fairer Union?*, University of Luxembourg, maggio 2017.

¹⁴³ K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN, *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, Bruxelles, ETUI aisbl, 2016.

¹⁴⁴ Commissione europea, SWD(2017) 201 del 26 aprile 2017.

¹⁴⁵ Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (COM(2017) 797 final), Bruxelles, 21 dicembre 2017.

¹⁴⁶ C(2017)2610 final e C(2017)7773 final.

¹⁴⁷ COM(2017)253 final.

¹⁴⁸ C(2017)2601 final.

5. L'attuazione dell'EPSR. Le proposte sulla conciliazione vita-lavoro: dai congedi lavorativi alla flessibilità lavorativa.

In ambito comunitario, negli ultimi decenni la riconciliazione tra le responsabilità lavorative e di vita è diventato un tema politico sempre più rilevante, a fronte dell'elevato valore sociale implicito legato all'uguaglianza di genere e alla qualità della vita. Non è inoltre da tralasciare la dimensione economica associata alla scarsa conciliazione tra vita lavorativa e vita privata, con un scarso equilibrio che ostacola chiaramente la partecipazione al mercato del lavoro. Sono queste le ragioni che hanno portato il Legislatore europeo a prefissare il *work-life balance* come un obiettivo fondamentale della *European growth strategy*¹⁴⁹. Dati alla mano, il tasso di occupazione femminile (tra i 20 e i 64 anni) è inferiore a quello degli uomini in tutta l'Unione europea (65,3% rispetto al 76,9% nel 2016). Nel dettaglio, il divario tra i tassi di occupazione maschile e femminile varia da 27,6 punti percentuali a Malta e 20,1 punti percentuali in Italia, fino a giungere a situazioni più virtuose che vedono la Lituania e la Lettonia primeggiare (la differenza di genere è rispettivamente di soli 1,9 e 2,9 punti percentuali). Secondo i dati Eurofound¹⁵⁰, il costo complessivo del divario di occupazione di genere rappresenta il 2,8% del PIL.

Alla luce di questo contesto, il 26 aprile 2017 la Commissione europea ha presentato una serie di proposte - legislative e non - finalizzate a sostenere l'equilibrio tra lavoro e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, pubblicate nel più ampio ambito del summenzionato *Pilastro europeo dei diritti sociali*.

Uno dei principali obiettivi è quello di affrontare il *gap* di genere nel mercato del lavoro, in ragione del preponderante onere familiare in capo alla donna. Come spiega il Comunicato ufficiale, *"la proposta relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare stabilisce una serie di standard minimi nuovi o più elevati per il congedo di paternità, il congedo parentale e il congedo per i prestatori di assistenza"*¹⁵¹.

Illustrando brevemente il contesto economico-sociale che ha ispirato tale iniziativa, è necessario menzionare una serie di fattori co-determinanti: le perdite economiche dovute alla mancata partecipazione femminile al mercato del lavoro¹⁵², nonostante l'aumento di istruzione e qualifiche registrate per le donne; la persistenza di maggiori responsabilità familiari in capo alla donna rispetto agli uomini; la mancanza, finora registrata, di politiche di pari opportunità efficaci; l'invecchiamento della forza lavoro; il divario retributivo e pensionistico di genere con un rilevante aumento del rischio di povertà¹⁵³. Per tali ragioni, *"agire non è solo una questione di giustizia, parità di genere e distribuzione ottimale delle competenze, ma anche una questione di sostenibilità di bilancio degli Stati. È un imperativo sociale ed economico"*¹⁵⁴. Tuttavia, la finalità non è solo occupazionale: l'obiettivo è anche quello di raggiungere la parità di trattamento tra uomo e donna sul "luogo di lavoro", non solo sul "mercato del lavoro".

Anzitutto, secondo la proposta¹⁵⁵, è necessario partire da uno "svecchiamento" della normativa europea vigente, in virtù del fatto che l'attuale quadro comunitario sul tema è stato fissato negli anni '90¹⁵⁶. In particolare, sarebbe necessario preservare i diritti già riconosciuti, integrando nuovi diritti migliorativi per uomini e donne. Sull'altro fronte invece, quello delle proposte non legislative, la Commissione vuole affrontare la mancanza di adeguati servizi di assistenza, ma anche i disincentivi economici al lavoro per i percettori di reddito secondario - spesso donne - che scoraggiano l'ingresso al lavoro; in altre parole, gli elevati costi di assistenza all'infanzia e a lungo termine, associati alle elevate aliquote fiscali e alle basse indennità per i percettori di reddito secondario, sono un enorme disincentivo all'ingresso e alla permanenza delle donne nel mondo del lavoro. Per tale ragione, la Commissione intende assistere gli Stati membri nelle loro riforme nazionali e promuovere un cambio di mentalità sostanziale.

La proposta introduce il diritto per i padri di usufruire di un periodo di congedo, della durata non inferiore a 10 giorni lavorativi, in occasione della nascita di un figlio.

È altresì previsto che il diritto di congedo parentale per quattro mesi possa essere utilizzato fino ai 12 anni di età del

¹⁴⁹ Work-life balance and flexible working arrangements in the European Union, Eurofound, Tallinn, 19-20 luglio 2017.

¹⁵⁰ The gender employment gap: Challenges and solutions, Eurofound, Luxembourg, 2016.

¹⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano, Commissione europea, Bruxelles, 26 aprile 2017.

¹⁵² The Gender Employment Gap: Challenges and Solutions, cit.

¹⁵³ La tematica della disuguaglianza di genere sul lavoro è stata ampiamente trattata nel capitolo XIV del 1° Rapporto sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2017, ANMIL.

¹⁵⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, pag. 2, cit.

¹⁵⁵ Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio (COM(2017) 253 final), Bruxelles, 26 aprile 2017.

¹⁵⁶ Si pensi che la direttiva 92/85 sul congedo di maternità, adottata nel 1992, non ha mai subito modifiche, mentre la direttiva 96/34/CE sul congedo parentale, adottata nel 1996, è stata solo parzialmente migliorata nel 2010 (direttiva 2010/18/UE).

figlio, rispetto all'attuale linea guida non vincolante che si ferma agli 8 anni di età. Il congedo parentale di quattro mesi diventa inoltre un diritto individuale delle madri e dei padri e, in quanto tale, non è trasferibile all'altro genitore, rappresentando così un potente incentivo affinché anche gli uomini vi facciano ricorso. Inoltre, la possibilità di ricorrere al congedo è flessibile, potendo farvi ricorso in modo frammentato o a tempo parziale. Verrebbe altresì introdotto per la prima volta un congedo di cinque giorni annui per i prestatori di assistenza, in caso di malattia di un parente diretto. In generale, tutte queste modalità di congedo familiare saranno retribuite almeno allo stesso livello del congedo per malattia.

Su un altro versante, la proposta inciderebbe di molto sul campo dell'organizzazione del lavoro, concedendo ai genitori di bambini fino a 12 anni di età, e ai prestatori di assistenza, il diritto di chiedere modalità di lavoro flessibili, quali l'orario di lavoro flessibile o ridotto, oppure la flessibilità per quanto concerne il luogo di lavoro, tenendo conto delle esigenze e dei costi per le piccole e medie imprese.

In particolare, le misure proposte intendono accrescere le opportunità per gli uomini di assumersi responsabilità genitoriali e di assistenza, col fine ultimo di aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, riducendo la disparità tra uomini e donne nell'occupazione e sul luogo di lavoro. Basti pensare che, nel 2015, tale disuguaglianza ammontava ancora all'11,6 %, toccando addirittura quota 30 % nel caso di famiglie con bambini di età inferiore a 6 anni. Si tratta di uno degli elementi alla base del divario retributivo di genere (16,3 %) e del divario pensionistico di genere (40 %). È previsto altresì che gli Stati membri possano affidare alle parti sociali l'attuazione di questa direttiva purché siano garantiti i risultati che essa persegue.

Risulta opportuno menzionare la posizione che le parti sociali hanno assunto in relazione a tale proposta. Da una parte, BusinessEurope¹⁵⁷ - la principale federazione dell'industria a livello europeo - sottolinea che gli standard europei sul congedo parentale primeggiano già nel contesto mondiale, evidenziando l'eccessivo costo aziendale relativo ad un innalzamento delle giornate di congedo. L'Unione europea, infatti, dovrebbe promuovere le politiche sociali attraverso regole minime e di coordinamento, mentre, con questa proposta, il Legislatore comunitario impone standard massimi - e non minimi - che si riferiscono alle più virtuose regolamentazioni nazionali. Secondo la federazione industriale, la proposta - in deroga al principio di sussidiarietà - interferirebbe con i consolidati accordi tra Stati membri, spesso frutto di negoziati tra le parti sociali calate nelle realtà nazionali. Significative critiche sono altresì mosse, nei confronti dell'approccio della Commissione, sulla flessibilità organizzativa, utile quando definita a livello aziendale, piuttosto che legislativo. Sulla stessa linea di pensiero l'UEAPME¹⁵⁸, secondo cui un reale progresso può essere raggiunto attraverso investimenti in servizi di supporto e infrastrutture di cura per i genitori e i prestatori di assistenza, evitando un onere sproporzionato soprattutto per le piccole e micro imprese. Di tutt'altro avviso i sindacati europei, critici nei confronti della netta opposizione delle rappresentanze datoriali. Tra tutti, l'*European Trade Union Confederation* (ETUC) accoglie con favore l'iniziativa della Commissione, chiedendo inoltre che siano introdotte misure più incisive sulla protezione contro il licenziamento delle lavoratrici madri al ritorno dal congedo di maternità¹⁵⁹. Secondo l'ETUC, infatti, è necessario incentivare e supportare l'adozione del pacchetto sul Pilastro, ultima occasione per rendere l'Europa "più sociale"¹⁶⁰.

6. L'attuazione dell'EPSR. La comunicazione interpretativa concernente l'orario di lavoro alla luce del crescente ricorso alla flessibilità organizzativa

La direttiva 2003/88/CE¹⁶¹, abrogando e sostituendo la precedente direttiva 93/104/CE sull'orario di lavoro, stabilisce le norme minime di salute e sicurezza in materia di organizzazione dell'orario di lavoro.

Nel giorno 25 maggio 2017 è stata pubblicata in Gazzetta la Comunicazione interpretativa¹⁶² della direttiva con lo scopo di offrire chiarimenti sulla sua complessa struttura, presentandosi come uno strumento flessibile per l'elasticità applicativa e le diverse deroghe inserite per soddisfare le specifiche esigenze di particolari settori e di determinate categorie di lavoratori. In particolare, è necessario sottolineare che la disamina degli orientamenti interpretativi - basati in primo luogo sulla giurisprudenza della Corte di giustizia - appare fondamentale proprio perché elaborati alla luce

¹⁵⁷ Work-Life Balance for Working Parents and Carers, BusinessEurope, 22 giugno 2017.

¹⁵⁸ SMEs call for a different approach on work-life balance, UEAPME, 19 luglio 2017.

¹⁵⁹ No future without a more social Europe, European Trade Union Confederation (ETUC), 26 aprile 2017.

¹⁶⁰ Parental leave plan divides business and unions, POLITICO, 25 aprile 2017.

¹⁶¹ DIRETTIVA 2003/88/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 4 novembre 2003 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (L 299/9, 18.11.2003).

¹⁶² Comunicazione interpretativa sulla direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (2017/C 165/01), Commissione europea, 24 maggio 2017.

delle nuove modalità di organizzazione del lavoro caratterizzate da maggiore flessibilità. Nel contesto odierno, infatti, la direttiva sembra avere ampi spazi applicativi, proprio perché volta ad “evitare di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese¹⁶³”, andando incontro alle esigenze di maggiore flessibilità da parte dei datori di lavoro, in ragione di un’economia globalizzata e altamente competitiva, ma anche dei lavoratori alla ricerca di maggiore equilibrio vita-lavoro.

Delineando le principali delucidazioni interpretative, riguardo il campo di applicazione sostanziale¹⁶⁴ la direttiva si applica a tutti i settori di attività, compresi quelli che affrontano eventi non prevedibili per definizione, come i servizi dei vigili del fuoco e di protezione civile. La Corte ha infatti stabilito che l’esclusione dal campo di applicazione è legata solo a circostanze eccezionali, come nel caso di “catastrofi naturali o tecnologiche, di attentati, di incidenti importanti o di altri avvenimenti della medesima natura¹⁶⁵”. Entrando invece nel merito della definizione dell’orario di lavoro¹⁶⁶, la Corte ha fornito chiarimenti specialmente in riferimento alle modalità lavorative flessibili nei tempi e nei luoghi di lavoro, affermando che il periodo di servizio svolto con presenza fisica sul lavoro deve essere considerato interamente rientrante nell’orario lavorativo; diversamente, nel regime di “reperibilità” - qualora quindi i lavoratori siano tenuti ad essere reperibili in ogni momento, senza l’obbligo di restare in un luogo fisico indicato dal datore – allora deve essere considerato rientrante nell’orario di lavoro il tempo connesso alla prestazione effettiva dei servizi.¹⁶⁷ Analizzando i punti cardine della direttiva, è necessario evidenziare che la durata massima del lavoro settimanale è fissata a 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario¹⁶⁸: a tal proposito, la Commissione ha ricordato che tale limite deve comprendere tutto il tempo di lavoro, mentre, in riferimento al calcolo orario, le 48 ore rappresentano un valore medio calcolabile su un periodo di riferimento non superiore a 4 mesi, anche nelle situazioni in cui sono state ammesse deroghe. L’ampia giurisprudenza della Corte è altresì intervenuta sulle ferie annuali retribuite¹⁶⁹, evidenziando l’obbligo “di concedere ai lavoratori il diritto di riportare le ferie annuali retribuite non godute se non hanno potuto esercitare tale diritto, per esempio a causa di un’assenza per malattia¹⁷⁰”, e precisando che “ulteriori periodi di ferie annuali retribuite, accordati dagli Stati membri in aggiunta alle quattro settimane previste dalla direttiva, possono essere soggetti a condizioni previste dalla normativa nazionale¹⁷¹”. Tra i numerosi chiarimenti sul complesso sistema di deroghe stabilite al fine di tener conto delle specifiche esigenze di alcune attività o settori produttivi, merita un particolare riferimento l’interpretazione fornita dalla Commissione circa la deroga per i lavoratori autonomi¹⁷², la quale non si applica automaticamente o unicamente alle categorie di lavoratori afferenti (dirigenti o altre persone aventi potere di decisione autonomo, manodopera familiare e lavoratori nel settore liturgico delle chiese e delle comunità religiose), stabilendo invece la condizione secondo cui l’orario di lavoro a loro riferito non sia complessivamente misurato e/predeterminato¹⁷³ o che possa essere stabilito dai lavoratori stessi. Un particolare riferimento interpretativo è stato inoltre fornito in merito all’*opt-out* individuale¹⁷⁴, ovvero l’opzione di non applicazione del limite di 48 ore di orario lavorativo settimanale: la Commissione ha evidenziato che il consenso deve essere individuale, senza alcuna possibilità di essere sostituito dal consenso sindacale, ad esempio per mezzo di un accordo collettivo¹⁷⁵. In più, i lavoratori che declinano la possibilità o ritirano il proprio consenso devono essere tutelati da qualsiasi danno, non solo dal licenziamento.

¹⁶³ Considerando 2, direttiva 2003/88/CE, cit.

¹⁶⁴ Artt. 1-2, direttiva 2003/88/CE, cit.

¹⁶⁵ Ordinanza della Corte del 14 luglio 2005, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg contro Leiter der Feuerwehr Hamburg*, C-52/04, ECLI: EU: C:2005: 467, punto 54.

¹⁶⁶ Art. 2, direttiva 2003/88/CE, cit.

¹⁶⁷ Sentenza del 3 ottobre 2000 nella causa *Sindacato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) contro Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*, C-303/98, ECLI:EU:C:2000:528, punti 46-52; sentenza del 9 settembre 2003 nella causa *Landeshauptstadt Kiel contro Norbert Jaeger*, C-151/02, ECLI:EU:C:2003:437, punti 44-71.

¹⁶⁸ Art. 6, direttiva 2003/88/CE, cit.

¹⁶⁹ Art. 7, direttiva 2003/88/CE, cit.

¹⁷⁰ Sentenza del 10 settembre 2009 nella causa *Francisco Vicente Pereda contro Madrid Movilidad SA*, C-277/08, ECLI:EU:C:2009:542, punto 19.

¹⁷¹ Sentenza del 24 gennaio 2012 nella causa *Maribel Dominguez contro Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33, punti 47-49; sentenza del 3 maggio 2012 nella causa *Georg Neidel contro Stadt Frankfurt am Main*, C-337/10, ECLI:EU:C:2012:263, punti 34-37.

¹⁷² Art. 17, direttiva 2003/88/CE, cit.

¹⁷³ Sentenza del 7 settembre 2006 nella causa *Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, C-484/04, ECLI:EU:C:2006:526, punto 20; sentenza del 14 ottobre 2010 nella causa *Union syndicale Solidaires Isère contro Premier ministre e altri*, C-428/09, ECLI:EU:C:2010:612, punto 41.

¹⁷⁴ Art. 22, direttiva 2003/88/CE, cit.

¹⁷⁵ Sentenza nella causa C-303/98, op. cit., punto 74; sentenza del 5 ottobre 2004 nella causa *Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith, Albert Süß, Michael Winter, Klaus Nestvogel, Roswitha Zeller e Matthias Döbele contro Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV.*, da C-397/01 a C-403/01, ECLI:EU:C:2004:584, punto 80.

7. L'impatto della tecnologia sulle nuove forme di organizzazione del lavoro e le implicazioni sulla protezione dei dati: l'applicazione del GDPR.

L'inesorabile cambiamento delle modalità lavorative è ascrivibile soprattutto alla ascesa della cosiddetta "economia digitale" e alle sue incisive implicazioni sul lavoro. In particolare, sin dagli anni '60, hanno iniziato a proliferare studi accademici e visioni politiche intorno alle questioni di occupazione e lavoro nei nuovi scenari di economia digitale, soprattutto in relazione all'impatto trasformativo della *Information and Communications Technology* (ICT).

L'opinione prevalente sostiene che sia l'utilizzo dei "Big Data" come risorsa economica strategica a distinguere l'attuale ondata di digitalizzazione dalle precedenti. Tuttavia, mentre il dibattito post-bellico sembrava piuttosto ottimista, visto il potenziale emancipante dell'automazione, l'attuale dibattito sembra assumere posizioni difensive, concentrato in gran parte sulla prospettiva di riduzioni massicce di posti di lavoro, in *surplus* rispetto all'efficienza e all'autonomia raggiunte dalle innovazioni tecnologiche.

Riferendoci alle conseguenze in termini di organizzazione del lavoro, se da una parte l'impatto della digitalizzazione rimane incerto, dall'altra le implicazioni derivanti dalle ICT sono ormai evidenti: la diffusione del lavoro atipico e di nuove forme di lavoro – come il lavoro a chiamata, il lavoro occasionale, il lavoro mobile, il lavoro ripartito – può assumere una contrapposta accezione, a seconda se sfruttata come "flessibilità" lavorativa, utile per una maggiore conciliazione vita-lavoro, oppure se percepita come "instabilità" occupazionale.¹⁷⁶

D'altro canto, ulteriore questione controversa è certamente quella relativa alla protezione dei dati e alla tutela della *privacy*. Nel precedente Rapporto, è stato dato conto dell'approvazione definitiva del regolamento generale sulla protezione dei dati (*General Data Protection Regulation* – GDPR) – successivamente pubblicato in Gazzetta come regolamento (UE) 2016/679¹⁷⁷ – consistente in una riforma della normativa sulla protezione dei dati. Le innovazioni riguardano le informazioni private, sul lavoro e nei quotidiani scenari di vita, soprattutto per mezzo della definizione di un diritto all'oblio, dell'obbligo di ricevere un consenso chiaro ed esplicito da parte della persona interessata per ciò che concerne l'uso dei propri dati personali e del diritto di trasferire i propri dati anche ad altri fornitori di servizi. Per di più, come ricorda la Commissione, *"chiunque avrà il diritto di sapere quanto prima se i propri dati personali sono stati violati o divulgati. Inoltre, per i cittadini che ritengono che i loro diritti non siano stati rispettati sarà più facile presentare reclamo e ottenere risarcimento: a prescindere dal luogo in cui i dati sono conservati, sarà sufficiente contattare l'autorità di protezione dei dati più vicina. Grazie alla possibilità di infliggere sanzioni fino al 4% del fatturato annuo, le autorità saranno in grado di far rispettare le nuove norme"*¹⁷⁸.

Risulta necessario ritornare sul tema, poiché il regolamento è stato applicato a partire dal recente 25 maggio 2018, divenendo una forte base giuridica per il mercato unico digitale. L'importanza del regolamento consiste infatti nel rappresentare l'unica normativa paneuropea di riferimento per tutti gli Stati membri, superando le numerose incongruenze tra i diversi ordinamenti statali. Tra l'altro, l'agevolazione operativa per le aziende consta nel doversi rapportare con un'unica autorità di protezione dei dati a livello europeo (meccanismo dello sportello unico).

Per facilitare l'applicazione delle nuove norme, la Commissione ha fornito chiarimenti interpretativi e operativi sui diversi profili oggetto del regolamento¹⁷⁹. Anzitutto, la normativa aggiorna i principi già sanciti dalla direttiva sulla protezione dei dati del 1995¹⁸⁰ con lo scopo di migliorare la garanzia della *privacy*. I cittadini europei potranno beneficiare di strumenti operativi per il controllo dei propri dati personali: il diritto all'oblio¹⁸¹, in virtù del quale una persona può ottenere la cancellazione dei dati in una sola volta e per sempre, a condizione che non vi siano motivi legittimi per mantenerli e solo per il tempo necessario, come nel caso di adempimento di un contratto o di un obbligo legale; l'accesso semplificato ai propri dati¹⁸², grazie alle maggiori informazioni che è possibile ottenere circa l'elaborazione degli stessi. Inoltre, il diritto alla portabilità dei dati¹⁸³ renderà più facile per ogni persona la trasmissione di dati personali tra diversi fornitori

¹⁷⁶ The digital economy and its implications for labour. 1. The platform economy, European Trade Union Institute (ETUI), in SAGE journals, 26 maggio 2017.

¹⁷⁷ REGOLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GUUE, L 119/1, 4.5.2016).

¹⁷⁸ STATEMENT/17/1436, Commissione europea, Bruxelles, 24 maggio 2017.

¹⁷⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Maggiore protezione, nuove opportunità – Orientamenti della Commissione per l'applicazione diretta del regolamento generale sulla protezione dei dati a partire dal 25 maggio 2018, COM(2018) 43 final, Bruxelles, 24 gennaio 2018.

¹⁸⁰ DIRETTIVA 95/46/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GUUE, L 281, 23.11.1995).

¹⁸¹ Art. 17, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁸² Art. 15, regolamento (UE) 2016/679, cit.

di servizi. È importante sottolineare che, in questo modo, le *start-up* e le aziende più piccole saranno in grado di accedere ai mercati dei dati dominati dai giganti digitali, potendo attrarre più consumatori con soluzioni compatibili con la *privacy*, a favore della concorrenza per le imprese e della gestione semplificata dei propri dati per le persone; il diritto di sapere quando i propri dati sono stati violati attraverso l'obbligo di notifica all'autorità di vigilanza nazionale, in capo alle aziende e alle organizzazioni, delle violazioni che possano mettere in pericolo gli individui. Per di più, le aziende e le organizzazioni devono comunicare all'interessato tutte le violazioni ad alto rischio subite¹⁸⁴; la protezione dei dati attraverso la fase di progettazione e l'uso della impostazione predefinita¹⁸⁵. Le garanzie per la protezione dei dati saranno introdotte nei prodotti e nei servizi sin dalle prime fasi di sviluppo, mentre le impostazioni predefinite saranno la norma, specialmente per i *social network* e le applicazioni mobili. Il regolamento, infatti, promuove tecniche quali l'anonimizzazione (rimozione delle informazioni personali identificabili laddove non necessarie), la pseudonimizzazione (sostituzione del materiale identificabile personalmente con identificatori artificiali) e la crittografia (codificare i messaggi in modo che solo coloro che sono autorizzati possano leggerli) al fine di proteggere i dati personali. Ciò incoraggerà l'uso dell'analisi dei "big data", che può essere eseguita utilizzando dati resi anonimi o pseudonimizzati.

Altro aspetto è quello istituzionale, dal momento che il Gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali, istituito dall'articolo 29 della direttiva 95/46/CE, sarà sostituito dal Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB)¹⁸⁶, composto da rappresentanti delle autorità nazionali per la protezione dei dati di ciascuno Stato membro, dal Garante europeo della protezione dei dati e dalla Commissione (senza diritto di voto). L'EDPB controllerà la corretta applicazione delle nuove norme, consulterà la Commissione su qualsiasi questione pertinente e fornirà consulenza e orientamenti su una varietà di argomenti relativi alla protezione dei dati. La novità del GDPR riguarda il fatto che l'EDPB emetterà anche decisioni vincolanti nel caso di alcune controversie tra le autorità nazionali di protezione dei dati, promuovendo così l'applicazione coerente delle norme in tutta l'Unione europea.

Riguardo gli strumenti applicativi, il regolamento prevede una serie di sanzioni e ammende, fissando due massimali: il primo prevede multe fino a un massimo di 10 milioni di euro o, nel caso di un'impresa, fino al 2% del fatturato annuo a livello mondiale. Si tratta dei casi quali la mancata valutazione di impatto ai sensi del regolamento. Il secondo massimale di innalza ad un massimo di 20 milioni di euro o il 4% del fatturato annuale mondiale.¹⁸⁷ Un esempio potrebbe essere la violazione dei diritti dell'interessato ai sensi del regolamento. Le multe sono regolate in base alle circostanze, tenendo in considerazione diversi fattori: la gravità e durata della violazione; il numero di soggetti interessati e il livello di danno da essi subito; il carattere intenzionale dell'infrazione; eventuali azioni intraprese per mitigare il danno; il grado di cooperazione con l'autorità di controllo.

È inoltre rilevante la previsione dell'obbligo in capo al titolare del trattamento (c.d. *Controller*) e al responsabile del trattamento (c.d. *Processor*) di nominare un responsabile della protezione dei dati (*Data Protection Board – DPO*).¹⁸⁸ Si evidenzia tuttavia che tale obbligo è calibrato in base alla dimensione aziendale e/o alla natura dei dati trattati. In particolare, le PMI non devono nominare un responsabile, a meno che le loro attività principali richiedano un monitoraggio regolare e sistematico delle persone su larga scala o elaborino categorie speciali di dati personali come quelle che rivelano l'origine etnica o le credenze religiose. Il responsabile, qualora nominato, non dovrà altresì essere categoricamente un dipendente, ma anche un consulente. Inoltre, le PMI non hanno bisogno di tenere i registri delle attività di trattamento, a meno che lo stesso trattamento non sia occasionale o possa comportare un rischio per i diritti e le libertà dell'interessato.¹⁸⁹ Le piccole e medie imprese sono infine esentate dall'obbligo di segnalare tutte le violazioni dei dati ai singoli, a meno che le violazioni rappresentino un rischio elevato per i loro diritti e le loro libertà. Dettagliando invece i principali compiti del responsabile del trattamento, questo dovrebbe valutare i rischi inerenti al trattamento dei dati personali e attuare misure per attenuare tali rischi.¹⁹⁰ Inoltre, dovrà informare gli interessati delle violazioni dei dati senza ingiustificato ritardo. Come già detto, tale obbligo sarà pertinente laddove tale violazione dei dati personali rischi di comportare un rischio elevato per i diritti e le libertà della persona fisica, al fine di consentirle di adottare le necessarie precauzioni.¹⁹¹ I responsabili del trattamento dovranno inoltre notificare la violazione all'autorità di vigilanza

¹⁸³ Art. 20, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁸⁴ Art. 34, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁸⁵ Art. 25, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁸⁶ Art. 68, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁸⁷ Art. 83, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁸⁸ Art. 37, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁸⁹ Art. 30, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁹⁰ Art. 32, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁹¹ Art. 33, regolamento (UE) 2016/679, cit.

sulla protezione dei dati, a meno che non sia in grado di dimostrare che è improbabile che la violazione dei dati personali comporti un rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche. Anche tali comunicazioni devono essere presentate senza ingiustificato ritardo e, ove possibile, in generale non oltre 72 ore dopo che i responsabili del trattamento ne sono stati informati.¹⁹²

Alla luce dei chiarimenti forniti dalla Commissione, appare necessario approfondire il nuovo obbligo in capo al titolare del trattamento e al responsabile del trattamento di nominare un responsabile della protezione dei dati, ai sensi dell'art. 37 del regolamento in parola. Ebbene, la nomina sistematica di tale figura è un obbligo, ogniqualvolta: il trattamento è effettuato da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico, ad eccezione delle autorità giurisdizionali; i trattamenti richiedono, per loro natura, il monitoraggio regolare e sistematico degli interessati su larga scala; oppure, il trattamento è su larga scala e di particolari categorie di dati, ai sensi dell'art. 9, o di dati relativi a condanne penali e a reati di cui l'art. 10. Il criterio per la sua designazione è rappresentato dalle qualifiche professionali, ovvero dalla *“conoscenza specialistica della normativa e delle prassi in materia di protezione dei dati”* e dalla *“capacità di assolvere i compiti di cui all'articolo 39”*¹⁹³. Per di più, come già evidenziato, tale figura può essere un dipendente del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento oppure assolvere i suoi compiti in base a un contratto di servizi.¹⁹⁴ Molteplici sono in compiti di cui è incaricato¹⁹⁵: informare e fornire consulenza sugli obblighi derivanti dal regolamento al titolare o al responsabile del trattamenti, nonché ai dipendenti che eseguono il trattamento; sorvegliare l'osservanza del regolamento e delle ulteriori disposizioni in materia, così come le politiche del titolare o del responsabile del trattamento; su richiesta, fornire un parere in merito alla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e sorvegliarne lo svolgimento ai sensi dell'articolo 35; cooperare con l'autorità di controllo e rappresentare per essa il punto di contatto per questioni connesse al trattamento.

7.1. La nuova norma UNI 11697:2017 sul responsabile per la protezione dei dati

A supporto delle imprese, ma anche degli enti pubblici, su cui grava l'obbligo di nominare un responsabile per la protezione dei dati, la nuova norma tecnica UNI 11697:2017¹⁹⁶ dettaglia tale attività professionale non regolamentata in relazione ai profili professionali relativi al trattamento e alla protezione dei dati personali e ai requisiti di conoscenza, abilità e competenza.

In particolare, la norma definisce i profili professionali coerentemente con le definizioni fornite dall'*European Qualification framework (EQF)*, avvalendosi altresì degli strumenti contenuti nella norma UNI 11621-1 *“Attività professionali non regolamentate - Profili professionali per l'ICT - Parte 1: Metodologia per la costruzione di profili professionali basati sul sistema e-CF”*. È importante sottolineare che, oltre ai dettagli forniti sul responsabile della protezione dei dati, la norma definisce meglio i profili professionali del responsabile del trattamento. Entrambe le figure, inoltre, saranno supportate dallo *“specialista della privacy”* e dal *“valutatore della privacy”*: lo specialista, infatti, a seguito di una formazione specifica di almeno 24 ore, può supportare il responsabile del trattamento in modo operativo; l'esempio più diffuso è l'utilizzo dello specialista come punto di riferimento negli stabilimenti, nelle filiali o negli uffici dislocati sul territorio nazionale. D'altro canto, il valutatore, dotato di una formazione specifica di almeno 40 ore, può fornire assistenza ai responsabili primari in modo ancor più approfondito nell'ambito della *privacy*.

8. La tecnologia di monitoraggio a favore del benessere dei lavoratori e i suoi limiti a tutela della privacy

Approfondendo più specificamente l'uso dei dati personali dei lavoratori da parte delle aziende, è ormai pacifico il crescente affermarsi dell'uso della tecnologia col fine di monitorare i lavoratori. In realtà, sono molteplici gli usi del monitoraggio tecnologico con la possibilità di supervisionare sia i progressi, la produttività e la qualità del lavoro, sia il benessere dei lavoratori, attraverso l'utilizzo di sensori o di altra strumentazione tecnologica in grado di percepire, ad esempio, la tensione muscolare o la frequenza cardiaca.¹⁹⁷ Proprio per tale ragione, anche sul piano del benessere, la netta separazione tra vita professionale e vita privata si sta dissolvendo in funzione di un monitoraggio costante dello stato di salute fisica e mentale che trova come soluzione un corretto stile di vita, dentro e fuori il lavoro. In questo

¹⁹² Art. 34, regolamento (UE) 2016/679, cit.

¹⁹³ Comma 5, art. 37, cit.

¹⁹⁴ Comma 6, art. 37, cit.

¹⁹⁵ Art. 39, cit.

¹⁹⁶ UNI 11697:2017, Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI), 30 novembre 2017.

¹⁹⁷ Monitoring technology: the 21st century's pursuit of well-being?, discussion paper, EU-OSHA, 6 luglio 2017.

senso, la flessibilità lavorativa gioca a vantaggio della conciliazione vita-lavoro se orientata ad un equilibrio tra pressione e libertà lavorativa nella logica del benessere complessivo della persona lavoratrice.

I limiti di efficacia del monitoraggio attraverso la strumentazione tecnologica sono incentrati soprattutto sullo stato embrionale con cui ancora questa viene progettata e applicata; gli strumenti infatti tendono ancora ad apportare soluzioni standardizzate, ad esempio avvisando e imponendo le pause lavorative necessarie, senza essere corroborate da una analisi clinica approfondita e diversificata. In definitiva, quando si mira a implementare i quadri teorici relativi al benessere, ci si confronta con la mancanza di modelli specifici appropriati e la programmazione diventa difficile, standardizzata e poco efficace.

Risulta ovvio che, anche in questa funzione, l'uso della tecnologia deve prevedere dei sistemi di sicurezza per la tutela dei dati personali. La soluzione sembra trovarsi nello sviluppo di algoritmi in grado di deteriorare i dati nel corso del tempo, partendo dal presupposto che i dati meno recenti a cui non si ha accesso da molto tempo, e che sono solo debolmente correlati ai dati e ai processi attuali, non hanno più importanza. Tuttavia, la soluzione ottimale consiste nel perfezionamento delle modalità di funzionamento degli algoritmi in modo che possano selezionare i dati da eliminare e quelli da conservare. Oltre a questo, l'utilizzo dei dati personali da parte della azienda può rappresentare certamente un fattore di stress, specialmente quando sono utilizzati per controllare la produttività del lavoratore. Per questo motivo, il monitoraggio del benessere attraverso la tecnologia deve presupporre la possibilità per i diretti interessati di controllare i propri dati, con la facoltà di scegliere quali informazioni condividere o meno sul luogo di lavoro.

Alla luce di questo quadro, la sfida consiste proprio nell'orientare l'utilizzo della tecnologia di monitoraggio, originariamente adoperata per controllare i lavoratori al fine di massimizzare la produzione, alla parallela valutazione del benessere lavorativo, che, a sua volta, porterà a lungo termine ad una massimizzazione della produzione strutturata e continuativa: dunque, la tecnologia di monitoraggio non deve essere focalizzata sul lavoro, ma sul lavoratore.

Il tema della *privacy* sul luogo di lavoro risulta essere certamente una tematica delicata e poco chiara soprattutto in ragione del crescente uso delle tecnologie di monitoraggio. Proprio su questo aspetto, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) è intervenuta, stabilendo che i datori di lavoro possono monitorare le comunicazioni elettroniche dei lavoratori sul posto di lavoro solo se sussistono elevate soglie di giustificazione¹⁹⁸. Il caso in esame ha riguardato il dipendente Bogdan Bărbulescu, cittadino romeno, il quale è stato licenziato dall'azienda con la motivazione di aver utilizzato l'account professionale per alcune mail private. L'azienda, dunque, per tre anni ha strettamente monitorato la corrispondenza del lavoratore; tuttavia, i tribunali nazionali, secondo la Corte, non hanno rispettato l'obbligo di proteggere il diritto al rispetto della vita privata e delle corrispondenze, non avendo revocato il licenziamento.

La Corte, delineando una analisi comparata tra il diritto interno della Romania e il diritto e la prassi internazionali ed europei, ha dichiarato che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁹⁹. In relazione all'ordinamento europeo, la Corte menziona la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che all'articolo 7 sancisce il "*diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni*", mentre l'articolo 8 afferma il diritto di ogni persona alla protezione dei dati a carattere personale, i quali "*devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge*", così come ogni persona ha il diritto di accesso ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica. Inoltre, la direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati²⁰⁰ stabilisce che le leggi nazionali sul trattamento dei dati personali devono essere indirizzate soprattutto alla protezione del diritto alla *privacy*, così come riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione e dai principi generali del diritto comunitario²⁰¹. Come ricorda la Corte, la stessa direttiva è stata richiamata dal Gruppo di lavoro sulla protezione dei dati, istituito ai sensi dell'art. 29 della stessa direttiva quale organismo consultivo e indipendente, il quale ha affermato che il monitoraggio della posta elettronica comporta il trattamento dei dati personali, e dunque qualsiasi controllo dei dipendenti deve essere una risposta proporzionata da parte di un datore di lavoro ai rischi che esso deve affrontare, tenendo conto della *privacy* e di altri interessi dei lavoratori.²⁰² Per di più, le informazioni richieste possono essere facilmente fornite da software come finestre di avviso, che compaiono e avvisano il lavoratore che il sistema ha rilevato e/o ha adottato misure per impedire un uti-

¹⁹⁸ Causa Bărbulescu contro Romania, 61496/08, Corte europea dei diritti dell'uomo, Strasburgo, 5 settembre 2017.

¹⁹⁹ Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, Roma, 4.XI.1950.

²⁰⁰ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GUUE, L 281, 23.11.1995).

²⁰¹ In particolare, artt. 2, 6, 7, 8, direttiva 95/46/CE, cit.

²⁰² Opinion 8/2001 on the processing of personal data in the employment context, Data Protection Working Party, 5062/01/EN/Final WP 48, 13 settembre 2001.

lizzo non autorizzato della rete²⁰³. Più in particolare, in riferimento alla possibilità di controllare la posta elettronica di un lavoratore, questo può avvenire solo in circostanze eccezionali, come ad esempio al fine di accertare una attività criminale nella misura in cui il datore di lavoro ha necessità di difendere i propri interessi, oppure al fine di tutelare la sicurezza dei lavoratori e del sistema-impresa²⁰⁴. Infine, il summenzionato regolamento (UE) 2016/679 impone la registrazione delle attività di trattamento da parte del responsabile del trattamento o del suo rappresentante, di cui all'art. 30, oltre i già analizzati diritti degli interessati, permettendo agli Stati membri di poter prendere misure migliorative al riguardo. Tali disposizioni sono in linea con quanto sancito dall'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che al comma 1 stabilisce il diritto di ogni persona al *“rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza”*, mentre al secondo comma è sancito che: *“Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”*.

Inoltre, la nozione di “vita privata” deve essere interpretata in senso lato, includendo il diritto di condurre una “vita sociale privata”, cioè la possibilità per l'individuo di sviluppare la propria identità sociale. Per tale ragione, nella nozione rientra anche l'attività lavorativa quale momento di opportunità per sviluppare relazioni col mondo esterno. Allo stesso tempo, l'invio e la ricezione di comunicazioni sono coperti dalla nozione di “corrispondenza”, anche se sono inviati dal computer di un datore di lavoro. D'altro canto, la Corte ha considerato che il datore di lavoro aveva istruito questo e gli altri dipendenti di astenersi da qualsiasi attività personale sul posto di lavoro, prevedendo il divieto di utilizzare risorse aziendali per scopi personali. Tuttavia, se è chiaro che il richiedente sia stato informato di tale divieto, altrettanta chiarezza non emerge il relazione al fatto che il lavoratore sia stato informato preventivamente del monitoraggio delle sue comunicazioni. Per di più, la Corte sottolinea che le regole restrittive imposte dal datore di lavoro non possono ridurre a zero la vita sociale privata sul posto di lavoro. Il rispetto per la vita privata e per la *privacy* della corrispondenza continua ad esistere, anche se questi possono essere limitati nella misura necessaria.

Per tali ragioni, tutelando la vita privata e familiare e la corrispondenza del lavoratore, la Corte ha affermato che il divieto aziendale di utilizzare l'account per fini privati non è una giustificazione sufficiente per controllare il contenuto delle comunicazioni.

Dal momento che la misura presa dal datore di lavoro è stata accettata dai tribunali nazionali, lo Stato non ha garantito al richiedente il godimento di un diritto sancito dall'articolo 8 della Convenzione e per tale ragione deve versare al richiedente la somma erogata da quest'ultimo per le spese processuali, mentre la constatazione della violazione costituisce di per sé una sufficiente equa soddisfazione per il danno non patrimoniale subito dal ricorrente.

²⁰³ Working document on the surveillance of electronic communications in the workplace, Data Protection Working Party, 5401/01/EN/Final WP 55, 29 maggio 2002.

²⁰⁴ Working document on the surveillance of electronic communications in the workplace, cit.

CAPITOLO V

CONCILIAZIONE VITA-LAVORO, BENESSERE E PRODUTTIVITÀ: LE MISURE ORGANIZZATIVE E GLI STRUMENTI DI WELFARE AZIENDALE

SOMMARIO: - 1. Premessa. - 2. La politica incentivale per la conciliazione vita-lavoro. - 2.1 La legge di stabilità per il 2018: gli abbonamenti per il trasporto pubblico. - 2.2 Gli sgravi contributivi per le misure conciliative. - 3. Il Piano Welfare a carattere premiale e incentivante: l'utilizzo del budget figurativo. - 4. I chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate sul welfare aziendale. - 5. Accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl, Uil. - 6. La panoramica sull'impiego del Welfare aziendale in Italia a seguito dei recenti interventi legislativi.

1. Premessa

Il Legislatore nazionale ha proseguito la politica normativa volta ad incentivare l'adozione degli strumenti di *welfare* aziendale e delle misure organizzative per una maggiore conciliazione vita-lavoro, sulla scia degli incentivi fiscali e degli sgravi contributivi fissati dalle leggi di stabilità per il 2016 e per il 2017.

In particolare, la legge di stabilità per il 2018 ha introdotto l'esclusione, dal reddito di lavoro dipendente, delle somme erogate o rimborsate per l'acquisto di abbonamenti per il pubblico trasporto locale, regionale e interregionale da parte del datore di lavoro verso la generalità dei dipendenti.

Ulteriori sgravi contributivi sono stati inoltre previsti dal decreto interministeriale del 12 settembre 2017 per i datori di lavoro del settore privato che abbiano sottoscritto o depositato contratti collettivi aziendali che prevedano misure di *work-life balance* innovative e migliorative a favore dei lavoratori, rispetto a quanto già previsto dai contratti collettivi nazionali di riferimento, e dalle disposizioni vigenti. Le aree di intervento previste per il beneficio sono la genitorialità, la flessibilità organizzativa e il *welfare* aziendale. Al fine di chiarire le misure incentivali del decreto, la Circolare n. 163 dell'INPS ha spiegato nel dettaglio le modalità di riduzione contributiva, calcolata in base al numero dei datori di lavoro complessivamente ammessi allo sgravio e alla rispettiva dimensione aziendale.

Alcune importanti delucidazioni sui risvolti operativi delle nuove previsioni contenute nelle leggi di stabilità sono state fornite dall'Agenzia delle entrate.

In primis, con l'interpello n. 904-791 del 2017, l'Agenzia ha chiarito che le modalità di utilizzo di un budget figurativo, destinato ad ogni dipendente per soddisfare le proprie esigenze, assegnato sulla base di un determinato obiettivo individuale (c.d. credito *welfare*) per la fruizione dei servizi di *welfare* aziendale, non contrastano con le finalità della norma, fermo restando che tale budget non debba essere convertito in denaro o rimborsato al lavoratore, e che le misure siano rivolte alla generalità dei lavoratori, intesa anche come un gruppo omogeneo di essi.

Ulteriori chiarimenti dell'Agenzia sulle disposizioni in materia contenute nelle leggi di stabilità per il 2016, per il 2017 e per il 2018 sono stati forniti con la circolare n. 5/E. Nello specifico, è dato dettagliatamente conto delle modifiche introdotte alla disciplina dei premi di risultato, analizzando l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo e il criterio del coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro. È, inoltre, esaminata la possibilità di conversione del premio di risultato con beni e servizi di cui all'art. 51 del TUIR, nonché l'insieme delle modifiche introdotte dalle leggi di bilancio 2017 e 2018 all'art. 51, comma 2 del TUIR. Tali modifiche riguardano in particolare la copertura del rischio di non autosufficienza, o del rischio di gravi patologie, i benefit erogati in base al contratto nazionale e le somme erogate o rimborsate ai dipendenti per l'acquisto degli abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale. Altrettanto importanti sono i chiarimenti forniti in merito ai limiti di premio di risultato agevolabile, a quelli erogati ai lavoratori dipendenti in misura differenziata, al periodo di misurazione del risultato incrementale raggiunto dall'azienda, nonché ai premi erogati in assenza di rappresentanze sindacali aziendali. Ed ancora, l'Agenzia ha sciolto alcuni nodi interpretativi sui risultati aziendali territoriali o di gruppo, sulle modalità di anticipazioni e acconti dei premi e sullo strumento del *voucher*.

È stata inoltre registrata altrettanta attenzione al *welfare* aziendale da parte delle parti sociali: nel giorno 9 marzo 2018, Cgil, Cisl, Uil e Confindustria hanno stretto un accordo interconfederale per delineare percorsi e linee di indirizzo per una *governance* equilibrata alla contrattazione collettiva e alla bilateralità, includendo al suo interno la realizzazione

di un *welfare* contrattuale integrato e coordinato. Le Parti ritengono infatti che le forme di liberalità possano rappresentare un terreno di crescita del benessere organizzativo e della conciliazione vita-lavoro.

Infine, il rapporto *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-2017*, realizzato da CNEL, ANPAL e INAPP analizza le linee di tendenza nella negoziazione relative agli strumenti di *welfare*. In sintesi, emerge che i premi di risultato sono sempre più utilizzati anche dalle piccole e medie imprese, mentre gli strumenti di *welfare* sono ormai spesso predisposti in maniera personalizzata. Ulteriore dato positivo è rappresentato dall'incremento relativo all'utilizzo delle misure contrattate di conciliazione vita-lavoro.

2. La politica incentivale per la conciliazione vita-lavoro

Perseguendo la *ratio* già alla base degli incentivi fiscali stabiliti dalla legge di stabilità per il 2016²⁰⁵ e dalla legge di stabilità per il 2017²⁰⁶, il Legislatore nazionale ha dato seguito alla politica incentivale volta alla diffusione di misure organizzative e di *welfare* all'interno delle aziende.

Invero, il miglioramento della conciliazione vita-lavoro rientra nel più ampio disegno di garanzia del benessere lavorativo, orientato alla armonizzazione tra i tempi lavorativi e gli oneri personali e familiari attraverso diverse aree di intervento, quali soprattutto genitorialità, flessibilità organizzativa e *welfare* aziendale.

2.1. La legge di stabilità per il 2018: gli abbonamenti per il trasporto pubblico

Facendo seguito alle novità di impianto apportate al *welfare* aziendale nell'ambito delle precedenti leggi di stabilità, la legge di bilancio per il 2018²⁰⁷ amplia il *panel* delle prestazioni rientranti nella nozione di *welfare* aziendale soggetto agli sgravi contributivi. Nel dettaglio, la nuova lettera d-*bis*, comma 2, articolo 51 del Tuir²⁰⁸ ha introdotto l'esclusione dal reddito di lavoro dipendente delle somme erogate o rimborsate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti per l'acquisto di abbonamenti per il pubblico trasporto locale, regionale e interregionale. Il pagamento o il rimborso degli abbonamenti bus, metro, tram e treno - anche a favore dei familiari dei dipendenti - potrà usufruire della completa deducibilità della cifra qualora il piano di *welfare* sia originato da un accordo tra azienda e sindacato, da un contratto aziendale o dalla stipula di un regolamento interno avente obbligo negoziale. In più, qualora l'acquisto non sia effettuato direttamente dal dipendente, ma previsto o rimborsato secondo il piano di *welfare* aziendale, non vi è alcun limite di spesa.

2.2. Gli sgravi contributivi per le misure conciliative

Prima ancora, la conciliazione vita-lavoro è stata oggetto di un intervento legislativo che riconosce - come già avvenuto per le misure stabilite dalle leggi di stabilità per il 2016 e per il 2017²⁰⁹ - un ruolo centrale alla contrattazione collettiva, inclusa quella di secondo livello, affinché anche le PMI siano facilitate nell'accesso ai benefici.

Nel dettaglio, il decreto interministeriale del 12 settembre 2017 - *Misure di conciliazione tra vita professionale e privata nei contratti aziendali*²¹⁰ ha riconosciuto sgravi contributivi ai datori di lavoro del settore privato che abbiano sottoscritto o depositato contratti collettivi aziendali, anche in recepimento dei contratti collettivi territoriali, che prevedano, a favore dei lavoratori, misure di conciliazione tra vita professionale e vita privata "*innovative e migliorative*" rispetto a quanto già previsto dai contratti collettivi nazionali di riferimento e dalle disposizioni vigenti. Dunque, le misure adottate dovranno estendere o integrare quanto già previsto dai precedenti contratti collettivi aziendali.

Anzitutto, il requisito alla base dell'ammissione al beneficio è l'adozione di un contratto collettivo aziendale che riguardi un numero di lavoratori pari almeno al 70% della media dei dipendenti occupati dallo stesso datore di lavoro nell'arco dell'anno civile precedente la domanda. Per di più, la concessione del beneficio potrà essere riconosciuta ai contratti collettivi aziendali sottoscritti e depositati a decorrere dal 1° gennaio 2017 e non oltre il 31 agosto 2018.

Per l'accesso al beneficio, i contratti collettivi aziendali dovranno recepire almeno due misure di conciliazione tra quelle

²⁰⁵ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016), G.U. 30/12/2015.

²⁰⁶ Legge 11 dicembre 2016, n. 232, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, G.U. 21/12/2016.

²⁰⁷ Art. 1, comma 28, Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (17G00222) (GU n. 302 del 29.12.2017).

²⁰⁸ Testo unico delle imposte sui redditi, decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

²⁰⁹ Per un approfondimento sugli incentivi fiscali previsti dalla legge di stabilità per il 2016 e dalla legge di stabilità per il 2017 si rimanda al 1° Rapporto sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. Anno 2017, sezione VI, capitolo XV.

²¹⁰ Decreto interministeriale del 12 settembre 2017 Misure di conciliazione tra vita professionale e privata nei contratti aziendali.

espressamente indicate nell'art. 3 del presente decreto, di cui almeno una individuata tra le aree di intervento A) o B):

A) Area di intervento genitorialità

- Estensione temporale del congedo di paternità, con previsione della relativa indennità;
- Estensione del congedo parentale, in termini temporali e/o di integrazione della relativa indennità;
- Previsione di nidi d'infanzia / asili nido/ spazi ludico-ricreativi aziendali o interaziendali;
- Percorsi formativi (e-learning/coaching) per favorire il rientro dal congedo di maternità;
- Buoni per l'acquisto di servizi di baby sitting.

B) Area di intervento flessibilità organizzativa

- Lavoro agile;
- Flessibilità oraria in entrata e uscita;
- Part-time;
- Banche ore;
- Cessione solidale dei permessi con integrazione da parte dell'impresa dei permessi ceduti.

C) *Welfare* aziendale

- Convenzioni per erogazione di servizi di time-saving;
- Convenzioni con strutture per servizi di cura;
- Buoni per l'acquisto di servizi di cura.

Il decreto ha carattere sperimentale, prevedendo benefici validi nell'ambito del biennio 2017-2018, cui sono destinate le risorse finanziarie a valere sul Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione collettiva di secondo livello²¹¹: ovvero 55.200.000,00 euro per l'anno 2017 e 54.600.000,00 euro per l'anno 2018. Nel dettaglio, la presentazione delle domande di ammissione al beneficio deve essere inoltrata dal datore di lavoro, in via telematica, all'INPS, anche in caso di lavoratori iscritti ad altri enti previdenziali. I termini previsti sono il 15 novembre 2017 per i contratti depositati entro il 31 ottobre dello stesso anno e il 15 settembre 2018 per i contratti depositati entro il 31 agosto 2018.

A fornire chiarimenti contabili e di ammissione allo sgravio, in data 3 novembre 2017, è stata emanata dall'INPS la Circolare n. 163²¹². Come già indicato dal precedente decreto²¹³, lo sgravio non è correlato alla retribuzione dei lavoratori, ma consiste in una riduzione contributiva, calcolata in base al numero dei datori di lavoro complessivamente ammessi allo sgravio e alla loro dimensione aziendale. In particolare, il datore di lavoro ammesso godrà di un beneficio suddiviso in due quote: la prima, ottenuta dividendo il 20% delle risorse finanziarie per il numero dei datori di lavoro ammessi nell'anno; la seconda, ottenuta ripartendo l'80% delle risorse finanziarie di ciascun anno in base alla media dei dipendenti occupati dai medesimi datori di lavoro nell'anno civile precedente la domanda. Inoltre, continua la Circolare, "lo sgravio non può superare un importo pari al 5% (cinque per cento) della retribuzione imponibile ai fini previdenziali dell'anno precedente la domanda", intendendo per imponibile quello dichiarato per i lavoratori dipendenti. In generale, il calcolo del beneficio, operato dall'INPS, vedrà la determinazione della seconda quota pari all'80% come risultato delle denunce contributive (UniEmens e DMAg).

3. Il Piano *Welfare* a carattere premiale e incentivante: l'utilizzo del *budget* figurativo

Al fine di chiarire gli aspetti operativi più controversi sulla progettazione di un Piano di *Welfare* aziendale che possa beneficiare degli incentivi fiscali previsti dalle leggi di stabilità per il 2016 e per il 2017, l'Agenzia delle entrate ha fornito alcune importanti delucidazioni riguardo l'utilizzo del c.d. credito *welfare*, ossia del budget di spesa "figurativo" destinato ad ogni dipendente per soddisfare le proprie esigenze, assegnato sulla base di un determinato obiettivo individuale²¹⁴. Nel dettaglio, la società istante ha elaborato un Piano *Welfare* a carattere premiale e incentivante, rivolto a tutti i dipendenti, attraverso lo strumento di una piattaforma web personalizzabile per la fruizione individuale di un *panel* di servizi previsti dal Piano. A livello pratico, il Piano prevede l'assegnazione di un credito di *welfare*, totalmente a carico del datore di lavoro e non rimborsabile, pari a 1.500,00 euro annui per ogni dipendente, il quale può usufruirne *in toto* per le

²¹¹ Art. 1, comma 68, ultimo periodo, legge 24 dicembre 2007, n. 247; cifre rideterminate dall'art. 8, comma 1-bis, decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193.

²¹² Circolare n. 163 - Art. 25 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80. Decreto interministeriale del 12 settembre 2017. Sgravio contributivo per contratti collettivi aziendali contenenti misure di conciliazione tra vita professionale e vita privata. Istruzioni contabili. Variazioni al piano dei conti., INPS, 3 novembre 2017.

²¹³ Art. 4, decreto interministeriale del 12 settembre 2017, cit.

²¹⁴ Interpello n. 904-791/2017, Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale Lombardia.

proprie necessità al raggiungimento del 100 per cento di un obiettivo individuale predeterminato e, in modo proporzionalmente ridotto, qualora venga raggiunto un risultato inferiore. Diversamente, per il secondo anno, il beneficio è legato al raggiungimento di un obiettivo aziendale, ovvero il livello di fatturato annuo atteso.

In riferimento al regime fiscale da applicare al Piano, l'art. 51 del TUIR, così come modificato dalla legge di stabilità per il 2016 e dalla legge di stabilità per il 2017, deroga il c.d. principio di onnicomprensività del reddito di lavoro dipendente fiscalmente rilevante, stabilendo quali "somme" o "valori" - percepiti dal dipendente in ragione del rapporto di lavoro - siano esclusi dal reddito imponibile. Come stabilito dalle previsioni normative summenzionate e dai chiarimenti forniti dalla stessa Agenzia delle Entrate²¹⁵, *"l'esclusione dal reddito di lavoro dipendente trova applicazione anche nell'ipotesi in cui le opere ed i servizi siano messi a disposizione dei dipendenti e dei loro familiari tramite strutture esterne all'azienda purché i dipendenti medesimi risultino estranei al rapporto che intercorre tra l'azienda e l'effettivo prestatore del servizio e, in particolare, non risultino beneficiari dei pagamenti effettuati dalla propria azienda in relazione alla fornitura del servizio"*. Pertanto, le modalità di utilizzo del budget figurativo per la fruizione dei servizi di *welfare* aziendale non contrastano con le finalità della norma, *"sempreché il budget assegnato, in caso di non utilizzo, non venga convertito in denaro e rimborsato al lavoratore in quanto, poiché l'esenzione da imposizione è riferibile unicamente alle erogazioni in natura e non si estende alle erogazioni sostitutive in denaro, sono escluse dai benefici fiscali in commento le erogazioni di somme, anche indirette, da parte del datore di lavoro che possono consistere in rimborsi o anticipazioni di spese sostenute dal dipendente o dai suoi familiari"*. Inoltre, le misure del Piano *Welfare* in esame non sono *ad personam*, ma sono rivolte alla "generalità dei dipendenti", da intendersi quale "gruppo omogeneo di dipendenti", rientrando nel campo di applicazione soggettivo della normativa esaminata²¹⁶.

Altro elemento interpretativo di particolare rilevanza è rappresentato dal fatto che, secondo l'Agenzia, le misure stabilite dal Piano aziendale subordinate al raggiungimento di determinati obiettivi di *performance* individuale e aziendale non sono in contrasto con le finalità delle agevolazioni. Dunque, è possibile collegare i piani di *welfare* aziendali a parametri incentivati e premiali, anche legati al raggiungimento di obiettivi individuali, a patto che siano rispettati i criteri summenzionati.

4. I chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate sul *welfare* aziendale

La Circolare n. 5/E²¹⁷ della Agenzia delle entrate del 29 marzo 2018, elaborata d'intesa col Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha fornito importanti delucidazioni sulle disposizioni in materia, introdotte nel 2017 e 2018.

Anzitutto, i lavoratori destinatari dell'imposta sostitutiva per i premi di risultato sono i lavoratori dipendenti del settore privato che nell'anno precedente a quello di percezione del premio siano stati titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore a 80.000 euro annui²¹⁸. Tale limite di reddito si applica dai premi di risultato erogati nel 2017, anche maturati precedentemente o se erogati in virtù di contratti già stipulati.

È inoltre chiarito che il reddito di lavoro rilevante *"è costituito esclusivamente dal reddito di lavoro dipendente assoggettato a tassazione progressiva e non anche quello assoggettato a tassazione serata, nonché dai premi di risultati assoggettati all'imposta sostitutiva, ad eccezione di quelli erogati sotto forma di benefit esclusi da tassazione"*²¹⁹.

È altresì evidenziato che, in relazione all'importo agevolato, i premi di risultato erogati in esecuzione di contratti, aziendali o territoriali, stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 50 del 2017, avvenuta il 24 aprile 2017, sono agevolabili nell'importo massimo lordo di 3.000 euro, anche se corrisposti da aziende che adottano forme di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro, diversamente da quanto precedentemente previsto dalla legge di bilancio 2017. Tale modalità organizzata continua però ad usufruire della riduzione dell'onere contributivo, rendendo fruibile il beneficio anche da parte delle aziende che erogano premi di risultato di importi più modesti: è dunque *"consentito al datore di lavoro di ridurre il proprio carico contributivo di venti punti percentuali relativamente ad una parte di premio di risultato agevolabile non superiore ad euro 800, e al lavoratore di non versare su tale importo i contributi a proprio carico"*²²⁰.

²¹⁵ Risoluzione del 10 marzo 2004, n. 34; risoluzione del 29 marzo 2010, n. 26.

²¹⁶ Concetto già ampiamente chiarito dai documenti di prassi dell'Agenzia delle Entrate (cfr. circolari n. 326 del 23 dicembre 1997, paragrafo 2.2.6, e n. 188 del 16 luglio 1998, paragrafo 4).

²¹⁷ Circolare 5/e, Agenzia delle Entrate, Roma, 23 marzo 2018.

²¹⁸ Art. 1, co. 160, lett. d), legge di bilancio 2017.

²¹⁹ Punto 1.1, circolare 5/e, cit.

²²⁰ Punto 1.1, cit.

La Circolare fornisce ulteriori delucidazioni sul concetto di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro, che ha come presupposto il fatto che i lavoratori possano intervenire, operare ed esprimere opinioni considerate di pari importanza e dignità rispetto a quelle fornite dai responsabili aziendali. Lo scopo infatti è incentivare un impegno "dal basso", che consenta di migliorare le prestazioni produttive e la qualità del prodotto e del lavoro. Inoltre, il coinvolgimento paritetico dei lavoratori può essere previsto sia nei processi di innovazione e di miglioramento delle prestazioni aziendali, con incrementi di efficienza e produttività, sia nel miglioramento della qualità della vita e del lavoro. Per di più, è specificato che il coinvolgimento dei lavoratori necessita di una formalizzazione attraverso un apposito Piano di Innovazione a livello aziendale, elaborato dal datore di lavoro secondo le indicazioni del contratto collettivo o mediante comitati paritetici aziendali.

In riferimento alla possibilità di convertire il premio di risultato con i benefit, è specificato che i benefit in natura mantengono comunque il loro regime di tassazione in tutte le ipotesi dettate dall'art. 51 del TUIR, mentre, nel caso in cui il dipendente richieda la sostituzione del premio di risultato agevolabile²²¹ con l'autoveicolo, motociclo e ciclomotore aziendale, concorrerà alla formazione del reddito di lavoro dipendente non il valore normale attribuibile all'utilizzo del veicolo (ad esempio, il canone di noleggio) ma il relativo valore determinato forfettariamente.

È altresì chiarito che, nella ipotesi di sostituzione del premio di risultato con la concessione di prestiti, *"concorrerà alla formazione del reddito di lavoro dipendente, anziché l'intero importo degli interessi pagati dal datore di lavoro, il 50 per cento dell'ammontare risultante dalla differenza tra gli interessi calcolati al tasso ufficiale di sconto vigente al 31 dicembre di ciascun anno e gli interessi rimasti a carico del dipendente"*²²². Tale disposizione è applicata anche nel caso in cui il datore eroghi sul conto corrente, che il dipendente mutuatario ha dedicato al pagamento del mutuo, un contributo aziendale a copertura della quota degli interessi maturati. Analoga previsione vale nell'ipotesi di sostituzione del premio di risultato con il pagamento di interessi di mutuo da parte del datore di lavoro.

In caso di sostituzione del premio di risultato con la concessione in locazione, uso o comodato di fabbricati, rileverà quale reddito di lavoro dipendente non l'intero valore del canone di locazione, ma la rendita catastale al netto di quanto corrisposto dal dipendente.

Allo stesso modo, nella ipotesi che prevede la sostituzione del premio di risultato con la concessione gratuita di viaggi ai dipendenti del settore ferroviario, rileverà quale reddito di lavoro dipendente non l'intero valore del servizio di trasporto ferroviario, ma il relativo valore determinato forfettariamente, al netto di quanto corrisposto dal dipendente.

Il Legislatore ha altresì previsto la sostituzione del premio di risultato con i contributi alle forme pensionistiche complementari. In questo caso, il premio di risultato erogato sotto forma di contribuzione non è assoggettato a tassazione anche se detti contributi superano il limite di deducibilità dal reddito di euro 5.164,57²²³; i *"contributi alla previdenza complementare se versati in sostituzione del premio di risultato possono, pertanto, essere esclusi dalla formazione del reddito complessivo del lavoratore per un importo di euro 8.164,57 potendo aggiungersi al limite di deducibilità di euro 5.164,57"*²²⁴ (incrementato per i lavoratori di prima occupazione). Per di più, tale misura non ha effetti sulla tassazione della prestazione pensionistica. Inoltre, l'equiparazione dei contributi sostitutivi del premio di risultato a quelli non dedotti dal reddito opera in caso di erogazione della prestazione pensionistica e nell'ipotesi di erogazione di anticipazioni o di riscatto della prestazione stessa.

E ancora, nel caso di conversione del premio di risultato con contributi di assistenza sanitaria versati ad enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale, dal periodo di imposta 2017 questi non concorrono alla formazione del reddito di lavoro dipendente, anche se aggiuntivi a contributi già versati dal datore di lavoro o dal lavoratore per un importo di euro 3.615,20. Infatti, a tale importo potrà aggiungersi l'ulteriore importo di contributi esclusi dal reddito nel limite massimo di euro 3.000 (elevato ad euro 4.000 nelle ipotesi di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nella organizzazione del lavoro sulla base di contratti stipulati entro il 24 aprile 2017). È qui chiarito che *"la deduzione o detrazione degli oneri è possibile nella misura in cui la relativa spesa sia rimasta a carico del contribuente, condizione che non sussiste qualora la spesa sia sostenuta o rimborsata a seguito di contributi dedotti dal reddito o che non hanno concorso alla formazione del reddito, come nel caso di contributi versati in sostituzione di premi di risultato agevolabili"*. Qualora avvenga la conversione del premio di risultato con azioni, è spiegato che la legge di Bilancio 2018 ha previsto che il costo o il valore di acquisto è pari al valore delle azioni ricevute, così che dal 2018 la plusvalenza fiscalmente rilevante è determinata dalla differenza tra il prezzo della vendita delle azioni e l'importo del premio di risultato erogato in azioni. Valutando l'ipotesi in cui il dipendente abbia ricevuto una pluralità di assegnazioni di azioni in diverse an-

²²¹ Art. 1, co. 182 e ss., legge di stabilità 2016.

²²² Punto 2.1.2, circolare 5/e, cit.

²²³ Art. 8, commi 4 e 6, decreto legislativo n. 252 del 2005.

²²⁴ Punto 2.2, circolare 5/e, cit.

nualità, “*si considerano cedute per prime le partecipazioni acquisite in data meno recente (cosiddetto criterio “FIFO”: first in-first out)*”²²⁵.

La legge di Bilancio 2017 ha inoltre previsto la copertura del rischio di non autosufficienza o del rischio di gravi patologie²²⁶. In questo caso, non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente solo i contributi e i premi versati per le polizze “Long Term Care” e “Dread Disease”, ovvero per le polizze volte ad assicurare le terapie di lungo corso e le malattie gravi, delineandone esempi e ipotesi di prestazioni.

La più recente legge di Bilancio 2018 ha previsto, come già spiegato, la concessione, da parte del datore di lavoro, di abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale o di somme erogate per l’acquisto di tali abbonamenti o a titolo di rimborso della relativa spesa, secondo i criteri precedentemente descritti²²⁷. L’Agenzia ha specificato che per abbonamento ai mezzi di trasporto pubblico si intende un titolo di trasporto che consenta al titolare di poter effettuare un numero illimitato di viaggi, per più giorni, su un determinato percorso o sull’intera rete, in un periodo di tempo specificato. Pertanto, l’ambito di operatività ricomprende solo le spese e i costi per gli abbonamenti che implicano un utilizzo non episodico del mezzo di trasporto pubblico.

La circolare prosegue fornendo ulteriori delucidazioni in materia di premi di risultato e di benefit esclusi dal reddito. In relazione ai limiti d’importo dei premi di risultato assoggettabili ad imposta sostitutiva, questi devono essere riferiti al periodo d’imposta. “*Pertanto, tali limiti devono essere calcolati computando tutti i premi percepiti dal dipendente nell’anno, anche se sotto forma di partecipazione agli utili o di benefit detassati, a prescindere dal fatto che siano erogati in base a contratti diversi o da diversi datori di lavoro o che abbiano avuto differenti momenti di maturazione*”²²⁸. Nel caso di limite innalzato previsto per le aziende che adottino un coinvolgimento paritetico dei lavoratori nella organizzazione del lavoro, tali aziende devono aver adottato schemi organizzativi contraddistinti dal codice 2 in CU²²⁹. Viceversa, se un solo datore di lavoro adotta il coinvolgimento paritetico dei lavoratori, il limite è di euro 2.000 per il 2016 e di euro 3.000 per il 2017 oppure, se di ammontare superiore, il totale dei premi è agevolabile per l’importo erogato dalla azienda che adotta il coinvolgimento paritetico dei lavoratori.

Ritornando alla nozione di premi di risultato, l’Agenzia specifica che la struttura del premio fa riferimento esclusivamente alle politiche retributive concordate con le organizzazioni sindacali. Tuttavia, è importante evidenziare che la circostanza che il premio sia poi differenziato per i dipendenti sulla base di criteri di valorizzazione della performance individuale “*non si pone in contrasto con la condizione richiesta dalla legge per l’applicazione dell’imposta sostitutiva (e, per i contratti stipulati dal 24 aprile 2017, anche dell’agevolazione contributiva)*”²³⁰. Ad esempio, l’attribuzione di un premio di risultato differenziato, graduato in ragione della Retribuzione Annuale Lorda dei lavoratori dipendenti, o in base ad altri criteri, non osta all’applicazione dell’imposta sostitutiva. La circolare, inoltre, ricorda che il beneficio fiscale è applicabile anche qualora sia realizzato l’incremento di uno solo degli obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione individuati dal contratto, rispetto ad un periodo congruo definito dalle parti. Diversamente, laddove il contratto preveda espressamente il raggiungimento non alternativo di diversi obiettivi, l’imposta sostitutiva troverà applicazione esclusivamente sulla parte di premio i cui relativi parametri/indicatori abbiano rispettato il requisito dell’incrementalità.

Riguardo invece il periodo di misurazione del risultato incrementale raggiunto dall’azienda, i contratti collettivi devono prevedere criteri di misurazione e verifica degli incrementi, rispetto ad un “periodo congruo” definito dall’accordo. L’Agenzia spiega che la durata di tale periodo è oggetto di contrattazione di secondo livello, e tale arco temporale individuato costituisce il presupposto per l’applicazione del regime agevolato.

Nel caso in cui l’azienda sia priva di rappresentanza sindacale interna, questa può comunque recepire il contratto collettivo territoriale di settore, in modo da soddisfare la condizione secondo cui l’applicazione della misura agevolata è che il premio di risultato sia previsto in esecuzione dei contratti aziendali o territoriali. In assenza di un contratto territoriale di settore, l’azienda può adottare il contratto aziendale che ritiene più aderente alla propria realtà.

Qualora invece sia previsto che l’erogazione dei premi avvenga in base ad incrementi raggiunti a livello territoriale dalle aziende cui quel contratto territoriale si riferisce, “*tale condizione non è sufficiente ai fini dell’applicazione del beneficio fiscale, essendo comunque necessario che l’incremento di risultato sia verificabile nei confronti della singola*

²²⁵ Punto 2.4, circolare 5/e, cit.

²²⁶ Art. 1, co. 161, legge di Bilancio 2017.

²²⁷ Supra, § 2.

²²⁸ Punto 4.1, circolare 5/e, cit.

²²⁹ Così come indicato dalle istruzioni al modello di Certificazione Unica 2017 (punti 571 e 577) nonché ai modelli di dichiarazione “Redditi 2017” e “730/2017”.

²³⁰ Punto 4.2, circolare 5/e, cit.

azienda che eroga il premio [...]” Analoghe considerazioni valgono anche nell’ambito dei gruppi aziendali, nell’ipotesi in cui la contrattazione collettiva aziendale subordini l’erogazione del premio di risultato al raggiungimento di un obiettivo di gruppo. Affinché il premio possa essere agevolato è necessario, infatti, che l’incremento di produttività, redditività ecc. sia raggiunto dalla singola azienda, non essendo sufficiente il raggiungimento del risultato registrato dal Gruppo stesso²³¹. Unica eccezione ammissibile è l’ipotesi in cui la gestione dei rapporti di lavoro del Gruppo sia centralizzata in capo ad una sola società, escludendo la possibilità di partecipazione di una società non residente in Italia.

Infine, in relazione alla possibilità di usufruire di benefit sostitutivi di premi di risultato erogati mediante voucher, il benefit si considera percepito dal dipendente, assumendo rilevanza reddituale, nel momento in cui tale utilità entra nella disponibilità del lavoratore, a prescindere che il servizio venga fruito in un momento successivo. Allo stesso modo, qualora si attribuisce ai lavoratori un determinato valore di “credito di welfare” da utilizzare immediatamente o in un momento successivo, la rilevanza reddituale emerge al momento della fruizione del benefit o del rimborso.

5. Accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl, Uil.

Con l’intento di ammodernare il sistema delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva, le sigle Cgil, Cisl, Uil e Confindustria hanno stretto un importante accordo interconfederale, al fine di delineare percorsi e linee di indirizzo per una *governance* equilibrata alla contrattazione collettiva e alla bilateralità²³².

In relazione al tema d’interesse, le parti sociali si impegnano ad intervenire sul *welfare* aziendale: le relazioni industriali, infatti, dovranno contribuire alla realizzazione di un “*welfare contrattuale integrato e coordinato*”, ferma restando la salvaguardia della universalità che caratterizza il *welfare* pubblico. Alla base di tale impegno programmatico risiede proprio la difficile tenuta del sistema di *welfare* pubblico, che sta producendo un aumento delle disuguaglianze all’interno della società, modificandone gli equilibri e rallentandone lo sviluppo. Se da una parte le sigle firmatarie ritengono necessario salvaguardare il carattere universale del *welfare* pubblico, dall’altra ritengono che le “*forme di liberalità possano integrare il sistema delle relazioni industriali e del modello contrattuale*”, rappresentando un terreno di crescita del benessere organizzativo e della conciliazione vita-lavoro nel complessivo quadro della produttività e delle condizioni di lavoro.

Invero, l’azione congiunta delle parti sociali risulta urgente in ragione della modalità disomogenea e differenziata con cui il *welfare* contrattuale opera nei vari ambiti di contrattazione collettiva. Per tale ragione, le Parti ritengono necessario fissare, attraverso accordi di livello interconfederale, alcune linee guida per la contrattazione collettiva, al fine di consentire una maggiore universalità delle tutele. Specifico riferimento è dedicato alla previdenza complementare, in ragione della importanza che sta assumendo a seguito delle recenti modifiche normative ispirate al criterio della maggiore flessibilità in entrata e uscita dei fondi pensione, agevolando “*la copertura di un bisogno crescente di protezione sociale*”. Con questo scopo, le Parti avvieranno un confronto con le Istituzioni “*finalizzato a migliorare la fiscalità di vantaggio sulle prestazioni dei fondi pensione e la riduzione della tassazione sui rendimenti, nonché ad ottenere la revisione della disciplina sui benefici fiscali per gli investimenti dei fondi anche nell’economia reale*”.

Infine, le Parti ribadiscono l’importanza di tutelare la centralità della contrattazione collettiva e di rispettare i contenuti obbligatori dei contratti collettivi sulla disciplina della previdenza complementare, frutto di un fondamentale confronto negoziale.

6. La panoramica sull’impiego del Welfare aziendale in Italia a seguito dei recenti interventi legislativi.

Per sondare il successo degli ultimi interventi legislativi in tema di *welfare* aziendale è utile analizzare il Rapporto *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-2017* realizzato da CNEL, ANPAL e INAPP²³³, che fornisce un approfondimento sulle linee di tendenza nella negoziazione di strumenti di *welfare* sulla base di una campionatura delle banche dati disponibili: ciò che emerge è “*l’utilizzo del premio di risultato, il fatto che comincino a essere significativamente presenti, accanto alle big, anche aziende medio/piccole, la tendenza alla personalizzazione degli strumenti grazie al ricorso alla fornitura tramite provider, la elevata frequenza di misure contrattate di conciliazione vita/lavoro*”. Innanzitutto, sulla base di una analisi di oltre 400 contratti collettivi, aziendali e territoriali, si evidenzia l’andamento

²³¹ Punto 4.6, circolare 5/e, cit.

²³² Contenuto e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, Roma, 9 marzo 2018.

²³³ Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-2017, CNEL, ANPAL, INAPP, 6 dicembre 2017. Nel dettaglio, Welfare aziendale, organizzazione del lavoro, flessibilità degli orari, maternità e paternità: un’analisi qualitativa dei contratti, ANPAL Servizi, pag. 85-92.

del *welfare* aziendale contrattato. Entrata in vigore la Legge di stabilità per il 2016, dei 15.139 contratti successivi e ancora attivi, 4.992 prevedono misure di *welfare* aziendale, stimando il coinvolgimento di circa 5 milioni di lavoratori. È inoltre importante sottolineare che la debolezza della contrattazione territoriale è stata in parte sopperita dagli accordi quadro interconfederali al fine di estendere i premi di risultato nelle imprese di più piccola dimensione prive di rappresentanze sindacali. Alla luce dei moduli caricati dalle aziende sulla piattaforma ministeriale, pari a 2.898, si evidenzia il problema della disomogenea distribuzione geografica, concentrata soprattutto al Centro-Nord. Per di più, “[a]ssistiamo anche alla stipula di contratti di rete che, a livello diffuso, mettono a disposizione servizi tradizionalmente gestiti dalla bilateralità per le micro e piccole aziende, soprattutto nel settore dell’artigianato e del commercio”. Un forte riscontro è stato registrato anche in relazione alla volontà del Legislatore di favorire e agevolare l’utilizzo della vasta gamma degli strumenti di *welfare*, abbandonando l’univoco utilizzo dei premi di produttività²³⁴: molte strutturazioni contrattuali, infatti, prevedono la possibilità di convertire, totalmente o parzialmente, il premio di risultato in specifici servizi e interventi di *welfare*, scissi dalla determinazione dello stesso premio, mentre si riscontra un particolare legame tra le misure di *welfare* selezionate e le più trasversali iniziative di conciliazione vita-lavoro. In particolare, nonostante non vi sia grande omogeneità tra gli interventi di *work-life balance*, l’andamento è verso una visione sistematica: “*coniugando il welfare aziendale ai bisogni di lavoratori e lavoratrici (specie rispetto al sostegno dei carichi di cura), integrando il welfare aziendale stesso con provvedimenti migliorativi della normativa contrattuale di livello nazionale (permessi, congedi, aspettative non retribuite, part-time, banca-ore, etc.)*”. Nel dettaglio, alcuni accordi includono soluzioni di organizzazione del lavoro flessibile sul modello del lavoro agile (c.d. *smart working*), generalmente stipulati da aziende di ampie dimensioni e operanti soprattutto nel settore dei servizi. È possibile delineare due tipologie di interventi basati sul lavoro agile: da una parte, la finalità di una maggiore conciliazione vita-lavoro è orientata verso specifici gruppi di lavoratori, quali soprattutto: lavoratrici in gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino; persone con invalidità superiore all’80%; persone che effettuano terapie salvavita; lavoratori che assistono familiari anziani e non autosufficienti o affetti da gravi disabilità e patologie; neo genitori o genitori con un figlio in adozione/affidamento preadottivo. Dall’altra, le iniziative di *smart working*, messe in campo nella logica di revisionare l’intera organizzazione del lavoro, coinvolgendo dunque una platea più ampia di lavoratori, conseguentemente ad una loro adesione volontaria.

²³⁴ Per un approfondimento, 1° Rapporto sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. Anno 2017, cit.

CAPITOLO VI

ALTERNANZA SCUOLA LAVORO E SSL DEGLI AMBIENTI DI LAVORO SCOLASTICI

SOMMARIO: - 1. Premessa; - 2. L'alternanza scuola lavoro e la normativa prevenzionistica; - 3. La sicurezza degli edifici scolastici e la cultura della sicurezza; - 4. Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di sicurezza dei lavoratori e degli ambienti di lavoro scolastici e proposte di legge.

1. Premessa

Il tema dell'alternanza scuola-lavoro è da tempo al centro dell'attenzione, infatti già dal 2015, grazie al **d.lgs. n. 77 del 15 aprile 2005**²³⁵, è stata riconosciuta in Italia la possibilità per i giovani dai 15 ai 18 anni di vivere un'esperienza di lavoro, in alternanza al percorso di studio, in strutture pubbliche e private, disponibili ad accoglierli per un numero di ore definite, e non costituente rapporto individuale di lavoro. Tuttavia, è con la **legge n. 107 del 13 luglio 2015** (c.d. legge sulla "buona scuola")²³⁶ che l'alternanza scuola-lavoro è stata tramutata in obbligo per tutti gli alunni dell'ultimo triennio delle scuole secondarie di secondo grado.

La legge n. 107/2015 ha altresì definito le modalità e gli strumenti per l'avvio e lo svolgimento dell'alternanza scuola-lavoro, senza però prevedere disposizioni specifiche per quanto riguarda l'ambito prevenzionistico. Difatti, lo studente in alternanza scuola-lavoro, in quanto lavoratore ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 81/2008, ha diritto ad una tutela prevenzionistica secondo le disposizioni del Testo Unico SSL.

A definire le modalità di applicazione, agli studenti in regime di alternanza scuola-lavoro, delle disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, di cui al d.lgs. n. 81/2008, è stato il **decreto del 3 novembre 2017 n. 195**²³⁷, con il quale è stata anche definita la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro.

Importanti chiarimenti e indicazioni operative in materia di adempimenti prevenzionistici (formazione, uso dei DPI e sorveglianza sanitaria) erano tuttavia già pervenuti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con una **guida operativa 8 ottobre 2015**; dall'INAIL, con la **circolare n. 44 del 21 novembre 2016**, e dal Ministero dell'Istruzione, con la **circolare del 28 marzo 2017 n. 3355**.

Ad essere di grande attualità è non solo il tema dell'alternanza scuola-lavoro, ed i profili prevenzionistici ad esso attinenti, ma, più in generale, il tema della sicurezza nelle scuole, intesa sia come cultura da innestare nelle future generazioni di lavoratori sia come sicurezza degli edifici scolastici e all'interno di essi. In merito sono stati pubblicati: il **decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2017**, recante l'approvazione di norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche, e il **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2017**, relativo alla realizzazione di nuove strutture scolastiche nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'INAIL.

La sicurezza in ambito scolastico continua inoltre ad essere protagonista di numerose sentenze giurisprudenziali, in cui si evince un prevalente orientamento volto a riconoscere la titolarità delle responsabilità sia ai dirigenti degli Enti locali proprietari degli edifici, sia ai dirigenti delle istituzioni scolastiche.

In tema di responsabilità prevenzionistiche nelle istituzioni scolastiche, vanno altresì segnalati tre interessanti disegni di legge che prevedono significativi cambiamenti in ordine al ruolo dei datori di lavoro nella scuola, con conseguenti modifiche al d.lgs. n. 81/2008. Ovvero il **DDL n. 3830**, presentato in data **13 maggio 2016** dall'Onorevole Serena Pellegrino, di modifica all'articolo 18 del d.lgs. n. 81/2008, e concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro; il **DDL n. 3963** presentato in data **5 luglio 2016** dall'Onorevole Mara Carocci, recante modifiche al d.lgs. n. 81/2008, in materia di sicurezza degli edifici scolastici; e il **DDL n. 2449** presentato al Senato il 23 giugno 2016, a cura della senatrice Laura Fasiolo, di modifica del d.lgs. n. 81/2008, in materia di sicurezza degli edifici scolastici.

²³⁵ Decreto legislativo 15 aprile 2005 n. 77 - Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della L. 28 marzo 2003, n. 53. Pubblicato nella G.U. del 5 maggio 2005 n. 103.

²³⁶ Legge del 13 luglio 2015, n. 107 - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti. Pubblicata nella G.U. del 15 luglio 2015 n. 162.

²³⁷ Decreto 3 novembre 2017 n. 195 - Regolamento recante la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro e le modalità di applicazione della normativa per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro agli studenti in regime di alternanza scuola-lavoro. Pubblicato in G.U. n. 297 del 21 dicembre 2017.

2. L'alternanza scuola lavoro e la normativa prevenzionistica.

L'alternanza scuola-lavoro è una metodologia didattica che consente agli studenti, che frequentano gli istituti di istruzione superiore, di svolgere una parte del proprio percorso formativo presso un'impresa o un ente, per assicurare loro, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro. L'alternanza entra a tutti gli effetti nel curriculum personalizzato dello studente e, più in generale, della scuola che, attraverso le proprie scelte e le forme di collaborazione sviluppate con il territorio, esprime e valorizza la propria autonomia didattica e organizzativa.

Rispetto alle attività di *stage* o di tirocinio, l'alternanza scuola-lavoro si caratterizza come un percorso più strutturato, basato sull'obbligatorietà all'interno dell'ultimo triennio di scuola secondaria superiore, con un monte ore diverso secondo la tipologia di scuola. Si differenzia invece dall'apprendistato, perché quest'ultimo è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani, regolato da precisi obblighi tra le parti, che discendono sia dalla legislazione nazionale e regionale in materia, sia dalle contrattazioni di settore, che definiscono aspetti specifici.

Ad introdurre in Italia la normativa sull'alternanza scuola-lavoro, è stato il d.lgs. n. 77 del 15 aprile 2005, emanato ai sensi dell'articolo 4 della legge delega n. 53 del 28 marzo 2003.

Nello specifico, il d.lgs. n. 77/2005 ha riconosciuto la possibilità di far partecipare i giovani dai 15 ai 18 anni ad un'esperienza di lavoro, in alternanza al percorso di studio, in strutture pubbliche o private, disponibili ad accoglierli, per un numero di ore definite e non costituente rapporto individuale di lavoro.

Successivamente, l'alternanza scuola-lavoro è stata inserita nel più ampio progetto denominato "Buona scuola" e regolamentata dalla legge n. 107 del 13 luglio 2015. Infatti, la legge n. 107/2015 - all'art. 1, dal comma 33 al comma 43 - ha introdotto e disciplinato l'obbligo di alternanza scuola-lavoro per tutti gli alunni nell'ultimo triennio delle scuole secondarie di secondo grado.

I percorsi in alternanza sono progettati, attuati, verificati e valutati sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, sulla base di apposite convenzioni con le imprese, o con le rispettive associazioni di rappresentanza, o con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con gli enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di apprendimento in situazione lavorativa, che non costituiscono rapporto individuale di lavoro²³⁸.

A norma del comma 33, dell'articolo 1, della legge n. 107/2015 i percorsi di alternanza scuola-lavoro sono attuati, negli istituti tecnici e professionali, per una durata complessiva - nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi - di almeno 400 ore e, nei licei, per una durata complessiva di almeno 200 ore nel triennio, e possono essere organizzati, in tutto o in parte, nell'ambito dell'orario annuale dei piani di studio oppure nei periodi di sospensione delle attività didattiche, anche all'estero.

Con specifico riguardo ai profili di tutela della salute e sicurezza, oggetto di specifica attenzione nel presente contesto d'analisi, la legge n. 107/2015 non prevede disposizioni specifiche, se non il rinvio a quanto disposto dal Testo Unico in materia di formazione. Infatti, a norma del comma 38 dell'articolo 1 del provvedimento in commento, le scuole secondarie di secondo grado devono svolgere attività di formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, mediante l'organizzazione di corsi rivolti agli studenti inseriti nei percorsi di alternanza scuola-lavoro, effettuati secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 81/2008. Inoltre al comma 159, dell'articolo 1, della legge n. 107/2015 è stata istituita una Giornata nazionale per la sicurezza nelle scuole.

È allo stesso d.lgs. n. 81/2008 che si deve dunque la corretta individuazione dello *status* dello studente in alternanza scuola-lavoro dal punto di vista prevenzionistico. Difatti, il Legislatore ha equiparato lo *status* di studente in alternanza scuola-lavoro con quello di lavoratore in senso prevenzionistico, attraverso l'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2008, a norma del quale "il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro". Conseguentemente, per lo studente che partecipa a percorsi di alternanza scuola-lavoro trova applicazione la tutela prevenzionistica del Testo Unico SSL.

Quanto detto ha trovato piena conferma nel decreto del 3 novembre 2017 n. 195, con cui è stata definita la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro, allo scopo di dare ai medesimi studenti l'opportunità di conoscere ambiti professionali, contesti lavorativi e della ricerca, utili a conseguire e integrare le competenze curriculari,

²³⁸ Articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 77/2005.

al fine di motivarli e orientarli a scelte consapevoli, nella prospettiva della prosecuzione degli studi o dell'ingresso nel mondo del lavoro. Il provvedimento ha altresì definito le modalità di applicazione, agli studenti in regime di alternanza scuola-lavoro, delle disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008.

Nel dettaglio, il decreto n. 195/2017, all'articolo 3, ha dettagliato le modalità di svolgimento dell'alternanza, dedicando invece l'articolo 4 all'elencazione dei diritti e dei doveri degli studenti, annoverando al comma 10, tra gli obblighi a cui sono tenuti gli studenti e le studentesse durante il percorso di alternanza scuola-lavoro, il rispetto delle norme in materia di igiene, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Invece, le disposizioni in materia di salute e la sicurezza degli studenti sono state riportate nell'articolo 5, nel quale *in primis* è stato sancito che gli studenti impegnati nei percorsi in regime di alternanza ricevono preventivamente dall'istituzione scolastica una formazione generale in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro ai sensi dell'articolo 37, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 81/2008, come disciplinata dall'Accordo Stato Regioni del 21 dicembre 2011. Tale formazione deve essere certificata e riconosciuta a tutti gli effetti, ed integrata con la formazione specifica che gli studenti devono ricevere all'ingresso nella struttura ospitante. È stata tuttavia fatta salva la possibilità di regolare - nella convenzione tra l'istituzione scolastica e la struttura ospitante - il soggetto a carico del quale gravano gli eventuali oneri conseguenti. Dunque, mentre sull'istituto scolastico di appartenenza dello studente grava l'onere della formazione prevenzionistica generale (4 ore), alle strutture ospitanti - che conoscono i rischi riferiti alle mansioni e ai possibili danni e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e protezione caratteristiche del settore o comparto di appartenenza - spetta l'erogazione della formazione specifica di durata variabile, in funzione del settore di attività svolta dalla struttura ospitante e del relativo profilo di rischio.

Qualora la struttura ospitante non sia in grado di assicurare la formazione specifica, potrà delegare la scuola ad impartirla in relazione alla valutazione dei rischi a cui è sottoposto lo studente in alternanza rispetto ai compiti assegnati, alle macchine e attrezzature da utilizzare, ai tempi di esposizione previsti, ai dispositivi di protezione individuale forniti. Gli accordi sono definiti nell'ambito della Convenzione sottoscritta tra scuola e struttura ospitante, nella quale sono dettate le disposizioni sul soggetto a carico del quale rimane l'onere della formazione.

È stato anche precisato che è di competenza dei dirigenti scolastici delle scuole secondarie di secondo grado l'organizzazione di corsi di formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, rivolti agli studenti inseriti nei percorsi di alternanza e svolti secondo quanto disposto dal Testo Unico SSL.

Sempre in tema di formazione, è stato puntualizzato²³⁹ che, al fine di ridurre gli oneri a carico della struttura ospitante nell'erogazione della formazione, possono essere:

- A) Stipulati dagli uffici scolastici regionali appositi accordi territoriali con i soggetti e gli enti competenti ad erogare tale formazione, tra i quali l'INAIL e gli organismi paritetici previsti nell'accordo Stato-regioni del 21 dicembre 2011, n. 211;
- B) Svolti percorsi formativi in modalità *e-learning*, anche in convenzione con le piattaforme pubbliche esistenti riguardanti la formazione, come previsto dall'accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011, n. 221, e dall'accordo Stato-Regioni del 7 luglio 2016 n. 128;
- C) Promosse forme più idonee di collaborazione, integrazione e compartecipazione finanziaria da determinarsi in sede di convenzione.

Al fine di garantire invece un'adeguata tutela della salute e della sicurezza degli studenti, è stato inoltre stabilito²⁴⁰ che il numero di studenti ammessi in una struttura debba essere determinato in funzione delle effettive capacità strutturali, tecnologiche ed organizzative della struttura ospitante, nonché in ragione della tipologia di rischio cui appartiene la medesima struttura ospitante con riferimento all'accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011 n. 221, in una proporzione numerica studenti/*tutor* della struttura ospitante, non superiore al rapporto di 5 a 1 per attività a rischio alto, non superiore al rapporto di 8 a 1 per attività a rischio medio, non superiore al rapporto di 12 a 1 per attività a rischio basso.

Agli studenti in regime di alternanza è stata altresì garantita la sorveglianza sanitaria²⁴¹ nei casi previsti dalla normativa vigente, a cura delle aziende sanitarie locali, facendo tuttavia salva la possibilità di regolare, nella convenzione tra queste ultime e l'istituzione scolastica, il soggetto a carico del quale gravano gli eventuali oneri ad essa conseguenti. Le disposizioni prevenzionistiche del decreto in commento si concludono con l'attribuzione all'istituzione scolastica dell'onere di assicurare gli studenti impegnati nelle attività di alternanza²⁴², contro gli infortuni sul lavoro e le malattie

²³⁹ Al comma 3, dell'articolo 5, del decreto n. 195/2017.

²⁴⁰ Al comma 4, articolo 5, del decreto n. 195/2017.

²⁴¹ Di cui all'articolo 41 del d.lgs. n. 81/2008.

²⁴² In presenza dei requisiti oggettivi e soggettivi, rispettivamente previsti dagli articoli 1 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno

professionali e per la responsabilità civile verso terzi. Le coperture assicurative devono riguardare anche attività eventualmente svolte dagli studenti al di fuori della sede operativa della struttura ospitante, purché ricomprese nel progetto formativo dell'alternanza.

Infine, con il decreto n. 195/2017 è stata istituita - presso ciascun ufficio scolastico regionale - la Commissione Territoriale per l'alternanza scuola-lavoro, con lo scopo di garantire il rispetto delle disposizioni dello stesso provvedimento sul territorio regionale.

È opportuno segnalare che il MIUR ha inoltre creato recentemente – oltre la già analizzata Carta dei diritti e dei doveri delle studentesse e degli studenti in alternanza - una serie di strumenti per migliorare e garantire una sempre maggiore qualità dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, ovvero:

- La piattaforma *online* per l'alternanza, per semplificare la gestione quotidiana, il monitoraggio e la valutazione dell'alternanza da parte di studentesse e studenti, scuole e strutture ospitanti. Uno spazio dove studentesse e studenti potranno seguire un corso *online* di formazione sulla sicurezza sui luoghi di lavoro realizzato con INAIL. Sarà presto disponibile anche il modulo di formazione obbligatoria sui diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, predisposto dal MIUR in collaborazione con il Ministero del Lavoro;
- Il *bottono rosso*, una funzione importante della piattaforma dell'alternanza, che permette a studentesse e studenti di segnalare le criticità che impediscono il corretto svolgimento dei percorsi;
- La *task force* nazionale per l'alternanza, composta da 110 docenti per gestire e risolvere le segnalazioni di studentesse e studenti arrivate attraverso il bottone rosso;
- I 1000 *tutor* ANPAL, che sostengono le scuole nella costruzione di reti territoriali per l'alternanza;
- Il patto di integrità che devono sottoscrivere le strutture ospitanti per poter attivare le convenzioni con le scuole, garantendo il rispetto della normativa fiscale e anticorruzione;
- Il rafforzamento della formazione per le docenti e i docenti che svolgono le funzioni di *tutor* dedicati all'alternanza, perché offrano percorsi e assistenza sempre migliori a studentesse e studenti;
- Un Osservatorio Nazionale per l'alternanza scuola-lavoro di qualità, istituito presso il MIUR con il compito di monitorare l'evoluzione qualitativa dei percorsi di alternanza.

È altresì stato attivato anche il nuovo sito dell'alternanza, www.alternanza.miur.gov.it, con più informazioni, strumenti e buone pratiche a disposizione di scuole, studentesse e studenti, famiglie, strutture ospitanti.

Determinanti indicazioni operative e chiarimenti sugli adempimenti prevenzionistici nei percorsi di alternanza scuola-lavoro - soprattutto in materia di formazione, sorveglianza sanitaria e uso dei DPI - sono stati forniti *in primis* dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con una guida operativa 8 ottobre 2015, e successivamente dall'INAIL, con la circolare n. 44 del 21 novembre 2016, nonché dal Ministero dell'Istruzione, con la circolare del 28 marzo 2017 n. 3355.

Nel dettaglio, nella citata guida operativa del MIUR, in più parti viene fatto esplicito riferimento alla normativa antinfortunistica, anticipando quasi totalmente quanto disciplinato dal citato decreto n. 195/2017. Nello specifico, in riferimento alla formazione al punto 7, tra le condizioni di svolgimento del percorso formativo che devono risultare dalla convenzione, sono state annoverate le informazioni e la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con la precisazione che l'istituto scolastico deve specificare le attività già svolte dagli studenti che partecipano alle attività di alternanza e allegare i relativi attestati riportanti i dettagli dei contenuti trattati, al fine di poter individuare le modalità e i tempi della formazione integrativa da erogare da parte della struttura ospitante, secondo lo specifico profilo di rischio.

Tra l'altro il MIUR, nella guida in parola, ha evidenziato che risultano fondamentali, per lo sgravio degli impegni a carico delle istituzioni scolastiche, le collaborazioni che le stesse riusciranno ad attivare con accordi territoriali presso gli enti preposti per competenza, in modo tale da garantire la sorveglianza sanitaria, qualora necessaria, di cui all'articolo 41 del d.lgs. n. 81/2008; assicurare contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali gli studenti impegnati; stipulare un'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi.

Nella guida del MIUR²⁴³, in riferimento agli obblighi degli studenti in alternanza scuola-lavoro, è stato altresì evidenziato che la convenzione deve presentare, solitamente in calce o con specifico allegato, il patto formativo: un documento con cui lo studente (identificato per nome, cognome, data di nascita, codice fiscale, classe di appartenenza) si impegna,

1965, n. 1124.

²⁴³ Al punto 7.

tra l'altro, a rispettare determinati obblighi in alternanza, tra cui l'osservanza delle norme aziendali di orari, di igiene, sicurezza e salute, riservatezza relativamente ai dati acquisiti in azienda. Mentre, in riferimento alle figure del *tutor* interno e di quello esterno, è stato precisato²⁴⁴ che, durante l'attività di alternanza, il rapporto numerico fra *tutor* e allievi deve essere adeguato a garantire un efficace supporto ai giovani nello svolgimento delle attività di alternanza, oltre che un accettabile livello di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Nel documento è stato precisato anche che l'istituzione scolastica è tenuta a verificare le condizioni di sicurezza connesse all'organizzazione dell'alternanza scuola lavoro, e ad assicurare le relative misure di prevenzione e di gestione, garantendo i presupposti perché gli studenti siano il più possibile tutelati, sul versante oggettivo, attraverso la selezione di strutture ospitanti sicure, e sul versante soggettivo, tramite l'informazione degli allievi. Rinviando, per l'individuazione degli adempimenti, al manuale *Gestione del sistema sicurezza e cultura della prevenzione nella scuola*, edizione 2013, a cura dell'INAIL e del MIUR.

La guida del MIUR ha fornito infine chiarimenti in materia di sorveglianza sanitaria, anticipando nuovamente quanto disposto in materia dal decreto n. 195/2017.

Importanti istruzioni operative sono state fornite direttamente dall'INAIL, con la circolare n. 44 del 24 novembre 2016, in merito al regime assicurativo e alla trattazione dei casi di infortunio occorsi agli studenti impegnati in attività di alternanza scuola-lavoro.

Nella circolare in parola, l'INAIL ha ribadito innanzitutto che in generale (in presenza dei requisiti oggettivo e soggettivo previsti dall'art. 1, n. 28 e dall'art. 4, n. 5 del DPR n. 1124/1965), gli studenti delle scuole o istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, comprese le Università, sono assicurati obbligatoriamente presso l'INAIL contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, precisando tuttavia che gli studenti sono assicurati soltanto se svolgono: esperienze tecnico-scientifiche, esercitazioni pratiche e di lavoro; attività di educazione fisica nella scuola secondaria; attività di scienze motorie e sportive, nonché attività di alfabetizzazione informatica e di apprendimento di lingue straniere con l'ausilio di laboratori nella scuola primaria e secondaria; viaggi di integrazione della preparazione di indirizzo. Resta, inoltre, escluso dalla tutela l'infortunio *in itinere* occorso nel normale tragitto di andata e ritorno dal luogo di abitazione alla sede della scuola presso cui lo studente è iscritto.

Con specifico riferimento agli studenti della scuola secondaria impegnati in ambito scolastico nei percorsi di alternanza scuola-lavoro, l'INAIL ha chiarito che costoro ricevono la copertura assicurativa anche per i rischi legati a tale attività. Tale copertura antinfortunistica viene attuata mediante la gestione per conto dello Stato, per gli studenti delle scuole statali, mentre per gli studenti delle scuole non statali mediante il versamento di un premio speciale unitario tramite l'apposito servizio *on-line*.

Con riferimento all'indennizzabilità degli eventi occorsi agli studenti impegnati in attività di alternanza scuola-lavoro, nella circolare n. 44/2016 è stata fatta una distinzione tra eventi verificatisi nell'ambito scolastico vero e proprio ed eventi occorsi durante i periodi di apprendimento, mediante esperienze di lavoro, nel corso dello svolgimento delle specifiche attività previste dal progetto di alternanza scuola-lavoro. Per quanto riguarda i primi, trovano conferma le sopra menzionate regole generali. Per quanto concerne invece gli eventi occorsi durante i percorsi di alternanza scuola lavoro mediante esperienze di lavoro l'INAIL ha sottolineato che, pur non dando luogo alla costituzione di rapporti di lavoro, l'attività svolta dagli studenti, in tale ambito, è sostanzialmente assimilata a quella dei lavoratori presenti in azienda, in quanto sono esposti ai medesimi rischi lavorativi che incombono su tutti i soggetti presenti in quest'ultima. Dunque, tutti gli infortuni occorsi in ambiente di lavoro sono indennizzabili.

È stato altresì precisato che per ambiente di lavoro si intende non solo lo stabilimento aziendale, bensì anche un eventuale cantiere all'aperto o un luogo pubblico, purché in essi si svolga un progetto di alternanza scuola-lavoro, e l'attività ivi svolta presenti le caratteristiche oggettive elencate dall'art. 1, n. 28 del DPR 1124/1965.

Sono indennizzati anche gli infortuni occorsi durante il tragitto tra la scuola presso cui è iscritto lo studente e il luogo in cui si svolge l'esperienza di lavoro, mentre non è indennizzato l'infortunio *in itinere* che accada nel percorso dall'abitazione dello studente alla struttura ospitante cui si svolge l'esperienza lavorativa e viceversa.

Nella circolare n. 44/2016, l'INAIL conclude dando indicazioni operative sulle modalità di effettuazione della denuncia in caso di infortunio. Precisamente, è stato puntualizzato che l'obbligo di effettuare le denunce di infortunio sul lavoro e di malattia professionale degli studenti impegnati in progetti di alternanza scuola-lavoro ricade sul dirigente scolastico, salvo che sia diversamente stabilito in ambito convenzionale. Quindi, lo studente assicurato è tenuto a comunicare l'infortunio occorsogli – o a denunciare la malattia professionale – al dirigente scolastico. Nel caso in cui invece ne dia

²⁴⁴ Al punto 8.

notizia esclusivamente al soggetto ospitante, quest'ultimo dovrà notificare al dirigente scolastico l'evento occorso allo studente, consentendogli in tal modo di effettuare le relative denunce entro i termini di legge.

Anche nella circolare in esame, per quanto concerne la tutela della salute e della sicurezza degli studenti, è stato fatto esplicito rinvio alle disposizioni del Testo Unico SSL.

Sembra opportuno evidenziare che l'INAIL, con la **circolare n. 41 del 3 ottobre 2017**, è anche intervenuta in merito alla misura sperimentale che, per gli anni 2016 e 2017, ha previsto l'applicazione di un premio speciale unitario per la copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in generale, per tutti gli allievi iscritti ai corsi ordinamentali di istruzione e formazione professionale, curati dalle istituzioni formative e dagli istituti scolastici paritari, accreditati dalle Regioni per l'erogazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale.

Nel dettaglio l'articolo 32, comma 8, del d.lgs. n. 150/2015 ha previsto, in via sperimentale e limitatamente agli anni 2016 e 2017, l'applicazione di un premio speciale unitario²⁴⁵ per la copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali degli allievi iscritti ai corsi ordinamentali di istruzione e formazione professionale curati dalle istituzioni formative e dagli istituti scolastici paritari, accreditati dalle Regioni per l'erogazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale. Essendo il periodo di applicazione sperimentale terminato con l'anno formativo 2016-2017, con la circolare n. 41 l'INAIL ha fornito le istruzioni sulle modalità di assicurazione degli allievi iscritti ai predetti corsi a partire dall'anno formativo 2017-2018, ovvero le modalità in vigore prima della sperimentazione. Pertanto, a partire dall'anno formativo 2017-2018, i premi assicurativi dovuti per gli allievi dalle istituzioni formative e dagli istituti scolastici paritari sono stati determinati ai sensi dell'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124. L'attività formativa in genere è stata classificata alla voce di tariffa 0611 della gestione di riferimento e, qualora il percorso formativo abbia previsto anche la partecipazione alle lavorazioni svolte all'esterno in azienda, sono state applicate le voci di tariffa della lavorazione effettivamente svolta, previa presentazione di apposita denuncia telematica di variazione, qualora il rischio assicurato non sia stato presente nella posizione assicurativa territoriale interessata.

Tornando agli aspetti prevenzionistici dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, in risposta ai più ricorrenti quesiti formulati dalle scuole, dalle famiglie, e dai soggetti che intendono ospitare gli studenti coinvolti nelle esperienze di alternanza scuola-lavoro, il MIUR ha fornito ulteriori chiarimenti interpretativi con la lettera circolare del 28 marzo 2017 n. 3355.

Nella citata circolare, il MIUR ha ripreso quanto chiarito nella guida operativa del 2015, precisando al contempo altri aspetti rilevanti anche in materia prevenzionistica. In tal senso, ad esempio è stato puntualmente indicato come doveva essere organizzato il percorso alternanza scuola-lavoro per gli studenti che abbiano ripetuto il quarto anno nell'A.S. 2016/2017, in cui l'alternanza scuola lavoro è diventata attività curricolare anche per le classi quarte. Infatti, in relazione agli studenti che si sono trovati a frequentare il quarto anno insieme ad un gruppo-classe che durante il terzo anno abbia svolto attività di alternanza scuola lavoro per un certo numero di ore, nella circolare n. 3355 è stato attribuito al Consiglio di classe il compito di inserirli nel nuovo gruppo-classe, con idonee iniziative di sostegno didattico, e stabilendo se far partecipare, ed in quale misura, ogni studente ripetente, durante il quarto anno, ad attività di alternanza scuola lavoro per un numero di ore aggiuntivo rispetto al resto della classe, per acquisire, ad esempio, quelle competenze di base, ovvero specifiche o trasversali, utili ai fini del riallineamento a quelle già acquisite dal resto del gruppo-classe di attuale appartenenza. Nello stesso senso, nel caso in cui gli studenti ripetenti non abbiano partecipato alla formazione sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che il resto della classe ha svolto durante il terzo anno, nella circolare n. 3355 è stato precisato che rientra sempre nei compiti del Consiglio di classe deliberare la partecipazione dello studente a tale formazione, contabilizzando, nel quarto anno, un numero di ore di alternanza individuale superiore a quello del gruppo-classe di appartenenza. Analoga soluzione è stata prospettata ed adottata per gli studenti che, nell'A.S. 2017/2018, si siano trovati a ripetere la quinta classe.

Mentre, per gli studenti che hanno ripetuto nell'A.A. 2016/2017 la classe terza, pur avendo partecipato durante l'anno precedente ad attività di alternanza scuola lavoro per un certo numero di ore, nella circolare in commento è stato chiarito che erano tenuti a svolgere di nuovo l'intero percorso di alternanza scuola lavoro, trattandosi di attività ordinamentale che coinvolge l'intero curriculum e, quindi, segue la programmazione annuale delle attività stabilite dal Consiglio di classe. Tuttavia, sono state riconosciute, entro i limiti previsti dalle rispettive norme di riferimento, l'acquisizione di certificazioni con una validità permanente o pluriennale, come, ad esempio, la formazione di base o specifica sulla salute e sicurezza in ambienti di lavoro.

²⁴⁵ Ai sensi dell'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965 n. 1124.

Chiarita, altresì la posizione degli studenti minorenni frequentanti attività di alternanza scuola lavoro ai fini del tempo massimo di presenza in attiva sui luoghi di lavoro, della sorveglianza sanitaria obbligatoria e della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Difatti, nella circolare in parola, è stato ripreso l'art. 2 del d. lgs. 81/2008, che definisce lavoratore, anche ai fini della sorveglianza sanitaria ogni *“persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione, [...]”* equiparando esplicitamente al lavoratore così definito il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e di percorsi di alternanza scuola-lavoro. Tuttavia, è stato puntualizzato che l'accoglimento degli studenti minorenni, per i periodi di apprendimento in situazione lavorativa, non fa acquisire agli stessi la qualifica di lavoratore minore²⁴⁶, e che, in ogni caso, gli studenti in alternanza scuola lavoro non possono essere impegnati nelle fasce notturne.

Importanti chiarimenti anche in tema di dispositivi di protezione individuali (DPI). Nel dettaglio, è stato sottolineato che l'obbligo di dotare gli studenti in alternanza scuola lavoro di dispositivi di protezione individuale ricade sulla struttura ospitante. Resta salva la possibilità di concordare nella Convenzione il soggetto a carico del quale rimane l'onere economico della relativa spesa.

Infine, nella circolare n. 3355 è stata chiarita la copertura assicurativa degli studenti in alternanza scuola lavoro e quale sia il soggetto su cui ricade l'onere della stessa. È stato infatti precisato che la copertura assicurativa degli studenti in alternanza scuola lavoro si distingue in copertura antinfortunistica e copertura contro la Responsabilità Civile. Per la prima, è stato rinviato ai chiarimenti forniti dalla su commentata circolare dell'INAIL n. 44 del 21 novembre 2016, sul meccanismo assicurativo. Per la copertura contro la Responsabilità Civile degli studenti in alternanza scuola lavoro, è stato invece puntualizzato che la scuola deve assolvere al compito di stipulare una polizza assicurativa a suo carico. In tutti i casi i costi di assicurazione ricadono sulle scuole e non sulla struttura ospitante.

In conclusione, alla luce dei su esposti dettati normativi e indicazioni operative, si può affermare che durante i percorsi di alternanza scuola-lavoro il dirigente scolastico/datore di lavoro ha l'obbligo di: formare gli studenti con un corso sulla sicurezza a carattere generale (4 ore); garantire la sorveglianza sanitaria ove necessario, di cui all'articolo 41 del d.lgs. 81/2008; assicurare presso l'INAIL gli studenti contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; stipulare un'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi; designare un *tutor* interno che sia adeguatamente formato in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Mentre la struttura ospitante deve: integrare la formazione generale già erogata dalla scuola con una formazione specifica, informando l'allievo sui rischi generali e specifici dell'azienda, riferiti alla mansione a cui sarà adibito, nonché sulle misure di prevenzione ed emergenza in atto (salvo diverso accordo); mettere a disposizione dello studente adeguati DPI se necessari alla mansione svolta; individuare un *tutor* aziendale con competenze anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

3. La sicurezza degli edifici scolastici e la cultura della sicurezza

Il tema della sicurezza nelle scuole, intesa come sicurezza degli edifici scolastici, all'interno degli stessi e come cultura da innestare nelle future generazioni di lavoratori, è da sempre oggetto di grande interesse. Anche se, si rammenta, tra i provvedimenti di attuazione emanati ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 81/2008²⁴⁷ ad oggi non sono annoverabili quelli relativi agli istituti scolastici²⁴⁸.

Tuttavia, proprio al fine di diffondere la cultura della prevenzione e della gestione dei rischi in ambiente scolastico, con l'articolo 1, comma 159, della legge n. 107/2015 (c.d. Buona Scuola), è stata istituita la Giornata nazionale per la sicurezza nelle scuole, fissata²⁴⁹ al 22 novembre di ogni anno, in memoria del tragico evento avvenuto nella città di Rivoli presso il liceo scientifico statale Darwin il 22 novembre 2008, ma anche per ricordare tutte le vittime della scuola. L'iniziativa è promossa in tutte le scuole, in collaborazione con la Struttura di missione per l'edilizia scolastica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con tutti gli enti aderenti e con Cittadinanzattiva, Legambiente, Fondazione Benvenuti in Italia – Fondo Vito Scafidi, Associazione Vittime della scuola, ANMIL, Save the Children e Croce Rossa.

²⁴⁶ Di cui alla legge n. 977/67 e successive modifiche.

²⁴⁷ L'articolo 3 del d.lgs. n. 81/2008 ha disposto che per specifici organismi ed enti, tra i quali appunto gli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, le disposizioni del medesimo d.lgs. debbano essere applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative, la cui individuazione era demandata a specifici decreti interministeriali (da adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 81/2008).

²⁴⁸ Cfr. § 2, capitolo III

²⁴⁹ Con il decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) del 27 novembre 2015 n. 914.

Nel corso della giornata, vengono organizzati una serie di eventi finalizzati alla diffusione della cultura della sicurezza e alla gestione e prevenzione dei rischi.

La sicurezza negli ambienti scolastici dipende *in primis* da edifici che rispettino requisiti strutturali ed impiantistici sicuri; da arredi e attrezzature scolastiche conformi alle norme tecniche UNI, che definiscono i requisiti di sicurezza di sedie, banchi, cattedre e lavagne, e i livelli di illuminazione dei locali; nonché, dal coordinamento di soggetti che, a vario titolo, si impegnano a garantire le migliori condizioni di lavoro sotto il profilo della sicurezza.

La legge affida la competenza della realizzazione e della manutenzione straordinaria e ordinaria, in materia di edilizia scolastica, all'Ente locale, proprietario degli immobili, mentre il dirigente scolastico ha l'obbligo di richiedere gli interventi necessari all'Ente locale competente.

In tal senso l'art.18 comma 3 del d.lgs. n. 81/2008, dispone che *“gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare, ai sensi del presente decreto legislativo, la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tale caso gli obblighi previsti dal presente decreto legislativo, relativamente ai predetti interventi, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico”*.

Nello specifico, per le scuole dell'infanzia, e per le primarie e secondarie di primo grado, l'Ente locale competente è il Comune; per le scuole secondarie di secondo grado e per gli istituti artistici, l'Ente competente è la Provincia. Dunque, i Comuni e le province hanno l'obbligo di occuparsi della manutenzione ordinaria degli edifici scolastici, di effettuare i lavori edili di una certa importanza, gli interventi strutturali e gli adeguamenti degli impianti elettrici, termici, etc., nonché di rilasciare le certificazioni di idoneità, agibilità e conformità.

In merito invece al dirigente scolastico, sotto il profilo prevenzionistico, esso è da considerare il datore di lavoro del comparto scuola. Egli è, pertanto, chiamato ad occuparsi della struttura organizzativa della scuola, definendo i ruoli e, di conseguenza, i soggetti a cui attribuirli, in base al possesso di adeguate competenze e poteri. Infatti, nell'istituzione scolastica, il dirigente scolastico/datore di lavoro deve organizzare il servizio di prevenzione e protezione composto dagli addetti (ASPP) e da uno o più responsabili (RSPP), in relazione alle dimensioni della scuola e all'organizzazione del lavoro. Deve altresì predisporre il documento valutazione rischi (DVR) della scuola, in collaborazione con il RSPP, il Medico competente e con il rappresentante dei lavoratori della sicurezza (RLS).

Il DVR – redatto a seguito della valutazione dei rischi – deve indicare le fonti di pericolo e i rischi presenti nella scuola, quali sono i soggetti preposti al controllo ed intervento e quali sono le misure che saranno adottare per migliorare nel tempo la sicurezza dell'istituto. Il Dirigente deve inoltre predisporre il Piano di emergenza, che ha lo scopo di informare tutto il personale, docenti e non, e gli studenti, circa il comportamento da tenere nel caso di una emergenza che comporti un allontanamento rapido dall'edificio scolastico.

Proprio in tema di gestione dell'emergenze, nella G.U. n. 197 del 24 agosto 2017 è stato pubblicato il **decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2017**²⁵⁰, recante l'approvazione di norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 8 marzo 2006 n. 139.

Nel dettaglio, le norme tecniche approvate si possono applicare alle attività scolastiche, di cui all'allegato I del D.P.R. n. 151/2011, ivi individuate con il numero 67, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto in oggetto, ovvero a quelle di nuova realizzazione, ad esclusione degli asili nido. Dunque, le norme tecniche in commento trovano applicazione nelle scuole esistenti e di nuova costruzione, di ogni tipologia, ordine e grado, con più di 100 persone presenti, compresi collegi e accademie, ad esclusione degli asili nido.

Le norme tecniche in parola si possono altresì applicare alle attività scolastiche in alternativa alle specifiche disposizioni di prevenzione incendi di cui al decreto del Ministro dell'interno del 26 agosto 1992. Pertanto, il decreto del 1992 rimane in vigore, ma il **professionista**, nel delineare una strategia antincendio disegnata sulla specifica realtà nella quale si trova ad operare, può adesso scegliere, a parità di sicurezza, tra le nuove regole tecniche e la normativa del 1992.

D'altra parte, nel decreto del 24 agosto 2017, lo stesso Legislatore ha previsto che entro il 31 dicembre 2019 verrà verificata - dal Ministero dell'interno d'intesa con il MIUR - l'esclusiva applicazione delle regole tecniche, di cui al decreto del 24 agosto 2017, in sostituzione delle norme di prevenzione incendi per le attività scolastiche precedentemente previste nel decreto del 26 agosto 1992, per valutare l'eventuale abrogazione di quest'ultimo attraverso un decreto del MIUR.

Con il decreto del 24 agosto 2017 sono state altresì apportate modifiche al decreto del Ministro dell'interno del 3

²⁵⁰ Decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2017 - Approvazione di norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche, ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139

agosto 2015²⁵¹ (c.d. Codice Antincendio). Nello specifico, all'allegato 1 del citato decreto, nella sezione V (Regole tecniche verticali) è stato aggiunto il capitolo V.7, rubricato *Attività scolastiche*, contenente le nuove norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche. È stata anche aggiunta all'articolo 1, comma 2 del citato decreto la seguente lettera q) *“decreto del Ministro dell'interno 26 agosto 1992 recante norme di prevenzione incendi nell'edilizia scolastica, e successive modificazioni”*.

Infine, è stato disposto l'aggiornamento del contenuto dell'art. 2 comma 1, attraverso l'inserimento delle parole *“67, ad esclusione degli asili nido”*. Conseguentemente, adesso a norma dell'articolo 2 comma 1 del Codice antincendio *“Le norme tecniche di cui all'articolo 1 si possono applicare alla progettazione, alla realizzazione e all'esercizio delle attività di cui all'allegato I del decreto del Presidente della Repubblica 1 agosto 2011, n. 151, individuate con i numeri: 9; 14; da 27 a 40; da 42 a 47; da 50 a 54; 56; 57; 63; 64; 66, ad esclusione delle strutture turistico - ricettive nell'aria aperta e dei rifugi alpini, ad esclusione degli asili nido (...)”*.

Collegate al tema della gestione delle emergenze e prevenzione incendi sono le tecniche di primo soccorso a scuola. A riguardo, il 7 novembre 2017, in attuazione al comma 10 dell'articolo 1 della legge 107 del 2015 (c.d. Buona Scuola), sono stati presentati il progetto *Primo soccorso a scuola* - realizzato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dal Ministero della Salute, in collaborazione con il SIS 118 (Società italiana sistema 118) - e le **linee di indirizzo per la realizzazione delle attività di formazione sulle tecniche di primo soccorso**.

Per la realizzazione del percorso formativo sperimentale *Primo soccorso a scuola*, è stato previsto il coinvolgimento, nell'anno scolastico 2017/2018, delle scuole di diverso ordine e grado di tredici province (Trieste, Padova, Sondrio, Savona, Macerata, Perugia, Pistoia, Latina, Campobasso, Salerno, Taranto, Vibo Valentia, Sassari). Dal prossimo anno scolastico 2018/2019 il progetto sarà progressivamente esteso alle scuole di tutto il territorio nazionale.

Nel dettaglio, per ciascuna provincia, sono state selezionate 14 classi (1 classe della scuola dell'infanzia; 1 classe seconda e 2 classi quinte della scuola primaria; 2 classi prime e 2 classi seconde della scuola secondaria di primo grado; 2 classi seconde, 2 classi quarte e 2 classi quinte della scuola secondaria di secondo grado), per un totale di circa 4.500 studentesse e studenti, coinvolti in due mesi di corsi teorici e pratici. I percorsi formativi nelle scuole sono stati realizzati dagli operatori del 118, dalle società scientifiche e di volontariato, insieme agli insegnanti e ai dirigenti scolastici. È stata altresì costituita una cabina di regia nazionale con il compito di supervisionare e curare i materiali inseriti nel portale dedicato ai percorsi formativi sperimentali in parola. Inoltre, uno specifico spazio web dedicato al progetto è stato reso accessibile sui siti istituzionali: www.istruzione.it e www.salute.gov.it.

Le linee di indirizzo per la realizzazione delle attività di formazione sulle tecniche di primo soccorso sono state invece elaborate da un comitato di esperti nominato dal Ministero della Salute e dal Miur, con l'obiettivo di estendere la formazione sulle tecniche di primo soccorso - inizialmente prevista soltanto per gli studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado - anche ai bambini delle scuole dell'infanzia e della scuola primaria attraverso un programma e una didattica dedicati. Il documento ha altresì la finalità di fornire indicazioni generali, per assicurare che le modalità di realizzazione delle attività di formazione sulle tecniche di primo soccorso, previste dall'art. 1, comma 10, della legge n. 107/2015, siano quanto più possibile uniformi su tutto il territorio nazionale.

Le linee di indirizzo in commento sono suddivise in 3 capitoli. Il **CAPITOLO I** è stato dedicato alle nozioni introduttive di primo soccorso e delle manovre salvavita; sul primo soccorso nella legge *“la buona scuola”*; e sulle esperienze europee e internazionali in materia. Nel secondo capitolo invece si trovano i contenuti della formazione e l'organizzazione dell'attività didattica per ogni ordine e grado. Mentre nel terzo capitolo sono state fornite indicazioni operative sui ruoli degli operatori. Al documento, infine, sono stati allegati degli approfondimenti sulle esperienze europee e internazionali in tema di formazione di primo soccorso in ambito scolastico (allegato A); sugli obiettivi formativi per la scuola primaria e secondaria (allegato B); e sugli obiettivi formativi articolati per livello di competenza e grado scolastico (allegato C).

Con specifico riferimento alla sicurezza degli edifici scolastici, è stato invece emanato il **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2017**²⁵² - in attuazione alla legge di bilancio 2017²⁵³ - relativo alla realizzazione di nuove strutture scolastiche nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'INAIL.

²⁵¹ Decreto del Ministero dell'Interno del 3 agosto 2015 - Approvazione di norme tecniche di prevenzione incendi, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139. Pubblicato sulla G.U. n.192 del 20 agosto 2015.

²⁵² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 27 ottobre 2017- Attuazione dell'articolo 1, comma 85, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), relativo alla realizzazione di nuove strutture scolastiche nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'INAIL. Pubblicato sulla G.U. del 18 dicembre 2017 n. 294.

²⁵³ Attuazione dell'articolo 1, comma 85, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017).

Nel dettaglio, all'art. 1 sono state individuate le Regioni ammesse e la ripartizione delle risorse disponibili alle stesse, pari complessivamente a 100 milioni di euro.

All'articolo 2, invece, sono stati elencati i criteri di selezione dei progetti. Infatti, le proposte progettuali devono favorire la realizzazione di nuovi edifici scolastici innovativi dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale ed antisismica, e caratterizzati dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio.

Le regioni devono altresì tener conto dei seguenti criteri:

- Utilizzo delle risorse esclusivamente per la costruzione di nuove scuole in un'area che sia nella piena disponibilità dell'ente locale e urbanisticamente consona all'edificazione, libera da vincoli, contenziosi in essere, e quanto altro possa risultare motivo di impedimento o di ostacolo all'edificazione, anche tenendo conto di eventuale contestuale dismissione di immobili in locazione passiva;
- Ampiezza del bacino territoriale di riferimento, tenendo conto della popolazione scolastica interessata dalla proposta, nonché degli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica e di accorpamento o aggregazione di più sedi scolastiche esistenti;
- Disponibilità dell'ente a promuovere, con la nuova scuola, la riduzione dei fenomeni di dispersione scolastica attraverso strutture che garantiscano lo svolgimento di attività dirette ad assicurare un utilizzo esteso delle dotazioni scolastiche (quali biblioteche, palestre, auditorium, spazi comuni di condivisione, laboratori e altro), nonché a garantire un'ampia apertura e coinvolgimento del territorio, anche attraverso processi di riqualificazione e di partecipazione alla progettazione dello stesso;
- Livello di innovazione didattica che si intende promuovere nella nuova scuola, anche attraverso la sperimentazione di nuovi ambienti e modelli di apprendimento;
- Affidamento della progettazione prioritariamente attraverso concorsi di architettura;
- Ulteriori criteri definiti a livello regionale sulla base delle proprie specificità territoriali.

Le modalità di attuazione sono state oggetto dell'articolo 3. Nel dettaglio, l'INAIL deve adottare e comunicare, alle regioni ammesse, le modalità e le tempistiche per la valutazione sulla compatibilità tecnica, economica e finanziaria degli investimenti proposti, e individuare, con una propria delibera, gli interventi da inserire nel piano triennale degli investimenti, in accordo con la Struttura di missione. I rapporti tra INAIL, le regioni e gli enti destinatari degli interventi saranno regolati con successivi accordi. Infine, il decreto del 27 ottobre ha previsto che le risorse non utilizzate, anche a seguito di rinunce, potranno essere riassegnate alle regioni ammesse.

Negli ultimi anni, è sempre maggiore la tendenza a considerare la Sicurezza nelle scuole non solo come sicurezza degli edifici scolastici o sicurezza all'interno degli stessi, ma come Cultura da diffondere nelle nuove generazioni di studenti, vale a dire l'insieme dei futuri lavoratori e datori di lavoro, che devono acquisire e mettere quotidianamente in pratica, per poter arrivare sul luogo di lavoro con la giusta consapevolezza e mentalità.

In tal senso, sicuramente, un salto di qualità è stato l'inserimento di percorsi formativi in materia di sicurezza sul lavoro per gli studenti dell'ultimo triennio di scuola secondaria di secondo grado, impegnati nei percorsi di alternanza scuola-lavoro; tuttavia, sempre maggiormente si ipotizza l'introduzione della materia di salute e sicurezza nei programmi didattici, a partire dai primi anni di scuola. La sicurezza non costituisce infatti un ambito d'attività esclusivo di specialisti tecnici e normativi, ma un "saper essere", un'abilità trasversale, e la scuola essendo il luogo per eccellenza di promozione dei valori e dei bisogni educativi, è dunque il punto di partenza per favorire nei bambini, e nei ragazzi una cultura della prevenzione dei rischi che li accompagni lungo tutto l'arco della vita.

D'altra parte, la sicurezza non necessita di essere concepita come specifica materia di studi, ma come percorso in grado di "contaminare" tutte le materie curriculari in un'ottica interdisciplinare, senza sottrarre spazio e tempo alle lezioni e allo studio individuale. In tal senso si contestualizza il **Protocollo d'Intesa che il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) ha sottoscritto con l'ANMIL (Associazione Nazionale fra Lavoratori Mutilati e Invalidi del Lavoro) - sulla scia della positiva esperienza del precedente accordo siglato nel 2009 - il 10 ottobre 2017 nell'Aula Magna del Liceo Classico "Giulio Cesare" di Roma, firmato dalla Ministra dell'Istruzione Valeria Fedeli e dal Presidente Nazionale ANMIL Franco Bettoni.** L'iniziativa è volta a prevedere l'integrazione del tema della sicurezza sul lavoro nei percorsi curriculari, rafforzando l'efficacia di attività analoghe grazie alla forza della testimonianza di vittime del lavoro che, nel corso di incontri mirati con gli studenti di ogni ordine e grado, può stimolare e sensibilizzare più qualsiasi altro strumento, l'interesse e l'attenzione dei giovani, avvalendosi peraltro dell'esperienza ultraventennale che l'Associazione ha nelle scuole, e dell'approccio pedagogico innovativo nel trattare le tematiche prevenzionistiche, grazie anche alle testimonianze d'infortunio dei soci ANMIL.

La sicurezza negli edifici scolastici e la cultura della prevenzione sono fronti su cui è intervenuta, e continua ancora ad intervenire, anche l'INAIL, erogando finanziamenti per il miglioramento e la messa in sicurezza degli istituti scolastici, e realizzando diversi progetti dedicati alle tematiche della salute e sicurezza destinati ai ragazzi sin dai primi anni della scuola primaria fino agli ultimi anni della secondaria di secondo grado, oltre che agli insegnanti e ai dirigenti scolastici. In tale contesto, l'INAIL ha altresì predisposto un **opuscolo dal titolo *Dossier scuola***, consultabile gratuitamente sul sito dell'Istituto dal novembre 2017.

Nella pubblicazione in oggetto, è stata illustrata una selezione dei progetti formativi - realizzati e promossi dalle Strutture centrali e territoriali Inail - su tematiche inerenti la cultura della prevenzione, destinati a studenti e docenti di istituti scolastici di ogni ordine e grado. Nell'opuscolo, sono stati inseriti anche dei contributi della Direzione centrale patrimonio, relativamente ai finanziamenti erogati dall'INAIL per il miglioramento e la messa in sicurezza degli istituti scolastici, e della Consulenza statistico attuariale, con la presentazione dell'andamento degli infortuni occorsi agli studenti nell'ultimo quinquennio.

4. Gli orientamenti giurisprudenziali sulla responsabilità della sicurezza degli ambienti di lavoro scolastici e proposte di legge

I recenti orientamenti della giurisprudenza di legittimità in materia di sicurezza degli ambienti di lavoro scolastici hanno riconosciuto la titolarità delle relative responsabilità sia ai dirigenti degli Enti locali proprietari degli edifici che a quelli delle istituzioni scolastiche. A riguardo, si ricorda che, a norma dell'articolo 18 del d.lgs. n. 81/2008, gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza delle istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione, tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. Relativamente ai predetti interventi, gli obblighi prevenzionistici si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico.

In tal senso, nella sentenza **del 21 gennaio 2016 n. 2536 la Corte di Cassazione Penale** ha ribadito che gli interventi strutturali non competono al dirigente scolastico, ma che, tuttavia, nelle more degli interventi richiesti all'Ente proprietario, vada garantito un equivalente livello di sicurezza. Quando ciò non è garantito, occorre interrompere l'attività. Nel dettaglio, con la citata sentenza, il Supremo Collegio ha rigettato il ricorso - presentato dal dirigente scolastico del Convitto nazionale in L'Aquila e dal dirigente del settore edilizia e pubblica istruzione della Provincia dell'Aquila - avverso la sentenza della Corte D'appello di L'Aquila, con la quale sono stati condannati, per omicidio colposo di tre persone e lesioni personali colpose ad altre, a seguito del tragico evento verificatosi nella notte del 6 aprile 2009, in cui, a causa di una violenta scossa sismica, l'edificio che ospitava il Convitto nazionale a L'Aquila subiva rilevanti crolli di porzioni di muratura e dei solai.

Come precisato nella sentenza in commento, al dirigente scolastico del Convitto, è stato mosso l'addebito colposo di non aver valutato la totale inadeguatezza dell'edificio dal punto di vista statico e sismico, vetusto nelle strutture e mai sottoposto ad opere di ristrutturazione, privo di tutti i certificati di idoneità ed agibilità ed indicato, in diversi documenti ingegneristici, come edificio di media-elevata vulnerabilità sismica. Gli è stato altresì addebitato di aver colposamente omesso di adottare provvedimenti volti allo sgombero dell'edificio, o comunque alla salvaguardia dell'incolumità degli studenti, pur a seguito di numerose e rilevanti scosse sismiche verificatesi in precedenza; di avere omesso di redigere un idoneo piano per la sicurezza; e, infine, di avere omesso qualunque valutazione sull'adeguatezza delle strutture portanti dell'edificio in termini di sicurezza statica e sismica.

Mentre al dirigente del settore edilizia e pubblica istruzione della Provincia di L'Aquila - ente normativamente tenuto alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile - è stato mosso l'addebito di non aver valutato la totale inadeguatezza del medesimo edificio e di non aver adottato provvedimenti per lo sgombero e la sicurezza dello stesso, o, comunque, per la salvaguardia degli ospiti.

Nelle motivazioni a sostegno del dispositivo la Suprema Corte ha *in primis* fatto delle premesse di carattere generale sul rischio e sul suo governo, evidenziando che il terremoto non rappresenta un fatto eccezionale nel quadro della sismicità dell'area, dunque il carattere di prevedibilità e non eccezionalità dell'evento sismico ha costituito dato definitivo non posto in discussione tra le parti.

Sotto il distinto profilo di colpa, afferente alla mancata adozione di iniziative in prossimità dell'evento, volte a sottrarre i giovani alla rovina dell'edificio, la Corte di Cassazione ha invece rammentato che *"ai sensi del d.lgs. n. 297/1994 i*

Convitti nazionali hanno per fine l'educazione e lo sviluppo intellettuale fisico dei giovani. Il dirigente scolastico ha numerosi obblighi definiti dal d.lgs. n. 81 del 2008, art. 2 e dal D.M. n. 292 del 1996, art. 1: egli riveste la qualità di datore di lavoro. Su di lui dunque incombono tutti gli obblighi datoriali che vengono analiticamente rammentati. [...] Vi è dunque in primo luogo un obbligo di valutazione dei rischi da esprimere in apposito documento con la collaborazione del responsabile della sicurezza. Gli obblighi in questione si intendono assolti ai sensi del d.lgs. n. 81, art. 18, comma 3, con la richiesta di opportuni interventi nei confronti delle amministrazioni competenti; fermo restando l'obbligo di garantire nelle more dell'intervento richiesto un equivalente livello di sicurezza e, nel caso in cui ciò non sia possibile, di interrompere l'attività. Ulteriore conferma si rinviene nel D.M. 29 settembre 1998, n. 382".

La Corte ha altresì puntualizzato che la preminente posizione di garanzia del dirigente scolastico è ribadita nella circolare ministeriale n. 119/1999 che, proprio per ciò che concerne gli interventi sulle strutture, ha previsto l'obbligo del capo d'istituto di adottare ogni misura idonea e contingente in caso di grave ed immediato pregiudizio per l'incolumità dell'utenza. Inoltre, secondo i giudici di legittimità, il dirigente scolastico non ha solo gli obblighi derivatigli dalla qualifica di datore di lavoro ai sensi del d.lgs. 81/2008, ma su di lui gravano anche gli obblighi derivanti dalla qualifica di organo di vertice dell'ente proprietario e quindi custode dell'immobile, secondo quanto previsto dalla normativa civilistica. Il Convitto, infatti è una scuola media di secondo grado, e tale qualificazione rende evidente l'obbligo di garantire la sicurezza dei ragazzi ospiti, che si aggiunge e sovrappone a quello che deriva dal rapporto contrattuale. In tal senso, è stato ripreso il prevalente orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui *"la responsabilità dell'istituto scolastico e dell'insegnante non ha natura extracontrattuale, bensì contrattuale, atteso che, quanto l'istituto scolastico accoglie la domanda di iscrizione, con la conseguente ammissione dell'allievo alla scuola, determina l'instaurazione di un vincolo negoziale, dal quale sorge a carico dell'istituto l'obbligazione di vigilare sulla sicurezza e l'incolumità dell'allievo nel tempo in cui questi fruisce della prestazione scolastica in tutte le sue espressioni [...] tra insegnante e allievo si instaura, per contatto sociale, un rapporto giuridico nell'ambito del quale l'insegnante assume, nel quadro del complessivo obbligo di istruire ed educare, anche uno specifico obbligo di protezione e vigilanza"*.

In merito invece alla posizione del dirigente provinciale, la Corte di Cassazione ha precisato che costui era titolare di una posizione di garanzia derivante da ruolo di dirigente del settore edilizia scolastica pubblica istruzione della Provincia, e che l'inesistenza di fondi sufficienti ed i vincoli di carattere culturale ed artistico, non potevano limitare l'obbligo di sicurezza per il quale avrebbe dovuto attivarsi, coinvolgendo le varie amministrazioni competenti, ed eventualmente attivando conferenza di servizi per affrontare in modo complessivo il problema. E comunque, se, a causa di qualche ostacolo, non fosse stato possibile alcun intervento significativo ed efficace, ne doveva conseguire la segnalazione all'ente di appartenenza, al vertice del Convitto ed agli organi amministrativi competenti, per l'adozione dei conseguenti provvedimenti di inibizione all'uso della struttura e dichiarazione di inagibilità. Il Supremo Collegio ha altresì evidenziato che ai problemi finanziari si sarebbe potuto, in ogni caso, ovviare con la procedura di somma urgenza che consente di far fronte a spese eccezionali e non previste nel bilancio. Precisamente, secondo la Corte *"nella situazione data, l'inibizione all'uso o la limitazione della sua fruizione, date le particolari condizioni di degrado e di evidente rischio sismico erano provvedimenti non esagerati o avulsi dalla realtà [...] In definitiva si dovevano prevedere i lavori necessari e se essi non potevano essere eseguiti ci si doveva attivare per inibire l'uso della struttura. Nell'uno e nell'altro caso l'evento non si sarebbe verificato. Vero è che il dirigente tecnico dell'edilizia scolastica della Provincia non aveva il potere di disporre lo sgombero ma egli aveva possibilità di attivarsi per la dichiarazione di inagibilità; profilo di colpa che rientra appieno nell'addebito mosso, che fa riferimento anche alla mancata adozione di tutti i provvedimenti volti alla salvaguardia dell'incolumità dei terzi. Si ribadisce a tale riguardo che il ricorrente rivestiva il ruolo di vertice tecnico-amministrativo del settore edilizia e pubblica istruzione con autonomi poteri decisionali, sicché la Provincia attraverso il suo agire tecnico doveva adempiere agli obblighi derivanti dalla legge nonché da norme secondarie e dalla convenzione"*.

A parere della Corte di Cassazione, sussisteva, in capo al dirigente tecnico dell'edilizia scolastica della Provincia, un obbligo di collaborazione nella valutazione e gestione del rischio sismico connesso alla fragilità dell'edificio, poiché la manutenzione e la ristrutturazione degli edifici scolastici afferiscono non solo ad istanze di funzionalità ma anche di sicurezza, e che la Provincia, con i suoi organismi tecnici, è chiamata in ogni direzione a fornire la collaborazione occorrente.

Nella **sentenza n. 30143 del 15 luglio 2016 della III Sezione Penale della Corte di Cassazione** è stato invece chiarito che, al fine di individuare le responsabilità, in caso di inadempienze alle norme di sicurezza negli istituti scolastici, è necessario distinguere le misure di sicurezza di tipo "strutturale e impiantistico" da quelle di natura unicamente "gestionale ed organizzativa".

Nello specifico, con la sentenza n. 30143 la Corte di Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dal dirigente responsabile dell'area tecnica e manutentiva di un comune avverso la sentenza con cui era stato condannato, per il reato di cui agli artt. 46, comma 2, e 55, comma 5, lett. c) del d.lgs. 81/2008, per non avere adottato misure idonee per prevenire gli incendi all'interno di una scuola elementare in quanto gli estintori non erano stati sottoposti alla verifica periodica e l'impianto idrico non era funzionante.

Infatti, secondo i giudici di legittimità, l'assunto secondo cui la responsabilità in ordine alla sicurezza negli istituti scolastici sarebbe da attribuire ai capi delle istituzioni scolastiche ed educative statali, è manifestamente infondato. Precisamente la Corte di Cassazione ha ribadito che *"l'art. 18 comma 3 del d. lgs. n. 81 del 2008 prevede che gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare, ai sensi dello stesso decreto legislativo, la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tale caso gli obblighi previsti dal d.lgs. n. 81/2008, relativamente ai predetti interventi, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico. Sicché, correttamente, tenuto conto anche del contenuto del d.m. del 26/08/1992, la sentenza impugnata ha spiegato che nell'ambito della gestione della sicurezza negli istituti scolastici bisogna distinguere le misure di tipo "strutturale ed impiantistico", di competenza dell'ente locale proprietario dell'immobile, e titolare del resto del potere di spesa necessario per adottare le dovute misure, e gli adempimenti di tipo unicamente "gestionale" ed organizzativo spettanti invece all'amministrazione scolastica con la conseguenza che, versandosi in fattispecie relativa alla riscontrata assenza di funzionalità dell'impianto idrico antincendio e alla mancata sottoposizione degli estintori alla verifica periodica, altrettanto correttamente il Tribunale ha concluso per la responsabilità dell'imputato, quale dirigente responsabile dell'area tecnica e manutentiva del Comune".*

Con le sentenze n. 12223 e n. **20051**, la Corte di Cassazione ha delineato anche il ruolo, ed i connessi profili di responsabilità, della figura del RSPP in generale e con specifico riferimento agli inadempimenti prevenzionistici negli ambienti di lavoro scolastici.

Nello specifico, **nella sentenza del 22 marzo 2016, n. 12223** la Suprema Corte ha rigettato i ricorsi, presentati da tre dirigenti che si sono succeduti nel Servizio Edilizia Scolastica della Provincia di Torino e 3 RSPP del liceo Darwin di Rivoli, che si erano avvicendati negli anni, avverso la sentenza della Corte d'Appello di Torino, con la quale erano stati condannati per i reati di disastro, omicidio e lesioni personali a seguito del cedimento della controsoffittatura del liceo Darwin. Precisamente, il 22 novembre 2008, nell'aula della 4 G del liceo Darwin di Rivoli, si verificava il cedimento pressoché totale della controsoffittatura in laterizio, realizzata tra il 1962 ed il 1964, che in realtà era un solaio sospeso. Il cedimento aveva luogo durante l'intervallo delle lezioni, in concomitanza con lo sbattimento della porta di ingresso dell'aula, dovuto ad una forte corrente d'aria. A seguito del crollo, uno studente perdeva la vita ed altri studenti riportavano lesioni.

I giudici di legittimità, nel confermare la sentenza di secondo grado, hanno ribadito il prevalente orientamento giurisprudenziale, secondo il quale gli istituti scolastici – e nel caso di specie il liceo Darwin – dipendono, per gli interventi strutturali e di manutenzione, dalla Provincia, mentre quale datore di lavoro è da intendersi l'istituzione scolastica, soggetto che non possiede poteri decisionali e di spesa. Secondo la Corte dunque *"non può dubitarsi della posizione di garanzia dei funzionari della Provincia cui gravava l'obbligo degli interventi di manutenzione straordinaria dell'edificio. Ciò tuttavia non comporta che la scuola resti esente da responsabilità anche nel caso in cui abbia richiesto all'Ente locale idonei interventi strutturali e di manutenzione poi non attuati, incombando comunque al datore di lavoro (e per lui come si vedrà al RSPP da questi nominato) l'adozione di tutte le misure rientranti nelle proprie possibilità, quali in primis la previa individuazione dei rischi esistenti e ove non sia possibile garantire un adeguato livello di sicurezza, con l'interruzione dell'attività".* Anche nella sentenza in parola, la Suprema Corte, a conferma del citato principio, ha richiamato quanto sancito nel decreto ministeriale n. 382 del 1998 e nella circolare ministeriale n. 119 del 1999, che, si ribadisce, ha previsto l'obbligo per l'istituzione scolastica di adottare ogni misura idonea in caso di pregiudizio per l'incolumità dell'utenza.

Dunque, i giudici della Cassazione nella sentenza in esame hanno nuovamente riconosciuto in capo alla scuola, da un lato, il limite in merito ai poteri decisionali e di spesa, dall'altro, l'esistenza della responsabilità, al di là della richiesta all'ente proprietario, di idonei interventi strutturali, che si sostanzia nel prendere misure compensative – tra cui anche l'interruzione delle attività scolastiche - in attesa dell'intervento richiesto, al fine di garantire un adeguato livello di sicurezza.

In riferimento al ruolo, ed ai connessi profili di responsabilità, della figura del RSPP, la Corte di Cassazione nella sentenza in oggetto ha osservato che: svolge una delicata funzione di supporto informativo, valutativo e programmatico; è priva di autonomia decisionale; non è destinataria in prima persona di obblighi sanzionati penalmente e svolge un ruolo non operativo, ma di mera consulenza. Tuttavia, è stato puntualizzato che lo svolgimento da parte del RSPP di un ruolo di mera consulenza non è di per sé decisivo ai fini dell'esonero dalla responsabilità penale. Infatti, secondo la Cassazione *“l'assenza di obblighi penalmente sanzionati si spiega agevolmente proprio per il fatto che il servizio è privo di un ruolo gestionale, decisionale. Tuttavia quel che importa è che il RSPP sia destinatario di obblighi giuridici; e non può esservi dubbio che, con l'assunzione dell'incarico, egli assuma l'obbligo giuridico di svolgere diligentemente le funzioni che si sono viste.*

D'altra parte, il ruolo svolto dal RSPP è parte inscindibile di una procedura complessa che sfocia nelle scelte operative sulla sicurezza compiute dal datore di lavoro e la sua attività può ben rilevare ai fini della spiegazione causale dell'evento illecito. Gli imputati, nella veste di RSPP, erano astretti, come si è sopra esposto, all'obbligo giuridico di fornire attenta collaborazione al datore di lavoro individuando i rischi lavorativi e fornendo le opportune indicazioni tecniche per risolverli. Le singole posizioni dei tre imputati sono state a riguardo debitamente evidenziate. Né può censurarsi la gravata sentenza nella parte in cui ha ritenuto che gli imputati in questione avessero posseduto le competenze adeguate alla natura dei rischi presenti per poter adempiere in primis al loro obbligo di preliminarmente adeguata valutazione dei rischi, trattandosi comunque di professionisti qualificati, dotati di ampia esperienza nel campo. Né può farsi genericamente valere la presenza di altri titolari della posizione di garanzia perché la compresenza di più titolari della posizione di garanzia non è evenienza che esclude, per ciascuno, il contributo causale nella condotta incriminata”.

La Corte di Cassazione nella sentenza in commento ha affrontato anche le problematiche sottese alla verifica della prevedibilità dell'evento e anche quelli riguardanti l'evitabilità del medesimo, richiamando i criteri a cui si rifà la giurisprudenza e la dottrina dominanti. L'addebito soggettivo dell'evento richiede infatti che l'evento dannoso sia prevedibile, ma altresì che lo stesso sia evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a tal fine, non potendo essere soggettivamente ascritto per colpa un evento che, con valutazione *ex ante*, non avrebbe potuto comunque essere evitato. In tal senso, la Cassazione ha sottolineato che è necessario rifarsi al criterio del c.d. agente modello *“un agente ideale in grado di svolgere al meglio, anche in base all'esperienza collettiva, il compito assunto evitando i rischi prevedibili e le conseguenze evitabili. Ciò sul presupposto che se un soggetto intraprende un'attività, tanto più se di carattere tecnico, ha l'obbligo di acquisire le conoscenze necessarie per svolgerla senza porre in pericolo (o in modo da limitare il pericolo nei limiti del possibile nel caso di attività pericolose consentite) i beni dei terzi”.* Il citato criterio secondo i giudici di legittimità è stato correttamente applicato dai giudici di merito nella sentenza d'appello.

Anche nella sentenza del 13 maggio 2016 n. 20051 la Corte di Cassazione Penale è ritornata sul tema responsabilità del dirigente scolastico e del RSPP.

Nello specifico, con la sentenza n. 20051, la Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dal dirigente scolastico e dal RSPP di una scuola elementare avverso la sentenza di appello, con la quale sono stati riconosciuti responsabili della improvvisa caduta dell'anta sinistra del cancello della scuola. Per l'esattezza, il dirigente scolastico/datore di lavoro è stato riconosciuto colpevole del reato di lesioni colpose lievi in danno di uno studente di otto anni, e del genitore di un altro studente della scuola, mentre il RSPP è stato dichiarato responsabile, ai soli effetti civili, del fatto illecito di lesioni colpose e condannato a risarcire, in solido con il dirigente il danno.

Con specifico riferimento al RSPP, nella sentenza, i giudici del Supremo Collegio hanno ribadito l'importanza del ruolo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, puntualizzando che *“il datore di lavoro, normalmente a digiuno (come peraltro nel caso di specie) di conoscenze tecniche, è proprio concretamente avvalendosi della consulenza del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, che ottempera all'obbligo giuridico di analizzare e di individuare, secondo l'esperienza e la migliore evoluzione della scienza tecnica, tutti i fattori di pericolo concretamente presenti all'interno del luogo di lavoro. Con la conseguenza che in tema di infortuni sul lavoro, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, pur svolgendo all'interno della struttura aziendale un ruolo non gestionale ma di consulenza, ha l'obbligo giuridico di adempiere diligentemente l'incarico affidatogli e di collaborare con il datore di lavoro, individuando i rischi connessi all'attività lavorativa e fornendo le opportune indicazioni tecniche per risolverli, all'occorrenza disincentivando eventuali soluzioni economicamente più convenienti ma rischiose per la sicurezza dei lavoratori, con la conseguenza che, in relazione a tale suo compito, può essere chiamato a rispondere, quale garante, degli eventi che si verificano per effetto della violazione dei suoi doveri”.*

In tal senso quindi, secondo la Cassazione, la sentenza di appello ha delineato in modo chiaro la pozione di garanzia ed il ruolo del RSPP imputato, tutt'altro che defilato e secondario, e, anzi, di centrale importanza; sul quale, proprio in quanto dotato di specifiche competenza tecniche che non rientravano nel profilo professionale del dirigente scolastico, l'istituzione scolastica aveva il diritto di fare pieno affidamento nella individuazione di possibili fonti di pericolo per la popolazione scolastica.

Nella più recente **sentenza del 5 luglio 2017 n. 32358 la Cassazione nel rigettare il ricorso presentato dal sindaco** di un Comune, ha chiarito chi è il datore di lavoro nella pubblica amministrazione.

Precisamente nella sentenza impugnata, il sindaco di un comune è stato condannato dal Tribunale di Vibo Valentia per avere, quale datore di lavoro, omesso di attuare le misure necessarie al fine di verificare che i luoghi di una scuola materna comunale venissero sottoposti alla regolare manutenzione tecnica, ed eliminare quanto più rapidamente possibile i difetti rilevati, tali da pregiudicare la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Secondo la Corte di Cassazione, l'art. 2, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 81/2008 ha sancito che nelle pubbliche amministrazioni - di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 - per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione del rapporto di lavoro, dovendosi considerare poteri di gestione quelli conferiti con deliberazione dell'amministrazione di appartenenza. I giudici di legittimità, rifacendosi al prevalente orientamento giurisprudenziale, hanno altresì precisato che *"in tema di tutela della sicurezza e salute dei luoghi di lavoro negli enti locali, per datore di lavoro deve intendersi il dirigente al quale spettano poteri di gestione, ivi compresa la titolarità di autonomi poteri decisori in materia di spesa [...] E la condizione necessaria per riconoscere in capo al dirigente la qualità di datore di lavoro è che questo sia dotato di effettivi poteri gestionali, decisionali e di spesa [...] il dirigente del settore manutenzione del patrimonio edilizio comunale, pur potendo assumere la qualità di datore di lavoro ex art. 2, lettera b), del d.lgs. n. 81/2008, non è responsabile delle violazioni che sanzionano la mancata esecuzione degli interventi di messa in sicurezza e ristrutturazione degli edifici scolastici, qualora risulti in concreto privo di autonomi poteri gestionali, decisionali e di spesa [...] Ne consegue che, qualora l'organo politico dell'ente locale sia imputato di una violazione in materia di sicurezza sul lavoro, incombe sullo stesso l'onere della prova dell'esistenza di un soggetto dirigente dotato di competenza nel settore, nonché dei mezzi per esercitare in concreto detta competenza"*. Tali principi secondo il Supremo Collegio sono stati correttamente applicati dai giudici di merito nella sentenza impugnata.

Alla luce dei citati sviluppi giurisprudenziali, e al fine di garantire appieno un'attività di prevenzione degli istituti scolastici, sono stati presentati nel 2016 – ad oggi in fase di discussione - tre disegni di legge che prevedono significativi cambiamenti in ordine al ruolo dei datori di lavoro nella scuola, con conseguenti modifiche al d.lgs. 81/2008. Ovvero il **DDL n. 3830**, presentato in data **13 maggio 2016 dall'Onorevole Serena Pellegrino**, di modifica all'articolo 18 del d.lgs. n. 81/2008, concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro; il **DDL n. 3963** presentato in data **5 luglio 2016 dall'Onorevole Mara Carocci**, recante modifiche al d.lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza degli edifici scolastici; e il **DDL n. 2449** presentato al Senato il 23 giugno 2016 a cura della senatrice Laura Fasiolo di modifica del d.lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza degli edifici scolastici.

Nel dettaglio, nella premessa al ddl n. 3830 l'onorevole Pellegrino ha evidenziato la necessità di un intervento legislativo relativo alla definizione di una disciplina chiara e adeguata in materia di responsabilità dei dirigenti scolastici, per quanto riguarda la conduzione e l'utilizzo degli edifici destinati all'istruzione e alla formazione. Infatti, secondo l'onorevole, lo stesso Governo - a seguito dell'interrogazione parlamentare successiva alla sentenza della Corte di Cassazione sulla vicenda del crollo Convitto nazionale dell'Aquila – ha sottolineato l'urgenza di una modifica all'articolo 18 del d.lgs. n. 81/2008, per *"alleviare in qualche modo le gravi responsabilità erroneamente imposte ai dirigenti scolastici"*.

D'altra parte, lo stesso DDL n. 3830 è stato presentato anche al fine di superare la lacuna normativa venutasi a creare a causa della mancata attuazione dell'articolo 3 del d.lgs. n. 81 del 2008, a norma del quale specifiche disposizioni, anche nei riguardi degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado (tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative), dovevano essere individuate con decreti emanati dai Ministri competenti (cfr § 2, capitolo III).

Entrando nel merito, nel DDL n. 3830 è stato proposto di aggiungere all'articolo 18 del d.lgs. n. 81/2008 il comma 3-ter, a norma del quale i dirigenti o i funzionari, compresi i dirigenti delle istituzioni scolastiche, devono essere esentati da qualsiasi responsabilità, onere civile, amministrativo e penale qualora abbiano assolto tempestivamente all'obbligo di richiesta di interventi strutturali di manutenzione (di cui al comma 3 dello stesso articolo 18) necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati. La richiesta di intervento deve riferirsi alle aree e agli spazi assegnati e non deve riguardare locali, locali tecnici, tetti e sottotetti e spazi non utilizzati che rimangono nella competenza esclu-

siva dell'amministrazione competente o del soggetto che ne ha l'obbligo giuridico, compreso ogni requisito di sicurezza antincendio previsto dalla normativa vigente in materia.

Nella premessa al DDL n. 3963 è stato invece evidenziato che dirigenti e docenti scolastici, quali datori di lavoro e responsabili per la sicurezza, possono e devono essere chiamati in causa per i rischi derivanti dall'attività scolastica e, cioè, dall'insieme di condotte che si svolgono entro il perimetro della loro responsabilità gestionale e amministrativa. Mentre, per ciò che concerne la valutazione dei rischi strutturali e quelli derivanti dagli interventi di terzi sull'immobile, il massimo da esigere da tali soggetti è la segnalazione tempestiva di eventuali situazioni di pericolo di cui possano venire a conoscenza. In tal senso, è stato proposto di aggiungere all'art. 17 d.lgs. n. 81/2008²⁵⁴ i commi 1-*bis* e 7-*bis*, a norma dei quali spetta, rispettivamente, all'ente proprietario, in via esclusiva, la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli; mentre spetta al dirigente scolastico la vigilanza solo per i rischi attinenti all'attività scolastica.

Anche nel DDL n. 2449 è stata proposta una modifica al d.lgs. n. 81/2008, e precisamente all'articolo 18, con l'attribuzione ai dirigenti o funzionari preposti ai pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, di ampi poteri, per fare fronte a situazioni di grave ed immediato pericolo, affinché si possano adottare i provvedimenti più idonei, senza avere timore di ripercussioni di carattere penale. Ciò si traduce nella facoltà di esercitare il potere di chiusura temporanea della scuola, nonché di ordinarne l'evacuazione in caso di pericolo grave ed immediato, senza incorrere nei reati d'interruzione di pubblico servizio e procurato allarme.

Precisamente, è stato proposto di aggiungere all'articolo 18 del d.lgs. n. 81/2008 i commi 3-*ter* e 3-*quater*, a norma dei quali: *“in caso di pericolo grave e immediato, i dirigenti preposti a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, hanno il potere di interdire l'utilizzo parziale o totale dei locali e degli edifici assegnati, nonché di ordinarne l'evacuazione, avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Nei casi suddetti, non si applicano gli articoli 331, 340 e 658 del codice penale. La valutazione della gravità ed immediatezza del pericolo è compiuta con la diligenza del buon padre di famiglia e in relazione al preesistente stato dei luoghi, tenendo in considerazione la presenza di utenti del servizio nei locali ed edifici. Della avvenuta interdizione o evacuazione è data tempestiva notizia alle amministrazioni tenute, per effetto di norme o convenzioni, alla fornitura e manutenzione dei locali e degli edifici in uso, nonché alla competente autorità di pubblica sicurezza”*.

²⁵⁴ Nel DDL è stato erroneamente indicato l'art.13 del d.lgs. n. 81/2008.

SEZIONE IV

Campagna ambienti sani e sicuri 2018/2019: gli ambienti di lavoro e la gestione delle sostanze pericolose

CAPITOLO VII

LE SOSTANZE PERICOLOSE

SOMMARIO: - 1. Premessa. – 2. La Campagna europea 2018-2019 sulle sostanze pericolose. – 3. L'evoluzione dell'ordinamento europeo sulle sostanze pericolose. – 3.1 Agenti cancerogeni e mutageni: il lavoro della Commissione sui valori limite di esposizione professionale. – 3.2 Interferenti endocrini: i nuovi criteri scientifici di determinazione, le identificazioni e le autorizzazioni. – 3.3 Il programma di REFIT del regolamento REACH: maggiore competitività aziendale e "chimica sostenibile". – 3.4 Attuazione del regolamento REACH: l'attività dell'ECHA. – 3.5 Le novità sul processo di armonizzazione, integrazione e aggiornamento dei regolamenti CLP e REACH. – 3.6 Le modifiche e gli aggiornamenti alla direttiva RoHS II. – 3.7 ADR: l'adeguamento al progresso scientifico della direttiva 2008/68/CE. – 3.8 L'adozione della Convenzione di Minamata sul mercurio da parte dell'Unione europea. – 4. Attuazione alla normativa europea in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione agli agenti chimici.

1. Premessa

Il tema delle sostanze pericolose presenti nei luoghi lavoro rappresenta una priorità a livello europeo, sia in relazione alla corposa produzione normativa in atto, sia quanto alle azioni di sensibilizzazione e informazione messe in campo. Riguardo il secondo versante, l'8 maggio 2018 è stata lanciata in Italia la Campagna 2018-2019 Salute e sicurezza negli ambienti di lavoro in presenza di sostanze pericolose, promossa dall'agenzia EU-OSHA e portata avanti dall'INAIL in qualità di *Focal Point* nazionale. L'obiettivo della campagna è la sensibilizzazione, nella logica prevenzionistica, sul tema delle sostanze pericolose, partendo dal presupposto che nessun luogo di lavoro possa dirsi immune dalla esposizione a tale tipologia di rischio. In particolare, l'Agenzia vuole diffondere le conoscenze relative alla gestione di tali sostanze, nonché promuovere la valutazione del rischio secondo le previsioni normative. Un *focus* specifico è inoltre dedicato agli agenti cancerogeni, in ragione delle recenti stime europee, secondo le quali, ogni anno, il numero di persone che nell'UE sviluppano il cancro a seguito dell'esposizione professionale alle sostanze cancerogene è superiore a 120.000, mentre i conseguenti decessi annuali sono circa 80.000.

A livello normativo, è stata approvata la prima proposta di revisione della direttiva 2004/37/CE, datata 13 maggio 2016, con la nuova direttiva 2017/2398, che ha fissato i valori-limite di esposizione professionale per alcuni agenti cancerogeni e mutageni, stabilendo altresì la possibilità di proseguire la sorveglianza sanitaria anche al termine dell'esposizione. La seconda proposta di modifica del 10 gennaio 2017, riguardante i limiti di esposizione di ulteriori sostanze, è attualmente in discussione in seno al Consiglio e al Parlamento. Il 5 aprile 2018, infine, la Commissione ha lanciato la terza proposta, per una protezione maggiorata da ulteriori sostanze.

Ulteriore campo d'azione legislativa è rappresentato dalla definizione dei criteri scientifici di determinazione, che ha recentemente interessato gli interferenti endocrini, attraverso il regolamento delegato (UE) 2017/2100 e il regolamento (UE) 2018/605. Parallelamente, è in corso il processo di riconoscimento di alcune sostanze come interferenti endocrini, attraverso la loro inclusione nella Candidate List, ovvero nell'elenco delle sostanze candidate alla sostituzione. Il Legislatore ha inoltre emanato il regolamento delegato (UE) 2017/698, che ha fissato alcune regole in merito alla commercializzazione e all'uso dei biocidi. Infine, particolari critiche sono state sollevate in merito al regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 sul rinnovo della approvazione del glifosato, l'erbicida più utilizzato al mondo, al centro di una discussione sui rischi legati alla salute dei lavoratori.

L'anno 2017 è stato inoltre caratterizzato dal processo di REFIT del regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (c.d. regolamento REACH), i

cui risultati sono stati pubblicati a marzo 2018. Da una parte, è emerso che il regolamento, a dieci anni dalla sua entrata in vigore, ha ottenuto notevoli risultati in merito alla sicurezza dei prodotti per lavoratori, consumatori e ambiente. Riguardo le prospettive migliorative, è necessario rafforzare l'armonizzazione tra il regolamento REACH e il regolamento 1272/2008/CE (c.d. Regolamento CLP), soprattutto con la finalità di organizzare una raccolta dati integrata per mappare l'utilizzo delle sostanze pericolose nei processi produttivi europei. Analizzando i profili commerciali, invece, il REACH ha creato leale concorrenza interna, ma è necessario risolvere lo svantaggio causato dai produttori extra-europei, esenti da tali adempimenti normativi. Altre proposte riguardano la necessità di semplificazione della attuazione normativa, ma anche il miglioramento dell'interfaccia tra il REACH e la normativa ambientale e di salute e sicurezza sul lavoro.

Centrale ruolo di supporto e controllo nell'attuazione dei regolamenti REACH e CLP è ricoperto dall'agenzia ECHA, che fornisce raccomandazioni e sostegno ai dichiaranti in merito ai fascicoli di registrazione delle sostanze, la cui ultima scadenza è stata il 31 maggio 2018. Altre attività dell'ECHA riguardano i controlli nelle aziende, la creazione di strumenti smart per la predisposizione dei file di registrazione e l'elaborazione di linee guida per il corretto adempimento degli obblighi normativi.

Ampia produzione normativa a livello europeo è inoltre dedicata alla armonizzazione, alla integrazione e all'aggiornamento dei regolamenti REACH e CLP, di cui si dà puntuale conto nel presente capitolo.

In aggiunta, la direttiva 2011/65/UE (c.d. direttiva RoHS II), relativa alla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), è stata oggetto di modifiche e rettifiche dal 2012 fino al marzo 2018. In particolare, le modifiche hanno riguardato l'allegato III, concernente le esenzioni dalle restrizioni per talune sostanze.

In relazione all'accordo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada (ADR), la direttiva (UE) 2018/217 ha modificato la direttiva 2008/68/CE, relativa al trasporto interno di merci pericolose, tramite l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico del suo allegato I, capo I.1 in ragione dell'aggiornamento dell'ADR, che è stato applicato a partire dal 1° luglio 2018.

Infine, nel maggio 2017, l'Unione europea e sette Stati membri hanno ratificato la Convenzione di Minamata, permettendo il raggiungimento del numero di ratifiche minime per la sua entrata in vigore, avvenuta il 16 agosto 2017. La Convenzione è un trattato globale per la protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti negativi del mercurio, adottata il 10 ottobre 2013. Sono stati successivamente emanati il regolamento (UE) 2017/852 e la decisione di esecuzione (UE) 2017/2287 che hanno allineato l'ordinamento europeo alle previsioni della Convenzione.

In ambito nazionale, anche per il 2018 il Ministero della Salute ha approvato il **Piano nazionale delle attività di controllo sull'applicazione dei regolamenti (CE) n. 1907/2006 (REACH) e (CE) n. 1272/2008 (CLP) anno 2018**.

In relazione, invece, al Regolamento CLP (CE) n. 1272/2008, con la c.d. Legge Europea 2017²⁵⁵, è stato introdotto un nuovo illecito amministrativo, punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 60.000 euro, per chiunque violi le disposizioni in materia di pubblicità sulle sostanze pericolose, previste dall'art. 48 del Regolamento CLP (CE) n. 1272/2008.

La tabella 3.1 dell'allegato VI, parte 3, del richiamato regolamento (CE) n. 1272/2008 è stata modificata dal regolamento (UE) n. 2016/1179. A riguardo, al fine di fornire chiarimenti interpretativi utili ad assicurare un'applicazione armonizzata del nuovo regolamento comunitario su tutto il territorio nazionale, il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato la **nota del 28 febbraio 2018**.

Il Ministero della Salute, con il documento **Rendicontazione del Piano Nazionale dei Controlli sui prodotti chimici Anno 2016**, ha fornito un quadro nazionale delle attività di controllo, effettuate nel corso dell'anno 2016, per la verifica di conformità dei prodotti chimici al Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) e alla normativa in materia di classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e delle miscele in attuazione del Piano Nazionale dei Controlli sull'applicazione del Regolamento REACH-CLP Anno 2016.

Il Legislatore italiano, inoltre, in attuazione della normativa europea in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione agli agenti chimici sul luogo di lavoro, ha emanato il **decreto del 12 maggio 2017**²⁵⁶, con il quale è stata recepita la direttiva 2016/2309 della Commissione del 16 dicembre 2016, che ha adeguato per la quarta volta al progresso scientifico e tecnico gli allegati della direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e

²⁵⁵ Legge del 20 novembre 2017 n. 167 - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017.

²⁵⁶ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 12 maggio 2017 - Recepimento dir. 2016/2309 che adegua per la quarta volta al progresso scientifico e tecnico gli allegati della dir. 2008/68/CE relativa al trasporto interno di merci pericolose. Pubblicato nella G.U. n. 139 del 17 giugno 2017.

del Consiglio, relativa al trasporto interno di merci pericolose. Tuttavia vista l'emanazione della direttiva 2018/217/UE della Commissione del 31 gennaio 2018, che ha adeguato per la quinta volta al progresso scientifico e tecnico gli allegati della richiamata direttiva 2008/68/CE, è stato emanato il **decreto del 20 marzo 2018**²⁵⁷.

In riferimento al trasporto di merci pericolose, sono stati altresì emanati dal MIT: il **decreto del 21 dicembre 2017**, pubblicato nella G.U. n. 12 del 16 gennaio 2018, recante disposizioni in materia di omologazioni ed imballaggi nel trasporto internazionale di merci pericolose; ed il **decreto del 22 maggio 2018**, con il quale è stata data attuazione alla direttiva n. 238 dell'8 maggio 2018, recante: Disposizioni in materia di trasporto per ferrovia di merci pericolose di cui al RID.

Infine, sempre al fine di dare attuazione alla normativa comunitaria, è stato emanato il **decreto del 15 febbraio 2018**²⁵⁸ con il quale è stata disposta la modifica del decreto n. 27 del 4 marzo 2014²⁵⁹, in materia di restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

2. La Campagna europea 2018-2019 sulle sostanze pericolose

Nel giorno 8 maggio 2018 è stata presentata, presso l'Auditorium Inail di Roma, la Campagna 2018-2019 *Salute e sicurezza negli ambienti di lavoro in presenza di sostanze pericolose*, promossa dall'agenzia EU-OSHA. La Campagna è dedicata alla sensibilizzazione sul tema delle sostanze pericolose nei luoghi di lavoro nella logica prevenzionistica, volta alla eliminazione del rischio e, laddove non sia possibile, alla sua gestione efficace. Come si legge nella Guida alla Campagna²⁶⁰, negli ultimi decenni, alcune sostanze, come l'amianto e il cloruro di vinile, sono state vietate e sottoposte a restrizioni o a severi controlli. Dal sondaggio europeo ESENER-2 è emerso che il 38% delle imprese ha riferito la presenza di sostanze chimiche o biologiche nei rispettivi luoghi di lavoro²⁶¹. E ancora, secondo l'*European Survey on Working Conditions*, nel 2015 il 18% dei lavoratori intervistati a livello europeo ha dichiarato di essere esposto a prodotti chimici o a sostanze per almeno un quarto del loro tempo di lavoro²⁶².

I settori in cui le imprese hanno segnalato una presenza particolarmente elevata di sostanze pericolose in ESENER-2 includono agricoltura, silvicoltura e pesca (62%), manifatturiero (52%), edilizia, gestione dei rifiuti e fornitura di acqua ed elettricità (51%). Inoltre, emergono prove del fatto che i lavoratori nei settori come quelli sociali e sanitari, di trasporti, rifiuti, nonché dell'industria del riciclaggio possono sperimentare livelli elevati di esposizione alle sostanze pericolose. In tutti i settori vi sono mansioni lavorative tipiche che spesso comportano l'esposizione alle sostanze pericolose, come la preparazione di alimenti (mense, ristorazione, ecc.), la pulizia e la manutenzione. Tuttavia, nessun luogo di lavoro è completamente privo di sostanze pericolose, ed è fondamentale che i datori di lavoro valutino i rischi ad esse correlate. Inoltre, stanno emergendo nuove sfide, soprattutto in relazione al settore dei lavori *green* (produzione di bioenergia, nuovi tipi di stoccaggio di energia) e all'uso di materiali innovativi (ad esempio, nanomateriali), di tecnologie con rischi attualmente sconosciuti (come per la stampa 3D), nonché di sostanze riconosciute quali interferenti endocrini.

Tracciando una panoramica generale relativa alla esposizione, le sostanze pericolose possono causare diverse tipologie di danni, alcuni dei quali potenzialmente molto gravi. I danni da sostanze pericolose possono derivare da una singola breve esposizione, dall'esposizione a lungo termine o dall'accumulo di sostanze nel corpo nel lungo periodo. Gli effettivi, invece, possono essere a lungo termine – ad esempio, malattie respiratorie, danni agli organi interni, tumori – oppure acuti e a lungo termine, come avvelenamento, malattie della pelle, problemi riproduttivi, difetti alla nascita e allergie.

La sensibilizzazione portata avanti dall'Agenzia vuole chiarificare la gerarchia delle misure di prevenzione da attuare secondo quanto stabilito dalla normativa europea. Il principio cardine consiste nel provvedere alla eliminazione dei rischi e, qualora sia impossibile, procedere alla sostituzione delle sostanze pericolose con sostanze non pericolose o di minore pericolosità, oppure con materiali più sicuri, ma anche alla sostituzione dei processi pericolosi con altri non

²⁵⁷ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 20 marzo 2018 - Recepimento della direttiva 2018/217/UE che modifica la direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al trasporto interno di merci pericolose, tramite l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico del suo allegato I, capo I.

²⁵⁸ Decreto 15 febbraio 2018 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Attuazione delle direttive delegate della Commissione europea 2017/1009/UE e 2017/1010/UE del 13 marzo 2017, 2017/1011/UE del 15 marzo 2017 e 2017/1975/UE del 7 agosto 2017, di modifica del decreto n. 27 del 4 marzo 2014 sulla restrizione di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Pubblicato nella G.U. n. 84 del 11 aprile 2018.

²⁵⁹ Decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 27 - Attuazione della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

²⁶⁰ Healthy Workplaces, Manage dangerous substances, Campaign Guide, EU-OSHA, Bilbao, 2018.

²⁶¹ Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2), EU-OSHA, 2015, p. 5.

²⁶² Sixth European Working Conditions Survey, Overview Report, Eurofound, 2016, p. 43.

pericolosi o di minore pericolosità. Quando la natura dell'attività non consente di eliminare il rischio attraverso la sostituzione, sono da applicare le misure tecnologiche, le misure organizzative e quelle di protezione individuale, seguendo la gerarchia STOP (*Substitution, Technological measures, Organisational measures, Personal protection*)²⁶³. Ulteriore tematica di sensibilizzazione riguarda i limiti di esposizione professionale, stabiliti a livello europeo e nazionale, che generalmente ricomprendono un novero di sostanze maggiore rispetto a quanto stabilito nell'ordinamento europeo. Altro fronte riguarda la produzione, la fornitura, il trasporto e l'etichettatura delle sostanze pericolose e, più in generale, la circolazione di tali sostanze nel Mercato Unico, nel cui ambito operano i regolamenti REACH e CLP, che hanno introdotto importanti novità: nuove informazioni nelle schede di sicurezza, restrizioni, necessità di autorizzazione per l'uso di determinate sostanze, nuovi requisiti di classificazione ed etichettatura. Un *focus* specifico è dedicato alle sostanze cancerogene, alla luce degli allarmanti dati a livello europeo: ogni anno in Europa viene diagnosticato il cancro a circa 1,6 milioni di persone in età lavorativa. È stimato che il numero totale di persone nell'UE che sviluppano il cancro a seguito dell'esposizione professionale a sostanze cancerogene è superiore a 120.000 all'anno, mentre i conseguenti decessi annuali sono 80.000²⁶⁴. Dai dati dell'OIL e dalle stime europee emerge quindi che gli agenti cancerogeni sono la causa della maggior parte delle malattie professionali mortali nell'UE²⁶⁵. Al riguardo, la legislazione europea copre oltre 270 sostanze cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione (CMR) nella categoria 1 e oltre 150 nella categoria 2, mentre l'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro classifica oltre 460 agenti nelle categorie 1 e 2²⁶⁶. È importante che i datori di lavoro siano consapevoli del fatto che, secondo la legislazione dell'Unione europea, devono essere adottate misure particolarmente severe per prevenire i danni causati dall'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro, in aggiunta a quelli richiesti per altre sostanze pericolose. Le misure supplementari includono requisiti rigorosi di sostituzione, lavorazione in un sistema chiuso, registrazione di esposizioni e requisiti più severi di informazione e documentazione.

Questo scenario allarmante impone quindi, nel corso della Campagna, una attività di sensibilizzazione sull'importanza della gestione delle sostanze pericolose, nonché la promozione della valutazione del rischio secondo i criteri gerarchici enunciati a livello normativo. Allo stesso tempo, la sensibilizzazione riguarderà più specificamente la prevenzione relativa all'esposizione agli agenti cancerogeni, promuovendo lo scambio di buone pratiche e fornendo delucidazioni pratiche sul quadro normativo vigente.

3. L'evoluzione dell'ordinamento europeo sulle sostanze pericolose

3.1. Agenti cancerogeni e mutageni: il lavoro della Commissione sui valori limite di esposizione professionale

Come dettagliatamente analizzato nel 1° Rapporto ANMIL²⁶⁷, la Commissione europea ha avanzato, tra il 2016 e il 2017, due proposte di revisione della direttiva 2004/37/CE²⁶⁸, riguardo la fissazione dei valori-limite di esposizione professionale per alcuni agenti cancerogeni e mutageni, oggetto appunto della direttiva.²⁶⁹ In aggiunta, il 5 aprile 2018 è stata lanciata la terza proposta di direttiva riguardante i valori limite di esposizione per ulteriori sostanze. Nel giorno 12 dicembre 2017 è stata definitivamente approvata la prima proposta, datata 13 maggio 2016, con la nuova direttiva 2017/2398²⁷⁰, facente seguito al via libera espresso dal Parlamento europeo²⁷¹ e dal Consiglio sulla

²⁶³ Art. 6, DIRETTIVA 98/24/CE DEL CONSIGLIO del 7 aprile 1998 sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro (GUUE, L 131/11, 5.5.98).

²⁶⁴ Jongeneel W. P., Eysink P. E. D., Theodori D., Hamberg-van Reenen H. H. and Verhoeven J. K., 2016, Work-related cancer in the European Union: Size, impact and options for further prevention, RIVM Letter Report 2016-0010.

²⁶⁵ Nenonen N., Hämäläinen P., Takala J., Saarela K. L., Lim S. L., Lim G. K., Manickam K. and Yong E., 2014, Global estimates of occupational accidents and fatal work-related diseases in 2014, Workplace Safety & Health Institute, Singapore.

²⁶⁶ Stepa R. A., Schmitz-Felten E. and Brentzel S., Carcinogenic, mutagenic, reprotoxic (CMR) substances, OSHwiki: [https://oshwiki.eu/wiki/Carcinogenic,_mutagenic,_reprotoxic_\(CMR\)_substances](https://oshwiki.eu/wiki/Carcinogenic,_mutagenic,_reprotoxic_(CMR)_substances).

²⁶⁷ Per maggiori approfondimenti sulle origini dei processi legislativi europei illustrati in questo capitolo consultare il Capitolo XI, 1° Rapporto sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2017, ANMIL.

²⁶⁸ Direttiva 2004/37/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE del Consiglio) (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 50).

²⁶⁹ Proposal for a directive of the European parliament and of the council, amending Directive 2004/37/EC on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens or mutagens at work, Commissione Europea, Bruxelles, 13 maggio 2016; Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2004/37/EC on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens or mutagens at work, Commissione europea, Bruxelles, 10 gennaio 2017.

²⁷⁰ DIRETTIVA (UE) 2017/2398 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 dicembre 2017 che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (GUUE, L 345/87, 27.12.2017).

base del precedente accordo provvisorio. La nuova direttiva ha dunque modificato l'Allegato III della direttiva in esame, con l'aggiunta o la modifica delle voci relative a:

- La polvere di silice cristallina respirabile,
- L'1,2-epossipropano,
- L'1,3-butadiene,
- Il 2-nitropropano,
- L'acrilammide,
- Alcuni composti del cromo VI,
- L'ossido di etilene,
- L'o-toluidina,
- Le fibre ceramiche refrattarie,
- Il bromoetilene
- L'idrazina,
- Benzene,
- Cloruro di vinile monomero,
- Polvere di legno duro.

Ulteriore previsione riguarda la sorveglianza sanitaria: il medico o l'autorità responsabile della sorveglianza sanitaria, infatti, possono segnalare la necessità di proseguirla anche al termine dell'esposizione²⁷².

Si segnala che il Comitato per la valutazione dei rischi (RAC) – competente a fornire pareri sulle proposte di classificazione armonizzate in materia – ha valutato tre fascicoli predisposti dall'ECHA sui limiti di esposizione professionale per il benzene, ma anche per il nichel e i suoi composti e l'acrilonitrile. La pubblicazione delle valutazioni è avvenuta il 9 marzo 2018²⁷³: per il benzene è stato proposto il limite di esposizione di 0,05 parti per milione al fine di proteggere i lavoratori da leucemia e altri effetti nocivi per la salute umana. Per la acrilonitrile il limite proposto è di 0,45 parti per milione e per il nichel e i suoi composti 0,005 mg/m³ per la polvere respirabile e 0,03 mg/m³ per la polvere inalabile. Tali valutazioni sono state trasmesse alla Commissione europea che valuterà ulteriori modifiche normative.

In data 15 giugno 2017, invece, è stata approvata dal Consiglio la seconda proposta di revisione del 10 gennaio 2017. Le sostanze interessate dalla proposta approvata sono sette:

- Oli minerali che sono stati utilizzati prima in motori a combustione interna,
- Taluni idrocarburi policiclici aromatici (IPA) miscela,
- Tricloroetilene,
- 4,4'-metilendianilina,
- Epicloridrina,
- Etilene dibromuro,
- Etilene dicloruro.

Nel dettaglio, la modifica riguarderà gli Allegati I e III della direttiva 2004/37/CE, attraverso l'introduzione di limiti più severi sui valori di esposizione e di notazioni cutanee. Attualmente, la proposta è oggetto di discussione in seno al Consiglio e al Parlamento.

La terza proposta²⁷⁴, concernente la modifica della direttiva 2004/37/CE, lanciata dalla Commissione europea il 5 aprile 2018, introdurrebbe una protezione maggiorata per ulteriori 5 sostanze: cadmio e suoi composti inorganici; berillio e composti inorganici del berillio; acido arsenico e suoi sali e composti inorganici dell'arsenico; formaldeide; 4,4'-metilene-bis- (2 cloroanilina) ("MOCA").

²⁷¹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 ottobre 2017 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (COM(2016)0248 – C8-0181/2016 – 2016/0130(COD)).

²⁷² Art. 1, comma 2, par. a), direttiva 2017/2398, cit.

²⁷³ Opinion ECHA/RAC/ O-000000-1412-86-187/F, opinion ECHA/RAC/ A77-O-0000001412-86-189/F, opinion ECHA/RAC/ O-0000001412-86-188/F, ECHA, 9 marzo 2018.

²⁷⁴ Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro, Commissione europea, Bruxelles, 5 aprile 2018.

Invero, sono molte le critiche mosse al processo di revisione della direttiva 2004/34/CE²⁷⁵. Più recentemente, è stata la confederazione sindacale inglese TUC²⁷⁶ ad affermare l'inadeguatezza della normativa vigente e delle più recenti modifiche apportate, a fronte del dato drammatico secondo cui oltre la metà dei decessi derivanti dall'attività lavorativa è causata dal cancro. Anzitutto, una delle critiche principali riguarda la fissazione dei limiti di esposizione professionali al di sotto della soglia adeguata per la salute delle persone. Per di più, la Commissione dovrebbe basare la propria strategia ponendo maggiore enfasi sulla rimozione e sulla sostituzione, piuttosto che sulla determinazione di limiti massimi di esposizione. Infine, secondo la confederazione, esaminando le principali cause del cancro correlate al lavoro, la maggior parte di queste non è contemplata dalla direttiva in esame. La principale causa, infatti, sono le radiazioni solari, ma anche la turnazione lavorativa – correlata in particolare al cancro al seno – e altre sostanze quali radon, fumo di tabacco (non ancora bandito in tutti i luoghi di lavoro) e gas di scarico diesel.

Una menzione specifica merita proprio il gas di scarico dei motori diesel. È nuovamente il Regno Unito ad accendere i riflettori sulla nocività della sostanza, tanto che l'*Institution of Occupational Safety and Health* (IOSH) inglese ha invitato il governo a ridurre l'esposizione dei lavoratori ai particolati diesel che provocano il cancro, in risposta all'*Air Quality Plan*²⁷⁷ recentemente pubblicato nel Regno Unito. Secondo l'IOSH²⁷⁸, il piano del governo non riuscirebbe ad affrontare l'enorme problema delle emissioni del gas di scarico: invero, si stima che, in Gran Bretagna, più di 650 persone muoiono ogni anno di cancro polmonare o vescicale legato all'esposizione a tali gas durante il lavoro, mentre vengono registrati ogni anno circa 800 nuovi casi di cancro correlati alla stessa esposizione.

3.2. Interferenti endocrini: i nuovi criteri scientifici di determinazione, le identificazioni e le autorizzazioni

Altro campo d'azione legislativa, in ambito europeo, riguarda gli interferenti endocrini o perturbatori endocrini (EDCs), ovvero quelle sostanze chimiche che alterano il sistema endocrino, cioè le funzioni del sistema ormonale, provocando effetti avversi alla salute.

Facendo seguito alla proposta della Commissione europea sulla definizione dei criteri scientifici per la determinazione degli interferenti endocrini per le categorie dei prodotti fitosanitari e per i biocidi²⁷⁹, è stato emanato il regolamento delegato (UE) 2017/2100²⁸⁰ che stabilisce tali criteri in applicazione del regolamento (UE) n. 528/2012²⁸¹, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi. Nel dettaglio, a stabilire i criteri, è l'allegato del regolamento in esame: la sezione A riguarda le *“proprietà di interferenza con il sistema endocrino degli esseri umani”*, stabilendo che la sostanza avente proprietà di interferenza endocrina deve soddisfare una serie di requisiti, quali l'effetto nocivo su un organismo intero o sulla sua progenie, o la determinazione di un cambiamento che causi la riduzione della capacità funzionale, quella di compensare ulteriori stress o un aumento della suscettibilità di altri fattori. Inoltre, la sostanza deve presentare un meccanismo d'azione endocrino e il suo effetto nocivo deve esserne una conseguenza. L'identificazione deve comunque fondarsi su tutti i dati scientifici a disposizione e sulla loro valutazione, basata sulla forza probante, i cui fattori da considerare sono dettagliati. Dunque, il nesso tra gli effetti nocivi e il meccanismo d'azione endocrino è stabilito sulla base della *“plausibilità biologica”*, escludendo inoltre la possibilità di prendere in considerazione gli effetti nocivi quali conseguenze secondarie. Nella sezione B, sono invece stabiliti i criteri per le *“proprietà di interferenza con il sistema endocrino di organismi non bersaglio”*, riprendendo quanto stabilito per la prima sezione e concludendo che, *“se il meccanismo d'azione biocida previsto della sostanza attiva oggetto di valutazione consiste nel controllo di organismi bersaglio diversi dai vertebrati attraverso i loro sistemi endocrini, gli effetti sugli organismi appartenenti allo stesso phylum tassonomico dell'organismo bersaglio non vengono considerati per l'identificazione della sostanza come avente proprietà di interferente endocrino per gli organismi non bersaglio”*.

²⁷⁵ Per un approfondimento sulle critiche mosse alle allora proposte di direttiva della Commissione europea: Capitolo XI, 1° Rapporto sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2017, cit.

²⁷⁶ Robertson H., Re-think needed on workplace cancers, Trades Union Congress (TUC), 11 settembre 2017.

²⁷⁷ UK plan for tackling roadside nitrogen dioxide concentrations, Department for Environment Food & Rural Affairs, Department for Transport, luglio 2017.

²⁷⁸ UK government called on to support diesel particulates reduction campaign, Institution of Occupational Safety and Health (IOSH), 27 luglio 2017.

²⁷⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on endocrine disruptors and the draft Commission acts setting out scientific criteria for their determination in the context of the EU legislation on plant protection products and biocidal products, Commissione Europea, Bruxelles, 15 giugno 2016.

²⁸⁰ REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2017/2100 DELLA COMMISSIONE del 4 settembre 2017 che stabilisce criteri scientifici per la determinazione delle proprietà di interferenza con il sistema endocrino in applicazione del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 301/1, 17.11.2017).

²⁸¹ REGOLAMENTO (UE) N. 528/2012 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi (GUUE, L 167, 27.6.2012).

Riguardo le tempistiche di applicazione, l'art. 2 del presente regolamento specifica che i “*criteri di cui all'allegato del presente regolamento si applicano a decorrere dal 7 giugno 2018, salvo nel caso delle procedure per le quali il comitato di cui all'articolo 82 del regolamento (UE) n. 528/2012 abbia espresso un voto su un progetto di regolamento entro il 7 giugno 2018*”.

Il 19 aprile 2018 è stato invece emanato il regolamento (UE) 2018/605²⁸², che modifica l'allegato II del regolamento (CE) n. 1107/2009, stabilendo i nuovi criteri scientifici per la determinazione delle proprietà di interferente endocrino delle sostanze attive, degli antidoti agronomici e dei sinergizzanti. Tali criteri definiscono che si considera sostanza attiva, antidoto agronomico o sinergizzante avente proprietà di interferente endocrino, con possibili effetti nocivi negli esseri umani, una sostanza che soddisfa i requisiti dell'allegato del presente regolamento, salvo dati che dimostrino che tali effetti nocivi non sono pertinenti per gli esseri umani. I criteri così stabiliti si applicheranno a decorrere dal 20 ottobre 2018, “*salvo nel caso delle procedure per le quali il comitato abbia espresso un voto su un progetto di regolamento entro il 20 ottobre 2018*”²⁸³.

Parallelamente, continua il processo di riconoscimento di alcune sostanze come interferenti endocrini: infatti, per la prima volta in assoluto, il comitato REACH ha riconosciuto quattro ftalati come interferenti endocrini²⁸⁴. La battaglia su tale riconoscimento ha avuto inizio nel 2009, su iniziativa dell'istituto danese EPA, e ha portato all'inserimento delle sostanze DEHP, DBP, DIBP e BBP - utilizzate come plastificanti in molti prodotti in plastica - all'interno della *Candidate List* sulle sostanze estremamente pericolose (SVHC) candidate alla sostituzione, con lo scopo di valutare la proposta di divieto di utilizzo in ambienti chiusi o all'interno dei prodotti impiegabili dai consumatori. Entro i tempi prestabiliti, in data 4 luglio 2017 la Commissione ha emanato la decisione di esecuzione (UE)2017/1210²⁸⁵, che ha appunto identificato il bis (2-etilesil) ftalato (DEHP), il dibutil ftalato (DBP), il benzil-butil-ftalato (BBP) e il diisobutilftalato (DIBP) come sostanze estremamente preoccupanti a norma dell'articolo 57, lettera f), del regolamento (CE) n. 1907/2006. Alle sostanze, ora nella *Candidate List*, è stata assegnata la motivazione “livello di preoccupazione equivalente con probabilità di effetti gravi per la salute umana”.

Cogliendo l'opportunità per informare sui recenti aggiornamenti della *Candidate List*, è necessario evidenziare che è stata inserita la sostanza PFHxS²⁸⁶, che appartiene al gruppo delle sostanze perfluoro-alchiliche (PFASs), come sostanza molto persistente e molto bioaccumulativa. Inoltre, è stata aggiornata la voce relativa al bisfenolo A – già inserito a gennaio 2017²⁸⁷ – con l'aggiunta della proprietà di interferenza endocrina²⁸⁸. Infine, l'Agenzia ha aggiunto ulteriori sette nuove sostanze estremamente preoccupanti all'elenco²⁸⁹, che ad oggi conta 181 sostanze²⁹⁰. Alla luce di questi progressi, l'Agenzia ECHA ha pubblicato l'elenco aggiornato delle sostanze contenute nella *Candidate List*²⁹¹.

Più recentemente, a seguito della presentazione di due fascicoli da parte dei Paesi Bassi, la Commissione ha incluso ulteriori sostanze nella *Candidate List*: infatti, con la decisione di esecuzione (UE) 2018/594²⁹², la Commissione ha avviato la valutazione dell'1,2-anidride dell'acido benzen-1,2,4-tricarbossilico (anidride trimellitica), concludendo che “*in caso di esposizione prolungata e in mancanza di interventi, la TMA provoca danni gravi e permanenti alla funzionalità polmonare*”. Per tale ragione, la sostanza è stata identificata come estremamente preoccupante ed inclusa nel-

²⁸² REGOLAMENTO (UE) 2018/605 DELLA COMMISSIONE del 19 aprile 2018 che modifica l'allegato II del regolamento (CE) n. 1107/2009 stabilendo criteri scientifici per la determinazione delle proprietà di interferente endocrino (GUUE, L 101/33, 20.4.2018).

²⁸³ Art. 2, regolamento (UE) 2018/605, cit.

²⁸⁴ COMMISSION IMPLEMENTING DECISION (EU) .../... of XXX on the identification of bis(2-ethylhexyl) phthalate (DEHP), dibutyl phthalate (DBP), benzyl butyl phthalate (BBP) and diisobutyl phthalate (DIBP) as substances of very high concern according to Article 57(f) of Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council (CMTD(2017)0098), 16 febbraio 2017.

²⁸⁵ DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2017/1210 DELLA COMMISSIONE del 4 luglio 2017 relativa all'identificazione del bis(2-etilesil) ftalato (DEHP), del dibutil ftalato(DBP), del benzil-butil-ftalato(BBP) e del diisobutilftalato (DIBP) come sostanze estremamente preoccupanti a norma dell'articolo 57, lettera f), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 173/35, 6.7.2017).

²⁸⁶ Inclusion of substances of very high concern in the Candidate List for eventual inclusion in Annex XIV, ED/30/2017, ECHA, Helsinki, 6 luglio 2017.

²⁸⁷ Inclusion of substances of very high concern in the Candidate List for eventual inclusion in Annex XIV, ED/01/2017, ECHA, Helsinki, 4 gennaio 2017.

²⁸⁸ *Inclusion of substances of very high concern in the Candidate List for eventual inclusion in Annex XIV, ED/30/2017, cit.*

²⁸⁹ Crisene; Benz[*a*]antracene; Nitrato di cadmio; Idrossido di cadmio; Carbonato di cadmio; 1,6,7,8,9,14,15,16,17,17,18,18- Dodecacloropentacchio [12.2.1.1 6,9 .0 2,13 .0 5,10] octadeca-7,15-diene (“Dechlorane Plus” TM) [che copre uno qualsiasi dei suoi singoli anti- e syn-isomeri o qualsiasi loro combinazione]; Prodotti di reazione di 1,3,4-tiadiazolidina-2,5-dithione, formaldeide e 4-epitifenolo, ramificati e lineari (RP-HP) [con ≥0,1% p / p di 4-epitifenolo, ramificati e lineari].

²⁹⁰ *Inclusion of substances of very high concern in the Candidate List for eventual inclusion in Annex XIV, ED/01/2018, ECHA, Helsinki, 3 gennaio 2018.*

²⁹¹ Per l'elenco, visitare il sito dell'ECHA al seguente link: <https://echa.europa.eu/it/candidate-list-table>.

²⁹² DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2018/594 DELLA COMMISSIONE del 13 aprile 2018 relativa all'identificazione dell'1,2-anidride dell'acido benzen-1,2,4-tricarbossilico (anidride trimellitica) (TMA) come sostanza estremamente preoccupante conformemente all'articolo 57, lettera f), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 99/16, 19.4.2018).

l'elenco delle sostanze candidate alla sostituzione con la motivazione "Proprietà sensibilizzanti delle vie respiratorie [articolo 57, lettera f)] – salute umana".

Parimenti, con la decisione di esecuzione (UE) 2018/636²⁹³ la Commissione ha avviato la valutazione della sostanza dicicloesilftalato (DCHP) come sostanza estremamente preoccupante a norma dell'articolo 57, lettere c) ed f), del regolamento REACH. Pertanto, la sostanza dicicloesilftalato (DCHP) (n. CE 201-545-9, n. CAS 84-61-7) è identificata come tossica per la riproduzione, "a causa delle sue proprietà che perturbano il sistema endocrino, con probabilità di effetti gravi per la salute umana". La sostanza è stata quindi inclusa nell'elenco delle sostanze candidate, con la motivazione "tossica per la riproduzione [articolo 57, lettera c)]; proprietà che perturbano il sistema endocrino [articolo 57, lettera f) - salute umana]".

Si segnala che l'ECHA ha adottato l'ottava raccomandazione per l'inclusione di ulteriori sette sostanze nell'allegato XIV del regolamento REACH²⁹⁴. L'elenco include alcune sostanze tossiche per la riproduzione e altre con proprietà persistenti, bioaccumulative e tossiche (PBT) e/o molto persistenti e molto bioaccumulative (vPvB)²⁹⁵. Si attende ora la decisione finale sull'inclusione da parte della Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e il Parlamento europeo.

Nell'ambito del processo di revisione della normativa sui pesticidi e sui biocidi, la Commissione europea ha emanato il regolamento delegato (UE) 2017/698²⁹⁶, che ha stabilito alcune regole in merito alla commercializzazione e all'uso dei biocidi. Nel dettaglio, il Regolamento provvede ad aggiornare a febbraio 2017 l'elenco delle combinazioni di principio attivo/tipo di prodotto - incluse nel programma di riesame a norma del regolamento sui biocidi (BPR)²⁹⁷ - modificando l'allegato II del regolamento (UE) n. 1062/2014²⁹⁸ contenente il suddetto elenco fermo al riesame datato 4 agosto 2014.

Si segnala inoltre il parere positivo del *Biocidal Products Committee* (BPC) per l'approvazione di quattro sostanze attive per l'uso nei prodotti disinfettanti, preservanti e insetticidi²⁹⁹, mentre è stata rinviata l'adozione del parere sul Colecalciferolo/PT 14, in quanto candidato alla sostituzione. Tali pareri saranno presi in considerazione dalla Commissione europea e dagli Stati membri, ai fini dell'approvazione finale³⁰⁰.

Infine, menzione a parte merita la questione relativa all'approvazione del glifosato, l'erbicida più utilizzato al mondo, al centro di una discussione sui rischi legati alla salute dei lavoratori. Con il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324³⁰¹, la Commissione ha infatti rinnovato l'approvazione del glifosato in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, affermando che "[i]l 7 settembre 2017 l'Autorità [europea per la sicurezza alimentare] ha comunicato alla Commissione le sue conclusioni sulle potenziali proprietà di interferenza endocrina del glifosato. In tali conclusioni l'Autorità ha confermato che l'incompletezza dei dati era stata affrontata adeguatamente, dato che prove evidenti indicano che il glifosato non ha proprietà di interferenza endocrina attraverso il meccanismo di azione degli estrogeni, degli androgeni, della tiroide o della steroidogenesi, in base a un'ampia banca dati disponibile nel settore tossicologico. Gli studi ecotossicologici disponibili non hanno contraddetto tali conclusioni³⁰²". Le critiche mosse a tale decisione si fondano soprattutto sulle risultanze scientifiche dell'Agenzia

²⁹³ DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2018/636 DELLA COMMISSIONE del 17 aprile 2018 relativa all'identificazione della sostanza dicicloesilftalato (DCHP) come sostanza estremamente preoccupante a norma dell'articolo 57, lettere c) ed f), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 105/25, 25.4.2018).

²⁹⁴ Recommendation of the European Chemicals Agency of 5 February 2018 for the inclusion of substances in Annex XIV to REACH (List of Substances subject to Authorisation), ECHA.

²⁹⁵ 5-sec-butyl-2-(2,4-dimethylcyclohex-3-en-1-yl)-5-methyl-1,3-dioxane [1], 5-sec-butyl-2-(4,6-dimethylcyclohex-3-en-1-yl)-5-methyl-1,3-dioxane [2] [covering any of the individual stereoisomers of [1] and [2] or any combination thereof] (karanal group); 2-(2H-benzotriazol-2-yl)-4,6-ditertpentylphenol (UV-328); 2,4-di-tert-butyl-6-(5-chlorobenzotriazol-2-yl)phenol (UV-327); 2-(2H-benzotriazol-2-yl)-4-(tert-butyl)-6-(sec-butyl)phenol (UV-350); 2-benzotriazol-2-yl-4,6-di-tertbutylphenol (UV-320); 1,2-benzenedicarboxylic acid, di-C6-10-alkyl esters; 1,2-benzenedicarboxylic acid, mixed decyl and hexyl and octyl diesters with ≥ 0.3% of dihexyl phthalate (EC No. 201-559-5); 1-Methyl-2-pyrrolidone (NMP).

²⁹⁶ REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2017/698 DELLA COMMISSIONE, del 3 febbraio 2017, che modifica il regolamento delegato (UE) n. 1062/2014 relativo al programma di lavoro per l'esame sistematico di tutti i principi attivi contenuti nei biocidi di cui al regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi (GUUE, L 103/1, 19.4.2017).

²⁹⁷ REGOLAMENTO (UE) n. 528/2012 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 22 maggio 2012 relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi (GUUE, L 167/1, 27.6.2012).

²⁹⁸ REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N. 1062/2014 DELLA COMMISSIONE del 4 agosto 2014 relativo al programma di lavoro per l'esame sistematico di tutti i principi attivi contenuti nei biocidi di cui al regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 294/1, 10.10.2014).

²⁹⁹ MBIT/PT 6; Imiprothrin/PT 18; Prodotti di reazione della para-formaldeide e 2-idrossi-propilammina (rapporto 3:2)/PT 2, 6, 11, 12 e 13; Prodotti di reazione della para-formaldeide e 2-idrossi-propilammina (rapporto 1:1)/PT 2, 6, 11 e 13.

³⁰⁰ Biocidal Products Committee adopts 11 opinions, ECHA/NA/17/19.

³⁰¹ REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2017/2324 DELLA COMMISSIONE del 12 dicembre 2017 che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e che modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione (GUUE, L 333/10, 15.12.2017).

internazionale per la ricerca sul cancro (IARC), la quale, nel 2015, ha classificato il glifosato come una sostanza “probabilmente cancerogena”³⁰³. Le battaglie intraprese da molti sindacati – tra tutti, il sindacato mondiale dell'alimentazione e dell'agricoltura (IUF) – al fine di eliminare tale sostanza dai luoghi di lavoro e dalla catena alimentare, aveva spinto la stessa Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI) del Parlamento europeo ad opporsi alla ri-autorizzazione dell'erbicida da parte della Commissione europea³⁰⁴, avvenuta appunto il 12 dicembre 2017.

3.3. Il programma di REFIT del regolamento REACH: maggiore competitività aziendale e “chimica sostenibile”

Il regolamento (CE) n. 1907/2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (c.d. regolamento REACH), prevede un obbligo di revisione quinquennale guidata dalla Commissione europea, al fine di monitorare i progressi ottenuti. Facendo seguito alla prima revisione dell'anno 2013, la seconda revisione³⁰⁵, iniziata nel 2017, è stata supportata da diverse fonti informative (Stati membri, ECHA, studi tematici della Commissione e di consulenti esterni) e dalla consultazione degli *stakeholder* interessati³⁰⁶. Il monitoraggio della normativa risulta fondamentale, in ragione del suo carattere altamente tecnico, ma anche dei progressi tecnologici e scientifici, che spingono il Legislatore europeo a continui interventi normativi di armonizzazione e integrazione, come in seguito meglio dettagliato.

I risultati del REFIT 2017 sono stati pubblicati a marzo 2018³⁰⁷: ciò che emerge è il fatto che il regolamento – a dieci anni dalla sua entrata in vigore – ha contribuito in maniera significativa a rendere i prodotti più sicuri per lavoratori, consumatori e ambiente. Soffermandoci anzitutto sull'impatto del REACH sul Mercato Unico, risulta importante evidenziare il miglioramento della trasparenza e della qualità dei dati sui prodotti che circolano nel Mercato Unico, comportando il potenziamento della comunicazione e della trasparenza nella catena di approvvigionamento dell'Unione. Proprio in riferimento alla raccolta dati, emerge uno dei profili riguardanti la necessità di rafforzare l'armonizzazione tra il regolamento REACH e il regolamento CLP, che consente di determinare se una sostanza o una miscela presenti proprietà che permettono di classificarla come pericolosa. Infatti, le informazioni raccolte ai sensi dei regolamenti REACH e CLP hanno permesso all'ECHA di organizzare una raccolta integrata, al fine di mappare in modo continuativo l'utilizzo delle sostanze pericolose nei processi produttivi europei³⁰⁸. Tuttavia, è necessario risolvere il problema della mancanza di coerenza tra le auto-classificazioni ottenute ai sensi del CLP e le registrazioni inviate ai sensi del regolamento REACH. L'ECHA ha infatti raccomandato una modifica della normativa CLP, per obbligare i notificanti e i dichiaranti a condividere i dati e a chiarire eventuali differenze ingiustificate al fine di armonizzare le informazioni tra la banca dati REACH e quella CLP.

Facendo un ulteriore riferimento all'impatto del REACH sotto il profilo commerciale, il regolamento sembra aver creato un paradosso: da una parte, ha reso possibile l'armonizzazione delle regole sulle sostanze chimiche nel Mercato Unico: infatti, rappresentando un unico “ombrello” normativo a livello europeo, il regolamento è uno strumento che riesce a creare le basi per la leale concorrenza interna. D'altro canto, però, il regolamento non si applica ai prodotti provenienti dai Paesi extra-europei, creando svantaggi competitivi consistenti tra i produttori europei e non, qualora il prodotto contenga sostanze estremamente pericolose soggette ad autorizzazione. Proprio su questo punto, la Commissione europea ha commentato i risultati del REACH, impegnandosi ad assicurare che le merci importanti siano conformi alle norme europee sulle sostanze chimiche, soprattutto attraverso i controlli doganali.

Sempre in relazione alla necessità di incentivare la competitività delle aziende, è necessario passare sul versante della semplificazione della attuazione normativa. La Commissione ha infatti presentato alcune proposte, in particolare il miglioramento dei fascicoli di registrazione presentati dalle aziende e la semplificazione della procedura generale di autorizzazione.

³⁰² Considerando (16), regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324, che menziona la Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the potential endocrine disrupting properties of glyphosate, Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), EFSA Journal 2017;15(9): 4979, 20 pp. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2017.4979>.

³⁰³ IARC Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides, Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (IARC), Lione, 20 marzo 2015.

³⁰⁴ Glyphosate herbicide: don't renew its authorisation, urge MEPs, Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI), 22 marzo 2016.

³⁰⁵ REACH REFIT evaluation – REACH Review 2017.

³⁰⁶ Il meccanismo di consultazione pubblica on-line si è aperto il 28 ottobre 2016 fino al 28 gennaio 2017, secondo quanto previsto dall'Evaluation and fitness check (fc) roadmap, Commissione europea, 18 maggio 2016.

³⁰⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Relazione generale della Commissione sull'applicazione del regolamento REACH e sulla revisione di alcuni elementi, Conclusioni e azioni, Commissione europea (COM(2018) 116 final, 5.3.2018).

³⁰⁸ Report on the Operation of REACH and CLP, ECHA, 2016.

Infine, è importante dare evidenza all'impegno della Commissione, espresso in egual modo nell'ambito del REFIT, riguardo il miglioramento dell'interfaccia tra il REACH e la normativa ambientale e di salute e sicurezza sul lavoro. In definitiva, l'obiettivo olistico del Legislatore europeo risulta essere il rafforzamento delle tutele per i lavoratori, per i consumatori e per l'ambiente, attraverso la gestione e il monitoraggio delle sostanze chimiche, in particolare quelle pericolose, nell'intero ciclo di vita delle stesse: dalla produzione alle diverse immissioni sul mercato, sino allo smaltimento. In questo modo, sarà possibile creare un sistema di gestione virtuoso all'interno del Mercato Unico europeo per una "economia circolare" che tenga conto di una chimica sostenibile e sicura.

3.4. Attuazione del regolamento REACH: l'attività dell'ECHA

Un ruolo strategico, in relazione al programma di REFIT e alle politiche di attuazione della normativa sulle sostanze pericolose, è ricoperto dall'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA), che aiuta le imprese al rispetto della legislazione europea sulle sostanze chimiche e i biocidi, coopera con le organizzazioni internazionali e gli *stakeholder* interessati per la promozione di un uso sicuro delle sostanze chimiche, fornisce informazioni sulla materia e collabora con la Commissione europea e i governi degli Stati membri per l'individuazione delle sostanze pericolose. Vale la pena sottolineare che il lavoro dell'ECHA persegue un obiettivo internazionale, contribuendo al raggiungimento dell'obiettivo ambizioso delle Nazioni Unite in materia di gestione sostenibile delle sostanze chimiche: ovvero, che le sostanze chimiche siano prodotte e utilizzate in modo da ridurre al minimo gli effetti negativi significativi sulla salute umana e sull'ambiente entro il 2020.

Nell'arco del periodo in esame, l'agenzia ECHA ha pubblicato i primi risultati delle due campagne di controllo sull'allineamento delle registrazioni REACH già esistenti ai requisiti normativi³⁰⁹. La prima campagna, avviata a luglio 2016, ha portato alla richiesta delle informazioni mancanti per oltre 140 *endpoint* relativi a 39 registrazioni su 24 sostanze, ottenendo l'aggiornamento di 35 registrazioni incomplete. Successivamente, la seconda campagna è stata incentrata su 43 registrazioni da parte di quattro aziende, ottenendo la quasi totalità delle informazioni mancanti. Il lavoro dell'ECHA si è reso necessario per verificare l'aggiornamento dei fascicoli presentati, alla luce delle risultanze della relazione quinquennale sul funzionamento di REACH e CLP, pubblicata a giugno 2016. Questa ha infatti dimostrato che una parte significativa dei fascicoli di registrazione non è ancora qualitativamente sufficiente, mentre la maggior parte degli stessi non è mai stata aggiornata dal loro primo invio. Invero, il rapporto dell'ECHA non presenta solo un aggiornamento sullo stato dell'arte delle registrazioni, ma fornisce raccomandazioni ai dichiaranti che hanno già registrato o stanno ancora preparando i fascicoli di registrazione per la prossima scadenza del 31 maggio 2018.

Nel giugno 2017 è stato invece pubblicato il rapporto finale del progetto pilota portato avanti nell'ambito del *Forum for Exchange of Information on Enforcement*³¹⁰, relativo alle ispezioni sulle autorizzazioni di 13 sostanze, con scadenza nel 2015³¹¹. Il rapporto mostra risultanze positive, concludendo che la maggior parte delle imprese europee ispezionate hanno rispettato gli obblighi di autorizzazione REACH. Le ispezioni – che hanno interessato 17 Paesi europei³¹² – hanno attestato un tasso di non conformità rispettivamente del 10,7% e dell'8,9% su 802 ispezioni, effettuate nel 78% dei casi nelle PMI. La stragrande maggioranza delle aziende non ha effettivamente utilizzato (93%) o piazzato sul mercato (92%) una delle sostanze che avevano una data di scadenza nell'anno 2015. In tutti i casi di inosservanza, gli ispettori hanno adottato misure di esecuzione appropriate, come la raccomandazione verbale o scritta e la presentazione di ordini amministrativi o di denunce penali, per ovviare alle inadempienze. Più in particolare, in Italia, sono state effettuate 172 ispezioni, dalle quali risulta che il novero delle aziende non in linea con la normativa oscilla intorno al 10%.

Perseguendo l'obiettivo di supportare le aziende a livello operativo, vale la pena illustrare il lavoro dell'ECHA nell'ambito della fase 5 della tabella di marcia REACH 2018. Si tratta dello strumento IUCLID³¹³, un portale che permette di predisporre il file di registrazione REACH. Sono disponibili tre opzioni: IUCLID Cloud per le PMI, IUCLID 6 e REACH-IT. Nel dettaglio, IUCLID consente di memorizzare i dati e procedere a *backup* completi attraverso un procedimento sicuro e facile elaborato dall'ECHA. Per ciò che concerne IUCLID Cloud, trattandosi appunto di una versione *cloud* a sostegno delle PMI, non sarà necessario installarlo sul computer, essendo utilizzabile tramite l'accesso diretto alla versione più recente del *browser* ovunque e in qualsiasi momento. In più, sul portale sono disponibili materiali e strumenti di sup-

³⁰⁹ Evaluation under REACH – Progress Report 2016, ECHA, febbraio 2017.

³¹⁰ Il Forum per lo scambio di informazioni sull'applicazione è una rete di autorità responsabile dell'applicazione dei regolamenti REACH, CLP e PIC nell'Unione europea, in Norvegia, in Islanda e nel Liechtenstein.

³¹¹ Final report on the second, Forum pilot project on authorisation – Reporting period: January 2016 – November 2016, ECHA, giugno 2017.

³¹² Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Regno Unito.

³¹³ Maggiori informazioni sul sito dell'ECHA: <https://echa.europa.eu/it/home>.

porto nella preparazione dei fascicoli di registrazione: l'assistenza di convalida per controllare la completezza dei fascicoli e quella relativa alla qualità degli stessi; il generatore di relazioni per creare la relazione sulla sicurezza chimica (CSR); l'anteprema di divulgazione che mostra quali dati della registrazione saranno pubblicati dall'Agenzia, in base ai requisiti legali e alle richieste degli interessati.

In relazione ai nuovi progetti dell'Agenzia sull'attuazione del regolamento REACH, il settimo progetto d'esecuzione REF-7 (REACH-EN-FORCE-7)³¹⁴ sarà focalizzato sul controllo degli obblighi di registrazione anche delle sostanze intermedie, ovvero di quelle sostanze prodotte o utilizzate nei processi chimici per essere trasformate in altre sostanze, verificando soprattutto che tali sostanze intermedie siano utilizzate come tali. Inoltre, gli ispettori collaboreranno anche con le autorità doganali, per garantire un adeguato controllo delle sostanze importate. Parallelamente, un progetto pilota sarà dedicato alla autorizzazione in relazione all'anno 2019, incentrando l'attività degli ispettori sulle autorizzazioni per l'utilizzo e l'immissione sul mercato delle sostanze soggette ad autorizzazione, come i cromati e il cromo VI. Sarà infine organizzato un incontro con gli *stakeholder* interessati a migliorare la qualità delle schede di sicurezza (SDS). D'altro canto, l'ECHA continua a pubblicare, al fine di supportare le aziende, linee guida per il corretto adempimento degli obblighi previsti dalla normativa sulle sostanze pericolose. In relazione al regolamento REACH, si segnala la recente pubblicazione di una guida agli "articoli", che *"aiuta i produttori e gli importatori di articoli a capire se hanno degli obblighi imposti da REACH, in particolare in relazione alla registrazione e alla notifica di cui all'Articolo 7, e in relazione alle comunicazioni nella catena d'approvvigionamento di articoli di cui all'Articolo 33"*³¹⁵.

Infine, nell'ambito della cooperazione con le istituzioni europee e nazionali per l'individuazione delle sostanze pericolose, l'ECHA ha proposto di includere ulteriori sostanze nel piano d'azione comunitario (CoRAP) per il 2018-2020³¹⁶, riguardo la valutazione delle sostanze pericolose, attuata ai sensi del regolamento REACH³¹⁷. Il piano finale è stato adottato il 20 marzo 2018: saranno valutate 108 sostanze, delle quali 21 nel 2018³¹⁸.

3.5. Le novità sul processo di armonizzazione, integrazione e aggiornamento dei regolamenti CLP e REACH

Tra i molteplici interventi del Legislatore europeo volti ad armonizzare le normative settoriali dei Paesi membri e dell'ordinamento europeo, risulta necessario passare in rassegna le più rilevanti misure – adottate nel periodo di riferimento – relative ai regolamenti CLP e REACH, sottoposti a continue armonizzazioni, revisioni e adeguamenti in ragione dei progressi scientifici e della elevata tecnicità della materia.

Anzitutto, la Commissione europea è intervenuta sulla disciplina del regolamento 1272/2008/CE (c.d. Regolamento CLP), riguardo la classificazione, l'etichettatura e l'imballaggio di sostanze e miscele chimiche pericolose³¹⁹.

Il nuovo regolamento 2017/542/UE³²⁰ del 22 marzo 2017 ha infatti istituito un sistema armonizzato per la comunicazione delle informazioni sull'importazione e l'esportazione agli organismi competenti. Come sottolinea il nuovo regolamento³²¹, gli organismi designati necessitano di informazioni sulle miscele immesse sul mercato e classificate come pericolose in ragione dei loro effetti sulla salute. Tali informazioni sono trasmesse agli organismi designati a livello nazionale da parte degli importatori e degli utilizzatori a valle, e in genere comprendono l'identificazione del prodotto e dei pericoli, le informazioni tossicologiche e sulla composizione. Tuttavia, dal riesame della Commissione, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2012, sono emerse notevoli discrepanze tra i sistemi di notifica dei Paesi membri, che incidono sulla omogeneità delle informazioni richieste a livello nazionale. Per questo motivo, a seguito di una integrazione al riesame, datata marzo 2015³²², è stata confermata la necessità di armonizzare le informazioni fornite agli organismi competenti, al fine di migliorare la risposta sanitaria, garantendo al contempo un risparmio economico significativo. È stato dunque istituito il formato per la trasmissione informativa, contenuto nel nuovo allegato VIII del regolamento 1272/2008/CE, da utilizzare, prima dell'immissione sul mercato, da parte degli importatori e degli utilizzatori a valle

³¹⁴ Forum for Exchange of Information on Enforcement, 27th plenary meeting on 20-21 June, Helsinki, 27 giugno 2017.

³¹⁵ Orientamenti sugli obblighi per le sostanze presenti negli articoli, ECHA, versione 4.0, giugno 2017.

³¹⁶ Draft Community Rolling Action Plan (CoRAP) update for years 2018-2020, ECHA, 24 ottobre 2017.

³¹⁷ Artt. da 44 a 48, regolamento REACH, cit.

³¹⁸ Community rolling action plan update covering years 2018, 2019 and 2020, ECHA, 20 marzo 2018.

³¹⁹ REGOLAMENTO (CE) N. 1272/2008 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 dicembre 2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006 (GUUE, L N353/1, 31.12.2008).

³²⁰ REGOLAMENTO (UE) 2017/542 DELLA COMMISSIONE del 22 marzo 2017 che modifica il regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele mediante l'aggiunta di un allegato relativo alle informazioni armonizzate in materia di risposta di emergenza sanitaria (GUUE L 78/1, 23.3.2017).

³²¹ Considerando (1), regolamento UE 2017/542, cit.

³²² Studio a sostegno dell'armonizzazione delle informazioni che devono essere presentate ai centri antiveleni, secondo l'articolo 45 del regolamento (CE) n. 1272/2008 (regolamento CLP), 3.3.2015.

che operano in tutti gli Stati membri. Il nuovo regolamento si applicherà dal 1° gennaio 2020, attraverso una serie di step intermedi.

Ulteriore modifica al regolamento CLP è stata apportata dal regolamento UE 2017/776³²³ nell'allegato VI, parte 3, inerente la classificazione ed etichettatura armonizzate di talune sostanze pericolose. Nel dettaglio, le modifiche hanno riguardato le tabelle delle classificazioni, al fine di armonizzare la normativa europea circa alcuni valori di tossicità acuta (STA), in ragione delle proposte dell'Agenzia europea delle sostanze pericolose (ECHA). Il regolamento, entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta, si applicherà a decorrere dal 1° dicembre 2018, eccetto l'abrogazione della tabella 3.2 del presente allegato, applicata già dal 1° giugno 2017. Tale regolamento rappresenta il 10° aggiornamento del regolamento CLP.

In seguito, nel giorno 29 giugno 2017 è stata pubblicata sulla GUUE una rettifica³²⁴ al regolamento 2017/776/UE appena illustrato, decuplicando la soglia di concentrazione teorica di formaldeide rilasciabile, ai fini della classificazione delle miscele come mutagene: dallo 0,1% all'1%. Tale modifica impatta appunto sul regolamento CLP, ovvero sul suo allegato VI, aggiunto - come appena spiegato - dal regolamento in parola. Nel dettaglio, la classificazione come "mutageno" non è necessaria qualora venga dimostrato che la concentrazione massima teorica di formaldeide rilasciabile, a prescindere dalla fonte, nella miscela all'atto dell'immissione sul mercato è inferiore all'1%. Si dà evidenza che il regolamento (UE) 2018/675³²⁵ ha modificato l'allegato XVII del regolamento REACH al fine di adeguarlo alle nuove previsioni sulle sostanze CMR del suddetto regolamento (UE) 2017/776.

L'11° aggiornamento è invece rappresentato dal regolamento (UE) 2018/669³²⁶ del 16 aprile 2018. In particolare, è stata modificata la Tabella 3.1 dell'allegato VI che contiene le sostanze pericolose che sono oggetto di una classificazione e una etichettatura armonizzata. La modifica ha riguardato le denominazioni delle sostanze, in modo che "figurino nella medesima lingua della versione linguistica del regolamento" CLP, tenendo conto dei cambiamenti apportati³²⁷. È stata infatti eliminata la Tabella 3.2 della versione precedente, conformemente a quanto stabilito dal regolamento (UE) 2016/117, con effetto dal 1° giugno 2017. La Tabella 3.1 è stata invece rinominata Tabella 3, con effetto dal 1° giugno 2017, ai sensi del summenzionato regolamento (UE) 2017/776 della Commissione. Il regolamento si applica a decorrere dal 1° dicembre 2019.

Si ricorda, infine, che a partire dal 1° febbraio 2018 è stato applicato l'8° adeguamento di cui il regolamento 2016/918³²⁸, mentre dal 1° marzo 2018 è stato applicato il 9° adeguamento di cui il regolamento 2016/1179³²⁹.

Riferendoci al recepimento delle previsioni CLP nell'ordinamento italiano, il Legislatore italiano, con la c.d. Legge Europea 2017³³⁰, ha introdotto³³¹ un nuovo illecito amministrativo, punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 60.000 euro, per chiunque violi le disposizioni in materia di pubblicità sulle sostanze pericolose, previste dall'art. 48 del Regolamento CLP (CE) n. 1272/2008.

Il regolamento (UE) n. 2016/1179³³² ha modificato la tabella 3.1 dell'allegato VI, parte 3, del regolamento (CE) n. 1272/2008 ed ha soppresso la tabella 3.2 del medesimo allegato. L'attuazione della citata nuova tabella 3.1 dell'allegato VI del regolamento è stata prevista per il 1° marzo 2018, tuttavia rischia di non avvenire in maniera uniforme a livello nazionale, a

³²³ REGOLAMENTO (UE) 2017/776 DELLA COMMISSIONE del 4 maggio 2017 recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE, L 116/1, 5.5.2017).

³²⁴ Rettifica del regolamento (UE) 2017/776 della Commissione, del 4 maggio 2017, recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE, L 166/82, 29.6.2017).

³²⁵ REGOLAMENTO (UE) 2018/675 DELLA COMMISSIONE del 2 maggio 2018 recante modifica delle appendici dell'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda le sostanze CMR (GUUE, L 114/4, 4.5.2018).

³²⁶ REGOLAMENTO (UE) 2018/669 DELLA COMMISSIONE del 16 aprile 2018 recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE, L 115/1, 4.5.2018).

³²⁷ Considerando (3), regolamento (UE) 2015/669, cit.

³²⁸ REGOLAMENTO (UE) 2016/918 DELLA COMMISSIONE del 19 maggio 2016 recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE, L 156/1, 14.6.2016).

³²⁹ REGOLAMENTO (UE) 2016/1179 DELLA COMMISSIONE del 19 luglio 2016 recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE, L 195/11, 20.7.2016).

³³⁰ Legge del 20 novembre 2017 n. 167 - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017.

³³¹ All'articolo 15 della legge n. 167/2017.

³³² Recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

causa di possibili differenti interpretazioni del testo e delle tabelle del regolamento. È infatti presente una discrepanza tra la versione italiana ed inglese del quinto considerando del regolamento, relativamente alle sostanze contenenti rame. Al fine di fornire chiarimenti interpretativi utili ad assicurare un'applicazione armonizzata del nuovo regolamento comunitario su tutto il territorio nazionale, il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato la nota del 28 febbraio 2018.

Nel provvedimento in oggetto, è stato evidenziato che nel testo italiano del quinto considerando del regolamento relativamente alle sostanze contenenti rame manca erroneamente il riferimento alla tossicità acquatica cronica (*long term aquatic hazard*) alla quale, secondo il testo inglese, non dovrebbe applicarsi il fattore M introdotto invece dal regolamento per la sola tossicità acuta. Secondo il Ministero la mancanza nella versione italiana della predetta parte di testo implicherebbe che la non applicabilità dei fattori M dovrebbe essere introdotta dal regolamento per entrambi i tipi di tossicità, tanto per l'acuta quanto per la cronica. Ciò determina una discrepanza con la tabella 3.1 del regolamento che riporta invece il fattore M per la sola tossicità acuta.

A riguardo, nella nota del 28 febbraio 2018, è stato chiarito che la versione del regolamento predisposta, approvata e votata dagli Stati Membri è esclusivamente la versione inglese, ed è a questa cui bisogna riferirsi nel caso in cui vi siano discordanze tra la versione inglese e quella italiana.

Pertanto, il Ministero dell'Ambiente ha ritenuto di poter aderire al parere espresso dall'ECHA, secondo cui l'uso del fattore M è obbligatorio per la determinazione della sola tossicità acuta delle sostanze e miscele contenenti composti del rame, mentre non è obbligatorio, per la determinazione della tossicità cronica delle medesime sostanze e miscele. Riguardo l'altro pilastro della normativa europea sulle sostanze chimiche, rappresentato dal regolamento REACH, si segnalano altrettanti interventi legislativi.

In primo luogo, il regolamento (UE) 2017/999³³³ ha modificato il regolamento REACH attraverso l'inserimento in tabella, nell'allegato XIV, di ulteriori sostanze soggette ad autorizzazione (voci da 32 a 43), prevedendo inoltre un regime transitorio per l'uso delle sostanze solo nella produzione di pezzi di ricambio. Il regolamento è entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione in GUUE, rappresentando la quinta modifica dell'allegato XIV, che contiene le sostanze soggette ad autorizzazione. Si evidenzia che le modifiche apportate si basano sulle raccomandazioni dell'ECHA, rispettivamente del 6 febbraio 2014³³⁴ e del 1° luglio 2015³³⁵, che hanno considerato prioritaria l'inclusione delle nuove sostanze, già inserite nell'elenco delle sostanze candidate, nell'allegato XIV. Si segnala l'ulteriore produzione di raccomandazioni dell'ECHA sulle prospettive di integrazione dell'allegato analizzato, rappresentata soprattutto dalla più recente raccomandazione del 10 novembre 2016³³⁶.

In secondo luogo, il regolamento (UE) 2017/1000³³⁷ ha modificato l'allegato XVII del regolamento REACH per quanto riguarda l'acido perfluorooctanoico (PFOA), i suoi sali e le sostanze correlate al PFOA. Nel dettaglio, è stata aggiunta la voce 68 relativa a tale sostanza, specificando che il PFOA *“non deve essere prodotto o immesso sul mercato come sostanza in quanto tale a decorrere dal 4 luglio 2020”*, mentre, a decorrere dalla stessa data, non deve essere usato per la produzione o l'immissione sul mercato in un'altra sostanza, come costituente, una miscela o un articolo, *“in una concentrazione pari o superiore a 25 ppb del PFOA, compresi i suoi sali, o a 1 000 ppb di una sostanza correlata al PFOA o di una combinazione di sostanze correlate al PFOA”*.

Sulla stessa scia, il regolamento (UE) 2017/1510³³⁸ ha modificato lo stesso allegato XVII, in seguito alle modifiche apportate al regolamento CLP da recenti interventi normativi³³⁹. Pertanto, il regolamento in parola armonizza le nuove previsioni per alcune sostanze CMR, ovvero classificate come cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione. Il regolamento si applica a decorrere dall'entrata in vigore, ma sono previste alcune eccezioni che posticipano l'applicazione in data 1° marzo 2018.

³³³ REGOLAMENTO (UE) 2017/999 DELLA COMMISSIONE del 13 giugno 2017 recante modifica dell'allegato XIV del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) (GUUE, L150/7, 14.6.2017).

³³⁴ Recommendation of the European Chemicals Agency of 6 February 2014 for the inclusion of substances in Annex XIV to REACH (List of Substances subject to Authorisation).

³³⁵ Recommendation of the European Chemicals Agency of 1 July 2015 for the inclusion of substances in Annex XIV to REACH (List of Substances subject to Authorisation).

³³⁶ Recommendation of the European Chemicals Agency of 10 November 2016 for the inclusion of substances in Annex XIV to REACH (List of Substances subject to Authorisation).

³³⁷ REGOLAMENTO (UE) 2017/1000 DELLA COMMISSIONE del 13 giugno 2017 recante modifica dell'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda l'acido perfluorooctanoico (PFOA), i suoi sali e le sostanze correlate al PFOA (GUUE, L 150/4, 14.6.2017).

³³⁸ REGOLAMENTO (UE) 2017/1510 DELLA COMMISSIONE del 30 agosto 2017 recante modifica delle appendici dell'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), per quanto riguarda le sostanze CMR (GUUE, L 224/110, 31.8.2017).

³³⁹ Regolamento (UE) n. 605/2014; regolamento (UE) 2015/1221; regolamento (UE) 2016/1179.

L'allegato XVII del regolamento REACH è stato ulteriormente modificato dal regolamento (UE) 2018/3³⁴⁰, disponendo che per l'ottametilciclotetrasilossano (D4) e il decametilciclopentasilossano (D5) non è ammessa l'immissione sul mercato nei prodotti cosmetici da eliminare con acqua in concentrazione pari o superiore allo 0,1 % in peso dell'una o dell'altra sostanza dopo il 31 gennaio 2020. Tali sostanze sono considerate sostanze persistenti, bioaccumulabili e tossiche, in quanto la presenza di D4 e D5 in taluni prodotti cosmetici che vengono eliminati con acqua dopo l'applicazione comporta un rischio, causato dalle loro proprietà pericolose, in quanto sostanza PBT e vPvB nel caso del D4 e sostanza vPvB nel caso del D5.

Lo stesso allegato è stato modificato per mezzo del regolamento (UE) 2018/588 del 19 aprile 2018³⁴¹ per quanto riguarda la sostanza 1-metil-2-pirrolidone. Infatti, *“la Commissione ritiene che esista un rischio inaccettabile per la salute dei lavoratori durante la fabbricazione e l'uso dell'NMP”*, come emerge dal considerando (11). Per tale ragione, tale sostanza è soggetta alle restrizioni dettate dall'allegato del presente regolamento.

Aggiuntiva modifica all'allegato XVII è stata apportata, lo stesso giorno, dal regolamento (UE) 2018/589³⁴², per quanto riguarda il metanolo. Infatti, nel considerando (6) si legge che *“la Commissione ha concluso che la presenza di metanolo nei liquidi di lavaggio e sbrinamento del parabrezza costituisce un rischio inaccettabile per la salute umana”*. In virtù di ciò, per tale sostanza non è ammessa l'immissione sul mercato in una concentrazione pari o superiore allo 0,6 % in peso dopo il 9 maggio 2018. Una rettifica³⁴³ del 23 aprile 2018 ha posticipato il divieto a partire dal 9 maggio 2019.

Si segnala una proposta di regolamento³⁴⁴ della Commissione, volta a modificare lo stesso allegato XVII in relazione ad alcune sostanze CMR, al fine di adeguarle a quanto già stabilito nell'ambito del regolamento CLP dal summenzionato regolamento (UE) 2017/776. A seguito del consenso formalizzato del Consiglio del 18 dicembre 2017, la proposta sarà approvata, qualora il Parlamento non presenti obiezioni.

Alcune novità sono state infine introdotte in relazione alle metodologie di prova per la determinazione delle proprietà delle sostanze, ai fini del regolamento REACH: nel dettaglio, il regolamento (UE) 2017/735³⁴⁵ ha aggiornato i metodi di prova per la determinazione delle proprietà fisico-chimiche, la tossicità e l'ecotossicità delle sostanze chimiche ai sensi del regolamento REACH, al fine di adeguarlo al progresso tecnico. Nel dettaglio, è stato modificato il regolamento (CE) n. 440/2008³⁴⁶, che ha istituito tali metodi, attraverso l'inclusione dei nuovi metodi adottati di recente dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). L'adeguamento contiene venti metodi di prova: *“un nuovo metodo per la determinazione delle proprietà fisico-chimiche, cinque metodi di prova aggiornati e uno nuovo per la valutazione dell'ecotossicità, due metodi di prova aggiornati per valutare il destino e il comportamento ambientale e quattro metodi di prova nuovi e sette aggiornati per la determinazione degli effetti sulla salute umana”*³⁴⁷.

3.6. Le modifiche e gli aggiornamenti alla direttiva RoHS II

La direttiva 2011/65/UE³⁴⁸ - nota come direttiva RoHS II – relativa alla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), è stata oggetto di modifiche e rettifiche dal 2012 fino al marzo 2018.

Anzitutto, risulta necessario tracciare una panoramica sintetica sulle ultime modifiche apportate all'allegato III della

³⁴⁰ REGOLAMENTO (UE) 2018/35 DELLA COMMISSIONE del 10 gennaio 2018 che modifica l'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda l'ottametilciclotetrasilossano (D4) e il decametilciclopentasilossano (D5) (GUUE, L 6/45, 11.1.2018).

³⁴¹ REGOLAMENTO (UE) 2018/588 DELLA COMMISSIONE del 18 aprile 2018 che modifica l'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda la sostanza 1-metil-2-pirrolidone (GUUE, L 99/3, 19.4.2018).

³⁴² REGOLAMENTO (UE) 2018/589 DELLA COMMISSIONE del 18 aprile 2018 recante modifica dell'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda il metanolo (GUUE, L 99/7, 19.4.2018).

³⁴³ Rettifica del regolamento (UE) 2018/589 della Commissione, del 18 aprile 2018, recante modifica dell'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda il metanolo (GUUE, L 102/99, 23.4.2018).

³⁴⁴ Proposta di regolamento 13395/17, Commissione europea, D052843/01, 18 ottobre 2017.

³⁴⁵ REGOLAMENTO (UE) 2017/735 DELLA COMMISSIONE del 14 febbraio 2017 recante modifica del regolamento (CE) n. 440/2008 che istituisce dei metodi di prova ai sensi del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), al fine di adeguarlo al progresso tecnico (GUUE, L 112/1, 28.4.2017).

³⁴⁶ REGOLAMENTO (CE) N. 440/2008 DELLA COMMISSIONE del 30 maggio 2008 che istituisce dei metodi di prova ai sensi del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) (GUUE, L 142/1, 31.5.2008).

³⁴⁷ Considerando (3), regolamento (UE) 2017/735, cit.

³⁴⁸ DIRETTIVA 2011/65/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'8 giugno 2011 sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (Direttiva RoHS II) (GUUE, L 174/88, 1.7.2011).

direttiva RoHS II, concernente le esenzioni dalle restrizioni per le sostanze pericolose, di cui all'art. 4 della direttiva in esame, e i relativi periodi di validità, alla luce del progresso tecnico sotteso alla possibilità o meno di sostituire le sostanze. Ci si riferisce, in primo luogo, alla direttiva delegata (UE) 2017/1009³⁴⁹, che ha modificato l'allegato III della direttiva RoHS II delineando l'esenzione relativa al cadmio e al piombo in lenti filtranti e lenti utilizzate per campioni di riflessione. L'art. 2 precisa che gli "Stati membri adottano e pubblicano, entro il 6 luglio 2018, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione". Inoltre, gli Stati devono applicare le disposizioni a decorrere dalla stessa data.

In secondo luogo, la direttiva delegata (UE) 2017/1010³⁵⁰ dispone sulla esenzione relativa al piombo in cuscinetti e pistoni per taluni compressori contenenti refrigeranti, modificando allo stesso modo l'allegato III. È stato previsto lo stesso termine (a decorrere dal 6 luglio 2018) per le disposizioni che gli Stati membri devono adottare, per conformarsi alla direttiva e per l'applicazione della stessa. Segue lo stesso filone legislativo la direttiva delegata (UE) 2017/1011³⁵¹, incentrato sulla esenzione relativa all'uso del piombo nelle lenti bianche utilizzate per le applicazioni ottiche. Di nuovo, il termine per gli Stati membri e per l'applicazione è fissato a decorrere dal 6 luglio 2018.

Lo stesso allegato è stato successivamente oggetto di modifica, con la direttiva delegata (UE) 2017/1975³⁵², per quanto attiene il cadmio in diodi a emissione luminosa (LED), con la conversione del colore per l'uso nei sistemi di visualizzazione. È stato poi stabilito che gli Stati hanno l'obbligo di adeguarsi alla direttiva entro il 20 novembre 2018, data di applicazione delle disposizioni in essa contenute³⁵³.

Proprio sul sistema di rinnovo delle esenzioni, è recentemente intervenuta la direttiva (UE) 2017/2102³⁵⁴. È infatti specificato che il termine di sei mesi, attribuito all'adozione di una decisione sul rinnovo di una esenzione³⁵⁵ da parte della Commissione, risulta impraticabile, comportando per di più continue incertezze per le imprese e gli altri interessati sulla normativa da applicare. Per questa ragione, la direttiva in parola elimina la disposizione relativa a tale termine, imponendo tuttavia alla Commissione di inviare al richiedente del rinnovo, agli Stati membri e al Parlamento europeo un calendario per l'adozione della decisione³⁵⁶. Per di più, sarà il riesame generale della direttiva RoHS II, da attuarsi entro il 22 luglio 2021, a dover includere una scadenza realistica per l'adozione delle decisioni sul rinnovo delle esenzioni, prima della loro scadenza. La stessa direttiva, inoltre, prescrive la proroga del periodo di validità massima per le esenzioni di cui all'allegato III al 21 luglio 2011, salvo prescrizioni più stringenti, in base alle categorie dell'allegato I³⁵⁷. La stessa direttiva esclude gli "organi a canne" dall'ambito di applicazione della direttiva RoHS II³⁵⁸: questo perché tali strumenti rimangono per secoli nello stesso luogo, con un tasso di sostituzione irrisorio, tanto che l'applicazione delle restrizioni ai sensi della direttiva in esame comporterebbe vantaggi trascurabili in termini di sostituzione del piombo. È stata inoltre modificata la definizione di "macchine mobili non stradali destinate a esclusivo uso professionale", di cui all'art. 3, punto 28³⁵⁹. Infine, è stato modificato il campo di applicazione di cui all'art. 4³⁶⁰ della stessa direttiva RoHS II: da una parte, questo è stato ampliato a "tutte le altre AEE che non rientrano nell'ambito di

³⁴⁹ DIRETTIVA DELEGATA (UE) 2017/1009 DELLA COMMISSIONE del 13 marzo 2017 che modifica, adattandolo al progresso tecnico, l'allegato III della direttiva 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'esenzione relativa al cadmio e al piombo in lenti filtranti e lenti utilizzate per campioni di riflessione (GUUE, L 153/21, 16.6.2017).

³⁵⁰ DIRETTIVA DELEGATA (UE) 2017/1010 DELLA COMMISSIONE del 13 marzo 2017 che modifica, adattandolo al progresso tecnico, l'allegato III della direttiva 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda un'esenzione relativa al piombo in cuscinetti e pistoni per taluni compressori contenenti refrigeranti (GUUE, L 153/23, 16.06.2017).

³⁵¹ DIRETTIVA DELEGATA (UE) 2017/1011 DELLA COMMISSIONE del 15 marzo 2017 che modifica, adattandolo al progresso tecnico, l'allegato III della direttiva 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'esenzione relativa all'uso di piombo nelle lenti bianche utilizzate per applicazioni ottiche (GUUE, L 153/25, 16.06.2017).

³⁵² DIRETTIVA DELEGATA (UE) 2017/1975 DELLA COMMISSIONE, del 7 agosto 2017, che modifica, adattandolo al progresso tecnico, l'allegato III della direttiva 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'esenzione relativa al cadmio in diodi a emissione luminosa (LED) con conversione di colore per uso in sistemi di visualizzazione (GUUE, L 281/29, 31.10.2017).

³⁵³ Rettifica della direttiva delegata (UE) 2017/1975 della Commissione, del 7 agosto 2017, che modifica, adattandolo al progresso tecnico, l'allegato III della direttiva 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'esenzione relativa al cadmio in diodi a emissione luminosa (LED) con conversione di colore per uso in sistemi di visualizzazione (GUUE, L 285/32, 1.11.2017).

³⁵⁴ DIRETTIVA (UE) 2017/2102 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 novembre 2017 recante modifica della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (GUUE, L 305/8, 21.11.2017).

³⁵⁵ La Commissione è tenuta ad adottare una decisione entro sei mesi prima della data di scadenza dell'esenzione in vigore, tranne nel caso in cui circostanze specifiche giustificano un termine diverso.

³⁵⁶ Art. 1, par. 4, direttiva (UE) 2017/2102, cit.

³⁵⁷ Art. 1, par. 4, direttiva (UE) 2017/2102, cit.

³⁵⁸ Art. 1, par. 1, direttiva (UE) 2017/2102, cit.

³⁵⁹ Art. 1, par. 2, direttiva (UE) 2017/2102, cit.

³⁶⁰ Art. 4, par. 1: "Gli Stati membri provvedono affinché le AEE immesse sul mercato, compresi i cavi e i pezzi di ricambio destinati alla loro riparazione, al loro riutilizzo, all'aggiornamento delle loro funzionalità o al potenziamento della loro capacità, non contengano le sostanze di cui all'allegato II".

applicazione della direttiva 2002/95/CE e che sono immesse sul mercato prima del 22 luglio 2019³⁶¹; dall'altra, l'ambito di esenzione dalle prescrizioni, di cui all'art. 4³⁶², è stato modificato, in particolare sul riutilizzo di determinati pezzi di ricambio, al fine di promuovere una economia circolare dell'Unione basata sulla tutela della salute umana e dell'ambiente, anche mediante il recupero o lo smaltimento ecologicamente corretti dei rifiuti.

Ulteriori esenzioni sono state recentemente previste, in relazione all'uso del piombo, da una serie di direttive delegate del 27 febbraio 2018³⁶³ e del 1° marzo 2018³⁶⁴. Gli Stati membri devono applicare tali disposizioni a decorrere dal 1° luglio 2019.

3.7. ADR: l'adeguamento al progresso scientifico della direttiva 2008/68/CE

La direttiva (UE) 2018/217³⁶⁵ ha modificato la direttiva 2008/68/CE, relativa al trasporto interno di merci pericolose, tramite l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico del suo allegato I, capo I.1. Il capo I.1 si riferisce alle disposizioni dell'accordo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada (ADR), recentemente aggiornato. Pertanto, l'allegato I, capo I.1 ha necessitato di aggiornamento. Gli Stati membri hanno l'obbligo di conformarsi alla presente direttiva entro il 3 luglio 2018, informandone immediatamente la Commissione. Il precedente intervento in materia è rappresentato dalla decisione di esecuzione (UE) 2017/695³⁶⁶ del 7 aprile 2017 che ha autorizzato gli Stati membri ad adottare alcune deroghe a norma della direttiva 2008/68/CE, tenendo conto delle circostanze nazionali specifiche.

Si ricorda che l'Accordo ADR 2017 è stato applicato dal 1° luglio 2018, ai sensi della direttiva (UE) 2016/2309³⁶⁷ del 16 dicembre 2016 che lo ha recepito nell'ordinamento europeo. In Italia, il recepimento è avvenuto con il decreto del 12 maggio 2017 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti³⁶⁸.

3.8. L'adozione della Convenzione di Minamata sul mercurio da parte dell'Unione europea.

La Convenzione di Minamata³⁶⁹ sul mercurio è un trattato globale per la protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti negativi del mercurio, adottata il 10 ottobre 2013 presso Kumamoto, in Giappone. La sede della conferenza diplomatica che ha portato alla sua adozione ha una ragione precisa, in quanto la città giapponese di Minamata, da cui la Convenzione prende il nome, è stata lo scenario di un tragico e memorabile caso di inquinamento da mercurio. Questo metallo, presente in natura, è impiegato in numerosi oggetti di uso quotidiano e viene rilasciato nell'atmosfera, nel suolo e nell'acqua da una varietà di fonti. Nel dettaglio, i principali punti salienti della Convenzione comprendono: il divieto di nuove miniere di mercurio; l'eliminazione graduale di quelle esistenti; l'eliminazione progressiva e la riduzione dell'uso del mercurio in numerosi prodotti e processi; alcune misure di controllo sulle emissioni nell'aria e sulle emissioni in terra e nell'acqua; e la regolazione del settore informale dell'estrazione e della trasformazione dell'oro a livello artigianale e su piccola scala. La Convenzione si occupa anche dello stoccaggio temporaneo del mercurio e del suo smaltimento una volta divenuto rifiuto, di siti contaminati dal mercurio e di problemi relativi alla salute.

Da parte sua, l'Unione europea, già con la comunicazione della Commissione del 28 gennaio 2005 al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata *Strategia comunitaria sul mercurio*, rivista il 7 dicembre 2010, ha mirato "a ridurre al minimo e, ove possibile, a eliminare definitivamente i rilasci globali di mercurio di origine antropica nell'aria, nell'acqua e nel suolo". Alla luce del fatto che un ammontare tra il 40% e l'80% dei depositi complessivi di mercurio nell'Unione proviene da aree che si trovano al di fuori dei suoi confini, si è col tempo resa sempre più necessaria la conclusione di uno strumento internazionale, giuridicamente vincolante, relativo al mercurio, cosicché, nel 2013,

³⁶¹ Art. 1, par. 3, direttiva (UE) 2017/2102, cit.

³⁶² Art. 1, par. 3, direttiva (UE) 2017/2102, cit.

³⁶³ Direttiva delegata (UE) 2018/736; direttiva delegata (UE) 2018/737; direttiva delegata 2018/738.

³⁶⁴ Direttiva delegata (UE) 2018/739; direttiva delegata (UE) 2018/740; direttiva delegata (UE) 2018/741; direttiva delegata (UE) 2018/742.

³⁶⁵ DIRETTIVA (UE) 2018/217 DELLA COMMISSIONE del 31 gennaio 2018 che modifica la direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trasporto interno di merci pericolose, tramite l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico del suo allegato I, capo I.1 (GUUE, L 42/52, 15.2.2018).

³⁶⁶ DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2017/695 DELLA COMMISSIONE del 7 aprile 2017 che autorizza gli Stati membri ad adottare determinate deroghe a norma della direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trasporto interno di merci pericolose (GUUE, L 101/37, 13.4.2017).

³⁶⁷ DIRETTIVA (UE) 2016/2309 DELLA COMMISSIONE del 16 dicembre 2016 che adegua per la quarta volta al progresso scientifico e tecnico gli allegati della direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trasporto interno di merci pericolose (GUUE, L 345/48, 20.12.2016).

³⁶⁸ Decreto ministeriale - Recepimento della direttiva 2016/2309 della Commissione del 16 dicembre 2016 che adegua per la quarta volta al progresso scientifico e tecnico gli allegati della direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trasporto interno di merci pericolose (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 12 maggio 2017).

³⁶⁹ MINAMATA CONVENTION ON MERCURY, United Nations Environment Programme (UNEP), Nazioni Unite, ottobre 2013.

l'Unione a 26 Stati ha firmato la convenzione di Minamata. Nel maggio 2017, l'Unione europea e sette Stati membri³⁷⁰ hanno ratificato la Convenzione, permettendo il raggiungimento del numero di ratifiche minime per la sua entrata in vigore, avvenuta il 16 agosto 2017. Per quanto riguarda l'Italia, il 29 agosto 2017 è stato presentato al Senato un apposito disegno di legge per la ratifica, ora in corso di esame presso la Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione)³⁷¹.

Al fine di garantire il pieno allineamento con la Convenzione, è stato recentemente emanato il regolamento (UE) 2017/852³⁷², che stabilisce da una parte le misure e le condizioni relative all'uso, allo stoccaggio e al commercio del mercurio, dei composti del mercurio e delle miscele di mercurio, dall'altra quelle relative alla fabbricazione, all'uso e al commercio dei prodotti con aggiunta di mercurio, nonché alla gestione dei rifiuti di mercurio. È comunque stabilito che gli Stati membri possono applicare obblighi più rigorosi rispetto a quelli stabiliti dal regolamento esaminato, applicato a decorrere dal 1° gennaio 2018. Si precisa che l'applicazione dell'allegato III, parte I, lettera d) – relativa alla produzione di cloro-alcali in cui il mercurio è utilizzato come elettrodo – è invece decorso a partire dal giorno 11 dicembre 2017. Riguardo le importazioni di mercurio e di talune miscele di mercurio, conformemente all'art. 3 della convenzione di Minamata, l'art. 4, par. 1 del regolamento (UE) 2017/852 stabilisce che *“il mercurio e le miscele di mercurio possono essere importati nel territorio doganale dell'Unione per fini diversi dallo smaltimento come rifiuti, solo qualora lo Stato membro di importazione abbia rilasciato la propria autorizzazione scritta a tale importazione. Se il paese esportatore non è parte della convenzione di Minamata, l'autorizzazione può essere rilasciata soltanto se il paese esportatore ha certificato che il mercurio non proviene da estrazione primaria di mercurio”*³⁷³.

Pertanto, con la decisione di esecuzione (UE) 2017/2287³⁷⁴, è stato stabilito, nell'allegato I, il modulo che gli Stati membri devono utilizzare per rilasciare o negare l'autorizzazione scritta. La prescrizione non si applica tuttavia nei casi in cui il mercurio o le miscele di mercurio non siano considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE. L'allegato II contiene invece il modulo di certificazione per l'autorizzazione a norma dell'art. 4, par. 1, secondo comma, secondo cui l'importazione è consentita qualora lo Stato membro di importazione abbia concesso la propria autorizzazione scritta nel caso in cui *“il paese esportatore che non è parte della convenzione ha certificato che il mercurio non proviene da estrazione primaria di mercurio”*³⁷⁵.

4. Attuazione alla normativa europea in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione agli agenti chimici.

Anche per il 2018, il Ministero della Salute – in qualità di autorità competente per gli adempimenti previsti dal Regolamento REACH - ha approvato e pubblicato sul sito istituzionale il programma di verifica sulla sua applicazione, denominato *Piano nazionale delle attività di controllo sull'applicazione dei regolamenti (CE) n. 1907/2006 (REACH) e (CE) n. 1272/2008 (CLP) anno 2018*.

Il documento è stato redatto con la collaborazione del Gruppo Tecnico Interregionale REACH - CLP, con il Centro Nazionale delle Sostanze Chimiche, Prodotti Cosmetici e Protezione del Consumatore dell'Istituto Superiore di Sanità e la Rete dei laboratori di controllo in attuazione all'Accordo Stato-Regioni del 7 maggio 2015.

Si ricorda che il Piano Nazionale delle Attività di Controllo sui Prodotti Chimici in generale è un documento sugli obiettivi e i criteri della vigilanza in merito alle sostanze chimiche, ovvero un documento di programmazione ed indirizzo per le Regioni e le Province Autonome, che devono garantire, nell'ambito territoriale di competenza ed entro determinate scadenze, l'attività di controllo REACH secondo metodi, obiettivi e consistenza numerica minima prefissati.

Le prime due parti del Piano 2018 sono state dedicate rispettivamente all'attività di controllo, eseguita mediante progetti *reach-en-force* e progetti pilota adottati dal forum dell'ECHA, e all'attività di controllo analitico. In ognuna delle citate parti, sono indicati: i metodi di individuazione delle imprese; la tipologia di sostanze verso cui orientare il controllo; gli obiettivi del controllo e le modalità di rendicontazione dei controlli.

³⁷⁰ Bulgaria, Danimarca, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Romania e Svezia.

³⁷¹ DDL S. 2896, Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Minamata sul mercurio, con annessi, fatta a Kumamoto il 10 ottobre 2013.

³⁷² REGOLAMENTO (UE) 2017/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 maggio 2017 sul mercurio, che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008 (GUUE, L 137/1, 24.5.2017).

³⁷³ Considerando (1), decisione di esecuzione (UE) 2017/2287.

³⁷⁴ DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2017/2287 DELLA COMMISSIONE dell'8 dicembre 2017 che specifica i moduli da utilizzare in relazione alle importazioni di mercurio e di talune miscele di mercurio a norma del regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercurio (GUUE, L 328/118, 12.12.2017).

³⁷⁵ Art. 4, par. 1, secondo comma, lett. b), regolamento (UE) 2017/852, cit.

La terza parte è stata dedicata all'attività di indagine, mentre nella quarta sezione sono stati quantificati numericamente i controlli.

Gli indirizzi metodologici per la conduzione delle attività di controllo sono stati invece elencati nella 5° parte del Piano. Nel documento è stato infine precisato che, entro il 30 giugno 2019, il Ministero della Salute, con la collaborazione delle Regioni e PA e dell'ISS/CHIM, dovrà redigere e diffondere il *report* nazionale delle attività di controllo sulla applicazione dei regolamenti REACH e CLP per l'anno 2018.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha altresì avviato una campagna di sensibilizzazione sulla registrazione delle sostanze chimiche prevista dal regolamento REACH.

Tra le iniziative della campagna di sensibilizzazione, rientra un **comunicato di luglio 2017**, con il quale il Ministero ha ricordato che il 31 maggio 2018 è il termine di scadenza per la registrazione delle sostanze da parte di tutte le imprese che producono o importano sostanze chimiche nei paesi dell'Unione Europea. Nel comunicato è stato anche precisato che, a tal fine, occorre contattare l'ECHA, per accertarsi se la sostanza di proprio interesse sia già stata registrata da altre imprese. Nel caso in cui la sostanza fosse già stata registrata, si dovranno seguire le indicazioni dell'ECHA per condividere con le altre imprese registranti i dati da presentare; se invece la sostanza non è stata registrata, si dovranno avviare le attività necessarie per predisporre il fascicolo di registrazione.

Nel comunicato, per maggiori informazioni sugli obblighi previsti dal regolamento, si rinvia alla pagina www.reach.gov.it/informazione-limpresa.

Sempre in relazione al Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH), il Ministero della Salute, con il documento *Rendicontazione del Piano Nazionale dei Controlli sui prodotti chimici Anno 2016*, ha fornito un quadro nazionale delle attività di controllo, effettuate nel corso dell'anno 2016, per la verifica di conformità dei prodotti chimici al citato Regolamento n. 1907/2006 e alla normativa in materia di classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e delle miscele, in attuazione del Piano Nazionale dei Controlli sull'applicazione del Regolamento REACH-CLP anno 2016. Nel dettaglio, nel documento è stato evidenziato che, per l'anno 2016, sono stati rendicontati: n. 577 controlli documentali; n. 576 controlli analitici disposti da n. 19 autorità delle regioni/PP.AA. e n. 9 controlli analitici da n. 3 USMAF su articoli in importazione, per un totale di n. 1162 controlli effettuati su n. 393 imprese.

È stato anche precisato che, di queste attività, n. 25 sono stati controlli reattivi, non programmati e avviati in risposta ad eventi accidentali, incidentali, inadempienze o identificate non conformità.

Dalla lettura del documento si evince altresì che i controlli hanno riguardato complessivamente n. 885 tra sostanze e miscele e n. 85 articoli e hanno riguardato la valutazione di n. 833 Schede di dati di sicurezza (SDS) di sostanze e miscele. In merito invece alle 124 violazioni osservate, è stato puntualizzato che hanno determinato in n. 70 casi l'irrogazione di una sanzione amministrativa, in n. 5 casi l'avvio di un procedimento penale (notizia di reato) e in n. 49 casi una segnalazione dell'illecito amministrativo, da parte dell'ispettore alla rispettiva Autorità amministrativa competente per l'irrogazione della sanzione. Le violazioni hanno riguardato principalmente:

Obblighi di informazione lungo la catena di approvvigionamento e obblighi di restrizione e registrazione previsti dal Regolamento REACH;

Obblighi di classificazione, etichettatura, imballaggio, comunicazione della composizione delle miscele pericolose presso l'Archivio Preparati Pericolosi dell'ISS, notifica della classificazione all'ECHA, di cui al Regolamento CLP.

Il documento riporta anche, nella Tabella 1, il riepilogo dei controlli effettuati in ottemperanza al Piano Nazionale dei Controlli sull'applicazione del Regolamento REACH-CLP anno 2016.

Al fine di dare attuazione alla normativa europea in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione agli agenti chimici sul luogo di lavoro, è stato emanato il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 12 maggio 2017, con il quale è stata recepita la direttiva 2016/2309 della Commissione del 16 dicembre 2016, che ha adeguato, per la quarta volta, al progresso scientifico e tecnico, gli allegati della direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al trasporto interno di merci pericolose.

Nello specifico, con il decreto in oggetto sono state modificate le lettere a), b) e c) dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 27 gennaio 2010 n. 35, e conseguentemente: gli allegati A e B dell'ADR; l'allegato del RID che figura come appendice C del COTIF e i regolamenti allegati all'ADN.

Con tale decreto di recepimento, è stato dunque disposto che, a far data dal 1 luglio 2017, il trasporto nazionale di merci pericolose per strada, ferrovia e vie navigabili interne deve rispettare le disposizioni contenute nelle edizioni 2017 di ADR (Accordo europeo relativo ai trasporti internazionali di merci pericolose su strada), RID (Regolamento relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose per ferrovia, che figura come appendice C alla convenzione sul trasporto internazionale per ferrovia COTIF) e ADN (Accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose per vie navigabili interne).

Per i trasporti internazionali, l'aggiornamento 2017 di ADR, RID e ADN) è entrato in vigore dal 1° gennaio 2017, tuttavia gli stessi accordi/regolamenti hanno lasciato sei mesi ai singoli Paesi aderenti per recepire e, quindi, rendere operative le nuove norme nei trasporti nazionali.

Il decreto del 12 maggio 2017 è stato oggetto di rettifica ad opera del comunicato del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 27 giugno 2017³⁷⁶, nel quale è stato precisato che, nel decreto citato, alla pag. 9, prima colonna, art. 1, comma 1, la lettera b) è sostituita dalla seguente: *“b) nell'allegato del RID, che figura come appendice C della COTIF, applicabile con effetto dal 1° gennaio 2017, restando inteso che i termini “Stato contraente del RID” sono sostituiti dai termini “Stato membro”, come opportuno”.*

La citata direttiva 2008/68/CE è stata modificata dalla direttiva 2018/217/UE della Commissione del 31 gennaio 2018, tramite l'adeguamento, per la quinta volta, al progresso scientifico e tecnico del suo allegato I, capo I.

La direttiva 2018/217/UE è stata recepita nel nostro ordinamento con il **decreto del MIT del 20 marzo 2018**, pubblicato nella G.U. del 29 maggio 2018 n. 123.

Nel dettaglio, il decreto del 20 marzo ha modificato l'art. 3, comma 2, del d.lgs. 27 gennaio 2010 n. 35 con il quale era stata recepita la direttiva 2008/68/CE.

A seguito della citata modifica, la lettera a) dell'art. 3 del d.lgs. n. 35/2010 è stata sostituita dalla seguente: *a) negli allegati A e B dell'ADR, come applicabili a decorrere dal 3 gennaio 2018, restando inteso che i termini “parte contraente” sono sostituiti dai termini “Stato membro”, come opportuno*

In riferimento al trasporto di merci pericolose, è stato pubblicato nella G.U. n. 12 del 16 gennaio 2018 il **decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 dicembre 2017**³⁷⁷, recante disposizioni in materia di omologazioni ed imballaggi nel trasporto internazionale di merci pericolose.

Precisamente, con il provvedimento in oggetto, sono state definite le modalità di approvazione, da parte degli organismi deputati e delle autorità competenti, dell'omologazione e dell'autorizzazione di imballaggi e contenitori intermedi, cisterne mobili e contenitori per gas, apparecchiature a pressione.

Anche il decreto del 22 maggio 2018 reca disposizioni in materia di trasporto di merci pericolose.

Nello specifico, con il citato provvedimento, pubblicato nella G.U. del 8 giugno 2018 n. 131, è stata data attuazione alla direttiva n. 238 dell'8 maggio 2018, recante: Disposizioni in materia di trasporto per ferrovia di merci pericolose di cui al RID, allegato II della direttiva 2008/68/CE relativa al trasporto interno di merci pericolose, recepita con il d.lgs. 27 gennaio 2010 n. 35.

L'obiettivo del decreto è riordinare in un unico atto le attività dei soggetti coinvolti nel trasporto ferroviario di merci pericolose per ferrovia, nonché riepilogare i compiti specifici dei diversi soggetti, al fine di garantire i più elevati livelli di sicurezza dei trasporti di merci pericolose per ferrovia, nel rispetto del quadro normativo vigente e nelle more del riordino complessivo delle norme di settore.

Sempre in attuazione della normativa comunitaria, nella G.U. n. 84 del 11 aprile 2018, è stato pubblicato il decreto del 15 febbraio 2018, con il quale, nel dare attuazione alle direttive europee sulla restrizione di alcune sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (Direttive 2017/1009/UE e 2017/1010/UE, 2017/1011/UE e 2017/1975/UE), è stata disposta la modifica del decreto n. 27 del 4 marzo 2014³⁷⁸.

Nello specifico, sono state modificate le voci dell'Allegato III del decreto n. 27/2014 che riporta in tabella le esenzioni europee per le sostanze e le date di loro decorrenza.

Le modifiche al richiamato Allegato III si applicano con decorrenze diverse.

³⁷⁶ Comunicato del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 giugno 2017, relativo al decreto 12 maggio 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, recante: Recepimento della direttiva 2016/2309 della Commissione del 16 dicembre 2016 che adegua per la quarta volta al progresso scientifico e tecnico gli allegati della direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trasporto interno di merci pericolose. Pubblicato nella G.U. del 27 giugno 2017 n. 148.

³⁷⁷ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 21 dicembre 2017 - Omologazioni ed imballaggi nel trasporto internazionale di merci pericolose.

³⁷⁸ Decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 27 - Attuazione della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche;

CAPITOLO VIII

AMIANTO

SOMMARIO: - 1. Premessa. – 2. L'OMS contro l'amianto. – 3. La proposta di revisione della Convenzione di Rotterdam: la nuova sconfitta sull'amianto crisotilo. – 4. Le novità negli ordinamenti nazionali: Germania, Brasile e Usa. 5. La tutela dei soggetti affetti da malattie, di origine professionale, derivanti da esposizioni all'amianto o per esposizione familiare a lavoratori impiegati nella lavorazione dell'amianto. – 6. La rimozione e lo smaltimento dell'amianto. – 7. Orientamenti giurisprudenziali.

1. Premessa

Le stime dell'Organizzazione Mondiale della Sanità mostrano che l'amianto è causa di circa la metà dei decessi correlati al lavoro dovuti al cancro. Nel mondo, l'amianto crisotilo è ancora commercializzato, nonostante i suoi effetti negativi a lungo termine siano ben più onerosi dei connessi benefici economici.

A livello internazionale, è stata avanzata la proposta di inserire l'amianto all'interno dell'allegato III della Convenzione di Rotterdam, al fine di imporre la procedura del previo consenso informato all'amianto. In questo modo, diverrebbe obbligatorio fornire una avvertenza informata circa i rischi legati all'esposizione ai prodotti contenenti il minerale killer. Tale proposta, avanzata da un gruppo di Paesi africani, ha trovato l'opposizione dei Paesi produttori. Una occasione mancata è stata l'ottava Conferenza delle Parti della Convenzione, tenutasi tra l'aprile e il maggio del 2017.

In riferimento alle più recenti tutele introdotte dagli Stati, in Germania è stato riconosciuto il cancro ovarico correlato all'amianto, attraverso la dimostrazione scientifica della correlazione tra neoplasia ed esposizione all'amianto. Di storica importanza è stata poi la recente decisione della Corte Suprema Federale del Brasile, che ha definitivamente messo al bando l'estrazione, la commercializzazione e la distribuzione dell'amianto nel Paese, dichiarando incostituzionale la legge che ancora permetteva l'uso controllato del minerale. Infine, i recenti dati dell'*Asbestos Disease Awareness Organization* (ADAO) mostrano che, negli Stati Uniti, le importazioni di amianto continuano a crescere, in un momento cruciale per la revisione delle norme statunitensi sulla sicurezza chimica.

Il tema amianto continua ad essere all'ordine del giorno delle istituzioni italiane, dell'INAIL e di tutti gli operatori del settore prevenzionistico. Infatti, nonostante siano trascorsi 26 anni dall'emanazione della legge n. 257/1992, che ha vietato ogni forma di estrazione, lavorazione, importazione e commercio di amianto, questo risulta ancora molto presente nel nostro Paese e continua a mietere numerose vittime. In tal senso, sono numerosi i provvedimenti emanati nell'ultimo anno, volti, da un lato, all'implementazione della rimozione e dello smaltimento dell'amianto da edifici pubblici e privati, e dall'altro a tutelare i *soggetti affetti da malattie, di origine professionale, derivanti da esposizioni, nonché i loro eredi*.

Emblema di ciò sono: la **legge n. 205/2017**³⁷⁹, con la quale è stata disposta l'estensione, fino al 2020, dell'erogazione della prestazione *una tantum* in favore dei malati di mesotelioma per esposizione familiare, nonché l'incremento del Fondo per le vittime dell'amianto per gli anni 2018, 2019 e 2020; il **decreto del 31 maggio 2017**³⁸⁰, che ha disciplinato i criteri e le modalità per la concessione di una pensione di inabilità ai lavoratori affetti da mesotelioma pleurico, mesotelioma pericardico, mesotelioma peritoneale, mesotelioma della tunica vaginale del testicolo, carcinoma polmonare e asbestosi, riconosciuti di **origine professionale**, ovvero quale **causa di servizio**. **A riguardo, ulteriori chiarimenti sono pervenuti dalla circolare congiunta n. 7 dell'INAIL e dell'INPS del 19 gennaio 2018**³⁸¹.

Chiarimenti da parte dell'INAIL anche sul Fondo vittime amianto, con la **circolare n. 2 del 10 gennaio 2018** e con **l'opuscolo dal titolo Fondo per le vittime dell'amianto**.

La citata legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) è intervenuta anche in riferimento al Fondo a favore degli eredi dei lavoratori portuali deceduti per malattie asbesto-correlate (istituito dalla legge n. 208/2015), prevedendo, quale

³⁷⁹ Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

³⁸⁰ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31 maggio 2017 - Pensione di inabilità per soggetti affetti da malattie, di origine professionale, derivanti da esposizioni all'amianto, ai sensi dell'art. 1, comma 250, legge 11 dicembre 2016, n. 232. Pubblicato nella G.U. n. 166 del 18 luglio 2017.

³⁸¹ Circolare congiunta INAIL/INPS del 19 gennaio 2018 n. 7 - Pensione di inabilità per soggetti affetti da malattie, di origine professionale, derivanti da esposizioni all'amianto, ai sensi dell'articolo 1, comma 250, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

titolo legittimante, il riconoscimento della prestazione il verbale di conciliazione giudiziale, in aggiunta alla sentenza esecutiva già contemplata dall'articolo 1, comma 278, della legge n. 208/2015 come titolo legittimante.

In merito, l'INAIL, con la **circolare n. 8 del 12 febbraio 2018**, ha fornito le necessarie istruzioni operative, mentre con la **determinazione n. 272 del 12 giugno 2017** ha fissato la quota percentuale di accesso a tale prestazione.

In tema di bonifica da amianto, si è soffermato in particolare il Legislatore regionale. In tal senso, il **decreto n. 0168 del 21 luglio 2017**³⁸² del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia e il **decreto n. 7112 del 15 giugno 2017**³⁸³ della Regione Lombardia.

I progetti per la bonifica da materiali contenenti amianto sono anche tra gli assi di finanziamento del bando indetto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con il **decreto n. 562/2017**³⁸⁴, e del **bando ISI 2017 INAIL**. Lo smaltimento e la rimozione dell'amianto sono stati anche oggetto della **legge n. 55 del 5 ottobre 2017**, emanata dalla Regione Toscana, che modifica la precedente legge regionale 19 settembre 2013, n. 51 recante *Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative*.

Infine, la Regione Piemonte, con la deliberazione della Giunta Regionale del **16 marzo 2018 n. 34-6629**, ha approvato le Linee di indirizzo corredate delle indicazioni operative per la redazione dei piani di lavoro da parte delle imprese che effettuano la demolizione/rimozione di materiale contenente amianto di cui all'art. 256 del d.lgs. 81/2008.

Sembra opportuno evidenziare come, a conferma dell'attualità del problema dell'amianto nel nostro Paese, siano le ancora numerose sentenze giurisprudenziali per responsabilità colposa di morti per mesotelioma pleurico di lavoratori esposti ad amianto. Di particolare rilevanza giuridica sono le sentenze della Corte di Cassazione **n. 4560/2018** e **19270/2017**.

2. L'OMS contro l'amianto

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è tornata a sensibilizzare sul tema dell'amianto, anche attraverso la recente campagna internazionale *Global: UN treaty 'discredited' as asbestos lobby prevails*, evidenziando che l'amianto crisotilo è l'unica forma ancora in uso commerciale, in un contesto mondiale in cui sono ancora troppe le vittime che non possono accedere neanche al risarcimento dopo aver contratto una malattia correlata all'amianto.

In occasione della sesta Conferenza ministeriale sull'ambiente e sulla salute, organizzata a livello europeo, l'OMS ha creato una apposita scheda informativa³⁸⁵: l'amianto, infatti, è la causa di circa la metà dei decessi correlati al lavoro dovuti al cancro, mentre sono circa 125 milioni le persone esposte all'amianto nei luoghi di lavoro. La scheda ricorda inoltre che ci sono costi sostanziali e crescenti associati alla continua produzione e all'uso dell'amianto, mentre gli effetti negativi a lungo termine superano di gran lunga i benefici economici ottenuti a breve termine, dovuti all'utilizzo del minerale killer. Invero, i costi sanitari effettivi, i rimedi a lungo termine e i costi addizionali di contenzioso rafforzano ulteriormente la necessità di imporre il divieto di tutti gli usi e della produzione di amianto il più presto possibile, in favore di uno sviluppo economico sostenibile e sano.³⁸⁶

3. La proposta di revisione della Convenzione di Rotterdam: la nuova sconfitta sull'amianto crisotilo

La Convenzione di Rotterdam³⁸⁷ delle Nazioni Unite - adottata il 10 settembre 1998 ed entrata in vigore il 24 febbraio 2004 - è incentrata sulla istituzione di una procedura di previo assenso informato per alcuni prodotti chimici e alcuni pesticidi pericolosi nell'ambito del commercio internazionale. La finalità dello strumento internazionale è infatti quella

³⁸² Decreto n. 0168/Pres del 21 luglio - Regolamento per la concessione dei contributi di cui all'articolo 4, comma 30 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 25 (Legge di stabilità 2017) per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto da edifici di proprietà di imprese.

³⁸³ Decreto Regione Lombardia n. 7112 del 15/06/2017 -Approvazione del secondo bando "criteri e procedure per concessione ai comuni di contributi una tantum a fondo perduto per la rimozione del cemento-amianto esistente in pubblici edifici".

³⁸⁴ Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 14 dicembre 2017 n. 562 - Avviso pubblico per il finanziamento della progettazione di interventi di bonifica di edifici pubblici contaminati da amianto.

³⁸⁵ Elimination of Asbestos – Related Diseases, Fact sheet 4, World Health Organization (WHO), 13 giugno 2017.

³⁸⁶ Vincenten J., George F., Martuzzi M., Schröder-Bäck P. and Paunovic E., Barriers and Facilitators to the Elimination of Asbestos Related Diseases—Stakeholders' Perspectives, in International Journal of Environmental Research and Public Health, volume 14, numero 10, 2017; Allen L., Baez J., Stern M.E., and George F., Asbestos-Economic Assessment of Bans and Declining Production and Consumption, World Health Organization Regional Office for Europe, 2017.

³⁸⁷ Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade.

di rendere giuridicamente vincolante la procedura del previo assenso informato (*Prior Informed Consent* – PIC) nel sistema di *import/export* internazionale, presentata congiuntamente dall'UNEP e dalla FAO con la volontà di supportare gli Stati mondiali nel raccogliere le informazioni circa la pericolosità e i relativi rischi dei prodotti chimici importati.

Con lo scopo di raggiungere, se non altro, un controllo sicuro del trasporto e dello stoccaggio relativo all'amianto a livello internazionale, un gruppo di Paesi africani, appoggiato da una coalizione globale di organizzazioni sindacali e ambientaliste, sta spingendo per imporre il PIC all'amianto, attraverso l'inserimento del minerale all'interno dell'allegato III della Convenzione in esame, affinché venga fornita obbligatoriamente una avvertenza informata circa i rischi legati all'esposizione. Per far fronte alla opposizione netta della Russia, della Cina, del Kazakistan e delle altre nazioni produttrici di amianto, che hanno azionato il diritto di veto, dodici nazioni africane hanno proposto una revisione delle regole di voto regolate dall'art. 22, prevenendo la possibilità che la proposta di revisione venga approvata con il 75% dei voti favorevoli, rendendo così inefficace il veto. Per di più, tale inserimento metterebbe in linea le regole della Convenzione con quelle previste dalla Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione e dalla Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (POP), in un contesto internazionale in cui sono solo poco più di sessanta i Paesi che hanno bandito i circa due milioni di tonnellate di crisotilo annualmente ancora commerciato.³⁸⁸

Una importante occasione mancata è stata l'ottava Conferenza delle Parti (COP8)³⁸⁹ della Convenzione, in cui si sono riuniti tra il 24 aprile e il 5 maggio 2017 i rappresentanti dei 157 Paesi aderenti. Per la sesta volta consecutiva, infatti, una manciata di Paesi – Russia, Kazakistan, Zimbabwe, India, Kirghizistan, Bielorussia e Siria - ha bloccato l'inclusione del minerale cancerogeno nell'allegato III. Si è dunque deciso di rinviare di nuovo la valutazione della proposta, in occasione della nona riunione della Conferenza³⁹⁰.

4. Le novità negli ordinamenti nazionali: Germania, Brasile e Usa.

Tracciando brevemente le novità più rilevanti in materia di amianto a livello internazionale, nel periodo di riferimento, emergono: il riconoscimento del cancro ovarico correlato all'amianto in Germania, il bando dell'amianto in Brasile e il perdurante stallo normativo degli Stati Uniti.

In Germania, le Casse assicurative per gli infortuni e le malattie professionali hanno dichiarato che ora esistono dati scientifici sufficienti per creare una nuova sintomatologia clinica, che consente di riconoscere il cancro ovarico correlato all'amianto come malattia professionale. Il parere scientifico della Commissione medica presso il Ministero federale del Lavoro e degli Affari Sociali ne aveva infatti raccomandato l'inserimento nell'elenco tabellare, affermando che studi scientifici internazionali avessero dimostrato la correlazione tra neoplasia ed esposizione all'amianto, soprattutto tra i lavoratori dell'industria tessile. Come per i tumori del polmone e della laringe associati all'amianto, il cancro ovarico deve essere associato ad un'asbestosi o ad un disturbo della pleura, altrimenti, le vittime devono essere in grado di dimostrare di essere esposte ad una dose di polvere di amianto di almeno 25 fibre all'anno sul luogo di lavoro.³⁹¹

In Brasile, invece, la Corte Suprema Federale ha emesso una sentenza storica³⁹², stabilendo che tutte le attività di estrazione, commercializzazione e distribuzione dell'amianto crisotilo devono cessare. La Corte ha stabilito che la legge³⁹³ che regola l'esplorazione mineraria nel Paese, consentendo l'uso dell'amianto in modo "controllato", è incostituzionale, non esistendo modalità sicure per l'uso del minerale. Prima della decisione della Corte del novembre 2017, in Brasile 8 stati federali su 27 avevano votato per vietare il crisotilo, adottando misure per proteggere la salute pubblica. Negli ultimi anni il Paese - terzo produttore al mondo di amianto, importante esportatore e consumatore di crisotilo - è considerato un avversario chiave della campagna per il bando globale dell'amianto. È dunque probabile che questa decisione sia considerata un colpo significativo alla *lobby* internazionale dell'amianto, già danneggiata dalla precedente decisione del Canada di fermare la produzione di amianto e vietarne l'uso. Tra l'altro, la decisione

³⁸⁸ IndustriALL campaign against asbestos targets Rotterdam Convention, IndustriALL, 11 aprile 2017; ITUC Calls for Asbestos Trade Crackdown, ITUC, 13 aprile 2017.

³⁸⁹ Eighth Meeting of the Conference of the Parties to the Rotterdam Convention, Ginevra, 12 aprile-5 maggio 2017.

³⁹⁰ Report of the Conference of the Parties to the Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade on the work of its eighth meeting, UNEP/FAO/RC/COP.8/27, 18 luglio 2017.

³⁹¹ Eierstockkrebs durch Asbest - Anerkennung "wie eine Berufskrankheit" möglich, Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), 16 marzo 2017.

³⁹² ADI 3937, Supremo Tribunal Federal (STF), Brasilia, 29 novembre 2017.

³⁹³ Art. 2, legge federale 9.055/95.

della Corte è arrivata il giorno dopo l'annuncio, da parte della multinazionale Eternit, di cessare nel 2019 la produzione di prodotti in amianto nel Paese.

Proprio il Brasile, insieme alla Russia, è uno dei Paesi da cui gli Stati Uniti importano amianto in maggior quantità, non essendo stato ancora bandito sul territorio nazionale. Come riporta l'*Asbestos Disease Awareness Organization* (ADAO)³⁹⁴, le importazioni di amianto negli Stati Uniti sono quasi raddoppiate nel 2016, invertendo un calo a lungo termine: i dati del *US Department of Commerce* e della *US International Trade Commission* stimano infatti che sono state importate lo scorso anno 705 tonnellate di amianto grezzo, rispetto alle 343 tonnellate del 2015³⁹⁵. L'unico utilizzatore rimanente di amianto grezzo negli Stati Uniti è l'industria dei cloro-alcali, che lo utilizza per fabbricare diaframmi semipermeabili di amianto. Gran parte dell'ondata di importazioni nel 2016 è arrivata nel quarto trimestre dell'anno, in seguito all'avvio della revisione del *Toxic Substances Control Act* (TSCA). La *lobby* dell'amianto e la *American Chemistry Council* stanno spingendo per l'esenzione dell'amianto dalla nuova regolamentazione sulla sicurezza chimica al fine di continuare l'importazione e l'utilizzo del minerale, in un momento legislativo cruciale in cui l'EPA (*Environmental Protection Agency*) sta ancora attuando la revisione della normativa con la prospettiva di regolare anche l'utilizzo dell'amianto.

5. La tutelare dei soggetti affetti da malattie, di origine professionale, derivanti da esposizioni all'amianto o per esposizione familiare a lavoratori impiegati nella lavorazione dell'amianto.

Il Legislatore nazionale, per tutelare i soggetti affetti da malattie di origine professionale derivanti da esposizione all'amianto, ha introdotto, nella legge di bilancio 2017, una disposizione che riconosce a questi ultimi una **pensione di inabilità**. Nello specifico, con l'articolo 1, comma 250, della legge 11 dicembre 2016, n. 232³⁹⁶, è stata riconosciuta una pensione di inabilità in favore dei soggetti affetti da particolari patologie di origine professionale, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, demandando ad un successivo decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le disposizioni necessarie per l'attuazione della norma.

A tal fine, è stato emanato il **decreto del 31 maggio 2017** del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha disciplinato i criteri e le modalità per la concessione della citata pensione di inabilità.

Il provvedimento in commento ha *in primis* individuato i soggetti destinatari della pensione, ovvero i lavoratori individuati affetti da mesotelioma pleurico (c45.0), mesotelioma pericardico (c45.2), mesotelioma peritoneale (c45.1), mesotelioma della tunica vaginale del testicolo (c45.7), carcinoma polmonare (c34) e asbestosi (j61).

Nel decreto sono stati puntualmente indicati anche i requisiti, sanitari e amministrativi, necessari per poter fare domanda di concessione, ed eventualmente beneficiare, della pensione di inabilità. Precisamente, da un punto di vista sanitario, è stato richiesto che le citate patologie siano state riconosciute di **origine professionale** o quale **causa di servizio**, con apposita certificazione rilasciata dall'INAIL o da altre amministrazioni competenti. I riconoscimenti delle suddette amministrazioni sono equivalenti ed hanno pari efficacia. È stato altresì precisato che la pensione di inabilità sarà concessa anche qualora il richiedente **non si trovi** nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa.

Come requisito amministrativo, è invece stato stabilito che il richiedente abbia versato almeno 5 anni di contribuzione nell'arco dell'intera vita lavorativa.

Ai sensi dell'articolo 4 del provvedimento, le domande di accesso al beneficio devono essere presentate all'INPS entro e non oltre il 31 marzo di ogni anno, ad eccezione delle domande relative al 2017, per le quali è stato previsto, come termine di presentazione, il sessantesimo giorno successivo alla data di pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale. Nel decreto ministeriale del 31 maggio 2017 è stato tuttavia previsto, per l'accoglimento delle domande, il limite di spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2017, e di 30 milioni di euro annui a decorrere dal 2018. Al fine di verificare il raggiungimento, anche in via prospettica, di tale limite di spesa, l'INPS è stato individuato come ente legittimato a procedere al monitoraggio delle domande di accesso al beneficio.

È stato anche disposto che, qualora dal monitoraggio delle domande, presentate e accolte, emerga il verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica, del numero di domande rispetto ai limiti annuali di spesa, il riconoscimento del

³⁹⁴ After Years of Decline, Asbestos Imports Nearly Doubled in 2016, Asbestos Disease Awareness Organization (ADAO), 19 settembre 2017.

³⁹⁵ HTS - 2524: ASBESTOS, Customs Value by Customs Value for ALL Countries, U.S. Imports for Consumption - Annual Data, U.S. Department of Commerce, U.S. International Trade Commission, 18 settembre 2017.

³⁹⁶ Legge 11 dicembre 2016, n. 232 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019. Pubblicata nella G.U. Serie Generale n.297 del 21 dicembre 2016 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2017.

beneficio deve essere differito tenendo conto prioritariamente dell'età anagrafica, dell'anzianità contributiva e, infine, a parità delle stesse, della data di presentazione della domanda.

L'INPS, all'esito del monitoraggio delle domande, dovrà comunicare all'interessato:

- L'accesso al beneficio, accertata la sussistenza della relativa copertura finanziaria;
- L'accesso al beneficio, con indicazione della prima decorrenza utile della pensione di inabilità, differita in ragione dello "scostamento" del numero delle domande rispetto ai limiti annuali di spesa;
- Il rigetto della domanda di accesso al beneficio qualora l'interessato non risulti in possesso dei requisiti previsti.

All'articolo 6 del decreto in parola, è stata indicata come condizione di incompatibilità con la suddetta pensione di inabilità lo svolgimento, da parte del titolare, di qualsiasi attività lavorativa dipendente, nonché il percepimento di una rendita vitalizia liquidata per lo stesso evento invalidante. La pensione di inabilità è altresì incumulabile con altri benefici pensionistici previsti dalla normativa vigente. Infine, nel decreto in esame l'INPS e l'INAIL sono state mandate a predisporre istruzioni operative, volte a definire gli aspetti tecnici e procedurali per l'accesso alla pensione di inabilità in oggetto.

In tal senso, con la circolare n. 7 del 19 gennaio 2018, a firma congiunta dei Direttori Generali INPS e INAIL, sono state fornite le istruzioni in merito alle modalità di richiesta e di riconoscimento della pensione di inabilità per soggetti affetti da malattie professionali derivanti da esposizioni all'amianto.

Dunque, oltre agli aspetti già chiariti dal decreto del 31 maggio, nella circolare n. 7/2018 sono rinvenibili ulteriori chiarimenti ed istruzioni in merito alla pensione di inabilità di cui al citato articolo 1, comma 250 della legge n. 232/2016. Innanzitutto, è stato puntualizzato il carattere di tassatività dell'elencazione delle patologie rilevanti ai fini del diritto alla pensione di inabilità. Pertanto, nel caso il lavoratore non sia affetto da una o più delle patologie sopra citate, ed elencate nell'articolo e del decreto del 31 maggio 2017, non avrà diritto al beneficio pensionistico.

In merito al requisito amministrativo - necessario per il riconoscimento del beneficio pensionistico - del versamento o accreditamento di almeno cinque anni di contributi nell'intera vita lavorativa, è stato invece precisato che detto requisito può non essere collocato nel quinquennio anteriore alla data della domanda. Fermo restando che non deve essere stato utilizzato per la liquidazione di un trattamento pensionistico, ad eccezione dei titolari di assegno ordinario di invalidità, che non abbiano ricevuto il riconoscimento del diritto alla pensione di inabilità di cui alla legge n. 222 del 1984, che possono conseguire il trattamento pensionistico in oggetto.

Inoltre, nell'ambito della pensione di inabilità in parola, trovano applicazione le disposizioni in materia di cumulo dei periodi assicurativi di cui all'articolo 1, comma 240, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Chiarite anche le modalità di presentazione della domanda per il riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio, e della domanda di accesso al beneficio, ovvero in modalità telematica. A riguardo, è stato citato il messaggio dell'INPS n. 3249 del 4 agosto 2017, in cui è stato indicato, come termine di presentazione delle domande di riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio, il 16 settembre 2017. Mentre, a partire dal 2018, le domande di riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio devono essere presentate entro e non oltre il 31 marzo di ogni anno. È necessario altresì che, contestualmente alla presentazione della domanda di riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio o nelle more della relativa istruttoria, i soggetti interessati presentino la domanda di accesso al beneficio (domanda di pensione).

Nella circolare è stato specificato che, avverso le comunicazioni inviate dall'INPS, all'esito dell'istruttoria delle domande di riconoscimento delle condizioni di accesso al beneficio in argomento, gli interessati possono richiedere un riesame alla sede INPS che le ha emanate, entro 30 giorni dalla ricezione del relativo provvedimento.

Un aspetto rilevante, che è stato oggetto di precisazione nella circolare n. 7/2018 è la reversibilità della pensione di inabilità in argomento, in favore dei superstiti del pensionato. È altresì reversibile la pensione di inabilità in favore dei superstiti dell'assicurato che, in possesso del requisito sanitario e di quello contributivo, deceda durante l'*iter* facente seguito alla presentazione della domanda di pensione di inabilità.

Inoltre, è stato chiarito che la pensione di reversibilità è cumulabile con la rendita ai superstiti erogata dall'INAIL per una delle patologie elencate nell'articolo 1, comma 250, della legge n. 232/2016. Tuttavia, non è prevista la possibilità, in favore dei superstiti dell'iscritto, di presentare istanza per il riconoscimento della prestazione pensionistica in argomento. Il Legislatore, con la legge del 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio per il 2018), ha anche previsto un'estensione delle tutele per i malati di mesotelioma che abbiano contratto la patologia, o per l'esposizione familiare a lavoratori impiegati nella lavorazione dell'amianto, ovvero per l'esposizione ambientale comprovata, nonché per gli eredi delle vittime dell'amianto.

Per l'esattezza, con riferimento alla tutela dei malati di mesotelioma che abbiano contratto la patologia o per l'esposizione familiare a lavoratori impiegati nella lavorazione dell'amianto, ovvero per l'esposizione ambientale comprovata,

la legge n. 205/2017³⁹⁷ ha esteso fino al 2020 l'erogazione della prestazione *una tantum*. È stata dunque estesa ad altri tre anni la durata della prestazione *una tantum* introdotta dalla legge n. 190/2014 (la legge di Stabilità per il 2015) e disciplinata dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 4 settembre 2015.

La legge n. 205/2017 ha disposto l'erogazione della prestazione in parola anche in favore degli eredi, ripartita tra gli stessi, delegando ad un decreto ministeriale la definizione della misura e le modalità di erogazione della prestazione in parola. Il comma 189, dell'articolo 1, della legge n. 205/2017 ha previsto anche l'incremento del Fondo per le vittime dell'amianto³⁹⁸, della somma di 27 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, con corrispondente riduzione delle risorse strutturali programmate dall'INAIL per il finanziamento dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro³⁹⁹. Il provvedimento ha altresì disposto che, in riferimento agli anni 2018, 2019 e 2020, a carico delle imprese non si applicherà l'addizionale sui premi assicurativi relativi ai settori delle attività lavorative comportanti esposizione all'amianto.

A riguardo, sono pervenuti dei chiarimenti da parte dell'INAIL con la circolare n. 2 del 10 gennaio 2018.

Nello specifico, è stato precisato che, a seguito di tale modifica normativa, l'Istituto ha rielaborato le basi di calcolo per l'autoliquidazione in scadenza al 16 febbraio 2018, eliminando il riferimento all'addizionale amianto nel calcolo del premio dovuto per la rata 2018.

L'INAIL, nella circolare n. 2/2018, ha anche reso noto che il servizio di consultazione e *download* delle basi di calcolo fornisce dal 4 gennaio 2018 le informazioni corrette, e che sono stati modificati i programmi per escludere l'applicazione dell'addizionale amianto dal calcolo del premio anticipato dovuto per i codici ditta e le posizioni assicurative territoriali (PAT)/Posizioni assicurative navigazione (PAN) di nuova istituzione. Mentre i certificati di assicurazione e conteggio del premio emessi prima degli adeguamenti riguardanti il 2018 saranno rielaborati tempestivamente dalle sedi dell'INAIL. Sembra opportuno, ai fini della nostra analisi, segnalare gli ulteriori chiarimenti operativi sul Fondo vittime amianto, effettuati dall'INAIL con l'opuscolo dal titolo *Fondo per le vittime dell'amianto*, pubblicato sul sito dell'Istituto assicuratore in occasione della Giornata mondiale delle vittime dell'amianto del 28 aprile.

Nell'opuscolo, sono state chiarite le modalità di erogazione di questa prestazione aggiuntiva, approfondendo anche le novità normative più recenti: da quella contenuta nella legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014) - che ha esteso in via sperimentale i benefici del Fondo ai malati di mesotelioma non professionale che hanno contratto la patologia per esposizione familiare o ambientale - alla nuova prestazione a favore degli eredi dei lavoratori portuali deceduti per malattie asbesto-correlate, istituita dalla legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015)⁴⁰⁰.

In merito a quest'ultima prestazione, la citata legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) ha previsto, quale titolo legittimante il riconoscimento delle prestazioni del Fondo, anche il verbale di conciliazione giudiziale, in aggiunta alla sentenza esecutiva già contemplata dall'articolo 1, comma 278, della legge n. 208/2015 come titolo legittimante.

In merito, l'INAIL, con la circolare n. 8 del 12 febbraio 2018, ha fornito le necessarie istruzioni operative.

Nello specifico, è stato chiarito che hanno diritto alla prestazione del Fondo gli eredi dei soggetti deceduti per patologie asbesto-correlate contratte per l'esposizione all'amianto nell'esecuzione delle operazioni portuali nei porti, nei quali hanno trovato applicazione le disposizioni di cui alla legge 27 marzo 1992 n. 257, nei confronti dei quali sia dovuto il risarcimento del danno, patrimoniale e non patrimoniale, come liquidato con sentenza esecutiva o con verbale di conciliazione giudiziale.

La domanda, volta a ottenere la prestazione erogata dal Fondo, deve essere presentata, da ciascuno dei soggetti beneficiari, entro il 28 febbraio 2018, con riferimento alle sentenze depositate o ai verbali di conciliazione giudiziale sottoscritti entro il 31 dicembre 2017.

Infine, il Presidente INAIL, con la determinazione n. 272 del 12 giugno 2017, ha fissato la quota percentuale di accesso a tale prestazione⁴⁰¹, sia per l'anno 2016 che per l'anno 2017, nella misura pari al 100% dell'importo spettante agli eredi come liquidato in sentenza.

³⁹⁷ Comma 186, articolo 1.

³⁹⁸ Di cui all'articolo 1, comma 241, della legge 24 dicembre 2007 n. 244.

³⁹⁹ Ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81.

⁴⁰⁰ Per approfondimenti § 13, capitolo XI, Rapporto ANMIL 2017.

⁴⁰¹ Di cui alla legge 28 dicembre 2015 n. 208, articolo 1, comma 278 e al decreto ministeriale 27 ottobre 2016.

6. La rimozione e lo smaltimento dell'amianto

Un altro aspetto legato alla tematica amianto, su cui si è soffermato il Legislatore nazionale, è la sua rimozione e smaltimento. Numerosi sono infatti i provvedimenti che, sia a livello nazionale che a in ambito regionale, riconoscono incentivi e finanziamenti pubblici per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto.

In tal senso, il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 14 dicembre 2017 n. 562 ha emanato il nuovo Bando relativo ai finanziamenti per la progettazione degli interventi di rimozione dell'amianto dagli edifici pubblici, dando priorità agli edifici scolastici e alle situazioni di particolare rischio (amianto friabile).

Infatti, con la legge 28 dicembre 2015 n. 221 (cd. collegato ambiente), è stato istituito, presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, un Fondo per la progettazione preliminare e definitiva degli interventi di bonifica di beni contaminati da amianto, al fine di promuovere la realizzazione di interventi di bonifica di edifici pubblici contaminati da amianto, con una dotazione finanziaria di 5,536 milioni di euro per l'anno 2016 e di 6,018 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018.

Le modalità di funzionamento del fondo e i criteri di priorità per l'assegnazione dei finanziamenti sono stati definiti dal decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 21 settembre 2016, rimandando a bandi pubblicati su base annuale per il dettaglio delle procedure di assegnazione.

In tale contesto, è stato emanato il citato decreto n. 562/2017 con riferimento all'annualità 2017.

Nel dettaglio, il bando finanzia, integralmente o parzialmente, i costi di progettazione preliminare e definitiva degli interventi, fino ad un massimo, complessivamente inteso, di 15.000 euro per singola pubblica amministrazione, anche con riferimento a più interventi, sino ad un massimo di cinque interventi per ogni singola amministrazione richiedente, e relativi ad unità locali comprese nel territorio di competenza, che verranno valutati singolarmente, ai fini dell'attribuzione dei punteggi. Oggetto dell'intervento sono esclusivamente gli edifici e le strutture di proprietà degli enti, destinate allo svolgimento delle attività dell'ente o di attività di interesse pubblico. Nel bando, come termini di presentazione delle domande di finanziamento, previa registrazione, sono stati indicati il 30 gennaio 2018, fino al 30 aprile 2018, Le domande di finanziamento devono essere presentate esclusivamente attraverso l'applicativo presente sul portale telematico, disponibile presso il sito del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare all'indirizzo www.amiantopa.minambiente.ancitel.it.

Sono stati esclusi i seguenti interventi e spese:

- a) La progettazione di interventi di ripristino, realizzazione di manufatti sostitutivi e la loro messa in opera;
- b) Le spese di acquisto di beni, mezzi e materiali sostitutivi e loro messa in opera;
- c) Gli incarichi di progettazione preliminare e definitiva già conferiti al momento dell'ammissione al finanziamento;
- d) La progettazione di interventi realizzati prima della pubblicazione del bando o prima dell'ammissione al finanziamento.

Anche la Regione Lombardia ha approvato, con il decreto n. 7112 del 15 giugno 2017, il secondo bando *Criteri e procedure per concessione ai comuni di contributi una tantum a fondo perduto per la rimozione del cemento-amianto esistente in pubblici edifici*.

Il bando è stato indetto con il duplice obiettivo di incentivare la rimozione e il successivo smaltimento dell'amianto dagli edifici pubblici, nonché l'attivazione di convenzioni comunali con aziende specializzate di servizi per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto proveniente da utenze domestiche.

I destinatari della procedura sono i Comuni lombardi, le Unioni di Comuni o loro aggregazioni e le Comunità Montane della Lombardia, che hanno attivato una convenzione per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto proveniente da utenze domestiche.

La dotazione finanziaria del bando è stata determinata nell'importo di € 140.668,88. Il finanziamento è stato destinato a coprire, integralmente o parzialmente, i costi per l'esecuzione delle opere di rimozione di manufatti in cemento-amianto, fino ad un massimo, complessivamente inteso, di 15.000 euro per intervento.

Sono stati indicati come termini di presentazione delle richieste di finanziamento le ore 10:00 del 3 luglio fino alle ore 16:00 del 28 luglio 2017, esclusivamente attraverso l'apposita procedura *on-line* accessibile all'indirizzo Internet www.agevolazioni.regione.lombardia.it.

Nello stesso senso, la Regione Friuli Venezia Giulia, con il decreto n. 0168/Pres del 21 luglio 2017, ha emanato il *Regolamento per la concessione dei contributi di cui all'articolo 4, comma 30, della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 25 (Legge di stabilità 2017), per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto da edifici di proprietà di imprese*.

Nel dettaglio, ai sensi dell'articolo 4, comma 30, della legge regionale n. 25/2017, l'amministrazione regionale è autorizzata a concedere contributi, fino al 50 per cento della spesa ammissibile, per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto da edifici di proprietà privata adibiti a uso residenziale o di proprietà di imprese.

Il citato regolamento ha definito i requisiti dei soggetti beneficiari, il termine e le modalità di presentazione della domanda, il limite massimo del contributo concedibile, le spese ammissibili, i criteri e le modalità di concessione e di erogazione dei contributi, nonché le modalità di rendicontazione della spesa.

La Regione Friuli Venezia Giulia, con la legge n. 3/2018, ha tuttavia modificato l'art. 4 comma 30 della L.R. 25/2016, estendendo l'accesso ai contributi per lo smaltimento e la rimozione di amianto da edifici sedi di imprese, anche alle imprese che non sono proprietarie dell'immobile su cui viene effettuato l'intervento. La modifica trova applicazione anche alle domande di contributo in istruttoria alla data di entrata in vigore della legge.

Lo smaltimento e la rimozione dell'amianto sono anche oggetto della legge n. 55 del 5 ottobre 2017, emanata dalla Regione Toscana, che modifica la precedente legge regionale del 19 settembre 2013, n. 51 recante *Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative*.

Nel dettaglio, il provvedimento in commento ha indicato le priorità di intervento, prevedendo criteri per rimozione e smaltimento di materiali contenenti l'amianto. Inoltre, ha disposto che entro il 31 ottobre 2018, la Giunta regionale deve trasmettere la proposta del piano regionale per la tutela dall'amianto al Consiglio regionale, che lo deve approvare entro i sessanta giorni successivi alla data di ricezione.

Nelle more dell'approvazione del citato piano, la Giunta regionale deve altresì definire, con deliberazione, delle linee guida contenenti:

- a) Un quadro conoscitivo provvisorio, formulato sulla base dei dati raccolti dalle strutture regionali competenti;
- b) I criteri e le priorità delle azioni da sostenere per contenere e ridurre il rischio dalla esposizione all'amianto;
- c) I criteri per lo sviluppo degli interventi posti in essere alla data di entrata in vigore della legge in esame;
- d) I criteri con i quali gli enti locali attivano servizi per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto proveniente da utenze domestiche, nell'ambito dei contratti di servizio stipulati per la raccolta dei rifiuti oppure ricorrendo a specifiche convenzioni;
- e) La gestione di situazioni emergenziali derivanti da eventi di natura straordinaria;
- f) Gli indirizzi per la gestione uniforme degli esposti.

Anche la Regione Lazio è intervenuta in materia di amianto con la Deliberazione n. 563 della giunta regionale⁴⁰², recante l'aggiornamento delle funzioni e dei compiti del Centro di Riferimento per l'Amianto nella Regione Lazio (C.R.R.A.)⁴⁰³.

Nello specifico, con la deliberazione in oggetto, sono state aggiornate le funzioni e i compiti del Centro Regionale Amianto del Lazio (C.R.R.A.), ovvero il Laboratorio di Igiene Industriale operante presso la ASL di Viterbo, quale riferimento per l'intero territorio regionale per le problematiche in materia di amianto, ai sensi della D.G.R. n. 10538/2005. Precisamente, è stata affidata al Centro Regionale Amianto del Lazio (C.R.R.A.) la realizzazione delle attività elencate nell'Allegato 1 del provvedimento. Sono stati, inoltre, destinati gli importi di € 30.000,00 per l'esercizio 2017 e di € 150.000,00 per ogni annualità per il periodo 2018-2019, necessari alla prosecuzione delle predette attività dell'Allegato 1, e, in particolare, per l'azione di supporto al C.O.R. (Centro Operativo Regionale), per la mappatura regionale dei materiali contenenti amianto, e per il supporto tecnico per le attività analitiche e per la valutazione dei progetti di bonifica con valenza regionale.

Sempre in tema di amianto, la Regione Piemonte, con la deliberazione della Giunta Regionale del 16 marzo 2018 n. 34-6629, ha approvato - in attuazione del Piano Regionale Amianto per gli anni 2016⁴⁰⁴ - le Linee di indirizzo, corredate delle indicazioni operative per la redazione dei piani di lavoro, da parte delle imprese che effettuano la demolizione/rimozione di materiale contenente amianto di cui all'art. 256 del d.lgs. 81/2008

Le citate Linee di indirizzo sono state redatte con il duplice obiettivo di: fornire alle imprese che devono eseguire le predette tipologie di lavori indicazioni chiare per la redazione dei Piani di lavoro; omogeneizzare le valutazioni dei Piani che le Strutture S.Pre.S.A.L. delle ASL della Regione Piemonte devono effettuare, nel rispetto della normativa vigente e dell'obiettivo di garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori occupati nei lavori di bonifica e la protezione dell'ambiente esterno.

⁴⁰² Deliberazione n. 563 del 19 settembre - Aggiornamento delle funzioni e dei compiti del Centro di Riferimento per l'Amianto nella Regione Lazio (C.R.R.A.) di cui alla D.G.R. n. 10538/1995 e alla D.G.R. n. 5892/1998.

⁴⁰³ Di cui alla D.G.R. n. 10538/1995 e alla D.G.R. n. 5892/1998.

⁴⁰⁴ Di cui alla D.C.R. n. 124-7279 del 1 marzo 2016.

Prima delle indicazioni operative per la redazione dei piani di lavoro, nelle Linee guida in commento sono stati riportati alcuni principi generali e richiami alla norma, evidenziando gli aspetti afferenti ai requisiti delle imprese, alla formazione dei lavoratori e alla restituibilità delle aree bonificate.

Infine, i progetti di bonifica da materiali contenenti amianto rientrano tra i cinque assi di finanziamento del bando ISI 2017 dell'INAIL.-

Il finanziamento per i progetti di bonifica da materiali contenenti amianto è costituito da un contributo pari al 65% delle spese ammissibili. Il progetto da finanziare deve essere tale da comportare un contributo compreso tra un minimo di 2.000,00 Euro ed un massimo di 50.000,00.-

Il bando ha previsto una diversificazione dei destinatari, a seconda dell'asse di appartenenza del progetto. Per i progetti di bonifica amianto (asse 4), i destinatari sono esclusivamente le piccole imprese, comprese quelle individuali che svolgono attività classificate con i seguenti codici Ateco 2007: C16, C23.2, C23.3, C23.4.

La domanda deve essere presentata in modalità telematica, con successiva conferma, attraverso l'apposita funzione di upload/caricamento presente nella procedura per la compilazione della domanda *online*, come specificato negli Avvisi regionali.

7. Orientamenti giurisprudenziali

A confermare l'attualità del problema dell'amianto nel nostro Paese, sono le ancora numerose sentenze giurisprudenziali per responsabilità colposa di morti per mesotelioma pleurico di lavoratori esposti ad amianto

Di particolare rilevanza giuridica sono le recenti sentenze della Corte di Cassazione n. 4560/2018 e 19270/2017. Infatti, con la sentenza n. 4560 del 31 gennaio 2018 la Corte di Cassazione Penale ha chiarito il proprio orientamento sul valore delle successive esposizioni ad amianto, mentre con la sentenza n. 19270 la Corte di Cassazione Civile ha sancito il principio "*del più probabile che non*".

Nel dettaglio, con la **sentenza del 31 gennaio 2018 n. 4560** la Suprema Corte ha rigettato i ricorsi presentati avverso la sentenza⁴⁰⁵ della Corte di appello di Torino da dei dirigenti avvicendatisi alla guida della centrale Enel di Chivasso, condannati per la morte, tra il 2003 e il 2006, di quattro dipendenti.

Nella sentenza, la Corte di Cassazione ha evidenziato che il tema controverso dell'accertamento causale deve essere posto nel seguente modo: "*stabilire, in presenza di una esposizione alla sostanza cancerogena protrattasi per diversi anni e dinnanzi alla accertata impossibilità di determinare la durata del periodo di induzione e dell'inizio del periodo di latenza, se fosse necessario, ai fini della affermazione del contributo causale dei singoli imputati, determinare con certezza in quali termini ciascun periodo di esposizione avesse concretamente inciso sulla etiologia del mesotelioma*". La Corte ha proseguito affermando che "*è evidente che, nel caso di specie, essendosi in presenza di fattore causale (l'esposizione a amianto) riferibile ad un medesimo insediamento produttivo, operante in maniera continuativa per diversi decenni, deve escludersi che i periodi di esposizione della sostanza successivi al primo - periodi convenzionalmente frazionati al fine di poterli riferire, secondo le regole della responsabilità penale, ai singoli dirigenti, ma in realtà riconducibili ad un contesto chiaramente unitario - possano essere ricondotti nell'ambito dei fattori di interruzione del nesso causale.[...] Per tale motivo, conclusivamente, deve ritenersi la rilevanza etiologica delle esposizioni alla sostanza verificatesi nel periodo in cui i tre imputati rivestivano i cennati ruoli direttivi nella centrale Enel, in quanto "concause" che, al di là del significativo valore epidemiologico assunto, avevano certamente concorso a determinare la grave neoplasia dell'apparato respiratorio e, conseguentemente, l'evento morte dei tre lavoratori, soprattutto in quanto si consideri la natura, da nessuno qui contestata, del mesotelioma quale patologia dose-dipendente*".

Dunque, i giudici della Suprema Corte non hanno condiviso la teoria della c.d. dose *killer*, secondo la quale è sufficiente una sola inalazione per scatenare la malattia, rendendo quindi la durata dell'esposizione non più rilevante. La Corte di Cassazione ha infatti aderito al prevalente indirizzo della giurisprudenza di legittimità sul valore delle successive esposizioni ad amianto, in base al quale le esposizioni successive aggraverebbero, comunque, il decorso del processo patogeno, nel senso che il protrarsi dell'esposizione ridurrebbe i tempi di latenza della malattia, nel caso di patologie già insorte, oppure accelererebbe i tempi di insorgenza nel caso di affezioni insorte successivamente.

Nella sentenza, è stato sottolineato come ciascuno dei lavoratori deceduti avesse lavorato all'interno della centrale elettrica di Chivasso, costruita negli anni '50, facendo largo ricorso all'amianto ai fini della coibentazione della struttura; come ciascuno dei lavoratori deceduti avesse subito una iniziale esposizione ad amianto nel corso dei lavori di co-

⁴⁰⁵ Pronunciata, in sede di rinvio, sulle questioni poste dalla Quarta Sezione della Corte di Cassazione.

struzione della centrale, prima di diventare dipendenti dell'Enel, e come dopo essere stati assunti da tale società, i quattro lavoratori deceduti fossero stati esposti all'amianto in modo diretto ed indiretto, senza che nell'ambiente lavorativo esistessero adeguati impianti di aspirazione, senza che le mascherine di protezione fossero state agli stessi fornite quantomeno fino agli anni '80 (e, quanto alle mascherine con il filtro, fino agli anni '90) e, più in generale, senza che i lavoratori fossero messi a conoscenza, quantomeno fino al 1985, della pericolosità dell'amianto; come nel periodo in cui tre lavoratori erano stati esposti all'amianto, gli imputati avessero ricoperto ruoli dirigenziali presso la centrale Enel di Chivasso.

Nella sentenza in commento, la Corte di Cassazione si è soffermata anche sulla questione giuridica relativa alla conoscibilità o meno, al momento delle condotte colpose contestate, della nocività del amianto, affermando che *“non sarebbe rilevante la circostanza che il nostro sistema giuridico abbia bandito l'uso del amianto solo nel 1992, considerato il generale obbligo, incombente sul datore di lavoro ai sensi dell'art. 2087 del codice civile di tutelare l'incolumità personale dei lavoratori dipendenti, garantendo la salubrità dell'ambiente nel quale si sono chiamati ad operare, in particolare attenendosi alle norme precauzionali dettate in materia di polveri”*. A sostegno di quanto detto, i Supremi Giudici hanno richiamato la legge del 12 aprile 1943 n. 455, come modificata dal DPR n. 648 del 1956, che aveva esteso all'asbestosi l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali; il DPR n. 1124 del 1965 che aveva introdotto disposizioni speciali contro l'asbestosi; il decreto ministeriale del 18 aprile 1973 che aveva ribadito l'inclusione dell'asbestosi tra le patologie per le quali era obbligatoria l'assicurazione contro le malattie professionali.

Con la sentenza n.19270 del 2 agosto 2017, la Corte di Cassazione Civile, sezione Lavoro, ha rigettato il ricorso presentato avverso la sentenza della Corte di Appello di Firenze, che condannava un datore di lavoro a risarcire gli eredi di un dipendente morto di neoplasia polmonare.

Nell'argomentare il proprio dispositivo, la Suprema corte ha aderito all'orientamento giurisprudenziale secondo il quale è sufficiente l'accertamento dell'esposizione lesiva alle polveri d'amianto di un lavoratore durante lo svolgimento della prestazione lavorativa a fondare la presunzione di colpevolezza del datore di lavoro e di conseguenza la domanda di risarcimento dei danni alla salute correlati.

Precisamente la Corte di Cassazione ha affermato che *“ove le leggi scientifiche non consentano una assoluta certezza della derivazione causale la regola del giudizio nel processo civile è quella della preponderanza dell'evidenza o del più probabile che non, criterio che non può essere ancorato esclusivamente alla determinazione quantitativa-statistica della frequenza di classi di eventi (c.d. probabilità quantitativa o pascaliana), che potrebbe anche mancare o essere inconferente ma va verificato riconducendone il grado di fondatezza all'ambito degli elementi di conferma (e nel contempo di esclusione di altri possibili alternativi) disponibili in relazione al caso concreto (c.d. probabilità logica o baconiana)”*.

SEZIONE V

L'evoluzione normativa in ambito nazionale ed europeo: dalla normativa di impianto a specifici ambiti di attività

CAPITOLO IX

LA MODERNIZZAZIONE DEGLI ORGANISMI EUROPEI SUL LAVORO

SOMMARIO: - 1. Premessa. – 2. Il progetto europeo per una Autorità Europea del Lavoro. – 3. Le proposte di revisione dei regolamenti istitutivi di EU-OSHA, Eurofound e Cedefop.

1. Premessa

A livello europeo, sono state avanzate diverse proposte relative agli organismi europei con competenze in materia del lavoro.

Anzitutto, il Presidente della Commissione Europea Juncker ha avanzato la proposta di creare una Autorità Europea del Lavoro (*European Labour Authority – ELA*) come organo europeo di *enforcement* e di ispezione per la garanzia di un mercato unico europeo equo. I compiti principali assegnati all'ELA saranno il perseguimento della cooperazione amministrativa per la mobilità lavorativa nel mercato unico e la gestione delle attività transfrontaliere e comuni, in termini di competenze, salute e sicurezza sul lavoro e gestione del lavoro sommerso. In merito, con la decisione (UE) 2018/402 è stato istituito il gruppo consultivo europeo dell'Autorità europea del lavoro, col compito di fornire consulenza e assistenza alla Commissione europea per la definizione dell'Autorità e del suo funzionamento.

Ulteriori proposte, avanzate dalla Commissione, riguardano la revisione dei regolamenti istitutivi della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound), del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA), al fine di creare uniformità tra gli obiettivi delle tre agenzie. A tal proposito, il parere del Comitato economico e sociale europeo, pubblicato in Gazzetta nel giugno 2017, ha evidenziato che il proposito è quello di aggiornare la *mission* delle rispettive agenzie, senza attribuzione di nuovi compiti.

2. Il progetto europeo per una Autorità Europea del Lavoro

Nel giorno 13 settembre 2017, il Presidente della Commissione Europea Juncker ha presentato l'*Union Address 2017*, che include il progetto di una Autorità Europea del Lavoro (*European Labour Authority – ELA*)⁴⁰⁶. Lo stesso Presidente ha infatti evidenziato la necessità di creare un nuovo organismo europeo di *enforcement* e di ispezione in grado di garantire equità nel mercato unico europeo.

Il progetto è stato lanciato alla luce della crescente integrazione del mercato del lavoro europeo: attualmente, 16 milioni di cittadini europei vivono e lavorano in uno Stato membro diverso da quello di nascita, un dato raddoppiato in confronto a dieci anni addietro. Per di più, ogni giorno 1,7 milioni di cittadini europei raggiungono un altro Stato membro. Per richiamare l'organicità della strategia portata avanti dalla Commissione sotto la presidenza Juncker, è necessario evidenziare che l'iniziativa trova collocazione all'interno del progetto di convergenza sociale tra gli Stati membri, che ha previsto altresì la proclamazione dell'*European Pillar of Social Rights*⁴⁰⁷.

L'Autorità Europea del Lavoro si fonderà su agenzie già esistenti, tra cui l'EU-OSHA, al fine di gestire al meglio le attività transfrontaliere e comuni, in termini di competenze, salute e sicurezza sul lavoro e gestione del lavoro sommerso.

⁴⁰⁶ Discorso sullo stato dell'Unione 2017, Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, Bruxelles, 13 settembre 2017.

⁴⁰⁷ Cfr. supra capitolo III, § 4.

Allo stesso tempo, l'autorità avrà il compito di: rafforzare la cooperazione amministrativa per un'equa mobilità nel mercato unico, risolvendo altresì le controversie tra le autorità nazionali; riunire gli strumenti già esistenti per la mobilità transfrontaliera, al fine di fornire uno sportello unico per i cittadini, le imprese e le autorità pubbliche competenti. Tra gli strumenti, appare opportuno menzionare il portale europeo della mobilità professionale (EURES), la Tessera europea di assicurazione malattia (TEAM), il coordinamento della sicurezza sociale dell'UE e la Carta blu UE. Infine, combattere la violazione della normativa sociale e del lavoro, organizzando inoltre attività congiunte di ispezioni transfrontaliere.

Al fine di conseguire tali obiettivi, la Commissione sta esaminando quali compiti e strumenti debbano essere affidati all'ELA. Tra questi, emergono:

- Il Portale informativo per cittadini e imprese, attraverso cui l'ELA potrebbe diventare un unico punto di informazione digitale e orientamento a livello europeo per i lavoratori mobili e in cerca di lavoro, le imprese e i sindacati;
- Lo scambio di informazioni, che prevede un rafforzamento degli strumenti esistenti al fine di creare un collegamento tra tutte le autorità nazionali competenti in ciascuno Stato membro. Inoltre, l'ELA potrebbe sostenere e monitorare gli scambi di dati e documentazione relativi al lavoro, identificando le irregolarità che potrebbero fornire motivi per l'avvio di ispezioni coordinate;
- L'assistenza tecnica e il rafforzamento delle capacità a supporto delle autorità nazionali, attraverso l'apprendimento comparativo, le analisi degli esperti, la formazione e gli orientamenti tecnici. L'ELA potrebbe anche sostenere gli Stati membri nell'organizzazione di campagne di sensibilizzazione, volte ad informare i cittadini dei loro diritti e obblighi in termini di sicurezza sociale, salute e sicurezza sul lavoro, lavoro sommerso, distacco e libera circolazione dei lavoratori.
- L'analisi e la valutazione del rischio. L'Autorità potrebbe utilizzare la propria prospettiva europea e l'accesso alle informazioni per effettuare valutazioni circa le performance dei meccanismi nazionali in materia di occupazione e sicurezza sociale transfrontaliera. In particolare, l'ELA potrebbe attingere al lavoro dei comitati e degli organismi di settore, della Commissione e di altre agenzie europee (ad es. Eurofound, EU-OSHA), così come alle informazioni riportate dai servizi rivolti ai cittadini e a tutte le altre fonti pertinenti per approfondire le tendenze emergenti, le sfide o le soluzioni in materia;
- Il coordinamento delle ispezioni, attraverso la facilitazione delle azioni coordinate nei vari Stati membri, mettendo in comune le competenze in materia di ispezioni. In particolare, si potrebbe prevedere un meccanismo che identifichi i casi sistematici di frodi e abusi che colpiscono diversi Paesi. L'Autorità potrebbe altresì fornire un canale di informazione protetto per gestire i casi e garantire che tutte le richieste di documentazione siano indirizzate a tempo debito. In merito, un collegamento efficace potrebbe essere instaurato con Europol e Eurojust per le indagini e le azioni penali;
- Un meccanismo di risoluzione delle controversie, ovvero un meccanismo di conciliazione in tutti i campi della mobilità del lavoro, sviluppando eventualmente varie fasi di risoluzione delle controversie che vadano dalla conciliazione all'arbitrato.

Per di più, è da definire il grado di coinvolgimento normativo, ovvero la possibilità di attribuire all'Autorità un ruolo di supporto analitico, tecnico e informativo, oppure un ruolo operativo per la promozione di standard tecnici comuni e la cooperazione tra le autorità nazionali competenti, oppure un ruolo vincolante, grazie a cui l'ELA potrà stabilire le norme e i requisiti in tutti i settori di propria competenza, potendo altresì prendere decisioni vincolanti in caso di controversie tra Stati membri e avviare ispezioni.⁴⁰⁸

Le agenzie e le strutture coinvolte saranno: la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound); il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP); l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA); la Fondazione europea per la formazione professionale (ETF); il Portale Europeo Della Mobilità Professionale (EURES); la Piattaforma europea contro il lavoro sommerso.

Conclusa la consultazione pubblica in merito al progetto, aperta dal 27 novembre 2017 al 7 gennaio 2018, il 13 marzo 2018 la Commissione ha approvato la decisione (UE) 2018/402⁴⁰⁹ che ha istituito il gruppo consultivo europeo dell'Autorità europea del lavoro. Tale gruppo ha il compito di fornire "consulenza e assistenza alla Commissione sulla rapida istituzione e sul futuro funzionamento dell'Autorità". Il gruppo è presieduto dalla DG Occupazione, affari sociali e

⁴⁰⁸ Inception Impact Assessments - Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority, Commissione europea, Ref. Ares(2017)5822262, 28 novembre 2017.

⁴⁰⁹ DECISIONE (UE) 2018/402 DELLA COMMISSIONE del 13 marzo 2018 che istituisce il gruppo consultivo europeo dell'Autorità europea del lavoro (GUUE, L 72/20, 15.3.2018).

inclusione della Commissione e composto dai rappresentanti degli Stati membri, delle parti sociali a livello dell'Unione e delle summenzionate agenzie e strutture coinvolte.

Si segnala che tale proposta è stata accompagnata da una seconda iniziativa, ovvero la creazione di un numero di sicurezza sociale europeo - *European Social Security Number* (ESSN) – volto a semplificare e modernizzare l'interazione dei cittadini con le amministrazioni in un ampio ventaglio di settori strategici.

3. Le proposte di revisione dei regolamenti istitutivi di EU-OSHA, Eurofound e Cedefop

Nel giorno 23 agosto 2016, la Commissione europea ha presentato contestualmente tre proposte di regolamento, che revisionano rispettivamente i regolamenti istitutivi della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound)⁴¹⁰, del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop)⁴¹¹ e dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)⁴¹². La finalità è quella di definire, in modo uniforme e completo, gli obiettivi generali delle tre agenzie in relazione alla loro coerenza, efficacia, responsabilità e trasparenza, in linea con l'orientamento comune sulle agenzie decentrate del 2012. Lo stesso orientamento comune ha stabilito che le agenzie *“contribuiscono all’attuazione di importanti strategie dell’Unione, facendo sì che le istituzioni, e in particolare la Commissione, possano concentrarsi sui compiti essenziali connessi allo sviluppo di strategie politiche”*. Le agenzie, inoltre, ricoprono un ruolo di sostegno del processo decisionale, esprimendo competenze tecniche e specialistiche e aiutando a intensificare la cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Questo è possibile soprattutto grazie alla loro tradizione di *governance* tripartita, che include i rappresentanti dei governi, dei lavoratori e dei datori di lavoro di ciascuno Stato membro in una logica di radicalizzazione nei territori nazionali a garanzia della efficacia delle loro azioni.

Tappa fondamentale dell'*iter* legislativo è rappresentato dal parere espresso dal Comitato economico e sociale europeo, pubblicato in Gazzetta nel giugno 2017⁴¹³. Anzitutto, è sottolineato che le proposte non conferiscono alcun nuovo compito alle agenzie, avendo come finalità quella di aggiornare la loro *mission* alle circostanze attuali. Sono stati dunque resi uniformi la struttura e i compiti degli organi interni alle agenzie, le disposizioni finanziarie e quelle relative alla programmazione e ai vigenti obblighi di notifica, nonché *“nuove disposizioni standard riguardanti la forma giuridica, l'accordo sulla sede, il regime linguistico, la trasparenza, l'attività antifrode, le disposizioni di sicurezza sulle informazioni classificate, la responsabilità, la valutazione e la cooperazione con Stati terzi e organizzazioni internazionali”*. Entrando nel dettaglio delle osservazioni espresse in merito a ciascuna agenzia, riguardo Eurofound, il CESE si esprime in modo contrario alla soppressione del riferimento normativo alla ricerca a medio e a lungo termine⁴¹⁴, scelta che potrebbe pregiudicare la continuità delle indagini europee sulle condizioni di lavoro, quali attività di punta dell'agenzia.

Il Comitato risulta inoltre concordare con il riconoscimento che il Cedefop abbia assunto, col tempo, nuove funzioni, oltre a quelle originarie relativi all'istruzione e alla formazione professionale, comprendendo ora una vasta gamma di lavori riguardo le qualifiche, in particolare il quadro europeo delle qualifiche, l'analisi e la previsione delle competenze nonché la convalida dell'apprendimento non formale e informale⁴¹⁵.

⁴¹⁰ Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) e che abroga il regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio, COM(2016) 531 final - 2016/0256 (COD), Bruxelles, 23 agosto 2016.

⁴¹¹ Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e che abroga il regolamento (CEE) n. 337/75, COM(2016) 532 final - 2016/0257 (COD), Bruxelles, 23 agosto 2016.

⁴¹² Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e che abroga il regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio, COM(2016) 528 final - 2016/0254 (COD), Bruxelles, 23 agosto 2016.

⁴¹³ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla *“Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) e che abroga il regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio”* [COM(2016) 531 final — 2016/0256 (COD)] sulla *“Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e che abroga il regolamento (CEE) n. 337/75 del Consiglio”* [COM(2016) 532 final — 2016/0257 (COD)] e sulla *“Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e che abroga il regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio”* [COM(2016) 528 final — 2016/0254 (COD)] (2017/C 209/08) (GUUE, C 209/49, 30.6.2017).

⁴¹⁴ Art. 2, par. 2, regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio, del 26 maggio 1975, concernente l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (GU, L 139, 30.5.1975, pag. 0001-0004).

⁴¹⁵ Articolo 2, Capo I, Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e che abroga il regolamento (CEE) n. 337/75, cit.

Infine, il CESE non condivide la disposizione che include tra gli obiettivi dell'EU-OSHA quello di fornire informazioni giuridiche nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro, delineando un'interferenza nelle competenze della Commissione. In particolare, la proposta stabilisce il compito dell'agenzia di fornire alle istituzioni e agli organismi dell'Unione e agli Stati membri *“le informazioni obiettive di carattere tecnico, scientifico, giuridico ed economico e le competenze tecniche necessarie per la formulazione e l'attuazione di politiche adeguate ed efficaci volte a proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; a tal fine, fornire segnatamente alla Commissione europea le informazioni tecniche, scientifiche, giuridiche ed economiche e le competenze tecniche ad essa necessarie per portare a buon fine i suoi compiti di individuazione, preparazione e valutazione delle norme e misure nel settore della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori”*⁴¹⁶.

Il sostegno ai lavori della Commissione dovrà riguardare soprattutto l'impatto della legislazione e il suo adeguamento al progresso tecnico, scientifico o legislativo, nonché la sua attuazione pratica nelle imprese, con particolare riferimento alle microimprese e alle piccole e medie imprese.

Attualmente l'*iter* sulle proposte è fermo ai progetti di risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 28 luglio 2017⁴¹⁷.

⁴¹⁶ comma 1, lettera e), articolo 2, Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e che abroga il regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio, cit.

⁴¹⁷ PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e che abroga il regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio (COM(2016)0528 – C8-0344/2016 – 2016/0254(COD)); PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) e che abroga il regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio (COM(2016)0531 – C8-0342/2016 – 2016/0256(COD)); PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e che abroga il regolamento (CEE) n. 337/75 (COM(2016)0532 – C8-0343/2016 – 2016/0257(COD)).

CAPITOLO X

I TRASPORTI

SOMMARIO: - 1. Premessa. – 2. Il settore del trasporto su strada. – 2.1 La direttiva (UE) 2018/645 sulla formazione e qualificazione dei conducenti. – 2.2 le proposte sui periodi di guida, interruzione e riposo e sul distacco dei conducenti. – 2.3 La prima fase di consultazione sulla revisione della direttiva 2002/15/CE sull'orario di lavoro per i lavoratori mobili del trasporto su strada. – 2.4 I controlli su strada e nelle aziende da parte delle autorità nazionali: la relazione sull'attuazione del regolamento (CE) n. 561/2006 e della direttiva 2002/15/CE. – 2.5 La sentenza della Corte di giustizia UE sul periodo di riposo e la Circolare n. 3530 di chiarimento. – 3. Il trasporto ferroviario.

1. Premessa

Recenti dati sugli incidenti stradali, elaborati dall'*European Transport Safety Council* (ETSC), hanno mostrato che, in Europa, l'anno 2016 ha registrato oltre 25.600 vittime della strada, cagionate per il 40% da incidenti stradali correlati ad attività lavorative o al tragitto casa-lavoro.

L'impegno del Legislatore europeo, volto al rafforzamento della sicurezza stradale, è stato suggellato dalla approvazione della dichiarazione di La Valletta del marzo 2017, con cui i ministri dei trasporti degli Stati membri hanno affermato l'impegno di combattere la crescita costante delle vittime della strada.

In tal senso, l'iniziativa legislativa più rilevante è il pacchetto "L'Europa in movimento", presentato dalla Commissione europea il 31 maggio 2017. Tra gli obiettivi, emerge il miglioramento della sicurezza stradale, del quadro sociale e delle condizioni di lavoro nel settore dei trasporti su strada. Una iniziativa già portata a termine è rappresentata dalla direttiva (UE) 2018/645, che ha disciplinato la qualificazione iniziale e la formazione periodica dei conducenti.

È stata presentata altresì la proposta di regolamento per le prescrizioni minime in materia di periodi di guida, di interruzioni minime e di periodi di riposo e per il posizionamento per mezzo dei tachigrafi. A tal proposito, è intervenuto il nuovo regolamento di esecuzione (UE) 2018/502, che ha modificato il regolamento di esecuzione (UE) 2016/799, per adeguarlo al prossimo obbligo di montare i tachigrafi intelligenti sui veicoli immatricolati per la prima volta a partire dal 15 giugno 2019.

Ulteriore proposta riguarda il distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada, mentre la revisione della direttiva 2002/15/CE, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, rappresenta un altro *step* del pacchetto di riforme. Infine, la decisione di esecuzione (UE) 2017/1013, ha stabilito il formulario tipo che lo Stato membro deve compilare per fornire alla Commissione europea le informazioni relative al numero e alle tipologie di infrazioni accertate su strada e nei locali nelle imprese.

Particolarmente rilevante è, inoltre, la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 dicembre 2017, in merito al periodo di riposo disciplinato dal regolamento (CE) n. 561/2006: in relazione al luogo ove è possibile effettuare il riposo giornaliero e il periodo di riposo settimanale regolari e ridotti, la Corte ha chiarito che un conducente non può effettuare i periodi di riposo settimanali regolari – di cui all'articolo 8, paragrafo 6 del suddetto regolamento – a bordo del proprio veicolo. In merito alla sentenza, è poi intervenuta la Circolare n. 3530 del Ministero dell'Interno, che ha precisato che, mancando nel nostro ordinamento una specifica sanzione per tale violazione, in caso di accertamento, a seguito di un controllo su strada, può essere contestata la violazione prevista dall'art. 174, comma 7, CdS, nella ipotesi di mancato rispetto dei limiti prescritti per oltre il 20 per cento.

Altro filone normativo portante della sicurezza dei trasporti è rappresentato dalle nuove previsioni europee relative al trasporto ferroviario. In particolare, il regolamento delegato (UE) 2018/761 ha istituito metodi comuni di sicurezza ad uso delle autorità nazionali preposte alla sicurezza, mentre il regolamento delegato (UE) 2018/762 ha istituito i metodi comuni di sicurezza relativi ai requisiti del sistema di gestione della sicurezza, attraverso cui le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura perseguono il raggiungimento degli obiettivi aziendali in modo sicuro. Infine, il regolamento (UE) 2018/763 ha stabilito le modalità pratiche per il rilascio dei certificati di sicurezza unici alle imprese ferroviarie.

2. Il settore del trasporto su strada

Nel corso del 2017, le istituzioni europee hanno avviato una serie di iniziative legislative, volte al miglioramento della sicurezza dei conducenti su strada, in una logica di più ampio respiro, che vede come traguardo finale il rafforzamento della sicurezza stradale.

Riguardo gli incidenti stradali che colpiscono i lavoratori, l'altra faccia delle medaglia è rappresentata dagli incidenti in itinere, ovvero quelli occorsi nel tragitto casa-lavoro. Secondo i dati riportati dall'European Transport Safety Council (ETSC), nel 2016 in Europa le vittime della strada sono state oltre 25.600, con una elevatissima percentuale – stimata intorno al 40% - di vittime cagionate da incidenti stradali collegati alle attività di lavoro e al tragitto casa-lavoro.

Al fine di far fronte a questo scenario, la DG EMPL della Commissione Europea ha elaborato la guida elettronica Ve-Safe, lanciata insieme all'agenzia EU-OSHA. Dallo sforzo congiunto da parte dell'EU-OSHA e della Commissione europea, la guida comprende molti esempi di buone pratiche e una panoramica delle normative in materia, rappresentando uno strumento gratuito e facile da usare grazie alla possibilità di filtrare le informazioni per rischio, tipo di veicolo e area di lavoro. La guida è rivolta ai conducenti professionisti e ai lavoratori in genere, ai datori di lavoro e agli esperti di salute e sicurezza. Le tipologie di rischio sono legate alla sicurezza nel tragitto casa-lavoro, nelle attività lavorative su strada o in prossimità di una strada, e nelle attività di trasporto sul posto di lavoro.

Evento nevralgico per la proclamazione dell'impegno europeo sul tema è stata l'approvazione, da parte del Consiglio dell'Unione europea, della dichiarazione di La Valletta del marzo 2017⁴¹⁸. Invero, i ministri dei trasporti degli Stati membri, riunitisi a La Valletta, hanno riaffermato l'impegno congiunto a migliorare la sicurezza stradale, a fronte di un panorama nefasto, che vede la crescita costante delle vittime della strada. Si pensi infatti che, solo nel 2015, i morti sono stati 26.100, mentre le persone rimaste gravemente ferite rappresentano un costo economico – oltre che umano – più che considerevole, stimato a circa 50 miliardi di euro annui per gli incidenti mortali⁴¹⁹ e oltre 100 miliardi di euro relativamente agli incidenti gravi⁴²⁰.

In riferimento alle iniziative avviate più specificamente per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori su strada, nella dichiarazione si legge che gli Stati membri si impegneranno a *“promuovere, congiuntamente alla Commissione europea, una cultura della sicurezza stradale a livello europeo fondata su valori comuni e migliorare il comportamento degli utenti della strada attraverso attività costanti ed efficaci di istruzione e formazione rivolte a diversi gruppi, tenendo conto delle esigenze specifiche degli utenti della strada vulnerabili nonché dei conducenti professionali”*.

Sul piano legislativo, il 31 maggio 2017 la Commissione ha presentato il pacchetto “L'Europa in movimento”, volto a realizzare, entro il 2025, un “sistema di trasporti pulito, competitivo e interconnesso”. Tra i principali obiettivi cui mirano le 8 proposte legislative presentate nell'ambito del pacchetto, emergono la garanzia della sicurezza stradale e, al contempo, il miglioramento del quadro sociale e delle condizioni di lavoro nel settore dei trasporti su strada.

Di seguito, sono illustrate una serie di proposte di revisione della normativa europea relativa al settore dei trasporti, che, congiuntamente, incidono sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori coinvolti e sulla sicurezza stradale in senso lato. Verranno dunque delineate le iniziative legislative sul tema, *in itinere* o già concluse; in particolare: la nuova direttiva (UE) 2018/645 del 18 aprile 2018, sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti; la proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006, per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014, per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi; il nuovo regolamento di esecuzione (UE) 2018/502 sui tachigrafi; la proposta di direttiva che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada; la proposta di revisione della direttiva 2002/15/CE, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto; la decisione di esecuzione (UE) 2017/1013, che stabilisce il formulario tipo per le relazioni di cui all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 561/2006.

Il programma di REFIT impegnerà inoltre la Commissione alla revisione dei requisiti generali di sicurezza per le auto-

⁴¹⁸ Conclusioni del Consiglio sulla sicurezza stradale con cui si approva la dichiarazione di La Valletta del marzo 2017, 9994/17, Bruxelles, 8 giugno 2017.

⁴¹⁹ Road safety study for the interim evaluation of Policy Orientations on Road Safety 2011-2020 (Studio sulla sicurezza stradale per la valutazione intermedia degli orientamenti strategici in materia di sicurezza stradale 2011-2020), Commissione europea, 2015, pag. 19.

⁴²⁰ Comunicato stampa, Commissione europea, 31 marzo 2016, IP/16/863.

mobili, i mezzi pesanti e gli autobus in ragione dei progressi tecnologici, ma anche della normativa sulla sicurezza delle infrastrutture stradali e delle gallerie applicabile lungo le reti trans-europee di trasporto⁴²¹.

Si ricorda, infine, che il processo di revisione della normativa in esame si completa con la proposta di revisionare le norme comuni sulle condizioni da rispettare per l'esercizio dell'attività di trasportatore su strada⁴²², nonché le norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada⁴²³ e quelle relative all'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus⁴²⁴.

2.1. La direttiva (UE) 2018/645 sulla formazione e qualificazione dei conducenti

La nuova direttiva (UE) 2018/645⁴²⁵ modifica la direttiva 2003/59/CE⁴²⁶ per quanto concerne la qualifica iniziale e la formazione periodica per i conducenti professionisti titolari di patente C o D, apportando modifiche correlate alla direttiva 2006/126/CE⁴²⁷ sulle patenti. Il cosiddetto "orientamento generale" del Consiglio si era infatti posto come obiettivo quello di focalizzare maggiormente la formazione sugli aspetti della sicurezza e dell'ambiente, migliorando altresì il riconoscimento della formazione ricevuta in un altro Stato membro per agevolare la mobilità lavorativa.

In particolare, la direttiva prevede il rafforzamento della formazione relativa alle modalità di previsione del traffico e all'adeguamento ai rischi, attraverso una guida adatta alle diverse condizioni meteorologiche, della strada e del traffico. Per di più, l'insegnamento deve vertere anche sulla identificazione delle situazioni pericolose in cui sono coinvolti gli altri utenti della strada, quali pedoni e ciclisti, soggetti maggiormente vulnerabili. È necessario, inoltre, sottolineare che parte della formazione è dedicata allo sviluppo di uno stile di guida *green*, mirato al risparmio di carburante tramite la previsione del flusso del traffico, l'adozione di una guida regolare e la verifica della pressione degli pneumatici. L'aggiornamento delle disposizioni prevede, inoltre, l'inserimento del riferimento esplicito al trasporto delle merci pericolose e di animali e alla sensibilizzazione verso la disabilità, in modo da ottenere un elenco più esaustivo, in ragione della necessità di tenere conto delle diverse tipologie di trasporto su strada di merci e passeggeri ai fini formativi.⁴²⁸

Altra previsione riguarda la continuità della formazione, non limitata solamente alla preparazione di nuovi conducenti: è imposto, infatti, che i conducenti svolgano 35 ore di formazione continua ogni cinque anni, suddivisi per periodi di almeno sette ore, che possono essere suddivisi nell'arco di due giorni consecutivi⁴²⁹. In relazione alla possibilità di formazione in modalità e-learning, *"il centro di formazione autorizzato garantisce che sia mantenuta un'adeguata qualità della formazione anche selezionando le materie in cui è possibile utilizzare nel modo più efficace gli strumenti TIC. In particolare, gli Stati membri prescrivono un'affidabile identificazione dell'utente e adeguati mezzi di controllo. La durata massima dell'attività di formazione di e-learning non supera le 12 ore."*

Quanto invece al riconoscimento della qualifica di conducente, le disposizioni stabiliscono che tali soggetti debbano possedere il codice armonizzato 95 dell'Unione europea sulla patente di guida oppure, qualora sia impossibile, su una distinta carta di qualificazione del conducente⁴³⁰. In questo modo, tutti gli Stati membri hanno l'obbligo di riconoscere le qualifiche dettate dal codice.

Infine, al fine di far fronte alle *"incongruenze nelle prescrizioni minime relative all'età fra la direttiva sulla formazione dei conducenti professionali (2003/59/CE) e la direttiva sulla patente di guida (2006/126/CE)"*, il nuovo paragrafo 7 dell'articolo 4 della direttiva 2006/126/CE stabilisce un chiaro riferimento ai casi specifici e alle condizioni in cui si applicano età inferiori alle età minime fissate dalla direttiva 2003/59/CE. La nuova disposizione stabilisce che, conformemente a quanto disposto dall'art. 5 della direttiva 2003/59/CE riguardo l'età minima, qualora *"uno Stato membro autorizzi la guida nel suo territorio a partire da un'età inferiore, la patente di guida è valida soltanto nel territorio dello*

⁴²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – L'Europa In Movimento, COM(2017) 283 final, Bruxelles, 31 maggio 2017.

⁴²² Di cui al regolamento (CE) n. 1071/2009.

⁴²³ Di cui al regolamento (CE) n. 1072/2009.

⁴²⁴ Di cui al regolamento (CE) n. 1073/2009.

⁴²⁵ DIRETTIVA (UE) 2018/645 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 aprile 2018 che modifica la direttiva 2003/59/CE sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri e la direttiva 2006/126/CE concernente la patente di guida (GUUE, L 112/29, 2.5.2018).

⁴²⁶ DIRETTIVA 2003/59/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, del 15 luglio 2003, sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri, che modifica il regolamento (CEE) 3820/85 del Consiglio e la direttiva 91/439/CEE del Consiglio e che abroga la direttiva 76/914/CEE del Consiglio (GUUE, L 226/4, 10.9.2003).

⁴²⁷ Direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, concernente la patente di guida (Rifusione) (GUUE, L 403/18, 30.12.2006).

⁴²⁸ Allegato I, sezione 1, direttiva 2003/59/CE, cit.

⁴²⁹ Allegato I, sezione 4, direttiva 2003/59/CE, cit.

⁴³⁰ Articolo 10, direttiva 2003/59/CE, cit.

Stato membro che l'ha rilasciata fino a quando il titolare della patente non abbia raggiunto l'età minima di cui al primo comma del presente articolo e sia titolare di un CAP⁴³¹.

2.2. Le proposte sui periodi di guida, interruzione e riposo e sul distacco dei conducenti

Tra le proposte del pacchetto, la prima iniziativa è la proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006, per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali, e il regolamento (UE) n. 165/2014, per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi⁴³². In sintesi, tale proposta mira *“a migliorare la flessibilità dei trasportatori, consentendo loro al contempo di osservare adeguati periodi di riposo e favorendo la possibilità di usufruire di tale riposo presso il proprio domicilio o in un alloggio adeguato”*⁴³³. Infatti, il regolamento (CE) n. 561/2006 – chiamato *“regolamento sui tempi di guida”* – fissa le prescrizioni minime in materia di periodi di guida, interruzione e riposo, imponendo altresì l'uso del tachigrafo come principale strumento di controllo, su cui è recentemente intervenuto il regolamento (UE) n. 165/2014 ai fini di adeguare i tachigrafi ai progressi tecnologici.

Alla luce delle valutazioni *ex post* riguardo l'efficacia del regolamento sui tempi di guida⁴³⁴, sono emerse le persistenti violazioni delle prescrizioni minime, le divergenze di applicazione delle stesse nelle misure nazionali degli Stati membri, nonché un uso difforme e inefficiente dei tachigrafi. Nel dettaglio, tra le previsioni più rilevanti, la proposta di direttiva chiarirebbe che un privato che utilizza un veicolo per trasportare merci per proprio conto non è obbligato a registrare i periodi di guida e di riposo e a possedere un tachigrafo o una carta del conducente⁴³⁵. Inoltre, al fine di assicurare la registrazione completa di tutte le attività del conducente, la proposta chiarisce l'obbligo sancito riguardo le registrazioni di *“altre mansioni”* diverse dalla guida e *“periodi di disponibilità”*⁴³⁶. È altresì prevista l'aggiunta di un paragrafo all'art. 7 al fine di chiarire che, in presenza di più conducenti a bordo, ciascuno di questi può osservare un'interruzione durante la guida del collega. In aggiunta, ulteriore previsione chiarirebbe che *“i conducenti possono organizzare i periodi di riposo in modo più flessibile nel corso di quattro settimane consecutive, garantendo al contempo che un periodo di riposo effettuato a compensazione di un periodo di riposo settimanale ridotto sia effettuato entro tre settimane, assieme a un riposo settimanale regolare”*⁴³⁷. Per di più, qualsiasi riposo preso al fine di compensare un periodo di riposo settimanale ridotto deve essere attaccato a un periodo di riposo settimanale regolare di almeno 45 ore⁴³⁸. Ulteriore, importante previsione prevede di chiarire che il periodo di riposo settimanale di 45 o più ore non può essere preso in un veicolo, ma il datore di lavoro deve fornire una sistemazione adeguata provvista di servizi igienici e attrezzature per il riposo per il conducente che non abbia modo di usufruire del riposo in un luogo privato di sua scelta⁴³⁹. A completamento di tale previsione, è precisato che il datore di lavoro deve obbligatoriamente concedere al conducente la possibilità di far ritorno al proprio domicilio per un riposo settimanale almeno una volta in tre settimane consecutive⁴⁴⁰. Per di più, è proposta una modifica che specifica la possibilità, per il conducente che accompagna un veicolo trasportato da una nave traghetto o da un convoglio ferroviario, di effettuare un riposo settimanale ridotto a bordo degli stessi⁴⁴¹. In riferimento alle circostanze impreviste che possano ritardare il trasporto e impedire al conducente di raggiungere il proprio domicilio, è proposto l'inserimento della disposizione secondo cui il lavoratore *“può rinviare il suo periodo di riposo settimanale per raggiungere il suo domicilio purché rispetti sia il periodo massimo di guida giornaliero e settimanale sia la durata minima obbligatoria del periodo di riposo settimanale”*⁴⁴². Infine, la proposta specifica che

⁴³¹ Articolo 2, direttiva (UE) 2018/645, cit.

⁴³² Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi, COM(2017) 277 final, Bruxelles, 31 maggio 2017.

⁴³³ Relazione, punto 1, Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006, cit.

⁴³⁴ E. Windisch, G. Gibson, E. Loehr (Ricardo), N. Rass-Masson, L. Meura, S. Morel, A. Markowska (Milieu), E. Pastori, A. Sitran (TRT), Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement – Final report, Study contract no. MOVE/D3/2014-256, Commissione europea, giugno 2016.

⁴³⁵ Proposta di modifica dell'art. 3, lettera h), regolamento (CE) n. 561/2006.

⁴³⁶ Proposta di modifica dell'art. 6, paragrafo 5, regolamento (CE) n. 561/2006.

⁴³⁷ Proposta di modifica dell'art. 8, paragrafo 6, regolamento (CE) n. 561/2006.

⁴³⁸ Proposta di modifica dell'art. 8, paragrafo 7, regolamento (CE) n. 561/2006.

⁴³⁹ Proposta di aggiunta del paragrafo 8 bis, art. 8, regolamento (CE) n. 561/2006.

⁴⁴⁰ Proposta di aggiunta del paragrafo 8 ter, art. 8, regolamento (CE) n. 561/2006.

⁴⁴¹ Proposta di modifica dell'art. 9, regolamento (CE) n. 561/2006.

⁴⁴² Proposta di aggiunta del paragrafo 2, art. 12, regolamento (CE) n. 561/2006.

le sanzioni inflitte in caso di violazioni del regolamento devono essere proporzionate alla gravità dell'infrazione in base alla classificazione dell'Unione europea⁴⁴³. Contestualmente, il regolamento (UE) n. 165/2014 – che ha introdotto i cosiddetti “tachigrafi intelligenti” – sarebbe modificato per migliorarne la funzionalità riguardo la registrazione della posizione dei veicoli nel trasporto transfrontaliero⁴⁴⁴. Sarebbe inoltre aggiunto l'obbligo, in capo ai conducenti, di registrare nel tachigrafo la posizione dopo l'attraversamento della frontiera in un punto di sosta appropriato, ad eccezione di coloro che utilizzano già i tachigrafi intelligenti, capaci di registrazione automatica⁴⁴⁵. Allo stato attuale, la proposta sta percorrendo l'iter legislativo, la cui ultima tappa monitorata è stata la discussione in Consiglio dell'8 febbraio 2018. (http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2017_122).

In relazione ai tachigrafi, si segnala che il regolamento di esecuzione (UE) 2018/502 ha modificato il regolamento di esecuzione (UE) 2016/799, recante le prescrizioni per la costruzione, il collaudo, il montaggio, il funzionamento e la riparazione dei tachigrafi e dei loro componenti. La modifica è stata necessaria per adeguare il regolamento del 2016 al prossimo obbligo di montare i tachigrafi intelligenti sui veicoli immatricolati per la prima volta a partire dal 15 giugno 2019.

La seconda iniziativa è invece rappresentata dalla proposta di direttiva che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione, e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada⁴⁴⁶. La presente proposta vuole affrontare i rischi di inadeguatezza delle condizioni di lavoro dei conducenti, alla luce dei risultati del predetto REFIT della normativa vigente, soprattutto in relazione al fatto che “*le norme generali in materia di distacco non sono adatte al settore dei trasporti su strada a causa dell'elevata mobilità della sua forza lavoro*”. Nel dettaglio, è opportuno indicare la proposta di inclusione del controllo relativo al rispetto delle disposizioni in materia di orario di lavoro, di cui alla direttiva 2002/15/CE, nei controlli effettuati dagli Stati membri⁴⁴⁷, imponendo che le informazioni trasmesse alla Commissione sui risultati includano quelli relativi all'orario di lavoro⁴⁴⁸. Allo stesso modo, i controlli sull'orario di lavoro devono essere inclusi in quelli effettuati nei locali delle imprese⁴⁴⁹. In aggiunta, la proposta impone alla Commissione di istituire una formula uniforme per calcolare il fattore di rischio per le imprese di trasporto, specificando i criteri per la sua determinazione⁴⁵⁰. Riguardo al distacco dei conducenti, è proposta l'aggiunta di alcune disposizioni specifiche, che prevalgono sulle disposizioni della direttiva 97/71/CE e della direttiva 2014/67/UE. Inoltre, sarebbe specificato “*il periodo minimo di distacco al di sotto del quale non sono applicabili alle operazioni di trasporto internazionale su strada le norme dello Stato membro ospitante riguardanti le tariffe minime salariali e le ferie retribuite*”⁴⁵¹, mentre sarebbero definite le prescrizioni amministrative e le misure di controllo sul rispetto delle disposizioni in materia di distacco dei conducenti⁴⁵². L'iter legislativo è fermo al *draft* rivisto dal Consiglio il 28 febbraio 2018.

2.3. La prima fase di consultazione sulla revisione della direttiva 2002/15/CE sull'orario di lavoro per i lavoratori mobili del trasporto su strada

Parallelamente, nella stessa giornata, è stata avviata la prima fase di consultazione⁴⁵³ delle parti sociali sulla possibile revisione della direttiva 2002/15/CE, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto (c.d. *Road Transport Working Time Directive*)⁴⁵⁴. La direttiva stabilisce i requisiti minimi in relazione all'organizzazione dell'orario di lavoro, al fine di migliorare la protezione della salute e sicurezza delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, di ottimizzare la sicurezza stradale e al contempo ravvicinare maggiormente le condizioni di concorrenza.

⁴⁴³ Proposta di modifica dell'art. 19, regolamento (CE) n. 561/2006.

⁴⁴⁴ Proposta di modifica dell'art. 8, regolamento (UE) n. 165/2014.

⁴⁴⁵ Proposta di modifica dell'art. 34, regolamento (UE) n. 165/2014.

⁴⁴⁶ Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada, COM(2017) 278 final, Bruxelles, 31 maggio 2017.

⁴⁴⁷ Proposta di modifica del paragrafo 1, art. 2, direttiva 2006/22/CE.

⁴⁴⁸ Proposta di modifica del paragrafo 4, art. 2, direttiva 2006/22/CE.

⁴⁴⁹ Proposta di modifica del paragrafo 1, art. 6, direttiva 2006/22/CE.

⁴⁵⁰ Proposta di modifica del paragrafo 1, art. 9, direttiva 2006/22/CE.

⁴⁵¹ Proposta di modifica del paragrafo 2, art. 2, direttiva 2006/22/CE.

⁴⁵² Proposta di modifica dei paragrafi 4 e 5, art. 3, direttiva 2006/22/CE.

⁴⁵³ CONSULTATION DOCUMENT First phase consultation of the Social Partners under Article 154 of TFEU on a possible revision of the Road Transport Working Time Directive (Directive 2002/15/EC), C(2017) 3815 final, Commissione europea, Bruxelles, 31.5.2017.

⁴⁵⁴ Direttiva 2002/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto (GU, L 080, 23.3.2002, pag. 0035 – 0039).

Le disposizioni riguardo l'orario di lavoro, contenute nella direttiva, completano le norme del regolamento (CE) n. 561/2006 (c.d. *Driving Time Regulation*)⁴⁵⁵ sui tempi di guida settimanali e giornalieri dei conducenti, sulle interruzioni della guida e sui periodi di riposo giornalieri e settimanali. Inoltre, è da evidenziare che la direttiva 2002/15/CE detiene la precedenza sulla direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro⁴⁵⁶, nella misura in cui contiene disposizioni più specifiche applicabili ai lavoratori mobili nel settore del trasporto stradale.

Come già evidenziato, insieme al regolamento (CE) n. 561/2006 e alla direttiva attuativa 2006/22/CE, la direttiva 2002/15/CE è stata oggetto di una valutazione *ex-post*, effettuata nel biennio 2015-2017. Da uno studio esterno⁴⁵⁷ a supporto della valutazione, è emerso che, complessivamente, l'orario di lavoro settimanale medio nell'UE si attese al di sotto del limite di 48 ore stabilito dalla direttiva⁴⁵⁸. Tuttavia, alcuni lavoratori del trasporto su strada, in particolare i trasportatori che percorrono lunghe distanze, lavorano più a lungo, dalle 49 a alle 62 ore settimanali. Lo studio evidenzia quindi che il 40% dei conducenti in tutta l'UE lavora regolarmente oltre la media massima consentita. Per di più, è stato evidenziato che i controlli avviati dalle autorità nazionali preposte all'applicazione delle disposizioni in esame risultano insufficienti.

Entrando nel merito della direttiva in esame, è necessario evidenziare che le previsioni presentano una certa flessibilità di calcolo del limite di ore settimanali, stabilito a 48 ore. La ragione risiede nel fatto che nel settore del trasporto stradale la flessibilità temporale nella distribuzione dell'orario di lavoro rappresenta un importante fattore competitivo, in virtù del fatto che tale settore è soggetto a fluttuazioni nei cicli di attività a causa del mutare delle richieste di mercato e delle esigenze stagionali. È proprio questa la *ratio* su cui si incentra la previsione del calcolo delle 48 ore settimanali su un periodo di riferimenti variabile da quattro a sei mesi⁴⁵⁹. Tuttavia, un periodo di riferimento così lungo incoraggia l'adozione di modelli professionali che comportano lunghe ore di lavoro per il periodo più prolungato possibile, comportando conseguenze negative per la salute e la sicurezza dei lavoratori mobili in generale e, a causa della fatica accumulata dai conducenti, evidenti rischi per la sicurezza stradale. Sul piano pratico, i lunghi periodi di riferimento rendono impossibile il controllo di conformità su strada – in cui sono disponibili i tachigrafi fino a 29 giorni – mentre i controlli presso le sedi delle imprese richiedono molto tempo e risorse. Per di più, laddove i lavoratori mobili hanno più datori di lavoro le verifiche diventano ancora più difficili.

Altra questione problematica rimane la definizione uniforme sul piano europeo dei “tempi di disponibilità”⁴⁶⁰: molti operatori e conducenti, infatti, classificano alcune attività lavorative come tempo di disponibilità, quando in realtà tali attività dovrebbero rientrare nella definizione di “altra operazione”, ai sensi della stessa direttiva⁴⁶¹. Un esempio pratico è rappresentato dalle attività durante il carico e lo scarico del veicolo qualora venga loro richiesto di rimanere sul posto di lavoro.

A supporto di questo riscontro, la maggior parte delle autorità di controllo consultate ha riferito la difficoltà nel distinguere - e monitorare - i periodi di “lavoro”, di “altra operazione” e i “tempi di disponibilità”. Per tale motivo, tale potenziale uso improprio dei tempi di disponibilità rappresenta spesso la ragione delle lunghe ore lavorative. Sarà avviata una seconda fase di consultazione.

2.4. I controlli su strada e nelle aziende da parte delle autorità nazionali: la relazione sull'attuazione del regolamento (CE) n. 561/2006 e della direttiva 2002/15/CE

Ai sensi del regolamento (CE) n. 561/2006, ogni due anni gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione europea le informazioni necessarie per elaborare una relazione sull'attuazione del regolamento in questione⁴⁶². Allo stesso modo, ogni due anni gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sull'attuazione della direttiva 2002/15/CE⁴⁶³.

Dunque, in virtù della coincidenza dei periodi biennali, la decisione di esecuzione (UE) 2017/1013 ha stabilito che per

⁴⁵⁵ REGOLAMENTO (CE) n. 561/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 marzo 2006 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio (GUUE, L 102/1, 11.4.2006).

⁴⁵⁶ Cfr. supra capitolo III, § 6.

⁴⁵⁷ Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement – Final report, Study cit.

⁴⁵⁸ Articolo 4, lett. a), direttiva 2002/18/CE, cit.

⁴⁵⁹ Articolo 8, direttiva 2002/15/CE, cit.

⁴⁶⁰ Articolo 3, lett. b), direttiva 2002/15/CE, cit.

⁴⁶¹ Articolo 3, lett. a), direttiva 2002/15/CE, cit.

⁴⁶² Articolo 17, regolamento (CE) n. 561/2006, cit.

⁴⁶³ Articolo 13, par. 1, direttiva 2002/15/CE, cit.

“*motivi di praticità amministrativa e di efficacia dei controlli sull’impatto delle norme dell’Unione in questo settore*”, le informazioni richieste vanno integrate nel formulario tipo incluso nell’allegato del regolamento in parola.

In particolare, gli obblighi in materia di relazioni, sanciti dal regolamento n. 561/2006, riguardano le informazioni sulle deroghe nazionali concesse dagli Stati membri⁴⁶⁴ e le informazioni più precise sui controlli effettuati sui veicoli. Al contempo, la direttiva 2002/15/CE integra le disposizioni riguardanti i periodi di guida, i riposi intermedi e i periodi di riposo stabilite dal summenzionato regolamento.

Pertanto, è stato stabilito il nuovo formulario tipo, sopprimendo quello istituito ai sensi della decisione 2009/810/CE. In particolare, appare importante sottolineare l’inclusione delle informazioni sul numero e sulle tipologie di infrazioni accertate su strada e nei locali delle imprese, relativi a:

- Periodo di guida (limite giornaliero, settimanale, bisettimanale);
- Mancanza di dati riguardanti le altre mansioni e/o la disponibilità;
- Interruzioni durante i periodi di guida (guida per oltre 4,5 ore senza interruzione o con un’interruzione troppo breve);
- Periodo di riposo (minimo giornaliero, settimanale);
- Dati riguardanti i periodi di guida (registrazioni per i 28 giorni precedenti);
- Apparecchio di controllo (funzionamento non corretto e abuso o manipolazione dell’apparecchio di controllo).

2.5. La sentenza della Corte di giustizia UE sul periodo di riposo e la Circolare n. 3530 di chiarimento

Appare importante illustrare la recente sentenza⁴⁶⁵ della Corte di giustizia dell’Unione europea, in merito al periodo di riposo disciplinato dal più volte menzionato regolamento (CE) n. 561/2006. In particolare, la Corte si è pronunciata riguardo il luogo ove è possibile effettuare il riposo giornaliero e il periodo di riposo settimanale regolari e ridotti.

La domanda di pronuncia pregiudiziale ha riguardato l’interpretazione dell’articolo 8, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all’armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada. Tale domanda è stata presentata nell’ambito della controversia tra la Vaditrans BVBA e il Belgische Staat, ovvero lo Stato belga, in merito all’annullamento del decreto regio del 19 aprile 2017 che prevede una sanzione di 1.800 euro a carico dei conducenti di camion che effettuano il periodo di riposo settimanale regolare obbligatorio a bordo del veicolo.

Nel dettaglio, l’art. 8, par. 8 del summenzionato regolamento recita: *“In trasferta, i periodi di riposo giornaliero e quelli settimanali ridotti possono essere effettuati nel veicolo, purché questo sia dotato delle opportune attrezzature per il riposo di tutti i conducenti e sia in sosta”*, mentre l’art. 19 stabilisce che gli Stati Membri stabiliscono le sanzioni applicabili in caso di infrazione delle disposizioni, nel quale devono essere effettive, proporzionate, dissuasive e non discriminatorie.

Dal momento che l’art. 8 riprende la distinzione introdotta già dall’art. 4 tra i periodi di riposo regolari e quelli ridotti, alla luce della formulazione della disposizione è chiaro che la possibilità di effettuare il riposo nel veicolo sia possibile solo nel caso di periodo di riposo giornaliero e settimanale ridotto. Inoltre, la Corte adduce come ulteriore motivazione il fatto che la progettazione delle cabine dei camion non sembrano costituire un luogo di riposo idoneo a periodi di riposo più lunghi dei periodi di riposo giornalieri o settimanali ridotti. Ciò collide infatti con la finalità perseguita dal regolamento in analisi, che mira a migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti.

La Corte ha quindi affermato che l’art. 8 in questione *“dev’essere interpretato nel senso che un conducente non può effettuare i periodi di riposo settimanali regolari di cui al predetto articolo 8, paragrafo 6, a bordo del proprio veicolo”*, riconoscendo la legittimità delle sanzioni previste dal decreto regio belga.

A tal proposito, è intervenuta la Circolare n. 3530⁴⁶⁶ del Ministero dell’Interno, che ha fornito alcuni chiarimenti in relazione alle previsioni nazionali per la violazione del divieto per i conducenti di effettuare il periodo di riposo settimanale regolare a bordo di un veicolo. Il Ministero ha infatti precisato che, nel nostro ordinamento, manca una specifica sanzione per tale violazione. Per tale ragione, d’intesa con la Direzione Generale per il trasporto Stradale e l’Intermodalità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, si ritiene che *“il riposo settimanale regolare a bordo del veicolo possa essere considerato come non goduto, in quanto effettuato in condizioni non idonee secondo la normativa vigente”*. Di conseguenza, in caso di accertamento a seguito di un controllo su strada, può essere contestata la violazione prevista

⁴⁶⁴ Articolo 13, par. 1, regolamento (CE) n. 561/2006, cit.

⁴⁶⁵ Sentenza della Corte (Decima Sezione) del 20 dicembre 2017 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State — Belgio) — Vaditrans BVBA / Belgische Staat (CGUE, Causa C-102/16).

⁴⁶⁶ Circolare del Ministero dell’Interno n. 3530 Riposo settimanale regolare a bordo del veicolo. Sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea nella causa C-102/16 Vaditrans BVBA / Belgische Staat, 30 aprile 2018.

dall'art. 174, comma 7, CdS, nella ipotesi di mancato rispetto dei limiti prescritti per oltre il 20 per cento. Ciò che ne consegue è il ritiro dei documenti di guida con intimazione a non riprendere il viaggio fino al completamento del prescritto riposo nella modalità corretta.

3. Il trasporto ferroviario

Nel giorno 25 maggio 2018 sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale UE i nuovi regolamenti sui metodi comuni di sicurezza (CSM) per la supervisione e relativi al sistema di gestione della sicurezza del trasporto ferroviario, nonché sulle modalità pratiche per il rilascio dei certificati di sicurezza unici. Tali interventi legislativi seguono la raccomandazione⁴⁶⁷ sulla valutazione d'impatto dei CSM dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie del 9 marzo 2017, di supporto all'obbligo di revisione di tali metodi in capo alla Commissione europea.

Anzitutto, il regolamento delegato (UE) 2018/761⁴⁶⁸ ha istituito metodi comuni di sicurezza ad uso delle autorità nazionali preposte, una volta che le imprese ferroviarie abbiano ottenuto un certificato di sicurezza e i gestori dell'infrastruttura un'autorizzazione di sicurezza.

In particolare, l'autorità nazionale preposta alla sicurezza deve elaborare un processo strutturato e verificabile per l'intera attività, elaborando una strategia e uno o più piani di supervisione, e dandone attuazione⁴⁶⁹. Per di più, i risultati dell'attività di supervisione devono essere condivisi con le imprese ferroviarie o i gestori dell'infrastruttura interessati, individuando le aree di non conformità e quelle che rappresentano buone pratiche⁴⁷⁰. In caso di attività transfrontaliere, l'autorità deve utilizzare e, se del caso, condividere le informazioni relative alle prestazioni del sistema di gestione della sicurezza raccolte durante la supervisione con l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie, che agisce in qualità di organismo di certificazione di sicurezza, o con la pertinente autorità nazionale preposta alla sicurezza, al fine di effettuare una nuova valutazione della domanda di rinnovo o di aggiornamento del certificato di sicurezza unico o dell'autorizzazione di sicurezza⁴⁷¹. L'autorità può inoltre *“adottare provvedimenti di esecuzione, verificare se sussistano le condizioni per limitare o revocare il certificato di sicurezza unico o l'autorizzazione di sicurezza e, qualora non sia responsabile in prima persona dell'emissione di tali documenti, informarne l'autorità competente”*⁴⁷². Sulla base delle informazioni raccolte e della esperienza acquisita, la strategia e i piani devono essere riesaminati a scadenze regolari⁴⁷³.

In relazione alle tecniche di supervisione, è specificato che l'autorità preposta adotti tecniche appropriate, come audit e ispezioni, selezionando quelle più appropriate nell'ambito di pianificazione delle attività⁴⁷⁴.

Ulteriore aspetto disciplinato riguarda i legami tra supervisione e valutazione: l'autorità preposta deve infatti utilizzare e condividere le informazioni raccolte per il rinnovo e l'aggiornamento dei certificati di sicurezza unici e le autorizzazioni di sicurezza e, nei casi in cui non ne è competente, condivide tali informazioni con l'Agenzia preposta. Le informazioni rilevanti comprendono almeno: una descrizione delle non conformità gravi; lo stato del piano (o dei piani) d'azione fissato/i dall'impresa ferroviaria o dal gestore dell'infrastruttura e le azioni pertinenti che sono state adottate dall'autorità nazionale preposta; un riepilogo della prestazione di sicurezza dell'impresa ferroviaria o del gestore dell'infrastruttura operante nel rispettivo Stato membro; lo stato del piano (o dei piani) d'azione fissato/i dall'impresa ferroviaria o dal gestore dell'infrastruttura al fine di risolvere eventuali problematiche residue di precedenti valutazioni⁴⁷⁵.

Sono inoltre definite le competenze del personale coinvolto nella supervisione, tra cui la conoscenza del quadro normativo pertinente e del funzionamento del sistema ferroviario, nonché un livello adeguato di analisi critica ed *“esperienza nella supervisione di un sistema di gestione della sicurezza o di un sistema analogo del settore ferroviario oppure di un sistema di gestione della sicurezza di un settore che presenta caratteristiche tecniche e operative equivalenti”*⁴⁷⁶.

⁴⁶⁷ Raccomandazione ERA-REC-115-REC, Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie, 9 marzo 2017.

⁴⁶⁸ REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2018/761 DELLA COMMISSIONE del 16 febbraio 2018 che istituisce metodi comuni di sicurezza per la supervisione da parte delle autorità nazionali preposte alla sicurezza in seguito al rilascio di un certificato di sicurezza unico o di un'autorizzazione di sicurezza a norma della direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 1077/2012 della Commissione (GUUE, LN 129/16, 25.5.2018).

⁴⁶⁹ Allegato I, punto 1, regolamento delegato (UE) 2018/761, cit.

⁴⁷⁰ Allegato I, punto 5, comma a), regolamento delegato (UE) 2018/761, cit.

⁴⁷¹ Allegato I, punto 5, comma e), regolamento delegato (UE) 2018/761, cit.

⁴⁷² Allegato I, punto 5, comma f), regolamento delegato (UE) 2018/761, cit.

⁴⁷³ Allegato I, punto 6, regolamento delegato (UE) 2018/761, cit.

⁴⁷⁴ Art. 4, regolamento delegato (UE) 2018/761, cit.

⁴⁷⁵ Art. 5, regolamento delegato (UE) 2018/761, cit.

⁴⁷⁶ Art. 6, regolamento delegato (UE) 2018/761, cit.

Sarà l'autorità nazionale competente a stabilire i criteri decisionali sul modo di valutare la corretta applicazione del sistema di gestione della sicurezza da parte di un'impresa ferroviaria o di un gestore dell'infrastruttura, ricomprese le informazioni sul modo in cui la stessa autorità gestisce le non conformità riscontrate⁴⁷⁷.

È infine stabilita l'abrogazione del regolamento (UE) n. 1077/2012, con effetto a decorrere dal 16 giugno 2019, data di applicazione dello regolamento in analisi. Tuttavia, il coordinamento con l'Agenzia preposta e la cooperazione con altre autorità o altri organismi coinvolti si applica a decorrere dal 16 giugno 2020 per gli Stati membri che hanno notificato la proroga del termine di recepimento.

Il regolamento delegato (UE) 2018/762⁴⁷⁸ ha invece istituito i metodi comuni di sicurezza relativi ai requisiti del sistema di gestione della sicurezza, il quale ha come scopo il raggiungimento degli obiettivi aziendali in modo sicuro, da parte delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura.

Nel dettaglio, l'allegato I stabilisce i requisiti del sistema di gestione della sicurezza per le imprese ferroviarie, mentre l'allegato II disciplina i requisiti del sistema adottato dai gestori dell'infrastruttura.

Delineando gli aspetti generali, gli allegati specificano che l'alta dirigenza deve assumersi l'onere e la responsabilità per la sicurezza a livello generale, garantendo che siano stabiliti e attuati gli obiettivi e le politiche di sicurezza.

Inoltre, al fine di tener conto del comportamento umano nel funzionamento sicuro ed efficiente delle ferrovie, le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura devono adottare un approccio sistematico, a sostegno della prestazione umana e al fine di gestire i fattori umani e organizzativi nell'ambito del sistema di gestione della sicurezza. Gli stessi soggetti hanno anche l'obbligo di promuovere e diffondere una cultura positiva della sicurezza, incoraggiando la segnalazione di eventi pericolosi e fornendo informazioni legate alla sicurezza.

È inoltre imposto l'obbligo, in capo all'alta dirigenza, di elaborare un documento per descrivere la politica di sicurezza dell'organizzazione, dettagliandone i requisiti. Riguardo ai profili di responsabilità, le responsabilità, gli oneri e i poteri del personale il cui ruolo incide sulla sicurezza devono essere definiti all'interno dell'organizzazione, la quale deve garantire i poteri, le competenze e le risorse necessarie per lo svolgimento delle mansioni assegnate. Inoltre, *“le deleghe di responsabilità per mansioni legate alla sicurezza devono essere documentate e comunicate al personale interessato, il quale le deve accettare e comprendere appieno”*⁴⁷⁹.

Altro aspetto è il coinvolgimento del personale, dei suoi rappresentanti e delle parti esterne, che devono essere consultati in sede di sviluppo, mantenimento e miglioramento del sistema di gestione della sicurezza per gli aspetti di rispettiva competenza.

Riguardo la pianificazione, è stabilito l'obbligo di valutazione del rischio, attraverso l'individuazione e l'analisi di *“tutti i rischi operativi, organizzativi e tecnici pertinenti per il tipo, l'entità e l'area di attività dell'organizzazione. Tali rischi devono comprendere quelli derivanti da fattori umani e organizzativi, come il carico di lavoro, la progettazione del lavoro, la fatica o l'adeguatezza delle procedure, e dalle attività di altre parti interessate”*⁴⁸⁰. Al contempo, l'organizzazione deve adottare le misure di sicurezza e sviluppare un sistema di monitoraggio, tenendo conto dei rischi condivisi con le altre parti interessate (imprese ferroviarie, gestori dell'infrastruttura, fabbricanti, manutentori, e così via).

L'organizzazione fissa inoltre gli obiettivi di sicurezza, coerentemente con la politica di sicurezza, in modo da essere collegati ai rischi prioritari, misurabili e conformi ai requisiti giuridici. Tali obiettivi sono soggetti a riesame e devono essere comunicati.

Deve altresì essere garantito che il personale, il cui ruolo incide sulla sicurezza, sia competente nelle relative mansioni. A tal proposito, il sistema di gestione delle competenze dell'organizzazione deve individuare le competenze necessarie, i principi di selezione, formazione, esperienze e qualifiche iniziali, prevedere una formazione continua e l'aggiornamento periodico nonché una valutazione periodica delle competenze e il controllo dell'idoneità psicologica e fisica. È inoltre specificato che è necessaria una *“formazione specifica per gli aspetti pertinenti del sistema di gestione della sicurezza al fine di svolgere le proprie mansioni connesse alla sicurezza”*⁴⁸¹.

L'organizzazione ha poi l'obbligo di stabilire adeguati canali di comunicazione tra i diversi livelli in cui è composta e le parti esterne interessate, compresi contraenti, partner e fornitori. E ancora, è stabilito l'obbligo di redazione di una de-

⁴⁷⁷ Art. 7, regolamento delegato (UE) 2018/761, cit.

⁴⁷⁸ REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2018/762 DELLA COMMISSIONE dell'8 marzo 2018 che stabilisce metodi comuni di sicurezza relativi ai requisiti del sistema di gestione della sicurezza a norma della direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga i regolamenti della Commissione (UE) n. 1158/2010 e (UE) n. 1169/2010 (GUUE, L129/26, 25.5.2018).

⁴⁷⁹ Allegato I, punto 2.3.3., regolamento delegato (UE) 2018/762, cit.

⁴⁸⁰ Allegato I, punto 3.1.1., regolamento delegato (UE) 2018/762, cit.

⁴⁸¹ Allegato I, punto 4.2. regolamento delegato (UE) 2018/762, cit.

scrizione del sistema di gestione della sicurezza, nonché ogni suo requisito, e la presentazione di una relazione annuale sulla sicurezza all'autorità nazionale preposta alla sicurezza.

In relazione al funzionamento, le disposizioni operative devono essere conformi ai requisiti di sicurezza delle specifiche tecniche di interoperabilità applicabili, alle norme nazionali e a eventuali altre prescrizioni pertinenti. In ogni caso, devono essere tenuti in considerazione tutti i requisiti organizzativi, tra cui: la pianificazione dei tragitti e degli orari ferroviari e la preparazione, circolazione e movimentazione dei treni. In aggiunta, è specificato che il personale interessato deve essere messo al corrente nei dettagli di qualsiasi condizione di viaggio, comprese le modifiche rilevanti che potrebbero determinare un pericolo o restrizioni operative temporanee o permanenti e le condizioni relative ai carichi eccezionali.

Ulteriori previsioni sono dettate per la gestione delle immobilizzazioni materiali, delle attività esternalizzate, delle modifiche al sistema di gestione della sicurezza e delle emergenze. A quest'ultimo proposito, l'organizzazione – nel processo di valutazione del rischio – deve individuare le situazioni di emergenza e le misure da adottare tempestivamente per affrontarle e ripristinare le normali condizioni operative. Per di più, deve essere garantito che: sia possibile contattare immediatamente i servizi di emergenza; siano fornite ai servizi di emergenza tutte le informazioni di rilievo, sia anticipatamente, sia al momento dell'emergenza; siano forniti internamente servizi di primo soccorso. L'organizzazione deve altresì individuare e documentare ruoli e responsabilità e disporre di piani d'azione, d'allerta e di informazione per i casi di emergenza. È infine stabilita la valutazione delle prestazioni, attraverso un sistema di monitoraggio che ricomprende audit interni e il riesame da parte della direzione. L'esperienza, soprattutto di incidenti e di inconvenienti, e le informazioni acquisite dovranno infatti essere valutati e trattati come insegnamenti per un miglioramento continuo.

Tali previsioni sostituiscono i regolamenti (UE) n. 1158/2010 e (UE) n. 1169/2010.

La terza e ultima novità è rappresentata dal regolamento (UE) 2018/763⁴⁸², che stabilisce le modalità pratiche per il rilascio dei certificati di sicurezza unici alle imprese ferroviarie. In particolare, è definita la modalità di presentazione della domanda di certificato di sicurezza unico, o di aggiornamento o rinnovo, e la responsabilità dei richiedenti. Nei casi di non conformità che possono incidere sulla sicurezza, le autorità competenti possono riesaminare la domanda, con l'aggiuntiva possibilità del richiedente di chiedere una pre-valutazione.

*Inoltre, se "il fascicolo presentato contiene copie di documenti rilasciati da soggetti diversi dall'organismo di certificazione di sicurezza, il richiedente conserva gli originali per almeno cinque anni dopo la fine del periodo di validità del certificato di sicurezza unico. In caso di rinnovo o aggiornamento, il richiedente conserva gli originali dei documenti presentati con la domanda e rilasciati da soggetti diversi dall'organismo di certificazione di sicurezza per almeno cinque anni dopo la fine del periodo di validità del certificato di sicurezza unico aggiornato o rinnovato. Il richiedente presenta tali documenti originali su richiesta dell'Agenzia o dell'autorità nazionale preposta alla sicurezza"*⁴⁸³.

È altresì stabilito, all'art. 6, che l'organismo di certificazione comunica al richiedente, entro un mese dalla data di ricevimento della domanda, se la sua domanda è completa. La decisione di rilascio del certificato di sicurezza unico è adottata al massimo entro quattro mesi dalla data in cui il richiedente è stato informato della completezza della domanda, a meno che l'organismo non richieda ulteriori informazioni o in caso di concessione al richiedente del tempo necessario per organizzare una visita o un'ispezione nelle proprie sedi oppure per un audit della sua organizzazione. In caso di richiesta di ulteriori informazioni, la decisione di rilascio del certificato non deve superare i quattro mesi dalla data di trasmissione delle stesse.

L'art. 8 stabilisce che il certificato di sicurezza unico è valido per un periodo di cinque anni, salvo diverse decisioni dell'organismo di certificazione giustificate dalla necessità di garantire un controllo efficace dei rischi che influiscono sulla sicurezza delle operazioni ferroviarie.

All'art. 10 sono invece disciplinati gli accordi tra autorità e richiedente per le visite e le ispezioni dei siti delle imprese ferroviarie e per gli audit. Per di più, l'organismo incaricato di procedere alla visita, all'ispezione o all'audit redige una relazione, indicando le problematiche emerse nel corso della valutazione.

È inoltre precisata, all'art. 12, la classificazione delle criticità, da tipo 1 a 4, che deve essere utilizzata nel corso della valutazione del fascicolo di domanda da parte delle autorità nazionali, il cui personale deve altresì essere in possesso dell'elenco delle competenze contenute nell'art. 13.

L'allegato I del regolamento specifica dettagliatamente il contenuto della domanda di certificato di sicurezza unico,

⁴⁸² REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2018/763 DELLA COMMISSIONE del 9 aprile 2018 che stabilisce le modalità pratiche per il rilascio dei certificati di sicurezza unici alle imprese ferroviarie a norma della direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 653/2007 della Commissione (GUUE, L 129/49, 25.5.2018).

⁴⁸³ Art. 4, regolamento (UE) 2018/763, cit.

mentre l'allegato I dettaglia il processo di valutazione della sicurezza elaborato dall'organismo di certificazione di sicurezza e dalle autorità nazionali preposte alla sicurezza interessate dall'area di esercizio prevista.

L'art. 16 abroga il regolamento (CE) n. 653/2007, con effetto dal 16 giugno 2019. Lo stesso articolo specifica però che esso *“continua tuttavia ad applicarsi fino al 15 giugno 2020 per gli Stati membri che hanno notificato all'Agenzia e alla Commissione, in conformità all'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2016/798, la proroga del termine di recepimento di detta direttiva”*. Il nuovo regolamento si applica dal 16 giugno 2019 negli Stati membri che non hanno effettuato la suddetta notifica: comunque, l'applicazione in tutti gli Stati membri è a decorrere dal 16 giugno 2020, ad eccezione di alcune disposizioni transitorie.

DALLE DENUNCE DI INFORTUNI E MALATTIE DI ORIGINE PROFESSIONALE AL REINSERIMENTO LAVORATIVO

SOMMARIO: - 1. Premessa. - 2. Infortuni sul lavoro e malattie professionali: dati, modalità di denuncia e comunicazioni a fini statici. - 3. Disposizioni ed indicazioni operative per la prevenzione delle malattie professionali e gli infortuni sul lavoro. - 4. Indirizzi per la sorveglianza sanitaria. - 5. Benefici pensionistici per gli addetti a lavori usuranti e particolarmente faticosi. - 6. I danni punitivi e gli orientamenti giurisprudenziali. - 7. Il reinserimento dei disabili da lavoro in nuova occupazione.

1. Premessa

Il tema generale degli infortuni e delle malattie professionali, alla luce della normativa, della prassi, della giurisprudenza e della letteratura dell'ultimo anno, si presta ad una trattazione che spazia dall'analisi dei dati e delle modalità di denuncia degli infortuni, al reinserimento lavorativo, passando dalle disposizioni e dalle indicazioni operative con finalità preventive, ai danni punitivi e ai benefici pensionistici per i lavoratori pubblici o privati che svolgono attività lavorative usuranti.

Partendo dai dati relativi al 2017, le note congiunte dell'Istat, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL, sulle tendenze dell'occupazione, con specifico riferimento ai quattro trimestri del 2017, hanno fornito dati di maggior dettaglio sugli infortuni sul lavoro accaduti e denunciati all'INAIL durante l'ultimo anno.

Fonti informative di fondamentale importanza ai fini statistici, per la raccolta di dati anagrafici, sanitari ed epidemiologici, ma soprattutto ai fini della prevenzione, continuano altresì ad essere i sistemi di sorveglianza e registri di mortalità, in riferimento ai quali è stato emanato, il 3 marzo 2017, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con il quale sono stati identificati i sistemi di sorveglianza e i registri di mortalità nazionali e regionali, di tumori e di altre patologie, di trattamenti costituiti da trapianti di cellule e tessuti e trattamenti a base di medicinali per terapie avanzate e di impianti protesici. L'istituzione dei citati sistemi di sorveglianza e i registri ha permesso una sorta di mappatura dell'andamento delle malattie, dell'indice di mortalità, della guarigione, della recidiva, della sopravvivenza, dell'aumento o della diminuzione di una determinata patologia rispetto agli anni precedenti.

Flussi informativi con finalità statistica, di prevenzione e di ricerca, ci pervengono anche dal Registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni e dal Registro di esposizione ad agenti biologici in merito ai quali l'INAIL, con le circolari n. 43 del 12 ottobre 2017 e n. 22 del 15 maggio 2018, ha reso noto che ha realizzato un servizio *online*.

Sempre in tema di comunicazione a fini statistici e informativi l'INAIL ha diramato la circolare n. 42 del 12 ottobre 2017, avente ad oggetto la comunicazione di infortunio lavorativo ai sensi dell'art. 18 commi 1, lettera r), e 1-bis del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dall'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legge n. 244/2016.

Invece, sul versante della prevenzione delle malattie di origine professionale e degli infortuni sul lavoro, importanti disposizioni e indicazioni operative sono pervenute nell'ultimo anno, soprattutto a livello regionale. In tal senso: la legge n. 30 del 9 ottobre 2017, emanata dalla Regione Campania, recante disposizioni in materia di fumo, con lo scopo di ridurre ulteriormente i danni per la salute derivanti dal fumo di tabacco attivo e passivo nei luoghi pubblici e di lavoro; la deliberazione n. 23-6389 del 18 gennaio 2018, con la quale la Regione Piemonte ha aggiornato le direttive per lo svolgimento delle attività di controllo in materia di radiazioni ionizzanti degli impianti nucleari; la nota n. 159091 del 9 maggio 2017 della Regione Lombardia, che ha fornito indicazioni per la gestione di emergenze in caso di elevate temperature ambientali.

Ulteriori indicazioni operative per la prevenzione e la gestione di specifici rischi in ambito occupazionale sono state fornite anche dall'INAIL, attraverso schede informative e volumi.

Importanti indirizzi operativi sono stati forniti, nel corso dell'ultimo anno, anche in materia di sorveglianza sanitaria e di accertamenti domiciliari medico/legali, richiesti dai datori di lavoro, per i casi di infortunio sul lavoro e malattia pro-

fessionale. Il riferimento è rispettivamente al decreto n. 16750 del 21 dicembre 2017 e al decreto n. 1697 del 9 febbraio 2018 della Regione Lombardia, e al messaggio dell'INPS n. 3265 del 9 agosto 2017.

Novità anche in materia di benefici pensionistici per i lavoratori, pubblici o privati, che svolgono attività lavorative particolarmente faticose e pesanti, definite usuranti, introdotte dalla Legge di Bilancio del 2017 (legge n. 232 2016) e dalla legge di bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017 n. 205). Per quanto riguarda le novità introdotte dalla legge di bilancio del 2017, sono stati forniti dei chiarimenti dall'INPS con la nota di marzo 2017 e la circolare n. 90 del 24 maggio 2017. Mentre a completamento delle disposizioni in materia della legge di bilancio 2018 è stato emanato il decreto del 5 febbraio 2018.

Un'importante innovazione è altresì rinvenibile nella sentenza n. 16601 del 5 luglio 2017 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che hanno riconosciuto la compatibilità con l'ordinamento italiano dell'istituto, di origine anglosassone, dei danni puntivi.

Infine, in tema di inserimento lavorativo delle persone con disabilità con il decreto del 6 febbraio 2018 è stata costituita, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, dando così attuazione all'articolo 10 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Sempre in riferimento al reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro, l'INAIL, con la circolare n. 30 del 25 luglio 2017, ha ampliato il raggio d'azione del Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro – approvato con la determinazione presidenziale 11 luglio 2016 n. 258 - estendendo le misure in esso previste anche alle nuove assunzioni.

2. Infortuni sul lavoro e malattie professionali: dati, modalità di denuncia e comunicazioni a fini statici

Volendo fare un bilancio, nei dieci anni di vigenza del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro, dell'evoluzione del fenomeno infortunistico nazionale, il 2017 è stato un anno che ha concluso una serie di cicli decennali, e che ha segnato un punto di snodo tra il saldo finale di un ciclo e la premessa per l'inizio di nuovi. Esattamente dieci anni fa, nel 2008, ci fu l'esplosione della crisi economica in Italia, mentre su un altro versante ci fu l'emanazione del Testo unico sulla sicurezza sul lavoro (d.lgs. 81/2008), pietra miliare nel campo della tutela antinfortunistica. E, sempre al 2008, risale l'emanazione della Tabella delle malattie professionali (D.M. 22/07/2008), che aveva dato avvio, in maniera quasi vorticoso, al processo di emersione di quel fenomeno endemico di sottodenuncia delle cosiddette malattie sommerse.

Dal 2008 in poi gli effetti della crisi sull'economia nazionale sono stati devastanti; ma, già da qualche anno, si sono intravisti timidi segnali di ripresa, che finalmente, nel 2017, sembrano essersi rafforzati e consolidati. L'evoluzione del fenomeno infortunistico nell'ultimo decennio si è sviluppata quasi perfettamente in linea con la dinamica economica appena esposta.

Infatti, già da alcuni decenni il fenomeno infortunistico ha fatto registrare, nel nostro Paese, un calo continuo, sia per gli infortuni che per le morti sul lavoro. Ma tale flessione si è notevolmente accentuata, a partire proprio dal 2008, e fino al 2014, gli anni cioè della profonda crisi economica, di cui si è detto, e che, producendo un forte taglio di produzione e lavoro (sia in termini di occupati che di ore lavorate), ha ridotto l'esposizione al rischio, quindi gli infortuni stessi. Nel 2015 e 2016, a seguito dei primi segnali di ripresa produttiva, il calo degli infortuni ha cominciato a dare segni di un sensibile rallentamento, finché nel 2017 ha iniziato, già dai primi mesi, una crescita via via più consistente, che comunque si è attenuata nel mese di novembre.

Nel dettaglio, secondo quanto diffuso con la **nota congiunta del 27 giugno 2017** del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INAIL, dell'INPS e dell'ISTAT, sulle tendenze dell'occupazione, nel primo trimestre 2017 è proseguita la tendenza all'aumento dell'occupazione su base annua e in termini congiunturali. Le dinamiche del mercato del lavoro si sono sviluppate in un contesto di significativa crescita del prodotto interno lordo, che ha segnato un aumento congiunturale dello 0,4% e un tasso di crescita tendenziale dell'1,2%. Nella nota, è stato evidenziato che il tasso di occupazione destagionalizzato è stato pari al 57,6%, in crescita di due decimi percentuali rispetto al trimestre precedente; inoltre, in relazione all'ultimo decennio (2008-2017), il tasso ha recuperato oltre due punti percentuali rispetto al valore minimo (terzo trimestre 2013, 55,4%), ma è ancora distante di oltre un punto da quello massimo, registrato nel secondo trimestre del 2008 (58,8%).

La dinamica dell'occupazione è risultata favorevole anche nel secondo, nel terzo e nel quarto trimestre 2017, come risulta dalle note congiunte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INAIL, dell'INPS e dell'ISTAT, pubblicate rispettivamente il 28 settembre, il 19 dicembre 2017 e il 20 marzo 2018, in contemporanea sui rispettivi siti web.

In tutte le citate note, sono stati altresì forniti dall'INAIL dati di maggior dettaglio sugli infortuni sul lavoro accaduti e denunciati all'Istituto, classificati per settore di attività economica.

Precisamente, nella **nota congiunta del 27 giugno 2017** è stato reso noto che, nel primo trimestre del 2017, gli infortuni sul lavoro accaduti e denunciati all'INAIL sono stati 134 mila (di cui 112 mila in occasione di lavoro e 22 mila in itinere), in aumento del 5,9% (+7.430 denunce) rispetto al primo trimestre del 2016

Nella nota, è stato evidenziato che tale sensibile aumento è dovuto, in buona parte, a un maggiore numero di giorni lavorativi nel primo trimestre 2017 rispetto ai primi tre mesi dell'anno precedente (64 giorni contro 62), con conseguente maggiore esposizione al rischio infortunistico. Dunque, a parità di giorni lavorativi, l'aumento sarebbe stato molto più attenuato. Inoltre, la crescita dell'occupazione ha ampliato il numero di lavoratori esposti a rischio di infortunio. È stato altresì sottolineato che l'incremento degli infortuni sul lavoro, che ha interessato entrambe le modalità di accadimento, è risultato più consistente in quelli in itinere, in confronto a quelli in occasione di lavoro (rispettivamente +13,1% e +4,6%). Secondo l'INAIL, l'aumento ha interessato in ugual misura sia le attività industriali che dei servizi, tra i quali si distinguono per intensità della crescita quelli del trasporto-magazzinaggio (+9,7%), dei servizi alle imprese (+10,5%) e della fornitura di acqua e gestione dei rifiuti (+13,3%), mentre l'agricoltura ha segnato un calo dello 0,7%. Con riferimento alle sole denunce di infortunio sul lavoro con esito mortale, si sono registrati 190 decessi nel primo trimestre 2017, contro i 169 dell'analogo trimestre dell'anno precedente, con un aumento di 21 denunce, pari al +12,4%. Poco meno di un quarto dei decessi è avvenuto in itinere, ma l'incremento ha riguardato esclusivamente gli infortuni in occasione di lavoro (+18,5%), concentrandosi nei settori industriali e dei servizi (31 decessi in più), in particolare nelle attività del commercio, della sanità e del trasporto-magazzinaggio.

Invece, con la **nota congiunta del 28 settembre 2017**, in riferimento al secondo trimestre del 2017, è stato rilevato che gli infortuni sul lavoro accaduti e denunciati all'INAIL sono stati 140 mila (di cui 120 mila in occasione di lavoro e 20 mila in itinere), con una diminuzione dell'1,5% (-2.127 denunce) rispetto al secondo trimestre del 2016. A contribuire al calo del fenomeno infortunistico è stato il minor numero di giorni lavorativi del secondo trimestre 2017 rispetto al corrispondente trimestre dell'anno precedente, con il conseguente minore tempo di esposizione al rischio infortunistico.

L'INAIL ha precisato che la diminuzione degli infortuni sul lavoro ha interessato, in maniera più consistente, gli 11 infortuni in itinere (-3,3%), rispetto a quelli in occasione di lavoro (-1,2%). Inoltre, il decremento ha interessato con maggiore intensità l'agricoltura (-7,1%) e, tra le attività industriali e dei servizi 12 (-0,8% in complesso), i settori delle costruzioni (-3,8%), della sanità (-4,5%) e delle amministrazioni pubbliche (-5,6%).

Secondo quanto diffuso nella **nota congiunta del 19 dicembre 2017**, anche nel terzo trimestre del 2017 è stato registrato un calo tendenziale dell'1,5% (-2.041 denunce), infatti gli infortuni sul lavoro accaduti e denunciati all'INAIL sono stati 135 mila (di cui 116 mila in occasione di lavoro e 19 mila in itinere). Anche in questo caso, è stato puntualizzato che il terzo trimestre del 2017 ha presentato un giorno lavorativo in meno (64 giorni contro 65) rispetto a quello del 2016 e ciò può aver influito parzialmente sul calo degli infortuni nel periodo, in conseguenza della minore esposizione al rischio infortunistico.

Da quanto si legge nella nota in parola, la contenuta diminuzione degli infortuni sul lavoro è sintesi del calo dei casi in occasione di lavoro (-1,8%) a fronte del lieve aumento di quelli in itinere (+0,6%, 113 denunce in più).

Nel documento è stato precisato che la diminuzione degli infortuni in occasione di lavoro ha interessato sia le attività industriali che dei servizi, distinguendosi, per consistenza numerica e in termini relativi, tra le prime il settore delle costruzioni (-3,3%) e tra le seconde le amministrazioni pubbliche (-10,5%); l'agricoltura ha fatto segnare un non trascurabile calo del 7,7%. Incrementi invece sono stati registrati nelle forniture di energia elettrica e gas (+7,8%), di acqua e gestione dei rifiuti (+5,5%), e nei servizi di alloggio e ristorazione (+3,0%). In riferimento alle denunce di infortunio sul lavoro con esito mortale, sono stati registrati 213 decessi nel terzo trimestre del 2017, contro i 231 dell'analogo trimestre dell'anno precedente: 18 vittime in meno, pari al -7,8%. La riduzione nel confronto tra trimestri è dovuta ai soli decessi in occasione di lavoro (26 casi mortali in meno, pari al -15,6%), mentre è stato registrato un aumento degli infortuni in itinere (8 morti in più, pari al +12,5%). Con riferimento agli infortuni mortali in occasione di lavoro, nella nota sono stati segnalati cali sia nelle attività industriali (-22,5%, in particolare nei comparti del manifatturiero e delle costruzioni) sia nei servizi (-14,4%, in particolare di alloggio e ristorazione e di supporto alle imprese) e, in misura più contenuta, in agricoltura (-4,5%). L'unico incremento significativo è stato registrato nel commercio.

Infine, dalla **nota congiunta del 20 marzo 2018** si evince che gli infortuni sul lavoro accaduti e denunciati all'INAIL nel quarto trimestre del 2017 sono 132 mila (di cui 111 mila in occasione di lavoro e 21 mila in itinere), in diminuzione del 2,4% (-3.312 denunce) rispetto al quarto trimestre del 2016. Stabili invece le denunce di infortunio sul lavoro con esito mortale, aumentate di 1 sola unità (da 180 a 181) nei trimestri a confronto.

Fonti informative, di fondamentale importanza ai fini statistici, per la raccolta di dati anagrafici, sanitari ed epidemiologici e soprattutto ai fini della prevenzione, continuano altresì ad essere i sistemi di sorveglianza e registri di mortalità. A riguardo è stato emanato, il **3 marzo 2017, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, con il quale sono stati identificati⁴⁸⁴ i sistemi di sorveglianza e i registri di mortalità nazionali e regionali, di tumori e di altre patologie, di trattamenti costituiti da trapianti di cellule e tessuti e trattamenti a base di medicinali per terapie avanzate⁴⁸⁵ e di impianti protesici.

Precisamente, i sistemi di sorveglianza e i registri di rilevanza nazionale e regionale sono stati riportati nell'allegato A del decreto in esame; i sistemi di sorveglianza e i registri, di rilevanza nazionale e regionale, già disciplinati dalla normativa vigente a livello nazionale sono stati riportati nell'allegato B; mentre nell'allegato C sono stati riportati i sistemi di sorveglianza e i registri di rilevanza esclusivamente regionale. Il Legislatore ha tuttavia concesso la possibilità, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di istituire, con propria legge, diversi registri di tumori e di altre patologie, di mortalità e di impianti protesici di rilevanza regionale e provinciale.

L'istituzione dei citati sistemi di sorveglianza e dei registri ha il fine ultimo di garantire un sistema di raccolta sistematica di dati anagrafici, sanitari ed epidemiologici per registrare e caratterizzare tutti i casi di rischio per la salute, di una particolare malattia e dei suoi trattamenti ed esiti o di una condizione di salute rilevante in una popolazione definita. Dunque, una sorta di mappatura dell'andamento delle malattie, dell'indice di mortalità, della guarigione, della recidiva, della sopravvivenza, dell'aumento o della diminuzione di una determinata patologia rispetto agli anni precedenti.

È stato previsto un utilizzo svariato di tali dati, che va da un uso scientifico (in ambito medico, biomedico ed epidemiologico), ad usi rivolti alla cura dei singoli casi, alla prevenzione individuale e collettiva, nonché alla pianificazione sanitaria, e ad usi amministrativi.

Con riguardo all'ambito di salute e sicurezza sul lavoro, oggetto di specifica attenzione nel presente contesto d'analisi, flussi informativi con finalità statistica, di prevenzione e di ricerca, ci pervengono anche dal Registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni e dal Registro di esposizione ad agenti biologici. In tali registri, istituiti dal d.lgs. n. 626/1994, il datore di lavoro – in riferimento ai lavoratori sottoposti a sorveglianza sanitaria poiché la valutazione del rischio ha evidenziato l'esposizione ad agenti cancerogeni mutageni e biologici appartenenti al gruppo 3 o 4 - deve riportare i dati riguardanti gli agenti utilizzati, i dati dei lavoratori esposti, l'attività svolta dal dipendente e il valore dell'esposizione in termini di intensità, frequenza e durata.

Con il decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali n. 183/2016, recante le regole tecniche per il funzionamento del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), è stata disposta l'acquisizione telematica dei dati contenuti nei citati Registri di esposizione, la cui decorrenza è stata tuttavia differita al 12 ottobre 2017 dalla legge 27 febbraio 2017 n. 19.

L'INAIL con **la circolare n. 43 del 12 ottobre 2017** ha reso noto di aver realizzato un servizio *online* per la trasmissione del Registro di esposizione, disponibile a partire dal 12 ottobre 2017 e utilizzabile, in una prima fase, da parte dei datori di lavoro titolari di Posizione assicurativa territoriale (Pat). Agli altri datori di lavoro pubblici e privati è stata data la possibilità di inoltrare i dati afferenti al Registro di esposizione tramite Pec, utilizzando un modello reso disponibile dall'INAIL sul suo sito istituzionale.

Nella circolare n. 43/2017, l'INAIL ha evidenziato come l'introduzione del Registro di esposizione informatizzato rappresenti una semplificazione importante, in quanto ha consentito, con un unico inserimento telematico, di adempiere a quanto previsto dalla normativa vigente nei confronti dell'INAIL e dell'organo di vigilanza. Infatti, il Registro *online* è stato reso immediatamente accessibile ai funzionari dei servizi di prevenzione delle aziende sanitarie locali.

L'INAIL ha anche chiarito che la trasmissione del Registro è in carico al datore di lavoro e ai suoi delegati, che possono inserire, modificare, visualizzare i dati. Tuttavia, anche il medico competente, se abilitato dal datore di lavoro, può inserire, modificare e visualizzare i dati, ma non effettuare la trasmissione del Registro. È stata, altresì, prevista una funzione specifica per consentire di aggiungere le annotazioni individuali per singolo lavoratore esposto, prestante servizio per l'unità produttiva selezionata.

Con la circolare in commento, l'INAIL ha reso noto che i dati contenuti nei Registri di esposizione cartacei trasmessi entro l'11 ottobre 2017, così come i dati dei Registri di esposizione ricevuti tramite Pec dopo la predetta data, saranno inseriti all'interno del precedente archivio informatico e resi disponibili nel Registro online entro il mese di marzo 2018. La circolare n. 43/2017 è stata integrata dall'INAIL con **la circolare n. 22 del 15 maggio 2018**⁴⁸⁶.

⁴⁸⁴ Ai sensi dell'articolo 12, comma 11, del decreto legge del 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221.

⁴⁸⁵ Come definite dall'art. 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 13 novembre 2007, n. 1394/2007.

⁴⁸⁶ Circolare INAIL n. 22 del 15 maggio 2018 – "Registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni" e "Registro di esposizione ad agenti

Nel dettaglio, con la circolare n. 22/2018, l'INAIL ha comunicato che, a decorrere dal 14 maggio 2018, è stata rilasciata un'implementazione al servizio telematico "Registro di esposizione", che consentirà anche ai datori di lavoro, non titolari di Posizione assicurativa territoriale (Pat), di trasmettere all'INAIL e alla Asl territorialmente competente il Registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni e il Registro di esposizione ad agenti biologici.

Dunque, dal 14 maggio 2018 i datori di lavoro del settore navigazione, agricolo e in gestione per conto dello Stato, nonché i soggetti abilitati dai datori di lavoro stessi, al fine di adempiere al relativo obbligo, dovranno utilizzare in via esclusiva il servizio telematico "Registro di esposizione" e non potrà più essere impiegato lo strumento della posta certificata.

Sempre in tema di comunicazione a fini statistici e informativi, l'INAIL ha diramato la **circolare n. 42 del 12 ottobre 2017**, avente ad oggetto la comunicazione di infortunio lavorativo, ai sensi dell'art. 18 commi 1, lettera r), e 1-bis del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dall'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legge n. 244/2016⁴⁸⁷.

Precisamente, a seguito della citata modifica, tutti i datori di lavoro, compresi i datori di lavoro privati di lavoratori assicurati presso altri Enti o con polizze private, nonché i soggetti abilitati a intermediazione, a decorrere dal 12 ottobre 2017 hanno l'obbligo di comunicare in via telematica all'INAIL – nonché, per loro tramite, al sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP) - entro 48 ore dalla ricezione del certificato medico, a fini statistici e informativi, i dati e le informazioni relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell'evento. Mentre per gli infortuni sul lavoro che comportano un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni continua a permanere l'obbligo della denuncia di infortunio, ai sensi dell'articolo 53 del D.P.R. n. 1124/1965, come modificato da ultimo dal d.lgs. n. 151/2015, secondo le indicazioni fornite con le circolari diramate dall'INAIL in merito⁴⁸⁸.

A riguardo, con la circolare n. 42 del 12 ottobre 2017, l'INAIL ha comunicato di aver reso disponibile ai datori di lavoro con esso assicurati, e ai datori di lavoro privati di lavoratori assicurati presso altri enti o con polizze private, nonché ai loro intermediari, il nuovo servizio telematico denominato Comunicazione di infortunio, quale esclusivo strumento volto a inviare, per fini statistici e informativi, la comunicazione di infortunio occorso ai propri dipendenti, nonché ai soggetti a essi equiparati. Se, per eccezionali e comprovati problemi tecnici, non fosse possibile l'inserimento *online* delle comunicazioni di infortunio, nella circolare in commento, l'INAIL ha puntualizzato che le stesse dovranno essere inviate esclusivamente tramite posta elettronica certificata (Pec), utilizzando il modello scaricabile sul suo portale.

Nella circolare in esame, sono state anche ricapitolate le disposizioni in materia di comunicazione d'infortunio sul lavoro previste dal Testo Unico salute e sicurezza sul lavoro (campo di applicazione, esclusioni, sanzioni). Sono state altresì fornite istruzioni per la profilazione, per gli intermediari, per i datori di lavoro agricoli, per i datori di lavoro privati di lavoratori assicurati presso altri Enti o con polizze private e per i lavoratori.

Con la circolare n. 42/2017, l'INAIL ha inoltre rammentato che, dal 22 marzo 2016, tutti i datori di lavoro sono stati esonerati dall'obbligo di trasmettere all'Istituto il certificato medico di infortunio o di malattia professionale. Infatti, la certificazione medica è adesso acquisita telematicamente dall'INAIL direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria che l'ha rilasciata, e viene resa disponibile a tutti i datori di lavoro, e loro delegati e intermediari, attraverso il servizio *online* denominato *Ricerca certificati medici*, oppure tramite l'omonima funzione presente nella Comunicazione di infortunio *online*.

Infine, nel provvedimento in parola, l'INAIL ha sottolineato che le informazioni relative alla comunicazione di infortunio sono funzionali all'aggiornamento dell'applicativo informatico *Cruscotto infortuni*, quale strumento utile a orientare l'azione ispettiva a seguito dell'abolizione⁴⁸⁹ dell'obbligo del datore di lavoro alla tenuta del registro infortuni⁴⁹⁰.

3. Disposizioni ed indicazioni operative per la prevenzione delle malattie professionali e gli infortuni sul lavoro

Sul versante della prevenzione delle malattie di origine professionale e degli infortuni sul lavoro, importanti disposizioni e indicazioni operative sono pervenute nell'ultimo anno, soprattutto a livello regionale.

biologici". Implementazione servizio telematico "Registro di esposizione" - Accesso ai datori di lavoro del settore navigazione, agricolo e in gestione per conto dello Stato.

⁴⁸⁷ Convertito, con modificazioni, dalla legge del 27 febbraio 2017 n. 19.

⁴⁸⁸ Per approfondimenti in merito si rinvia al § 1, capitolo I, del Rapporto ANMIL 2017.

⁴⁸⁹ Ai sensi dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151.

⁴⁹⁰ Per approfondimenti si rinvia al § 1, capitolo 1, del Rapporto ANMIL 2017.

In tal senso, **la legge n. 30 del 9 ottobre 2017, emanata dalla Regione Campania**, recante disposizioni in materia di fumo, con lo scopo di ridurre ulteriormente i danni per la salute derivanti dal fumo di tabacco, attivo e passivo.

Il provvedimento è stato emanato al fine di perseguire i seguenti obiettivi:

- La diminuzione del numero di fumatori attivi;
- La diminuzione del numero di persone esposte ad inalazione di fumo passivo;
- La riduzione dell'impatto ambientale causato dagli scarti del fumo di tabacco.

Con la legge in commento, la Regione Campania ha altresì inteso tutelare il diritto dei cittadini a respirare aria libera da fumo di tabacco, in particolare nei luoghi pubblici e di lavoro.

Infatti, con specifico riferimento alla tutela della salute dei lavoratori dai rischi derivanti dal fumo attivo o passivo di tabacco, all'articolo 4 della legge in commento, è stato disposto che, nelle strutture pubbliche e private, i datori di lavoro, fermo restando l'obbligo di curare l'osservanza del divieto di fumare come previsto dalle leggi statali vigenti, sono tenuti ad assicurare il rispetto dei requisiti impiantistici previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2003 per le eventuali aree riservate ai fumatori.

È stato altresì sancito che, nei luoghi di lavoro pubblici e privati, i datori di lavoro hanno l'obbligo di:

- Fornire una adeguata informazione ai lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute derivanti dal fumo attivo e passivo, sulle misure di prevenzione del tabagismo adottate nel luogo di lavoro e sulle modalità efficaci per smettere di fumare, avvalendosi del medico competente e del servizio di prevenzione e protezione, se previsti dal d.lgs. n. 81/2008;
- Consultare preventivamente e tempestivamente i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, in merito alle misure da adottare per l'applicazione della legge in esame.

Invece, la Regione Piemonte, con la **deliberazione n. 23-6389 del 18 gennaio 2018**, ha ritenuto necessario aggiornare le direttive per lo svolgimento delle attività di controllo in materia di radiazioni ionizzanti degli impianti nucleari, integrandole altresì con le direttive per le attività di controllo ambientale della radioattività di origine naturale.

Il provvedimento in parola è stato emanato ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge regionale n. 5/2010 recante disposizioni volte ad assicurare la tutela della popolazione, dei lavoratori e dell'ambiente dai rischi derivanti dalla esposizione alla radioattività naturale ed alle radiazioni ionizzanti originate da attività industriali, di ricerca, medico-sanitarie e di gestione del parco nucleare piemontese. A norma del citato articolo 12, la Giunta della Regione Piemonte, con apposite direttive, deve definire i piani di monitoraggio, tenendo conto dei programmi stabiliti tra l'ARPA e l'autorità nazionale di sicurezza nucleare. In tale contesto, con la deliberazione n. 23-6389, sono state approvate le direttive per le attività di controllo ambientale della radioattività di origine naturale ed artificiale (allegato I), e, al contempo, è stata revocata la deliberazione n. 17 - 11237 del 9 dicembre 2003, recante disposizioni per lo svolgimento delle attività di controllo e sorveglianza ambientale in materia di radiazioni ionizzanti degli impianti nucleari e di altre particolari installazioni.

Nelle direttive in oggetto, è stato dettagliato lo svolgimento e la programmazione delle attività di monitoraggio. Nello specifico, nel documento si legge che la rete di monitoraggio della radioattività ambientale è articolata su due livelli, nazionale e regionale, che si compenetrano al fine di fornire un quadro completo ed esaustivo della situazione radiologica piemontese.

La rete nazionale di sorveglianza della radioattività ambientale (RESORAD) ha lo scopo di fornire dati rappresentativi a livello nazionale sull'esposizione alla radioattività di origine artificiale, ed è svolta da Arpa, con il coordinamento dell'Ispra. Mentre la rete regionale ha lo scopo di dettagliare la situazione della regione, calcolare la dose media alla popolazione piemontese e monitorare alcuni ecosistemi locali, garantendo al contempo la copertura territoriale sia per quanto riguarda alcune matrici ambientali che per quanto riguarda alcune matrici alimentari. L'attività nell'ambito della rete regionale è svolta dalla competente struttura di Arpa.

Vi è anche una rete di Allarme Gamma Piemonte (RAGAP), costituita da 29 rilevatori Geiger - Muller, distribuiti su tutto il territorio regionale, avente lo scopo di monitorare eventi incidentali di grandi dimensioni, con particolare riferimento ad eventuali emergenze transfrontaliere, relative alle vicine centrali nucleari francesi e svizzere.

Sono altresì presenti delle Reti locali di monitoraggio dei siti nucleari piemontesi, che hanno lo scopo di valutare l'impatto radiologico prodotto dalle attività svolte dagli impianti nucleari, e di calcolare la dose alla popolazione residente nelle zone interessate.

Nelle direttive in commento, sono state anche affrontate le tematiche afferenti: la gestione di situazioni di emergenza; l'attività di vigilanza e controllo ex articolo 157 del d.lgs. 230/1995; l'attività di monitoraggio sull'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti ex art. 27 del d.lgs. 230/1995 e sui depositi di rifiuti radioattivi; interventi in seguito a ritrovamenti

di sorgenti di radiazioni ionizzanti ed interventi ex articolo 100 del d.lgs. 230/1995; e il controllo ambientale della radioattività di origine naturale.

La Regione Lombardia, con la **nota n. 159091 del 9 maggio 2017**, ha invece fornito indicazioni per la gestione di emergenze in caso di elevate temperature ambientali.

Nello specifico, alla prevenzione dagli effetti negativi dell'esposizione al caldo, durante lo svolgimento di un'attività lavorativa all'aperto, nella nota in esame, è stato dedicato il paragrafo 4, nel quale è stato evidenziato che i lavoratori di taluni settori produttivi possono essere esposti, per la mansione loro assegnata, a temperature ambientali elevate, ed essere quindi maggiormente a rischio di sviluppare disturbi associati al caldo, in particolare se viene svolta una attività fisica intensa all'aperto (edilizia, cantieristica stradale, agricoltura, ecc.).

Nella nota è stato sottolineato che - unitamente a specifiche condizioni e patologie croniche, quali l'obesità, le malattie cardiovascolari e il diabete - possono contribuire a determinare rischi dovuti al caldo, diversi fattori, sia di tipo ambientale che legati a comportamenti individuali (temperatura dell'aria, umidità, ventilazione, tipo di abbigliamento, ecc.). E' stato altresì messo in risalto il ruolo strategico che la prevenzione nei luoghi di lavoro riveste per ridurre il rischio di danni alla salute dei lavoratori, dovuti all'eccessiva esposizione alle alte temperature. Infatti, nella nota, pur evidenziando che il d.lgs. n. 81/2008 non tratta in maniera specifica tale fattore, è stato rilevato che agli articoli 15 e 18 prevede comunque l'obbligo di valutazione dei rischi e di individuazione di adeguate misure generali di tutela a carico del datore di lavoro. Inoltre, con specifico riferimento al lavoro nel settore edile sono state richiamate delle disposizioni del Testo Unico in cui sono indicate alcune generiche misure preventive per eliminare o ridurre il rischio di danni alla salute dei lavoratori dovuti all'eccessiva esposizione alle alte temperature. Le norme citate nella nota sono:

- Gli articoli 91 e 92 - Obblighi dei coordinatori: il Coordinatore per la Sicurezza in fase di Progettazione dovrà prevedere e valutare la gestione anche del rischio derivante da sbalzi eccessivi di temperatura (tra cui le ondate di calore), riportando le misure organizzative nel Piano di Sicurezza e Coordinamento; il Coordinatore per la Sicurezza in fase di Esecuzione dovrà verificare la applicazione di tali misure da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, la presenza delle stesse misure nel Piano Operativo di Sicurezza (per gli aspetti specifici), provvedendo anche alla sospensione dei lavori per condizioni meteo-climatiche che possano configurare la presenza di un pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato per la salute e la sicurezza dei lavoratori;
- L'articolo 96 - Obblighi dei datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti: i datori di lavoro delle imprese affidatarie e delle imprese esecutrici, anche nel caso in cui nel cantiere operi un'unica impresa, anche familiare o con meno di dieci addetti: o adottano le misure conformi alle prescrizioni di cui all'ALLEGATO XIII (Aerazione e temperatura 2.3. Durante il lavoro, la temperatura per l'organismo umano deve essere adeguata, tenuto conto dei metodi di lavoro applicati e delle sollecitazioni fisiche imposte ai lavoratori); o curano la protezione dei lavoratori contro le influenze atmosferiche che possono compromettere la loro sicurezza e la loro salute.

Indicazioni operative per la prevenzione e la gestione del rischio in ambito occupazionale sono state fornite anche dall'INAIL, in riferimento all'esposizione a Legionella, con un **fact sheet pubblicato, e scaricabile gratuitamente, nel settembre 2017**, sul suo sito istituzionale.

Nel dettaglio, il *fact sheet* è stato realizzato con l'intento di promuovere la valutazione del rischio di esposizione a Legionella, attraverso la conoscenza delle potenziali fonti di esposizione al batterio. Infatti, è stato brevemente chiarito: che cos'è la legionellosi; qual è la specie più importante per la patologia umana; che tipo di infezioni causa e quali sono i fattori di rischio per l'acquisizione dell'infezione.

In riferimento al rischio di esposizione a legionella in ambienti di lavoro, nel *fact sheet* è stato evidenziato che il rischio di acquisire un'infezione è riscontrabile in tutti quegli ambienti di vita e di lavoro in cui vi è potenziale rischio di esposizione ad aerosol infettanti. La Legionellosi è trasmessa infatti per via aerea, a seguito dell'inalazione di aerosol contenente legionelle o di particelle di polvere da esso derivate, per essiccamento o, più raramente, in seguito ad aspirazione di acqua contaminata. Più piccole sono le dimensioni delle goccioline inalate e più facilmente queste raggiungono le basse vie respiratorie.

Nella scheda informativa, l'INAIL ha reso noto che, in letteratura, sono noti casi di legionellosi tra gli operatori sanitari, dentisti, addetti alla pulizia degli impianti di trattamento aria, manutenzione degli impianti di distribuzione dell'acqua ad uso sanitario e impianti di depurazione, minatori, giardinieri, ecc.

In relazione invece alle misure preventive della legionellosi, nella scheda è stato richiamato l'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni il 7 maggio 2015, nel quale è stata ribadita l'importanza della valutazione del rischio e della necessità di mettere in atto misure di

prevenzione a breve (decalcificazione degli elementi meno usurati, disinfezione di filtri, soffioni e flessibili) e a lungo termine (filtrazione, trattamento termico, clorazione, ecc.).

Sempre in tema di prevenzione dal rischio di esposizione a Legionella, l'INAIL ha pubblicato nel 2017 un altro **fact sheet**, nel quale è stato descritto un sistema di gorgogliamento per il campionamento dell'aria nei luoghi di lavoro, ideato e brevettato nei laboratori INAIL di Lamezia Terme. Nella scheda informativa, l'INAIL ha evidenziato che questo dispositivo permetterà di ridurre i tempi di analisi post campionamento, oltre che favorire l'utilizzo di numerosi protocolli analitici. Inoltre, il suo utilizzo permetterà, in futuro, di monitorare determinati agenti biologici in breve tempo, abbattendo i tempi di risposta delle analisi e favorendo un più rapido intervento dei protocolli di gestione del rischio.

Informazioni per la promozione e la prevenzione delle malattie professionali e gli infortuni sul lavoro, con specifico riferimento alle lavoratrici in menopausa, sono state fornite sempre dall'INAIL con una scheda informativa gratuitamente scaricabile, a partire dal 21 settembre 2017, dal sito dell'Istituto, dal titolo **Lavoratrici in menopausa e corrette abitudini di vita**.

Nel *fact sheet*, l'INAIL ha reso noto che diversi studi sulle lavoratrici in menopausa hanno mostrato che la sintomatologia associata a questo periodo si ripercuote negativamente sul lavoro, sia per il numero di assenze dovute alle cure (fino all'abbandono del posto di lavoro), sia per la riduzione della capacità lavorativa dovuta a stanchezza, insonnia, perdita di concentrazione e diminuzione della memoria. L'osteopenia e l'osteoporosi determinano l'aumento del rischio di patologie muscolo-scheletriche, con maggiore possibilità di fratture e lussazioni per infortuni.

La scheda informativa riporta una serie di dati e informazioni in merito alla menopausa e agli accorgimenti riguardanti l'alimentazione, l'attività fisica e il fumo di tabacco, per migliorare la qualità della vita negli anni di lavoro in menopausa.

Infine, meritevoli di menzioni ai fini della nostra analisi sono **gli indirizzi operativi per la diagnosi delle malattie professionali dell'apparato respiratorio forniti dall'INAIL**, in un volume pubblicato sul proprio sito istituzionale il 14 febbraio 2017.

Nel dettaglio, la Sovrintendenza sanitaria regionale dell'INAIL Campania, in collaborazione con la Scuola di Specializzazione in medicina del lavoro della Seconda Università degli Studi di Napoli e la Sovrintendenza sanitaria centrale INAIL, ha condotto uno studio - nell'ambito del progetto *Iter procedurale per la diagnosi delle malattie professionali* - per l'elaborazione di indirizzi operativi per la diagnosi delle malattie professionali dell'apparato respiratorio.

L'elaborazione dei citati indirizzi è stata finalizzata a fornire un utile ausilio ai medici operanti sul territorio (medici dell'INAIL, medici competenti, medici di patronato), al fine di standardizzare l'iter della valutazione eziologica e diagnostica, in merito alle patologie dell'apparato respiratorio, attraverso l'utilizzo di un indirizzo operativo comune a tutti gli operatori. Il progetto ha previsto la revisione sistematica di circolari, indirizzi procedurali e protocolli diagnostici INAIL già esistenti, nonché di Linee Guida di Società Scientifiche nazionali e internazionali e della letteratura scientifica per ogni patologia professionale dell'apparato respiratorio. Per ogni malattia è stato previsto un *iter* diagnostico in *step*, così strutturato:

- Validazione della diagnosi clinica;
- Ipotesi eziologica di malattia professionale;
- Acquisizione di tutta la documentazione inerente l'esposizione lavorativa;
- Anamnesi lavorativa;
- Diagnosi di malattia professionale e valutazione della funzionalità;
- Considerazioni medico-legali.

Le patologie a carico dell'apparato respiratorio, oggetto degli indirizzi operativi in parola, sono state quelle più denunciate in Campania. Ovvero: asma professionale; broncopneumopatia cronica ostruttiva (BPCO); asbestosi e patologie asbesto-correlate; silicosi; alveoliti allergiche estrinseche (AAE); altre pneumoconiosi e patologie respiratorie minori di origine professionale (bissinosi, antracosi o *coal workers pneumoconiosis*, berilliosi)

A conclusione delle indicazioni operative racchiuse nel volume INAIL, è stato specificato che le proposte formulate, così come ogni metodo scientifico, hanno la loro efficacia se applicate in modo uniforme da tutti gli operatori, rappresentando uno schema *standard*, ancorché suscettibile di possibili revisioni parallelamente all'evolversi delle nuove evidenze scientifiche e al continuo divenire del mondo del lavoro.

4. Indirizzi per la sorveglianza sanitaria

La sorveglianza sanitaria è *“l’insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute dei lavoratori, in relazione all’ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell’attività lavorativa”*⁴⁹¹. La sorveglianza sanitaria è dunque una misura di prevenzione generale, attraverso cui prevenire malattie professionali ed evitare ogni tipo di infortunio sul posto di lavoro, ma soprattutto verificare le condizioni di salute di ciascun lavoratore, in relazione all’attività lavorativa svolta e agli effetti che questa può avere sulla sua salute, al fine di individuare e adottare specifiche misure di prevenzione, sia a livello individuale che collettivo. In tal senso, la sorveglianza sanitaria la si può anche definire come uno strumento attraverso il quale prevedere e allo stesso tempo verificare le misure di prevenzione adottate in sede di valutazione dei rischi.

Rilevanti indicazioni per la Sorveglianza sanitaria sono state fornite nell’ultimo anno dalla Regione Lombardia in riferimento sia ai soggetti esposti al rischio da sovraccarico biomeccanico, che agli addetti del settore sanitario.

Nello specifico, con il **decreto n. 16750 del 21 dicembre 2017**, la regione Lombardia ha approvato le *Linee di indirizzo per la sorveglianza sanitaria dei soggetti esposti al rischio da sovraccarico biomeccanico*, di cui all’allegato 1 del decreto.

Le citate linee di indirizzo hanno lo scopo di: supportare l’attività del medico competente, fornendo indicazioni utili, in funzione dei rischi specifici e delle evidenze scientifiche, a migliorare l’efficacia e l’efficienza della propria attività; fornire elementi utili alla formulazione del giudizio di idoneità alla mansione specifica da parte del medico competente. Tuttavia, il programma di sorveglianza sanitaria proposto – come evidenziato nella premessa allo stesso documento - non va applicato come protocollo rigido, ma da adattare alle singole, specifiche situazioni.

Le linee di indirizzo in parola iniziano con una mappatura del quadro epidemiologico delle patologie da sovraccarico biomeccanico, in cui è stato evidenziato che in Italia, da diversi anni, si assiste ad un incremento costante delle denunce di malattia professionale e, fra queste, le patologie ascrivibili al rischio da sovraccarico costituiscono il numero preponderante.

Nel documento è stata anche messa in rilievo la finalità preventiva, sia a livello individuale che collettivo, dell’attivazione di un programma di sorveglianza sanitaria dei disturbi e delle patologie da sovraccarico biomeccanico, gestito dal medico competente.

Sono stati quindi passati in rassegna: i criteri e le periodicità della sorveglianza sanitaria; i modelli per la rilevazione dei disturbi in argomento; l’utilizzo dei dati collettivi negli *screening* periodici; la valutazione clinico-funzionale; l’idoneità lavorativa.

Le linee guida si concludono con l’elencazione puntuale degli adempimenti medico-legali a cui provvedere, nei casi in cui sia stata diagnosticata, nel corso della sorveglianza sanitaria periodica, una patologia muscoloscheletrica da sovraccarico biomeccanico. Ovvero: l’obbligo di referto all’autorità giudiziaria; l’obbligo di denuncia di malattia da lavoro al Servizio di Prevenzione e Sicurezza negli ambienti di lavoro dell’ATS; l’obbligo di invio telematico del certificato di malattia professionale all’INAIL.

Con il **decreto n. 1697 del 9 febbraio 2018**, la Regione Lombardia ha altresì approvato il documento *Core Protocol per la sorveglianza sanitaria degli addetti in sanita*, allegato 1 del decreto.

Come precisato nella premessa del documento in parola, anche il protocollo si configura come un supporto per l’attività dei medici competenti, modulabile sulla base di integrazioni e di variazioni individuali, determinate anche dagli esiti della valutazione dei rischi di ciascuna azienda sanitaria e socio-sanitaria, nonché di specifiche successive normative, regolamenti e linee guida.

Inoltre, il protocollo sarà oggetto di integrazioni e revisioni periodiche - in modo da poter rappresentare nel tempo un punto di riferimento sempre aggiornato - e di fasi di implementazione in ordine prioritariamente alla rilevazione della sua applicazione a finalità preventivo-epidemiologiche e alla perfetta integrazione con i principi della *Total Worker Health* indicato dal NIOSH, allo scopo di concorrere alla prevenzione delle patologie cronico degenerative non trasmissibili.

Nel documento è stato in primis chiarito cos’è la sorveglianza sanitaria e quali sono le sue finalità, per poi precisare che, per ogni mansione specifica, e, più in particolare, per ogni lavoratore, il medico competente deve definire il protocollo di sorveglianza sanitaria preventiva e periodica da applicare in funzione dei rischi, compresi quelli di natura infortunistica.

Con specifico riferimento al settore sanitario, è stato evidenziato che la complessità delle strutture ospedaliere - dove

⁴⁹¹ Articolo 2, comma 1, lettera m del d.lgs. n. 81/2008.

figure sanitarie tra loro apparentemente omogenee per inquadramento contrattuale svolgono in realtà compiti assai diversificati - comporta la presenza di numerose mansioni specifiche con profili di rischio non del tutto sovrapponibili. Conseguentemente, nel documento, prima di stendere un protocollo di sorveglianza sanitaria specifico per ogni mansione di ogni unità operativa, sono stati definiti i protocolli da applicare in funzione dei differenti profili di rischio individuati. Precisamente, il protocollo di sorveglianza sanitaria proposto è stato definito in base ai seguenti rischi: rischi chimici (anestetici volatili e gassosi, farmaci antiblastici, formaldeide ed altri agenti cancerogeni); rischio biologico (da agenti emotrasmessi, da agenti aerotrasmessi, varicella, morbillo, parotite e rosolia, tubercolosi); rischio biomeccanico; rischi collegati allo svolgimento di lavoro notturno e a turni, nonché ai rischi connessi all'attività di gestione antincendio/emergenza.

Nel documento sono stati anche puntualmente elencati i criteri di riferimento utilizzati per la stesura del protocollo. Ovvero, una periodicità a 3 anni per lavoratori di età > 45 anni e 6 anni per quelli di età < di 45 anni, come base per tutte le situazioni in cui vi sia un rischio efficacemente gestito. Il criterio dei 45 anni è stato introdotto come espressione di età avanzata, facendo riferimento alle indicazioni della Organizzazione Mondiale della Sanità, in considerazione del fatto che sono prevalenti le situazioni in cui vi è un rischio efficacemente gestito ed una facilità di accesso dei lavoratori al Servizio Sanitario Aziendale (visite a richiesta), con garanzia di tempestiva segnalazione di eventuali 8 situazioni particolari/complesse. Periodicità più ravvicinate (ad es. biennali o annuali) sono state previste in caso di condizioni di rischio più elevate o suscettibilità individuali significative. Il protocollo si conclude con delle tabelle. Nel dettaglio, nelle tabelle riportate nell'allegato I, sono stati riassunti i potenziali fattori di rischio per la salute identificati ed identificabili per le attività svolte dai lavoratori all'interno delle strutture sanitarie. Per ogni fattore di rischio, è stato proposto il protocollo di visite ed accertamenti che dovranno essere programmati.

Nell'allegato II sono stati invece presentati esempi di applicazione del *core protocol* per la sorveglianza sanitaria di alcune delle più frequenti figure professionali presenti nelle strutture sanitarie.

Non afferente alla tematica della sorveglianza sanitaria, ma comunque attinente alla verifica dello stato di salute dei lavoratori che hanno riscontrato una malattia professionale o che hanno subito un infortunio sul lavoro, è il **messaggio dell'INPS n. 3265 del 9 agosto 2017**, recante **istruzioni amministrative ed operative sulle novità introdotte** dal d.lgs. n. 75 del 27 maggio 2017⁴⁹², sulle modalità di svolgimento della visita fiscale e l'accertamento delle assenze dal servizio per malattia dei dipendenti pubblici.

Precisamente, dal 1° settembre 2017, ai sensi degli articoli 18 e 22 del d.lgs. n. 75 del 27 maggio 2017, è entrato in vigore il *Polo unico per le visite fiscali*, con l'attribuzione all'INPS della competenza esclusiva ad effettuare visite mediche di controllo sia su richiesta delle Pubbliche amministrazioni, in qualità di datori di lavoro, sia d'ufficio.

Con il messaggio n. 3265, l'INPS ha chiarito che, pur essendogli stata attribuita la competenza in materia di visite mediche di controllo sullo stato di salute dei lavoratori, non può procedere ad effettuare accertamenti domiciliari medico-legali richiesti dai datori di lavoro per i casi di infortunio sul lavoro e malattia professionale, in quanto - alla luce del disposto di cui all'art. 12 della legge n. 67/1988 in tema di competenze esclusive dell'INAIL - non può interferire con il procedimento di valutazione medico-giuridica di tali tipologie di eventi.

Nel messaggio, l'INPS ha altresì precisato che eventuali visite mediche di controllo che i datori di lavoro, pubblici o privati, dovessero chiedere per i propri dipendenti, per i quali sia in corso l'istruttoria per il riconoscimento dell'infortunio sul lavoro/malattia professionale, non possono essere disposte. Inoltre, nel caso in cui la sussistenza di un'istruttoria per il riconoscimento di infortunio sul lavoro/malattia professionale dovesse emergere in sede di accesso del medico di controllo al domicilio del lavoratore, il medico non dovrà procedere alla visita di controllo, ma redigere verbale ove venga evidenziata tale circostanza.

5. Benefici pensionistici per gli addetti a lavori usuranti e particolarmente faticosi

I lavori usuranti sono quei lavori che richiedono uno **sforzo fisico e/o mentale** particolarmente elevato, o che vengono fatti in condizioni fisiche e ambientali piuttosto precarie che, a lungo andare, possono **incidere sul benessere psico-fisico dei lavoratori fino al punto da provocare l'insorgenza di malattie professionali**.

Per i lavoratori pubblici o privati che svolgono attività lavorative particolarmente faticose e pesanti, definite usuranti, il nostro sistema pensionistico prevede la possibilità di accedere alla pensione di anzianità anticipata, con requisiti agevolati rispetto ad altri lavoratori.

⁴⁹² Decreto attuativo della Riforma Madia.

Precisamente, con il d.lgs. 21 aprile 2011 n. 67 il Legislatore ha introdotto, dal 2008, una normativa che ha permesso ai citati lavoratori di anticipare l'età pensionabile. Tali disposizioni - mantenute con qualche modifica dalla c.d. legge Fornero del 2011 (DL n. 201/2011 convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) - sono state oggetto di migliorie da parte della Legge di Bilancio del 2017 (legge n. 232 2016).

Per quanto riguarda le novità introdotte dalla legge di bilancio del 2017, sono stati forniti dei chiarimenti dall'INPS con la nota di marzo 2017 e la circolare n. 90 del 24 maggio 2017.

Con la **nota di marzo 2017 l'INPS**, in relazione al beneficio pensionistici di cui all'articolo 1, comma 206 e seguenti della legge di bilancio 2017, ha riassunto chi sono i lavoratori interessati, le mansioni, tutti i requisiti richiesti, come si ottiene e i termini di decorrenza.

Precisamente, nella nota in esame è stato chiarito che la possibilità di accedere alla pensione anticipata con requisiti agevolati è rivolta ai lavoratori:

- Impegnati in mansioni particolarmente usuranti;
- Notturmi a turni e/o per l'intero anno;
- Addetti alla cosiddetta "linea catena";
- Conducenti di veicoli, di capienza complessiva non inferiore a nove posti, adibiti a servizio pubblico di trasporto collettivo.

Mentre per mansioni particolarmente usuranti si intendono:

- Lavori in galleria, cava o miniera: mansioni svolte in sotterraneo;
- Lavori nelle cave, mansioni svolte dagli addetti alle cave di materiale di pietra e ornamentale;
- Lavori nelle gallerie, mansioni svolte dagli addetti al fronte di avanzamento;
- Lavori in cassoni ad aria compressa;
- Lavori svolti dai palombari;
- Lavori ad alte temperature: mansioni che espongono ad alte temperature, quando non sia possibile adottare misure di prevenzione, quali, a titolo esemplificativo, quelle degli addetti alle fonderie di seconda fusione, non comandata a distanza, dei refrattaristi, degli addetti ad operazioni di colata manuale;
- Lavorazione del vetro cavo: mansioni dei soffiatori nell'industria del vetro cavo eseguito a mano e a soffio;
- Lavori espletati in spazi ristretti e in particolare delle attività di costruzione, riparazione e manutenzione navale, le mansioni svolte all'interno di spazi ristretti, quali intercapedini, pozzetti, doppi fondi, di bordo o di grandi blocchi strutture;
- Lavori di asportazione dell'amianto.

In merito ai requisiti per accedere alla pensione anticipata, nella nota in parola, l'INPS ha precisato che occorre che l'attività usurante sia svolta per almeno 7 anni negli ultimi 10 anni di lavoro, o per almeno metà della vita lavorativa complessiva. Inoltre sono stati riassunti i requisiti agevolati necessari per accedere al trattamento pensionistico anticipato dal 2016 al 2026, ovvero:

- Per i lavoratori impegnati in mansioni particolarmente usuranti, addetti alla cosiddetta "linea catena", conducenti di veicoli adibiti a servizio pubblico di trasporto collettivo, notturni a turni occupati per un numero di giorni lavorativi pari o superiore a 78 all'anno:
 - Dipendenti: quota 97,6 (somma di età e anzianità contributiva) con età minima di 61 anni e 7 mesi e anzianità contributiva minima di 35 anni;
 - Autonomi: quota 98,6 (somma di età e anzianità contributiva) con età minima di 62 anni e 7 mesi e anzianità contributiva minima di 35 anni.
- Per i lavoratori notturni a turni occupati per un numero di giorni lavorativi da 72 a 77 all'anno:
 - Dipendenti: quota 98,6 (somma di età e anzianità contributiva) con età minima di 62 anni e 7 mesi e anzianità contributiva minima di 35 anni;
 - Autonomi: quota 99,6 (somma di età e anzianità contributiva) con età minima di 63 anni e 7 mesi e anzianità contributiva minima di 35 anni;
- Per i lavoratori notturni a turni occupati per un numero di giorni lavorativi da 64 a 71 all'anno:
 - Dipendenti: quota 99,6 (somma di età e anzianità contributiva) con età minima di 63 anni e 7 mesi e anzianità contributiva minima di 35 anni;
 - Autonomi: quota 100,6 (somma di età e anzianità contributiva) con età minima di 64 anni e 7 mesi e anzianità contributiva minima di 35 anni.

L'INPS ha anche ribadito che, a norma della legge di stabilità 2017, ai requisiti agevolati per accedere alla pensione anticipata non si applicano gli adeguamenti alla speranza di vita previsti per gli anni 2019, 2021, 2023 e 2025.

Nella nota di marzo 2017, l'INPS ha altresì ricordato che la domanda di accesso al beneficio e la relativa documentazione devono essere presentate all'INPS territorialmente competente: entro il 1° marzo 2017, qualora i requisiti agevolati siano maturati nel corso del 2017; entro il 1° maggio dell'anno precedente a quello di maturazione dei requisiti agevolati, qualora tali requisiti siano maturati a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Infine, in merito ai termini di decorrenza del beneficio pensionistici in oggetto, l'INPS ha evidenziato che, dal 1° gennaio 2017, ai trattamenti pensionistici da liquidare in favore degli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti non si applicano le c.d. finestre mobili, cioè il differimento della decorrenza del trattamento pensionistico di 12 mesi, per i lavoratori dipendenti, o di 18 mesi, per i lavoratori autonomi, dal perfezionamento dei requisiti.

Ulteriori indicazioni in ordine alle modifiche apportate dalla legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017) al decreto legislativo n. 67/2011 sono state fornite dall'INPS con la **circolare n. 90 del 24 maggio 2017**.

Nel dettaglio, dopo una breve premessa generale, nella circolare in commento, l'INPS ha *in primis* fornito dei chiarimenti in merito alla modifica apportata dalla legge di bilancio 2017⁴⁹³ all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 67/2011, a seguito della quale, a partire dal 1° gennaio 2017, il diritto al trattamento pensionistico anticipato è diventato esercitabile, qualora i lavoratori addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti⁴⁹⁴ abbiano svolto una o più delle predette lavorazioni, per un periodo di tempo pari ad almeno sette anni negli ultimi dieci di attività, ovvero, ad almeno la metà della vita lavorativa complessiva. Nella circolare, l'INPS ha precisato che, ai fini del computo di tali periodi, si deve tener conto dello svolgimento effettivo di attività lavorativa da parte dell'interessato, con inclusione dei periodi in cui l'accredito di contribuzione obbligatoria è integrato dall'accredito di contribuzione figurativa ed esclusione dei periodi di mancato svolgimento di attività lavorativa e di quelli totalmente coperti da contribuzione figurativa (es. mobilità). Con riferimento ai lavoratori che, alla data di presentazione della domanda di riconoscimento dello svolgimento di attività lavorative particolarmente faticose e pesanti, hanno cessato l'attività lavorativa, i periodi da considerare sono quelli precedenti la data di cessazione della predetta attività. Laddove, invece, gli stessi lavoratori svolgono ancora attività lavorativa, i periodi da considerare sono quelli precedenti la data di cessazione dell'attività lavorativa indicata dall'interessato nella domanda di riconoscimento del beneficio, insieme alla tipologia di attività che lo stesso svolgerà fino alla predetta data.

L'INPS ha altresì sottolineato che, ai fini del riconoscimento del beneficio in parola, non occorre che i periodi di svolgimento di attività lavorativa particolarmente faticosa e pesante siano continuativi, né che nell'anno di perfezionamento dei requisiti pensionistici, ovvero, nell'ultimo anno di lavoro, l'interessato abbia svolto tale attività. Inoltre, per l'accertamento dello svolgimento di una attività lavorativa particolarmente faticosa e pesante per almeno metà della vita lavorativa complessiva, deve essere computata l'anzianità contributiva maturata dall'interessato presso la gestione previdenziale a carico della quale deve essere liquidata la pensione, in base alle disposizioni in essa vigenti.

Per ciò che concerne il lavoro notturno a turni, la circolare n. 90/2017 ha chiarito che, ai fini del riconoscimento del beneficio pensionistico in oggetto, occorre accertare che, per il periodo indicato, l'interessato abbia svolto nell'anno solare lavoro notturno secondo il numero di giorni lavorativi minimi richiesti dalla normativa.

Nel provvedimento l'INPS ha anche ribadito l'ulteriore novità introdotta dalla legge n. 232/2016 di non applicazione, ai requisiti agevolati per accedere alla pensione anticipata, degli adeguamenti alla speranza di vita previsti per gli anni 2019, 2021, 2023 e 2025.

Infine, la circolare in parola ha chiarito le novità in tema di presentazione della domanda per l'accesso al beneficio e di decorrenza del beneficio.

Anche la **legge di bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017 n. 205)** ha apportato novità in tema di accesso anticipato al pensionamento per gli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti.

Per l'esattezza, con la legge n. 205/2017, il Legislatore ha esteso il beneficio della pensione anticipata ad altre categorie di lavoratori dipendenti (salite da 11 a 15), che abbiano svolto da almeno sette anni nei dieci precedenti il pensionamento le professioni di cui all'allegato B, e che siano in possesso di un'anzianità contributiva pari ad almeno 30 anni. Per tali categorie di lavoratori - nonché per i lavoratori addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti, di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a), b), c) e d), del d.lgs. n. 67/2017, che soddisfano le condizioni di cui ai commi

⁴⁹³ Articolo 1, comma 206, lettera b), della legge n. 232 del 2016.

⁴⁹⁴ Di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 67/2011.

2 e 3 del medesimo articolo e sono in possesso di un'anzianità contributiva pari ad almeno 30 anni – la legge di bilancio 2018⁴⁹⁵ ha previsto che non scatteranno i cinque mesi di adeguamento dell'aspettativa di vita del 2019.

Nello specifico, con la legge di bilancio 2018, alle 11 categorie di lavoratori che svolgono mansioni particolarmente gravose, per le quali era previsto l'accesso anticipato al pensionamento, si sono aggiunte altre 4 categorie, ovvero gli operai e braccianti agricoli, i marittimi, i pescatori, i siderurgici.

Tutte le quindici categorie di lavoratori per cui è previsto il citato beneficio pensionistico sono state elencate nell'allegato B della legge di bilancio 2018, e sono:

1. Operai dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici;
2. Conduttori di gru o di macchinari mobili per la perforazione nelle costruzioni;
3. Conciatori di pelli e di pellicce;
4. Conduttori di convogli ferroviari e personale viaggiante;
5. Conduttori di mezzi pesanti e camion;
6. Personale delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche ospedaliere con lavoro organizzato in turni;
7. Addetti all'assistenza personale di persone in condizioni di non Autosufficienza;
8. Insegnanti della scuola dell'infanzia e educatori degli asili nido;
9. Facchini, addetti allo spostamento merci e assimilati;
10. Personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia;
11. Operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti;
12. Operai dell'agricoltura, della zootecnia e della pesca;
13. Pescatori della pesca costiera, in acque interne, in alto mare, dipendenti o soci di cooperative;
14. Lavoratori del settore siderurgico di prima e seconda fusione e lavoratori del vetro addetti a lavori ad alte temperature non già ricompresi nella normativa del decreto legislativo n. 67 del 2011;
15. Marittimi imbarcati a bordo e personale viaggiante dei trasporti marini e in acque interne.

Inoltre, il provvedimento in parola ha disposto⁴⁹⁶ l'emanazione, entro trenta giorni dalla data della sua entrata in vigore, di un decreto ministeriale recante l'ulteriore specificazione delle professioni di cui all'allegato B.

In tal senso, è stato emanato il **decreto del 5 febbraio 2018** del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle Finanze, nel cui allegato A sono state meglio specificate le professioni di cui all'allegato B della legge n. 2015/2017.

È doveroso segnalare, ai fini della nostra analisi, che, per quanto concerne la documentazione da produrre a corredo della domanda di accesso al beneficio pensionistico in commento, le disposizioni del decreto del 20 settembre 2011 costituiscono la normativa di riferimento, come modificato dal **decreto del 20 settembre 2017**.

Nel dettaglio, l'articolo 1, comma b, del decreto del 20 settembre 2017, ha modificato i termini di accoglimento delle domande di pensionamento anticipato, oltre che le modalità e la documentazione per la presentazione delle domande stesse.

In particolare sono stati modificati i termini previsti dall'articolo 4 del decreto del 20 settembre 2011 entro cui deve essere comunicato al richiedente l'accoglimento della domanda, che sono ora fissati:

- Al 30 ottobre di ciascuno degli anni 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 in riferimento alla lettera b);
- Al 30 ottobre 2017 **in riferimento alla lettera b-bis)**;
- Al 30 novembre di ciascun anno precedente a quello di maturazione dei requisiti agevolati **in riferimento alla lettera b-ter)**.

I commi b, b-bis, b-ter dell'articolo 2 comma 1 del decreto n. 67/2011, che sono stati richiamati, si riferiscono ai termini entro i quali trasmettere la domanda di accesso al pensionamento anticipato e la necessaria documentazione. Ovvero:

- B) entro il 1° marzo dell'anno di maturazione dei requisiti agevolati qualora tali requisiti siano maturati entro il 31 dicembre 2016;
- B-bis) entro il 1° marzo dell'anno di maturazione dei requisiti agevolati qualora tali requisiti siano maturati nel corso dell'anno 2017;
- B-ter) entro il 1° maggio dell'anno precedente a quello di maturazione dei requisiti agevolati qualora tali requisiti siano maturati a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Inoltre, in merito alla documentazione da presentare, il decreto del 20 settembre 2017 ha sostituito la Tabella A del

⁴⁹⁵ Al comma 147 dell'articolo 1.

⁴⁹⁶ Al comma 153 dell'articolo 1.

decreto del 20 settembre 2011, con una nuova Tabella A, recante la documentazione minima da presentare ai fini della procedibilità della domanda di accesso al beneficio pensionistico in oggetto.

6. I danni punitivi e gli orientamenti giurisprudenziali.

La responsabilità civile derivante dall'inosservanza delle norme antinfortunistiche si esplicita prevalentemente attraverso l'imposizione di obbligazioni risarcitorie in capo ai soggetti responsabili. Pertanto, il riconoscimento di responsabilità civile del datore di lavoro comporta l'obbligo di risarcire, direttamente (danno differenziale) o tramite l'INAIL, i danni causati al lavoratore a seguito del fatto lesivo verificatosi.

Il nostro sistema di responsabilità civile è fondato sulla regola risarcitoria, improntata al principio di integrale riparazione del danno: in altre parole, si viene ristorati economicamente del male o della perdita subita. Da qui, la nascita delle cosiddette *tabelle* risarcitorie, attraverso le quali si è cercato di dare un valore pecuniario uniforme al danno biologico, esistenziale, da morte etc.

Tuttavia, già da tempo la dottrina si è posta il problema se nel nostro ordinamento alla funzione compensativa/riparatoria della responsabilità civile possa affiancarsene una preventiva/sanzionatoria/punitiva, riconosciuta in altri Paesi. Infatti, negli ordinamenti di *common law*, al danneggiato è riconosciuto un risarcimento ulteriore rispetto a quello necessario per compensare il danno subito, se prova che il danneggiante ha agito con dolo o colpa grave. Vi è dunque un riconoscimento giuridico dei danni punitivi (*Punitive damages*). Tale istituto giuridico non ha la funzione di ripristinare lo *status quo* della vittima, bensì di punire l'autore del danno, al fine di dissuaderlo dal ripetere le medesime condotte in futuro e prevenire che altri potenziali danneggianti possano reiterarle.

Nel nostro ordinamento giuridico, i danni punitivi non trovano riconoscimento, in quanto, si ribadisce, al sistema della responsabilità civile è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, mediante il pagamento di una somma di denaro che tenda ad eliminare le conseguenze del danno arrecato.

Nonostante infatti l'interesse mostrato da una parte della dottrina verso il riconoscimento dell'istituto dei danni punitivi nel nostro ordinamento, tale riconoscimento non è stato accolto con favore dalla giurisprudenza prevalente.

Difatti, anche la Corte di Cassazione ha affermato in diverse pronunce la natura compensativa e non punitiva del nostro sistema di responsabilità civile. Il riferimento è alla sentenza della Corte di Cassazione Civile n. 1183/2007 in cui i giudici del Supremo Collegio hanno evidenziato che *“nel vigente ordinamento il diritto al risarcimento del danno conseguente alla lesione di un diritto soggettivo non è riconosciuto con caratteristiche e finalità punitive ma in relazione all'effettivo pregiudizio subito dal titolare del diritto leso né il medesimo ordinamento consente l'arricchimento se non sussista una causa giustificatrice dello spostamento patrimoniale da un soggetto ad un altro”*.

Nello stesso senso, con la sentenza n. 1781 del 2012, la Corte di Cassazione ha manifestato la contrarietà dei danni punitivi con l'ordine pubblico italiano e ribadito l'estraneità nell'ordinamento italiano della funzione punitiva-sanzionatoria della responsabilità civile.

Uno storico cambiamento di rotta della giurisprudenza italiana, in tema di danni punitivi, e dunque uno spiraglio verso l'affermazione di una funzione anche sanzionatoria dell'istituto del risarcimento dei danni, è riscontrabile nella **sentenza della Corte di Cassazione del 5 luglio 2017 n. 16601**.

Il caso di specie trae origine da una controversia azionata da una azienda di nazionalità americana, fornitrice di caschi per moto, contro la società italiana produttrice degli stessi, per il riconoscimento di un indennizzo della somma di denaro corrisposta dall'azienda fornitrice americana ad un motociclista che riportò delle lesioni di grave entità, a causa di un difetto di fabbricazione del casco protettivo. La società americana ha esperito ricorso presso la Corte d'Appello di Venezia, per ottenere il riconoscimento degli effetti della sentenza straniera, contenente la condanna ai danni punitivi. A seguito della dichiarazione di efficacia ed esecutività della sentenza straniera da parte della Corte di Appello di Venezia, la società italiana soccombente ha presentato ricorso per Cassazione, sostenendo la non ammissibilità nel nostro ordinamento delle sentenze straniere che riconoscono i danni punitivi.

La questione è stata rimessa al vaglio delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che, con la sentenza **n. 16601 del 5 luglio 2017**, ha affermato il seguente principio di diritto: *“nel vigente ordinamento, alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, poiché sono interne al sistema la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria del responsabile civile. Non è quindi ontologicamente incompatibile con l'ordinamento italiano l'istituto di origine statunitense dei risarcimenti punitivi. Il riconoscimento di una sentenza straniera che contenga una pronuncia di tal genere deve però corrispondere alla condizione che essa sia stata resa nell'ordinamento straniero su basi normative che garantiscano la tipicità delle ipotesi di condanna, la*

prevedibilità della stessa ed i limiti quantitativi, dovendosi avere riguardo, in sede di delibazione, unicamente agli effetti dell'atto straniero ed alla loro compatibilità con l'ordine pubblico".

Dunque, secondo i giudici del Supremo Collegio, **nel nostro ordinamento vi sarebbe spazio per una concezione polifunzionale della responsabilità civile** e per il conseguente riconoscimento giuridico dell'istituto dei danni punitivi. Tale orientamento stabilisce **un principio che va ben oltre il caso di specie di applicazione della sentenza straniera nel nostro paese**, creando un rilevante precedente giurisprudenziale.

Tuttavia, la portata innovativa della sentenza n. 16601 del 5 luglio 2017 non va eccessivamente enfatizzata, infatti, **l'affermazione da parte delle Sezioni Unite del principio secondo cui i danni punitivi sono ammissibili nell'ordinamento italiano** non significa che i giudici italiani che si pronunciano in materia di danno, extracontrattuale e contrattuale, possano incrementare le somme dovute a titolo di risarcimento del danno, se prima non abbia luogo un intervento normativo in tal senso.

Infatti, nella sentenza in commento, la Corte di Cassazione ha evidenziato che *"ogni imposizione di prestazione personale esige una intermediazione legislativa in forza del principio di cui all'art. 23 Cost. (correlato con gli articoli 24 e 25) che pone una riserva di legge quanto a nuove prestazioni patrimoniali e preclude un incontrollato soggettivismo giudiziario"*. D'altra parte il Supremo Collegio ha anche precisato che *"il principio di legalità postula che una condanna straniera a risarcimenti punitivi provenga da una fonte normativa riconoscibile, cioè che il giudice a quo abbia pronunciato sulla scorta di basi normative adeguate, che rispondano ai principi di tipicità e prevedibilità"*. Secondo le Sezioni Unite, deve esserci una legge che abbia regolato la materia secondo principi e soluzioni di quel Paese, con effetti che risultino non contrastanti con l'ordinamento italiano. Pertanto anche le sentenze straniere, per poter essere recepite dall'ordinamento italiano, richiedono un ancoraggio normativo nell'ipotesi di condanna a risarcimenti punitivi.

7. Il reinserimento dei disabili da lavoro in nuova occupazione

Per chi ha subito un infortunio sul lavoro o soffre le conseguenze di una malattia professionale, trovare un lavoro adeguato alle proprie caratteristiche individuali è fondamentale per il reinserimento, oltre che lavorativo, anche psico-sociale.

In tema di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, con **il decreto del 6 febbraio 2018** è stata costituita, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, dando così attuazione all'articolo 10 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Precisamente, l'articolo 10 del d.lgs. n. 75/2017 ha inserito l'articolo 39-*bis* al d.lgs. n. 165/2001, che ha disposto l'istituzione della Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, avente le seguenti funzioni:

- a) Elaborare piani, programmi e linee di indirizzo per ottemperare agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68;
- b) Effettuare il monitoraggio sul rispetto degli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 39-quater;
- c) Proporre alle amministrazioni pubbliche iniziative e misure innovative finalizzate al miglioramento dei livelli di occupazione e alla valorizzazione delle capacità e delle competenze dei lavoratori disabili nelle pubbliche amministrazioni;
- d) Prevedere interventi straordinari per l'adozione degli accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro previsti dall'articolo 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216;
- e) Verificare lo stato di attuazione e la corretta applicazione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della disabilità da parte delle amministrazioni, con particolare riferimento alle forme di agevolazione previste dalla legge e alla complessiva disciplina delle quote di riserva;

Dunque, alla Consulta è stato in particolare attribuito il compito di verificare la corretta applicazione delle norme in materia di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, elaborando e proponendo piani, programmi e linee di indirizzo per l'aumento del livello occupazionale e per la valorizzazione dei lavoratori con disabilità.

Con il decreto del 6 febbraio 2018, sono stati nominati i dodici componenti della Consulta, ovvero un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, un rappresentante del Dipartimento per le pari opportunità, un rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, un rappresentante del Ministero della Salute, un rappresentante dell'INAIL, un rappresentante dell'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL), due rappresentanti designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281/1997, due rappresentanti

delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e due rappresentanti delle associazioni del mondo della disabilità indicati dall'osservatorio nazionale di cui all'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18. Ai componenti della Consulta non spettano gettoni di presenza, compensi, indennità ed emolumenti comunque denominati, ad eccezione del rimborso delle spese effettivamente sostenute previsto dalla normativa vigente.

Sempre in tema di inserimento lavorativo, l'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha attribuito all'INAIL la competenza in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, da realizzare con progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro o alla ricerca di nuova occupazione, con interventi formativi di riqualificazione professionale, con progetti per il superamento e per l'abbattimento delle barriere architettoniche nei luoghi di lavoro e con interventi di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro.

In attuazione della citata disposizione, l'INAIL ha approvato⁴⁹⁷ il *Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con delle persone con disabilità da lavoro*, che ha disciplinato gli interventi volti alla conservazione del posto di lavoro, prioritariamente con la stessa mansione, o con una mansione diversa rispetto a quella cui l'assicurato interessato era adibito prima dell'evento lesivo. Il contenuto del predetto regolamento è stato oggetto di chiarimenti da parte dello stesso Istituto assicuratore che, con la circolare n. 51 del 30 dicembre 2016, ha illustrato nel dettaglio: l'ambito di applicazione, le finalità, le modalità operative per l'attivazione degli interventi, i requisiti di cui deve essere in possesso il titolare dell'impresa, la natura e le caratteristiche degli stessi interventi.

L'INAIL ha altresì ritenuto opportuno, con la **circolare n. 30 del 25 luglio 2017**, ampliare il raggio d'azione del citato Regolamento, estendendo le misure in esso previste anche alle nuove assunzioni.

Tuttavia, nella premessa alla circolare n. 30, l'INAIL ha evidenziato che le competenze conferite all'Istituto dalla legge n. 190/2014⁴⁹⁸, con riferimento alla ricerca di nuova occupazione in favore delle persone con disabilità da lavoro, sono condizionate da attività di diretta competenza di altri soggetti istituzionali. Conseguentemente, gli interventi finalizzati alla ricerca di nuova occupazione potranno essere oggetto di compiuta disciplina solo a seguito della piena attuazione delle disposizioni in materia di politiche attive e servizi per il lavoro. Ciò nonostante, l'Istituto ha ritenuto necessario attivare, in via sperimentale, misure a sostegno dell'inserimento lavorativo in nuova occupazione, laddove sussista l'incontro tra domanda da parte della persona con disabilità da lavoro e offerta di lavoro da parte di un datore di lavoro.

Dunque, con la circolare in esame, l'INAIL ha reso noto che – al fine di garantire alle persone con disabilità da lavoro, anche in caso di nuova occupazione, lo stesso sostegno per l'inserimento e l'integrazione lavorativa previsto in caso di conservazione del posto di lavoro - le disposizioni previste dal Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, si applicheranno nei casi in cui un datore di lavoro offra una nuova occupazione per lo svolgimento di un'attività lavorativa, non necessariamente soggetta a obbligo assicurativo Inail.

L'INAIL ha altresì precisato che le disposizioni della circolare in parola si applicano solo se l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, in relazione a una nuova occupazione, si realizzi nell'ambito di un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato. Pertanto, diversamente da quanto previsto in caso di conservazione del posto di lavoro, il lavoro di tipo autonomo è escluso. In relazione, invece, alle tipologie di contratto, l'INAIL ha puntualizzato che, mentre non si ravvisano problemi di applicabilità per i contratti di lavoro a tempo indeterminato, per quanto invece concerne quelli a tempo determinato o flessibili, è necessario effettuare, caso per caso, una valutazione costi/benefici, che tenga conto delle diverse tipologie di interventi da realizzare in funzione dell'inserimento in nuova occupazione, in relazione alla durata del rapporto di lavoro.

Nella circolare n. 30, l'INAIL non ha ribadito tutti gli aspetti trattati nel regolamento e nella circolare attuativa n. 51/2016, ma ha evidenziato solo alcuni aspetti connessi alle diverse finalità del progetto.

Precisamente, in riferimento alla predisposizione del progetto di reinserimento lavorativo personalizzato, è stato previsto che il datore di lavoro che intende assumere una persona con disabilità da lavoro, oltre a manifestare⁴⁹⁹ la sua disponibilità a collaborare attivamente con l'Istituto e con il lavoratore all'elaborazione del progetto di inserimento lavorativo, deve provvedere a comunicare:

- La mansione specifica alla quale sarà adibito il lavoratore;
- La tipologia di contratto che intende attivare;
- La sua durata;
- La sede di lavoro e la relativa unità produttiva.

⁴⁹⁷ Con la determinazione presidenziale 11 luglio 2016 n. 258.

⁴⁹⁸ Articolo 1 comma 166.

⁴⁹⁹ Alla Sede INAIL competente per domicilio del lavoratore tramite il modello allegato n. 1 della circolare n. 30/2017.

Secondo l'Istituto assicuratore, è altresì indispensabile, per l'elaborazione del progetto, che il disabile sia stato sottoposto a visita medica preventiva in fase preassuntiva da parte del medico competente o dei competenti uffici delle Aziende sanitarie locali. A seguito di tale visita, deve essere formulato un giudizio di idoneità, di cui l'*équipe* deve essere messa a conoscenza tramite il lavoratore.

Sulla base delle predette informazioni, l'*équipe* multidisciplinare di I livello - con le stesse modalità operative indicate nella circolare n. 51/2016 - deve procedere a individuare gli interventi necessari e appropriati, in relazione al caso concreto.

L'INAIL ha anche precisato che, conclusa la predisposizione del progetto personalizzato, si deve procedere, come descritto nella richiamata circolare n. 51/2016, alle successive fasi di:

- Elaborazione, da parte del datore di lavoro, del Piano esecutivo nel rispetto dei limiti di spesa previsti dal Regolamento per ciascuna tipologia di intervento;
- Verifica di coerenza del Piano esecutivo con il Progetto di reinserimento lavorativo, da parte dell'*équipe* multidisciplinare di I livello;
- Verifica amministrativa della rispondenza del Progetto di reinserimento personalizzato e del Piano esecutivo alle disposizioni regolamentari, a cura della Direzione territoriale competente.

In relazione, invece, all'approvazione del progetto di reinserimento lavorativo personalizzato e del piano esecutivo, nella circolare n. 30/2017 è stato disposto che la Direzione regionale o Direzione provinciale di Trento o di Bolzano o Sede regionale di Aosta - territorialmente competente con riferimento all'*équipe* multidisciplinare di I livello, che ha elaborato il Progetto di reinserimento lavorativo personalizzato - deve effettuare tutte le valutazioni e le verifiche previste nella circolare n. 51/2016, paragrafo 6.4. punto b). L'INAIL, a riguardo, ha però evidenziato che il provvedimento che approva il Progetto di reinserimento lavorativo personalizzato e il relativo Piano esecutivo, e ne determina la relativa spesa, deve prevedere espressamente che l'approvazione stessa sia condizionata alla sottoscrizione del contratto di lavoro conforme a quanto indicato in sede di elaborazione del progetto.

Nel caso in cui sia comunicata, da parte del datore di lavoro, la mancata stipula del contratto, la Direzione regionale o Direzione provinciale di Trento o di Bolzano o Sede regionale di Aosta, nel prendere atto che la condizione non si è verificata, deve provvedere a ritirare il provvedimento di approvazione e la relativa spesa, mentre, se il contratto viene stipulato tra le parti, la Direzione regionale o provinciale o la Sede regionale deve procedere alla verifica della sua conformità, rispetto a quanto indicato in sede di elaborazione del progetto.

Dunque, solo a seguito dell'esito positivo delle predette verifiche, la Direzione regionale o Direzione provinciale di Trento o di Bolzano o Sede regionale di Aosta può adottare il provvedimento che autorizza il datore di lavoro a procedere alla fase di realizzazione degli interventi.

Nella circolare in commento, sono state riportate infine specifiche disposizioni per la richiesta di anticipazione e rimborso spese.

CAPITOLO XII

PREVENZIONE INCENDI

SOMMARIO: - 1. Premessa. 2. I nuovi regolamenti europei sulla prevenzione incendi: la reazione al fuoco per alcuni prodotti da costruzione. - 3. Le nuove norme tecniche sulla prevenzione incendi. - 4 Contenitori – distributori di carburanti e prevenzione incendi. - 5. Normativa, regole tecniche e linee guida per la prevenzione incendi in vari settori di attività.

1. Premessa.

A livello europeo, il regolamento delegato (UE) 2017/1227 e il regolamento delegato (UE) 2017/1228 hanno recentemente disciplinato la reazione al fuoco di prodotti da costruzione, quali i prodotti di legno lamellare incollato, i prodotti di legno massiccio strutturale giuntato a dita, gli intonaci esterni ed interni e le malte per intonaci.

In relazione alla normazione tecnica, invece, la norma UNI EN 1364-5:2017, pubblicata il 27 luglio 2017, specifica un metodo per determinare la resistenza al fuoco delle griglie di ventilazione (ATG), mentre lo standard ISO/TS 7240-29:2017 sui rilevatori video di incendio (c.d. *video fire detectors* - VFD) fissa i requisiti, i metodi di prova e i criteri di prestazione per garantire apparecchiature video più efficienti e affidabili.

In ambito nazionale, nel 2016 la prevenzione antincendio è stata oggetto di interventi normativi riguardanti sia le modalità della formazione e del relativo aggiornamento - in generale e in riferimento a specifici ambiti di attività - sia modifiche alla normativa tecnica⁵⁰⁰. Anche nel corso del 2017 sono stati emanati provvedimenti afferenti i medesimi temi in diversi settori di attività.

Di particolare interesse normativo sono state le misure preventive antincendio inerenti ai contenitori-distributori di carburanti. In tal senso, i decreti del Ministro dell'Interno del **22 novembre 2017**⁵⁰¹ e del **27 dicembre 2017**⁵⁰²; e - sempre in tema di carburanti e gas altamente incendiabili e normativa prevenzionistica - la **c.d. legge di delegazione europea 2016-2017**⁵⁰³; il **decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 maggio 2017**⁵⁰⁴; il **decreto del Ministero dell'Interno del 10 maggio 2018**⁵⁰⁵; il **decreto del Ministero dell'Interno del 20 aprile 2018**⁵⁰⁶, il **decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, 18 maggio 2018**⁵⁰⁷ e la **nota del 21 giugno 2017 n. 8482**⁵⁰⁸ del Ministero dell'Interno, dipartimento dei vigili del fuoco.

In tema di norme tecniche, è stato invece emanato il decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2017⁵⁰⁹, con il quale sono state approvate le norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche. In riferimento agli edifici e ai locali scolastici, è stato anche emanato il decreto del 21 marzo 2018⁵¹⁰, recante indicazioni programmatiche per l'adeguamento antincendio per locali adibiti a scuole di qualsiasi tipo, ordine e grado, nonché agli edifici e ai locali adibiti ad asili nido.

La prevenzione incendi nell'ultimo anno è stata altresì oggetto di attenzione del Legislatore regionale e della prassi

⁵⁰⁰ Cfr. § 5, capitolo IV, 1° Rapporto ANMIL sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

⁵⁰¹ Decreto del Ministro dell'Interno, 22 novembre 2017 - Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per l'installazione e l'esercizio di contenitori-distributori, ad uso privato, per l'erogazione di carburante liquido di categoria C.

⁵⁰² Decreto del Ministero dell'Interno, 27 dicembre 2017 - Requisiti dei distributori degli impianti di benzina, attrezzati con sistemi di recupero vapori.

⁵⁰³ Legge del 25 ottobre 2017 n. 163 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea 2016-2017.

⁵⁰⁴ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2 maggio 2017 - Istituzione dei corsi antincendio di base e antincendio avanzato per il personale marittimo inclusa l'organizzazione antincendio a bordo delle navi petroliere, chimichiere e gasiere.

⁵⁰⁵ Decreto del Ministero dell'Interno del 10 maggio 2018 - Disposizioni transitorie in materia di prevenzione incendi per l'installazione e l'esercizio di contenitori-distributori, ad uso privato, per l'erogazione di carburante liquido di categoria C.

⁵⁰⁶ Decreto del Ministero dell'Interno, 20 aprile 2018 - Modifiche ed integrazioni all'allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 24 ottobre 2003, n. 340 e successive modificazioni, recante la disciplina per la sicurezza degli impianti di distribuzione strada

⁵⁰⁷ Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, 18 maggio 2018 - Aggiornamento della regola tecnica sulle caratteristiche chimico-fisiche e sulla presenza di altri componenti nel gas combustibile da convogliare.

⁵⁰⁸ Nota del Ministero dell'Interno, dipartimento dei vigili del fuoco, del 21 giugno 2017 n. 8482 – Indicazioni procedurali inerenti alla realizzazione di impianti di odorizzazione del gas naturale presso gli impianti di ricezione, prima riduzione e misura in cabina di proprietà dei clienti finali.

⁵⁰⁹ Decreto del Ministero dell'Interno, 7 agosto 2017 - Approvazione di norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche, ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

⁵¹⁰ Decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del 21 marzo 2018 - Applicazione della normativa antincendio agli edifici e ai locali adibiti a scuole di qualsiasi tipo, ordine e grado, nonché agli edifici e ai locali adibiti ad asili nido.

amministrativa. In tal senso, rispettivamente: il **decreto del Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano del 27 febbraio 2017 n. 5**, recante modifiche al regolamento sulla prevenzione incendi e sull'installazione e conduzione degli impianti termici; le note del Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Ministero dell'Interno **n. 8805 del 26 giugno 2017**⁵¹¹ e **n. 16177 del 30 novembre**⁵¹²; la **circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) n. 1 del 11 gennaio 2018**⁵¹³.

Non sono mancate anche linee guida afferenti la prevenzione incendi di alcuni settori di attività. Precisamente, il Ministero dell'Interno, con la **nota n.12622 del 26 settembre 2017**, ha reso note le *Linee guida di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle attività di frantoio oleario – oleificio*.

Infine, sul sito dei Vigili del Fuoco, è stato pubblicato, a settembre 2017, il volume *Gli incendi di natura elettrica*, realizzato a cura del **Nucleo Investigativo Antincendi** di Roma (NIA).

In merito al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è doveroso evidenziare che nel **d.lgs. n. 97 del 29 maggio 2017**⁵¹⁴ - recante modifiche al d.lgs. 139/2006, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale VV.F., nonché al d.lgs. 217/2005, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale VV.F. - ci sono svariati richiami alle disposizioni del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro attinenti al tema della prevenzione incendi.

2. I nuovi regolamenti europei sulla prevenzione incendi: la reazione al fuoco per alcuni prodotti da costruzione.

Nel giorno 8 giugno 2017 sono stati pubblicati in Gazzetta il regolamento delegato (UE) 2017/1227⁵¹⁵ e il regolamento delegato (UE) 2017/1228⁵¹⁶, entrambi sulla reazione al fuoco di prodotti da costruzione. Il primo riguarda la classificazione dei prodotti di legno lamellare incollato e dei prodotti di legno massiccio strutturale giuntato a dita. Il secondo riguarda le condizioni di classificazione degli intonaci esterni ed interni e delle malte per intonaci, in rapporto alla "relazione al fuoco".

Nel dettaglio, il regolamento delegato (UE) 2017/1227 riguarda le condizioni di classificazione senza prove dei prodotti di legno lamellare incollato, già previsti dalla norma armonizzata EN 1408, nonché dei prodotti di legno massiccio strutturale a dita, presenti della norma armonizzata EN 15497. È stato infatti dimostrato che tali prodotti hanno prestazioni stabili e prevedibili in relazione al fuoco in presenza di condizioni di densità media del legno e di spessore medio minimo del prodotto. Pertanto, questi prodotti si considerano appartenenti a una determinata classe di reazione al fuoco, di cui al regolamento delegato (UE) 2016/364, senza la necessità di ulteriori prove in presenza di tali condizioni, contemplate nell'allegato del presente regolamento.

Il regolamento delegato (UE) 2017/1228, invece, stabilisce le condizioni di classificazione senza prove degli intonaci esterni e interni a base di leganti organici, previsti dalla norma armonizzata EN 15824, nonché delle malte per intonaci, contemplate dalla norma armonizzata EN 988-1. Anche in questo caso, le prove dimostrano prestazioni stabili e prevedibili in relazione al fuoco per tali prodotti in presenza di determinate condizioni "relative al tenore massimo di composti organici nel prodotto, la massa massima per unità di superficie applicata sul substrato e la reazione al fuoco del substrato"⁵¹⁷. Dunque, non saranno necessarie ulteriori prove per considerare questi prodotti appartenenti ad una determinata classe di prestazione in relazione alla reazione al fuoco, anch'essa contemplata dal regolamento delegato (UE) 2016/364. Le condizioni sono quindi dettagliate nell'allegato del regolamento in parola.

⁵¹¹ Nota del Ministero dell'Interno, Dip. VV.FF, 26 giugno 2017 n. 8805 - D.P.R. 151/11 - Attività 18.2.C dell'Allegato I Procedimento di deroga.

⁵¹² Nota 30 novembre 2017, n. 16177 del Ministero dell'Interno, VV.F - Modifiche al D.M. 5 agosto 2011, introdotte dal D.M. 7 agosto 2016 – chiarimenti.

⁵¹³ Circolare INL n. 1 del 11 gennaio 2018 - Indicazioni operative sulla corretta applicazione della disposizione di cui all'articolo 34, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2008 relativa allo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di primo soccorso prevenzione incendi e di evacuazione.

⁵¹⁴ Decreto legislativo n. 97 del 29 maggio 2017 - Disposizioni recanti modifiche al d.lgs. 139/2006, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale VV.F., nonché al d.lgs. 217/2005, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale VV.F.

⁵¹⁵ REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2017/1227 DELLA COMMISSIONE del 20 marzo 2017 relativo alle condizioni di classificazione, senza prove, dei prodotti di legno lamellare incollato contemplati dalla norma armonizzata EN 14080 e dei prodotti di legno massiccio strutturale giuntato a dita contemplati dalla norma armonizzata EN 15497 per quanto riguarda la loro reazione al fuoco, e che modifica la decisione 2005/610/CE (GUUE, L 177/1, 8.7.2017).

⁵¹⁶ REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2017/1228 DELLA COMMISSIONE del 20 marzo 2017 relativo alle condizioni di classificazione, senza prove, degli intonaci esterni ed interni a base di leganti organici contemplati dalla norma armonizzata EN 15824 e delle malte per intonaci contemplate dalla norma armonizzata EN 988-1 per quanto riguarda la loro reazione al fuoco (GUUE L 177/4, 8.7.2017).

⁵¹⁷ Considerando (2), regolamento delegato (UE) 2017/1228, cit.

3. Le nuove norme tecniche sulla prevenzione incendi

La norma UNI EN 1364-5:2017⁵¹⁸, pubblicata il 27 luglio 2017, specifica un metodo per determinare la resistenza al fuoco delle griglie di ventilazione (ATG). In particolare, la norma si applica alle griglie di ventilazione destinate all'installazione – verticale o orizzontale – nelle pareti, nei soffitti, nei pavimenti o in altre componenti di edifici simili. Il metodo di prova stabilito è riservato alle griglie di ventilazione resistenti al fuoco, o alle griglie di ventilazione con caratteristiche di resistenza al fuoco e di tenuta al fumo.

Si segnala, inoltre, lo standard ISO/TS 7240-29: 2017⁵¹⁹. Lo standard è relativo ai rilevatori video di incendio (c.d. *video fire detectors* - VFD), che consentono di rilevare e indentificare il fumo al primo segno di fuoco o fiamma, al fine di facilitare la segnalazione tempestiva del pericolo per i soggetti presenti o in remoto. Ulteriore vantaggio consiste nel rilevamento degli incendi su una analisi algoritmica di una immagine video, permettendo un monitoraggio a distanza dal fuoco senza il contatto diretto tra i sensori e i prodotti della combustione. Il nuovo standard consente dunque di garantire apparecchiature video più efficienti e affidabili, specificando i requisiti, i metodi di prova e i criteri di prestazione per i VFD che operano nello spettro visibile per l'uso all'interno o intorno gli edifici. A tal proposito, ISO rappresenta uno scenario allarmante, in relazione ai danni subiti dalle persone dagli incendi, riportando i dati del *Center of Fire Statistics* (CFS) della *International Association of Fire and Rescue Services* (CTIF): in 31 Paesi, che rappresentano il 14% della popolazione mondiale, nel 2015 gli incendi hanno causato 3,5 milioni di morti e 45.000 infortuni.⁵²⁰

4. Contenitori – distributori di carburanti e prevenzione incendi

La prevenzione incendi ha una funzione di preminente interesse pubblico, diretta a conseguire, secondo criteri applicativi uniformi sul territorio nazionale, gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente. Essa si esplica in ogni ambito lavorativo caratterizzato dall'esposizione al rischio di incendio. Di particolare interesse normativo, nell'ultimo anno, sono state le misure preventive antincendio afferenti ai contenitori-distributori di carburanti. In tal senso, con il decreto del Ministro dell'Interno del 22 novembre 2017, è stata approvata la regola tecnica⁵²¹ di prevenzione incendi per l'installazione e l'esercizio di contenitori-distributori, ad uso privato, per l'erogazione di carburante liquido di categoria C. Il decreto non riguarda gli impianti fissi di distribuzione carburanti per autotrazione, per i quali continuano ad applicarsi le specifiche disposizioni di prevenzione incendi.

Restano inoltre esentati dall'obbligo di adeguamento alla regola tecnica, i contenitori-distributori esistenti alla data di entrata in vigore del decreto in oggetto nei casi in cui:

- a) Siano in possesso di atti abilitativi riguardanti anche la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio, rilasciati dalle competenti autorità, così come previsto dall'articolo 38 del decreto-legge n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013;
- b) Siano in possesso del certificato di prevenzione incendi in corso di validità o sia stata presentata la segnalazione certificata di inizio attività, di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 151/2011;
- c) Siano stati pianificati, o siano in corso, lavori di installazione di contenitori-distributori sulla base di un progetto approvato dal competente Comando provinciale dei vigili del fuoco ai sensi degli articoli 3 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 151/2011.

Attraverso l'approvazione della nuova regola tecnica di prevenzione incendi per l'installazione e l'esercizio di contenitori-distributori, ad uso privato, per l'erogazione di carburante liquido di categoria C, il Legislatore ha voluto conseguire i seguenti obiettivi:

- Minimizzare le cause di fuoriuscita accidentale di carburante ed il rischio di incendio;
- Limitare, in caso di evento incidentale, danni alle persone;
- Limitare, in caso di evento incidentale, danni ad edifici e locali contigui all'impianto;
- Limitare, in caso di evento incidentale, danni all'ambiente;
- Consentire ai soccorritori di operare in condizioni di sicurezza.

La regola tecnica in parola è stata riportata nell'allegato 1 al decreto del 22 novembre 2017, ed è articolata in 9 punti:

⁵¹⁸ UNI EN 1364-5:2017 Prove di resistenza al fuoco per elementi non portanti - Parte 5: Griglie di ventilazione.

⁵¹⁹ ISO/TS 7240-29:2017 Fire detection and alarm systems – Part 29: Video fire detectors.

⁵²⁰ New ISO standard on video fire detectors will help save lives, ISO, 13 luglio 2017.

⁵²¹ Di cui allegato I del decreto del 22 novembre 2017.

termini, definizioni e tolleranze dimensionali; *capacità del contenitore-distributore e del deposito di distribuzione; accesso all'area; criteri di installazione e caratteristiche costruttive; distanze di sicurezza; altre misure di sicurezza; impianto elettrico e messa a terra; estintori; norme di esercizio.*

Con l'approvazione della regola tecnica, sono state abrogate le previgenti disposizioni riguardanti l'attività. Nello specifico, a norma dell'articolo 6 del decreto del 22 novembre 2017, sono stati abrogati:

- Il decreto del Ministro dell'Interno del 19 marzo 1990, recante *Norme per il rifornimento di carburanti, a mezzo di contenitori-distributori mobili, per macchine in uso presso aziende agricole, cave e cantieri;*
- Il decreto del Ministro dell'Interno del 12 settembre 2003, recante *Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per l'installazione e l'esercizio di depositi di gasolio per autotrazione ad uso privato, di capacità geometrica non superiore a 9 m³, in contenitori-distributori rimovibili per il rifornimento di automezzi destinati all'attività di autotrasporto;*
- L'art. 5, comma 4 del decreto del Ministro dell'Interno del 27 gennaio 2006, recante *Requisiti degli apparecchi, sistemi di protezione e dispositivi utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva, ai sensi della direttiva n. 94/9/CE, presenti nelle attività soggette ai controlli antincendio.*

I contenitori-distributori, ad uso privato, per l'erogazione di carburante liquido di categoria C, prodotti prima dell'entrata in vigore del decreto del Ministro dell'Interno del 22 novembre 2017, sono stati oggetto del decreto ministeriale del 10 maggio 2018⁵²².

Precisamente, con il decreto del Ministero dell'Interno del 10 maggio 2018 – pubblicato nella G.U. del 17 maggio 2018 n. 113 – è stata consentita, per un periodo non superiore di nove mesi a decorrere dal 18 maggio 2018, la commercializzazione e l'installazione dei contenitori-distributori di tipo approvato e conformi alle specifiche tecniche contenute nel decreto del Ministro dell'Interno del 19 marzo 1990 e nel decreto del Ministro dell'Interno del 12 settembre 2003. I contenitori-distributori oggetto del decreto sono, come premesso, quelli prodotti prima dell'entrata in vigore del decreto ministeriale del 22 novembre 2017.

Con il decreto del Ministero dell'Interno del 27 dicembre 2017, sono stati invece stabiliti i requisiti dei distributori degli impianti di benzina, attrezzati con sistemi di recupero vapori prodotti durante le operazioni di rifornimento, che prevedono il trasferimento dei vapori stessi in un impianto di deposito presente presso l'impianto di distribuzione di benzina. L'obiettivo del provvedimento è la prevenzione incendi nella realizzazione e gestione dei distributori e dei sistemi di recupero vapori in modo da:

- a) Minimizzare le cause di incendio ed esplosione;
- b) Limitare la produzione e la propagazione di un incendio all'interno degli impianti di distribuzione di benzina;
- c) Limitare la propagazione di un incendio ad edifici od aree limitrofe;
- d) Assicurare la possibilità che gli occupanti lascino le aree degli impianti di distribuzione di benzina indenni, o che gli stessi siano soccorsi in altro modo;
- e) Garantire la possibilità per le squadre di soccorso di operare in condizioni di sicurezza;
- ff) Garantire che i requisiti di installazione dei medesimi siano conformi alla direttiva 2014/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative agli apparecchi e sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva.

Le disposizioni tecniche sono state riportate nell'articolo 3 del decreto in esame, in cui è stato ribadito che i citati distributori e i sistemi di recupero vapori - ferma restando la conformità al d.lgs. n. 85/2016⁵²³ - devono essere realizzati secondo la regola dell'arte e nel rispetto delle specifiche disposizioni di prevenzione incendi. Devono, altresì - ferme restando le disposizioni previste dal d.lgs. n. 152/2006 - essere provvisti di marcatura CE, e della relativa dichiarazione di conformità, ai sensi del citato d.lgs. n. 85/2016. Tale marcatura CE attesta che il distributore è costruito in conformità all'analisi di rischio effettuata dal fabbricante, ai sensi delle direttive comunitarie e delle norme applicabili. È stato tuttavia precisato che, per le installazioni ricadenti nelle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi, di cui all'allegato I al DPR n. 151/2011, i distributori per l'erogazione di benzina, comprensivi dei sistemi di recupero dei vapori, si considerano costruiti in conformità al d.lgs. n. 85/2016 e alle altre disposizioni applicabili, se provvisti di marcatura CE di categoria 2, essendo la zona interna al distributore, di regola, classificata ai fini della sicurezza come zona 1.

⁵²² Decreto del Ministero dell'Interno del 10 maggio 2018 - Disposizioni transitorie in materia di prevenzione incendi per l'installazione e l'esercizio di contenitori-distributori, ad uso privato, per l'erogazione di carburante liquido di categoria C.

⁵²³ Decreto legislativo 19 maggio 2016, n. 85 - Attuazione della direttiva 2014/34/UE concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli stati membri relative agli apparecchi e sistemi di protezione destinati ad essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva.

L'utilizzo di una diversa categoria deve essere oggetto di un riferimento specifico nel documento di valutazione dei rischi, ai fini del controllo del Comando provinciale dei vigili del fuoco competente per territorio.

Il decreto del 27 dicembre 2017 reca anche disposizioni sui prodotti per uso antincendio, sancendo che, nel campo di applicazione del decreto, devono essere: identificati univocamente sotto la responsabilità del produttore, secondo le procedure applicabili; qualificati in relazione alle prestazioni richieste e all'uso previsto; accettati dal responsabile dell'attività, ovvero dal responsabile dell'esecuzione dei lavori mediante acquisizione e verifica della documentazione di identificazione e qualificazione. Il loro impiego è stato consentito se utilizzati conformemente all'uso previsto, se rispondenti alle prestazioni richieste dal decreto e se:

- a) Conformi alle disposizioni comunitarie applicabili;
- b) Conformi, qualora non ricadenti nel campo di applicazione di disposizioni comunitarie, alle apposite disposizioni nazionali applicabili;
- c) Qualora non contemplati nelle lettere a) e b), sono legittimamente commercializzati in uno degli Stati dell'Unione europea o in Turchia, in virtù di specifici accordi internazionali stipulati con l'Unione europea, ovvero legalmente fabbricati in uno degli Stati firmatari dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), parte contraente dell'accordo sullo spazio economico europeo (SEE), per l'impiego nelle stesse condizioni che permettono di garantire un livello di protezione, ai fini della sicurezza dall'incendio, equivalente a quello previsto nelle norme tecniche di cui al decreto in esame.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto del 27 dicembre 2017, non trova più applicazione l'art. 5, comma 1, del decreto del Ministro dell'Ambiente del 16 maggio 1996- così come sostituito dall'art. 4 del decreto del Ministro dell'Interno del 27 gennaio 2006 - ad eccezione della lettera c), limitatamente agli impianti di distribuzione di benzina. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto in parola, non si applica anche il punto 3 dell'allegato VIII, alla parte V, del d.lgs. n. 152/2006.

Invece, il decreto del Ministero dell'Interno del 20 aprile 2018 – pubblicato nella G. U. del 4 maggio 2018 n. 102 – ha disposto le integrazioni alla regola tecnica di prevenzione incendi per gli impianti di distribuzione stradale di G.P.L. per autotrazione, di cui all'Allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 24 ottobre 2003, n. 340.

Nello specifico, con l'art. 1 del provvedimento in commento, all'allegato A del D.P.R. n. 340/2003, sono state apportate le seguenti modifiche:

- Al titolo II, punto 15.3. (Operazioni di erogazione) dopo il comma 3 è stato aggiunto il comma 3-bis, a norma del quale: *“E' ammesso il rifornimento dei serbatoi inamovibili di GPL conformi insieme ai relativi accessori al regolamento UNECE 67, installati per l'alimentazione dei sistemi diversi dalla propulsione dei veicoli conformi al regolamento UNECE 122. E', altresì, ammesso il rifornimento dei serbatoi inamovibili di GPL conformi insieme ai relativi accessori al regolamento UNECE 67 installati per l'alimentazione dei sistemi diversi dalla propulsione dei veicoli immessi in circolazione prima dell'entrata in vigore obbligatoria del regolamento UNECE 122. Prima dell'effettuazione del rifornimento, il personale addetto agli impianti di distribuzione stradale di gas di petrolio liquefatto per autotrazione verifica l'ammissibilità del rifornimento dei serbatoi inamovibili di GPL di cui sopra sulla base delle indicazioni contenute nella carta di circolazione del veicolo.”;*
- Al titolo IV, punto 18 (Generalità) al comma 2, dopo le parole “dell'utente”, sono state aggiunte le seguenti: *“Per il rifornimento dei serbatoi inamovibili di GPL di cui al punto 15.3, comma 3-bis, il personale addetto deve verificare che il veicolo sia in possesso dei requisiti richiesti per il rifornimento, indicati al citato punto 15.3, comma 3-bis”;*
- Al titolo IV, punto 18 (Generalità) al comma 3, dopo le parole “non presidiati” sono state aggiunte le seguenti: *“ad esclusione dei serbatoi di cui al punto 15.3, comma 3-bis”.*

È opportuno evidenziare come, in tema di carburanti altamente incendiabili e normativa prevenzionistica, con la c.d. legge di delegazione europea 2016-2017⁵²⁴, il Governo è stato delegato ad attuare, entro 12 mesi, uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/426 sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi.

Mentre, con il decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 maggio 2017, sono stati istituiti dei corsi antincendio di base e antincendio avanzato per il personale marittimo, inclusa l'organizzazione antincendio a bordo delle navi petroliere, chimichiere e gasiere (cfr. § 7, capitolo XIII).

Inoltre, con il decreto del 18 maggio 2018, pubblicato nella G.U. 6 giugno 2018 n. 129, è stata approvata la nuova Re-

⁵²⁴ Legge del 25 ottobre 2017 n. 163 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea 2016-2017.

gola tecnica sulle caratteristiche chimico-fisiche e sulla presenza di altri componenti nel gas combustibile, di cui all'Allegato A dello stesso decreto.

Nel decreto in parola, con specifico riferimento alla materia di SSL all'art. 2 (Sicurezza dell'impiego del gas combustibile), è stato altresì disposto che, nel caso di clienti finali direttamente allacciati alla rete di trasporto di gas naturale che facciano, anche solo in parte, uso domestico o similare del gas, anche se combinato con usi tecnologici, l'onere di garantire tale uso del gas in condizioni di sicurezza per i lavoratori interessati, ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, è del datore di lavoro, che può, a tal fine, avvalersi del supporto dell'impresa di trasporto, la quale odorizzerà tutto il gas riconsegnato, operando secondo le soluzioni tecniche e le condizioni giuridiche da essa individuate. Il cliente finale resta libero di non accettare le soluzioni e le condizioni proposte; in tal caso, garantirà l'uso del gas in condizioni di sicurezza secondo le prescrizioni del decreto in commento.

Infine, con la nota del 21 giugno 2017 n. 8482, il Ministero dell'Interno, dipartimento dei vigili del fuoco, ha fornito delle indicazioni procedurali inerenti alla realizzazione di impianti di odorizzazione del gas naturale presso gli impianti di ricezione, prima riduzione e misura in cabina di proprietà dei clienti finali.

La nota in oggetto è stata redatta e resa nota a seguito della presentazione, da parte della Società SNAM Rete Gas, di una relazione tecnica relativa alla valutazione del rischio di incendio aggiuntivo per un impianto di ricezione, prima riduzione e misura di gas naturale in cabina (impianto REMI - attività ricompresa al punto 2 dell'Allegato I al del D.P.R. 151/11) a seguito della realizzazione, nell'ambito dello stesso, di un impianto di odorizzazione.

Precisamente, nella nota in parola, il dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile ha puntualizzato che la realizzazione di un impianto di odorizzazione di gas naturale, presso un impianto REMI in cabina, possa essere considerata una modifica che non comporta aggravio delle preesistenti condizioni di sicurezza, e soggetta agli adempimenti di cui all'art.4, comma 7, del D.M. 7 agosto 2012, purché siano verificate tutte le condizioni e prescrizioni riportate nell'allegato tecnico della nota in esame. Vale a dire, a condizione che: la realizzazione dell'impianto di odorizzazione, inclusi i serbatoi, sia effettuata secondo la regola dell'arte e la normativa vigente in materia; sia aggiornato il sistema di gestione delle emergenze nonché il piano di gestione delle ispezioni e manutenzioni; il quantitativo della sostanza odorizzante non sia superiore a 1 m3. Nell'allegato tecnico della nota n. 8482 sono stati puntualmente definiti gli impianti REMI, gli impianti di odorizzazione. È stata altresì ricapitolata la normativa vigente in materia.

5. Normativa, regole tecniche e linee guida per la prevenzione incendi in vari settori di attività

Sulla scia delle regole tecniche di prevenzione incendi approvate nel 2016⁵²⁵, è stato emanato il decreto del 7 agosto 2017⁵²⁶, con cui sono state approvate le norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139 (cfr. § 3, capitolo VI).

Così come le altre regole tecniche, anche questa normativa sarà facoltativa e alternativa alle disposizioni del decreto del Ministro dell'interno del 26 agosto 1992.

Pertanto, le norme tecniche in parola si possono applicare alle attività scolastiche in alternativa alle specifiche disposizioni di prevenzione incendi, di cui al decreto del 1992, che rimane in vigore, ma il professionista, nel delineare una strategia antincendio disegnata sulla specifica realtà nella quale si trova ad operare, può adesso scegliere, a parità di sicurezza, tra le nuove regole tecniche e la normativa del 1992.

Indicazioni programmatiche per l'adeguamento antincendio per locali adibiti a scuole di qualsiasi tipo, ordine e grado, nonché agli edifici e ai locali adibiti ad asili nido, sono state invece fornite dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con il decreto del 21 marzo 2018.

Infatti, il 31 dicembre 2017 è scaduto il termine di adeguamento alla normativa antincendio, più volte prorogato, degli edifici e dei locali adibiti a scuole di qualsiasi tipo, ordine e grado; nonché il termine di adeguamento degli edifici e locali adibiti ad asili nido, relativamente alle prescrizioni indicate all'art. 6, comma 1, lettera a), del decreto del Ministro dell'Interno 16 luglio 2014;

Nello specifico, nel decreto in commento è stato precisato che le attività di adeguamento degli edifici e dei locali adibiti

⁵²⁵ Norme tecniche di prevenzione incendi per le attività di ufficio (D.M. 8 giugno 2016); norme tecniche di prevenzione incendi per le attività ricettive turistico – alberghiere (D.M. 9 agosto 2016); norme tecniche di prevenzione incendi per le attività di autorimessa (D.M. 21 febbraio 2017).

⁵²⁶ Decreto 7 agosto 2017 - Approvazione di norme tecniche di prevenzione incendi per le attività scolastiche, ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

a scuole di qualsiasi tipo, ordine e grado potranno essere realizzate, con riferimento al decreto del 26 agosto 1992⁵²⁷, secondo tre livelli di priorità programmatica:

- Livello di priorità a): disposizioni di cui ai punti 7.1 (impianto elettrico di sicurezza), limitatamente al secondo comma, lettere a) e b) (rispettivamente: illuminazione di sicurezza, compresa quella indicante i passaggi, le uscite ed i percorsi delle vie di esodo che garantisca un livello di illuminazione non inferiore a 5 lux; impianto di diffusione sonora e/o impianto di allarme.); 8 (sistemi di allarme); 9.2 (estintori.); 10 (segnaletica di sicurezza); 12 (norme di esercizio);
- Livello di priorità b): disposizioni di cui ai punti 6.1 (spazi per esercitazioni); 6.2 (spazi per depositi); 6.4 (spazi per l'informazione e le attività parascolastiche); 6.6 (spazi per servizi logistici), limitatamente al punto 6.6.1 (mense); 9.3 (impianti fissi di rilevazione e/o di estinzione degli incendi);
- Livello di priorità c): restanti disposizioni del citato decreto ministeriale.

Nel decreto in oggetto, è stato precisato che le citate attività di adeguamento potranno essere effettuate, in alternativa, con l'osservanza delle norme tecniche di cui al decreto del Ministro dell'Interno del 3 agosto 2015 così come integrato dal decreto del Ministro dell'Interno del 7 agosto 2017.

Con riferimento, invece, alle attività di adeguamento degli edifici e dei locali adibiti ad asili nido, nel decreto è stato previsto che potranno essere realizzate secondo le indicazioni, attuative dell'articolo 6, lettera a), che fissano i seguenti livelli di priorità programmatica:

- Livello di priorità a): disposizioni di cui al punto 13.5, limitatamente ai punti 6.3, limitatamente al comma 1, lettere a) e b), 6.4, 7.2, 9, limitatamente all'allarme acustico, 10, 11, 12 del decreto del Ministro dell'Interno 16 luglio 2014;
- Livello di priorità b): disposizioni di cui ai punti 13.5, limitatamente ai punti 6.1, 6.2, 6.3 limitatamente al comma 1, lettera c) del decreto del Ministro dell'Interno 16 luglio 2014;
- Livello di priorità c): restanti disposizioni di cui all'art. 6, lettera a) del citato decreto.

Per quanto concerne la sicurezza sul lavoro, nel provvedimento sono state richiamate le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008.

Collegata al tema della prevenzione incendi in ambito scolastico è la **circolare del 23 marzo 2018**, per mezzo della quale il Ministero dei Trasporti e il Ministero dell'Interno hanno risposto ai numerosi quesiti sulla tematica della dotazione di estintori portatili su autobus e scuolabus.

In primis, nella circolare in parola è stata ricostruita tutta la normativa di riferimento, partendo dal decreto ministeriale del 18 aprile 1977, a norma del quale gli autobus, gli scuolabus e tutti gli altri complessi di autoveicoli per trasporto di persone in numero superiore a 9 oltre il conducente, durante la circolazione, devono essere dotati di estintori portatili approvati e riconosciuti idonei all'impiego in locali chiusi dal Ministero dell'Interno.

Il decreto del 18 aprile 1977 ha chiarito che, in funzione dei posti disponibili, l'obbligo di dotare i citati veicoli di diverse tipologie di estintori prevede:

- Per gli autobus con meno di 30 posti, almeno un estintore a schiuma da 5 kg, oppure uno a neve carbonica da 2 kg;
- Per gli autobus con più di 30 posti almeno un estintore a schiuma da 5 Kg oppure due a neve carbonica da 2 kg.

Inoltre, quando sono presenti a bordo due estintori, vanno collocati in posti diversi e lontani tra loro, uno vicino al conducente e l'altro nella parte posteriore del veicolo. Tutti gli estintori devono essere alloggiati in adeguate nicchie, o in opportune sedi, in modo che non si muovano durante la marcia, e devono essere costantemente mantenuti in perfetta efficienza.

Nella circolare in esame, è stato evidenziato che, a norma del decreto del 1977, gli estintori possono essere sostituiti da tipologie di estintori di efficienza equivalente, tuttavia il citato decreto non ha fornito una tabella di comparazione relativamente a tale equivalenza. Pertanto nella circolare è stato precisato che:

Gli estintori a schiuma da 5 litri possono essere considerati equivalenti ad estintori a base d'acqua (in cui sono compresi anche gli estintori a schiuma) omologati, con carica nominale non inferiore a 6 litri;

Gli estintori a neve carbonica da 2 kg possono essere considerati equivalenti ad estintori ad anidride carbonica (CO₂), omologati, con carica nominale non inferiore a 2 kg.

È stato altresì precisato che, in funzione dell'impiego particolare sui veicoli a cui sono destinati, è in ogni caso preferibile optare per l'utilizzo di estintori a base d'acqua piuttosto che a neve carbonica o ad anidride carbonica, per la relativa facilità d'impiego e la minore pericolosità, in caso di esposizione dell'estintore ad alte temperature, che caratterizza i primi rispetto ai secondi.

In merito all'utilizzo degli estintori a polvere, nella circolare del 23 marzo 2018 è stato evidenziato che la prassi e il mercato hanno ritenuto che tali tipi di estintori potessero essere sostituiti da estintori a polvere di pari capacità estin-

⁵²⁷ Decreto del Ministero dell'Interno del 26 agosto 1992 - Prevenzione incendi per l'edilizia scolastica.

guente. Tuttavia, è stato rilevato come la Direzione Centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica del Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, chiamata a esprimersi in merito, ha precisato che, per stabilire l'efficienza equivalente di un estintore, non devono essere considerate solo le caratteristiche di spegnimento rispetto alle classi di fuoco considerate, ma anche le caratteristiche del getto estinguente durante la scarica e gli effetti che l'azionamento dell'estintore potrebbe comportare sugli occupanti.

Alla luce di ciò, nella circolare in oggetto, è stato chiarito che nel caso degli estintori a polvere, pur escludendo rischi di tossicità, il loro utilizzo in contesti ristretti, ma in cui possano essere potenzialmente presenti un gran numero di persone (quale quello che caratterizza l'abitacolo di un autobus), possa produrre effetti di irritazione degli occhi e delle mucose, soprattutto su persone anziane o su bambini. Dunque, devono non ritenersi idonei gli estintori a polvere, ed è necessario prevedere la graduale sostituzione sugli autobus e scuolabus in circolazione degli estintori a polvere con quelli a base d'acqua (compresi quelli a schiuma) o a neve carbonica.

Precisamente, nella circolare è stato previsto che la sostituzione degli estintori a polvere debba essere effettuata secondo le seguenti modalità:

- I veicoli nuovi, immatricolati per la prima volta a far data dal 16 aprile 2018, dovranno essere dotati, in ogni caso, di estintori a base d'acqua (compresi quelli a schiuma), secondo le prescrizioni riportate nel punto 1 della circolare in commento;
- I veicoli immatricolati in precedenza, invece, dovranno essere dotati dei predetti dispositivi antincendio, sostituendo quelli a polvere eventualmente presenti, in occasione della prima scadenza della revisione del dispositivo che imponga la sostituzione dell'agente estinguente presente a bordo e comunque entro 3 anni dalla data della Circolare in esame, quindi entro il 23 marzo 2021.

Infine, con il provvedimento in oggetto, è stato disposto che, per tutelare la salute dei passeggeri, il personale di bordo dei veicoli ancora dotati di estintori a polvere dovrà in ogni caso essere reso edotto che tali dispositivi devono essere utilizzati solo dopo aver fatto scendere tutti i passeggeri.

Con specifico riferimento, invece, alla prevenzione incendi nelle attività ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto - che sono state oggetto delle regole tecniche approvate con il decreto ministeriale del 9 agosto 2016 – con la legge n. 205 del 27 dicembre 2017⁵²⁸ è stata disposta una proroga per l'adeguamento alle disposizioni in materia. Nello specifico, è stato disposto⁵²⁹ che le attività ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro dell'interno 9 aprile 1994, ed in possesso dei requisiti per l'ammissione al piano straordinario di adeguamento antincendio⁵³⁰, devono completare l'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi entro il 30 giugno 2019, previa presentazione, al Comando provinciale dei Vigili del fuoco entro il 1° dicembre 2018 della SCIA parziale, attestante il rispetto di almeno quattro delle seguenti prescrizioni, come disciplinate dalle citate regole tecniche:

- Resistenza al fuoco delle strutture;
- Reazione al fuoco dei materiali;
- Compartimentazioni;
- Corridoi;
- Scale;
- Ascensori e montacarichi;
- Impianti idrici antincendio;
- Vie d'uscita ad uso esclusivo, con esclusione dei punti ove è prevista la reazione al fuoco dei materiali;
- • Vie d'uscita ad uso promiscuo, con esclusione dei punti ove è prevista la reazione al fuoco dei materiali;

Locali adibiti a deposito.

Il tema della prevenzione incendi, nell'ultimo anno, è stato altresì oggetto di attenzione del Legislatore regionale e della prassi.

Rispettivamente, con il decreto del Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano del 27 febbraio 2017 n. 5 sono state apportate delle modifiche al regolamento sulla prevenzione incendi e sull'installazione e conduzione degli impianti termici, di cui al decreto del Presidente della Giunta provinciale del 23 giugno 1993, n. 20.

Nel dettaglio, da un punto di vista terminologico, nel testo italiano del decreto n. 20/1993, le parole "impianto di ri-

⁵²⁸ Legge del 27 dicembre 2017 n. 205 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

⁵²⁹ Alla lettera i), comma 1122, dell'articolo 1 della legge n. 205 del 27 dicembre 2017.

⁵³⁰ Approvato con il decreto del Ministro dell'Interno 16 marzo 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 76 del 30 marzo 2012.

scaldamento” e “impianti di riscaldamento” sono state sostituite rispettivamente dalle parole “impianto termico” e “impianti termici”.

È stato altresì sostituito l'articolo 7 del decreto n. 20/1993, a norma del quale, adesso, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici sono affidati al proprietario, o in sua vece ad un terzo responsabile. La manutenzione ordinaria degli impianti termici - di cui al comma 1, lettera b) - deve essere effettuata con le seguenti periodicità, indipendentemente dalla tipologia di combustibile:

- per generatori con potenza nominale < 35 kW, periodicità dettata dal costruttore della caldaia o, in assenza di altre indicazioni, periodicità dettata dall'installatore;
- per generatori con potenza nominale ≥ 35 kW, periodicità dettata dal costruttore della caldaia e comunque almeno una volta all'anno.

Nel provvedimento è stato precisato che, a partire da una potenzialità nominale dell'impianto pari a 10 kW, il proprietario ha l'obbligo di detenere e custodire presso l'impianto il libretto d'impianto. Del libretto di impianto devono essere compilate solamente le schede pertinenti all'impianto considerato. Le schede del libretto non strettamente pertinenti all'impianto considerato, devono essere invece compilate solo nel caso in cui si debba ottemperare ad eventuali altri obblighi di legge. La regolare tenuta del libretto di impianto, e il rispetto degli obblighi in esso contenuti, sostituiscono il rinnovo periodico dell'autorizzazione all'esercizio.

Il libretto di impianto deve essere sempre tenuto a disposizione dei funzionari dell'ufficio provinciale competente in materia, che possono effettuare ispezioni a campione in qualunque momento sugli impianti esistenti.

Il Libretto di impianto e le istruzioni per la sua compilazione sono illustrati nell'allegato D2 del provvedimento in commento, che deve essere inserito dopo l'allegato A-D al decreto n. 20/1993.

Sul versante della prassi amministrativa, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Ministero dell'Interno, con la nota n. 8805 del 26 giugno 2017 – a seguito di una specifica richiesta da parte di uno studio di ingegneria, incaricato di redigere un progetto in deroga per un esercizio di minuta vendita di sostanze esplosive - ha fornito chiarimenti in merito alle procedure da seguire.

Precisamente, nella nota in parola è stato rappresentato che, qualora l'oggetto della deroga interessi aspetti disciplinati dal regolamento per l'esecuzione del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, la deroga può essere concessa dal Prefetto a seguito dell'espressione del parere favorevole della Commissione tecnica territoriale in materia di sostanze esplosive. In tal caso, espletata tale procedura, ai fini della prevenzione incendi, il titolare dell'attività deve attivare i procedimenti di cui agli artt. 3 e 4 del D.P.R. n. 151/2011. Qualora, invece, la deroga venga richiesta nell'impossibilità di osservare integralmente una regola tecnica di prevenzione incendi - quale, ad esempio, quella relativa ad eventuali attività commerciali contigue alla minuta vendita - è necessario attivare il procedimento di cui all'art. 7 del citato decreto, fatti salvi gli altri adempimenti in capo al titolare dell'attività.

Con la nota n. 16177 del 30 novembre, il Dipartimento Dei Vigili Del Fuoco del Ministero dell'Interno ha invece chiarito che il decreto del 7 giugno 2016⁵³¹ non ha previsto alcuna proroga dei termini per il completamento degli obblighi di aggiornamento per i tecnici abilitati già iscritti negli elenchi dei professionisti antincendio al 27 agosto 2011, data di entrata in vigore del decreto 5 agosto 2011. È stato infatti precisato che il citato decreto 7 giugno 2016 - emanato esclusivamente al fine di meglio precisare la cadenza temporale dei corsi o seminari di aggiornamento in materia di prevenzione incendi, che i professionisti devono svolgere per il mantenimento dell'iscrizione negli elenchi del Ministero - prevede, all'art. 1, la completa sostituzione del comma 1 dell'art. 7 del decreto del 5 agosto 2011.

Ulteriori chiarimenti ed indicazioni operative in materia di prevenzioni incendi sono pervenuti con la circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) n. 1 del 11 gennaio 2018.

Nello specifico, con la citata circolare, l'INL ha fornito indicazioni operative sulla corretta applicazione dell'articolo 34, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, relativo allo svolgimento diretto, da parte del datore di lavoro, dei compiti di primo soccorso, prevenzione incendi e di evacuazione. In merito, è stato *in primis* ricordato che l'art. 20, comma 1, lettera g) del d.lgs. n. 151/2015 (attuativo del *Jobs Act*) ha modificato l'art. 34 del d.lgs. n. 81/2008, ed, in particolare, ha abrogato il comma 1-bis (introdotto dal d.lgs. n. 106/2009), che consentiva lo svolgimento diretto dei compiti di primo soccorso, nonché di prevenzione incendi e di evacuazione, da parte del datore di lavoro, solo nelle imprese o unità produttive fino a cinque lavoratori, fermo restando l'obbligo (comma 2-bis) di partecipare ai corsi di formazione previsti per addetti antincendio e per addetti al primo soccorso (articoli 45 e 46). Conseguentemente, è stata riconosciuta, anche nelle piccole imprese con più di cinque lavoratori, la possibilità, al datore di lavoro in possesso della formazione prevista per gli addetti antincendio e per addetti al primo soccorso, di svolgere tali funzioni.

⁵³¹ Decreto 7 giugno 2016 - Modifiche al decreto 5 agosto 2011 recante procedure e requisiti per l'autorizzazione e l'iscrizione dei professionisti negli elenchi del Ministero dell'interno di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

Nella circolare è stato tuttavia precisato che tale facoltà concessa al datore di lavoro (con l'esclusione delle realtà aziendali considerate comunque a rischio - art. 31, co. 6) non significa che lo stesso nello svolgere tali compiti sia esonerato dal rispettare gli specifici obblighi previsti in capo al datore di lavoro dall'articolo 18 del d.lgs. n. 81/2008. È stato inoltre rilevato che il datore di lavoro non deve operare in totale autonomia nello svolgimento dei compiti in oggetto; lo stesso, infatti, si deve avvalere dei lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure anzidette, che vanno designati in numero adeguato e sufficiente nel rispetto di quanto previsto nell'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

La prevenzione incendi di alcuni settori di attività è stata altresì oggetto di linee guida. In tal senso, il Ministero dell'Interno – Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, Direzione Centrale per la Prevenzione e la Sicurezza – con la nota n.12622 del 26 settembre 2017, ha reso note le *Linee guida di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle attività di frantoio oleario – oleificio*.

Come precisato nella stessa nota, le suddette linee guida non rappresentano una regola tecnica di prevenzione incendi, pertanto non hanno carattere di cogenza, ma costituiscono un utile indirizzo per i titolari delle attività e per i progettisti del settore, che potranno fare riferimento ai contenuti delle stesse per l'individuazione delle misure di prevenzione e protezione antincendio.

Il documento è il frutto della collaborazione tra Associazioni di categoria (F.O.O.I. - Filiera Olivicola Olearia Italiana) ed Uffici della Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica, e mette in comune, tra tutti gli attori della prevenzione incendi (titolari delle attività, tecnici antincendio, Comandi locali dei VVF), le *best-practices* da adottare per la messa a norma dei depositi di olio di oliva. Nella nota è stato infatti precisato che le linee guida in parola rappresentano, per ogni fase del processo produttivo dei soli oli di oliva vergini ottenuti dal mero procedimento meccanico, un mezzo per individuare un insieme di misure di prevenzione e di protezione, passiva ed attiva, finalizzate al contrasto del rischio di incendio nell'ambito della progettazione, costruzione ed esercizio delle attività di frantoio oleario-oleificio con deposito di olio d'oliva vergine.

Sempre in tema di prevenzione incendi sul sito dei Vigili del Fuoco è stato pubblicato, a settembre 2017, il volume *Gli incendi di natura elettrica*, realizzato a cura del **Nucleo Investigativo Antincendi** di Roma (NIA).

La pubblicazione è stata elaborata al fine di fornire elementi utili per l'interpretazione dei segni di danno termico prodotti da incendi "Di natura elettrica", attraverso cui poter risalire all'individuazione della zona d'origine dell'evento, nonché alla determinazione della causa mediante una rigorosa indagine condotta con metodo scientifico.

Infine, in merito al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è doveroso evidenziare che, nella G.U. del 23 giugno 2017 n. 144, è stato pubblicato il d.lgs. n. 97 del 29 maggio 2017, recante modifiche al d.lgs. 139/2006, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale VV.F., nonché al d.lgs. n. 217/2005, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale VV.F.

Nel provvedimento ci sono svariati richiami alle disposizioni del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro. In tal senso, all'articolo 3 del d.lgs. n. 97/2017, è stato disposto che il Corpo nazionale VV.F. debba esercitare la vigilanza ispettiva sull'applicazione della normativa di prevenzione incendi in relazione alle attività, costruzioni, impianti, apparecchiature e prodotti ad essa assoggettati nonché nei luoghi di lavoro ai sensi del d.lgs. n. 81/2008.

Anche all'articolo 5 - che ha sancito l'introduzione del Capo IV-bis del d.lgs. n. 139/2016 - è stata richiamata la normativa prevenzionistica, prevedendo che il Corpo nazionale debba assicurare le attività formative anche in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e, in particolare, nei riguardi: dei responsabili e degli addetti ai servizi di prevenzione e protezione di cui all'articolo 32, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008; del personale addetto ai servizi di sicurezza nei luoghi di lavoro di cui all'articolo 43, comma 1, lettera b); dei lavoratori addetti ai sistemi di accesso e posizionamento mediante funi di cui all'articolo 116, comma 4, del medesimo d.lgs.; e del datore di lavoro che non abbia provveduto ad indicare i responsabili e gli addetti ai servizi.

Infine, all'articolo 7 è stata riconosciuta al Corpo nazionale VV.F. anche la possibilità di effettuare direttamente le verifiche periodiche di cui all'articolo 71, comma 11, del d.lgs. n. 81/2008, nonché la formazione e l'abilitazione del personale del Corpo stesso all'utilizzo dei mezzi, dei materiali e delle attrezzature, ivi comprese quelle di cui all'articolo 73, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.

CAPITOLO XIII

IL LAVORO MARITTIMO

SOMMARIO: - 1. Premessa; - 2. Le principali novità sulle convenzioni internazionali sul lavoro marittimo: la ratifica europea della Convenzione HNS del 2010 e l'entrata in vigore della Convenzione OIL n. 185 a seguito della revisione. -3. Le nuove previsioni europee sulla sicurezza per le navi da passeggeri. - 4. Le altre novità normative: qualifiche professionali, sistema di garanzia finanziaria ed equipaggiamento marittimo. - 5. Il warning sulla salute mentale dei marittimi. 6. Recepimento della normativa comunitaria del settore marittimo; - 7. Formazione e addestramento del personale marittimo.

1. Premessa

Con le decisioni (UE) 2017/769 e 2017/770, l'Unione europea ha adottato e ratificato, attraverso i propri Stati membri, il Protocollo del 2010 della Convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (Convenzione HNS). Le previsioni sono volte a garantire un risarcimento adeguato, tempestivo ed efficace delle persone vittime di danni causati da uno sversamento di sostanze pericolose e nocive trasportate in mare, colmando una rilevante lacuna nel diritto internazionale riguardo la responsabilità nel trasporto marittimo.

Inoltre, sul piano internazionale, l'8 giugno 2017 sono entrate in vigore le modifiche apportate alla Convenzione ILO n. 185 sui documenti d'identità dei marittimi del 2003, riguardo l'emissione del nuovo documento d'identità dei marittimi.

Tornando sul versante europeo, particolare fermento normativo ha caratterizzato la materia della sicurezza delle navi da passeggeri: il 15 novembre 2017 sono state infatti approvate tre direttive concernenti la sicurezza delle navi da passeggeri: la direttiva (UE) 2017/2108, la direttiva (UE) 2017/2109, la direttiva (UE) 2017/2110. La prima ha modificato la direttiva 2009/45/CE, relativa alle disposizioni e alle norme di sicurezza per le navi da passeggeri, la seconda è relativa alla raccolta e alla gestione delle informazioni esatte e tempestive sul numero o l'identità delle persone a bordo di una nave, modificando le direttive 98/41/CE e 2010/65/UE. La terza ha, infine, aggiornato la normativa relativa al sistema di ispezioni obbligatorie, modificando la direttiva 2009/16/CE e abrogando la direttiva 1999/35/CE.

Per di più, il Legislatore europeo ha disciplinato il riconoscimento delle qualifiche professionali nel settore della navigazione interna con la nuova direttiva (UE) 2017/2397, stabilendo i requisiti minimi di formazione e certificazione per i conduttori di nave e i timonieri, il tempo di navigazione, che deve essere verificato mediante iscrizioni convalidate nel libretto di navigazione, l'idoneità medica e i requisiti essenziali di competenza.

La direttiva (UE) 2018/131 del 23 gennaio 2018 ha invece attuato l'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF), in relazione al sistema di garanzia finanziaria. L'accordo conforma l'ordinamento europeo alla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 (CLM), così come modificata dalla Conferenza internazionale del lavoro dell'11 giugno 2014.

Ulteriori interventi legislativi hanno riguardato le etichette elettroniche per l'equipaggiamento marittimo: il regolamento delegato (UE) 2018/414 ha identificato gli elementi di equipaggiamento marittimo ai quali può essere applicata l'etichetta elettronica, mentre il regolamento di esecuzione (UE) 2018/608 è relativo ai criteri tecnici riferiti a tali etichette elettroniche.

Infine, il regolamento di esecuzione (UE) 2018/773 ha stabilito che i requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza e le norme di prova previste negli strumenti internazionali, di cui alla direttiva 2014/90/UE, si applicano a ciascun elemento dell'equipaggiamento marittimo.

A riprova della necessità di migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei marittimi, un'indagine della *Cardiff University* ha evidenziato l'aumento dei disturbi psichiatrici ed alimentari nei lavoratori marittimi, suggerendo una serie di raccomandazioni per garantire qualità del sonno e del cibo e una organizzazione del lavoro in grado di ridurre la fatica dei lavoratori.

Con specifico riferimento all'ambito nazionale, nell'ultimo anno, vari sono stati gli interventi normativi in materia prevenzionistica del settore marittimo, sia sul fronte dell'attuazione della normativa comunitaria, sia in materia di formazione e addestramento del personale marittimo.

Nel dettaglio, in merito all'attuazione della normativa comunitaria, con la **legge del 25 ottobre 2017 n. 163**⁵³² (c.d. legge di delegazione europea 2017) il Governo è stato delegato a recepire alcune direttive europee e ad attuare altri atti dell'Unione europea, tra cui la direttiva (UE) 2015/1794, per quanto riguarda i marittimi, e la direttiva (UE) 2016/844, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, a cui è stata data attuazione con il **d.lgs. n. 25/2008**⁵³³. Invece, con la **legge del 20 novembre 2017 n. 167**⁵³⁴ (c.d. legge europea 2017), è stata prevista una modifica in materia di norme sanitarie per la gente di mare.

In tema di direttive, il Legislatore ha altresì dato attuazione, con il **DPR del 20 dicembre 2017 n. 239**, alla direttiva 2014/90/UE del 23 luglio 2014 sull'equipaggiamento marittimo.

Sempre in materia di equipaggiamenti marittimi, con la **circolare del Ministero dello Sviluppo Economico n. 2 del 15 maggio 2017**, sono state fornite indicazioni applicative in merito alle novità contenute nel Regolamento di esecuzione della Commissione europea 2017/306 del 6 febbraio 2017.

Invece, con la **circolare 21 maggio 2018 n. 141**, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha fornito chiarimenti sui requisiti da rispettare per installazione a bordo degli apparati radiotelefonici per comunicazioni in ambienti ad atmosfera esplosiva, apparati per squadre antincendio a bordo di navi e apparati per comunicazioni durante operazioni di bunkeraggio.

Per altro verso, il lavoro marittimo è stato oggetto di vari interventi normativi in materia di formazione e addestramento del personale, in attuazione a quanto disposto dal d.lgs. del 12 maggio 2015 n. 71, a norma del quale i programmi e le modalità di svolgimento dei corsi della "gente di mare" devono essere disciplinati, in conformità con requisiti e le opzioni previste dalla Convenzione STCW, da appositi decreti ministeriali. In questo contesto, sono stati emanati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: il **decreto del 2 maggio 2017**, con il quale è stato istituito il corso di sopravvivenza e salvataggio per il personale marittimo; il **decreto del 2 maggio 2017**, che ha istituito i corsi antincendio di base e antincendio avanzato per il personale marittimo, inclusa l'organizzazione antincendio a bordo delle navi petroliere, chimichiere e gasiere; il **decreto n. 875 del 16 novembre 2017**, con il quale è stato istituito il corso di formazione e addestramento per il personale marittimo in servizio su navi soggette al Codice IGF; il **decreto direttoriale del 28 giugno 2017**, recante disposizioni per il riconoscimento dei diplomi di secondo ciclo rilasciati dagli Istituti tecnici ad indirizzo trasporti e logistica opzioni conduzione del mezzo navale e conduzione apparati e impianti marittimi, per accedere alle figure di allievo ufficiale; il **decreto dell'11 luglio 2017**, con il quale è stata disciplinata la prova per il rilascio della dispensa al lavoratore marittimo per lo svolgimento di una determinata funzione, in caso di straordinaria necessità; il **decreto del 4 maggio 2017**, recante l'aggiornamento dei programmi del corso di formazione per il conseguimento delle competenze di livello direttivo per gli ufficiali di coperta e di macchina, di cui al decreto 4 dicembre 2013; il **decreto del 7 febbraio 2018**⁵³⁵, che ha ulteriormente aggiornato i programmi del corso di formazione per il conseguimento delle competenze di livello direttivo per gli ufficiali di coperta e di macchina, di cui al decreto 4 dicembre 2013, sostituendo gli allegati A e B del citato decreto del 4 maggio 2017 con dei nuovi allegati; e il **decreto del 5 giugno 2018**⁵³⁶ con il quale è stato istituito il corso di formazione e di addestramento di base ed avanzato per gli ufficiali di navigazione in servizio su navi che operano in acque polari e soggette al relativo codice (*Polar Code*).

È opportuno rilevare che, oltre ai citati interventi normativi in materia di formazione e addestramento del personale marittimo, l'interesse per la sicurezza e la salute degli operatori del settore ha portato anche ad interventi normativi nazionali e in ambito regionale, nonché alla pubblicazione di una circolare e di un documento dell'INAIL. Il riferimento è al **decreto ministeriale del 27 aprile 2018**⁵³⁷; alla **deliberazione n. 432 del 2 maggio 2017** della Giunta della Regione Marche; alla **circolare INAIL n. 6 del 18 gennaio 2018**⁵³⁸ e al documento edito INAIL *Uso eccezionale di attrezzature di sollevamento materiali. Modalità operative per l'accesso degli operatori alla stiva delle navi*.

⁵³² Legge del 25 ottobre 2017 n. 163 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea 2016-2017. Pubblicata sulla G.U. n. 259 del 6 novembre 2017.

⁵³³ D.lgs. del 16 febbraio 2018, n. 25 - Attuazione della direttiva (UE) 2016/844 della Commissione, del 27 maggio 2016, che modifica la direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri. Pubblicato nella G.U. n.73 del 28 marzo 2018.

⁵³⁴ Legge 20 novembre 2017 n. 167 - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge europea 2017. Pubblicata sulla G.U. n. 277 del 27 novembre 2017.

⁵³⁵ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 febbraio 2018 - Revisione all. A e B dec. 4.5.2017 Aggiornamento dei programmi del corso di formazione per il conseguimento delle competenze di livello direttivo per gli ufficiali di coperta e di macchina di cui al dd 4.12.2013.

⁵³⁶ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 5 giugno 2018 - Istituzione del corso di formazione e addestramento per il personale marittimo in servizio su navi soggette al Polar Code.

⁵³⁷ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 27 aprile 2018 - Individuazione delle attività lavorative a bordo delle navi o delle unità, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 27 luglio 1999 n. 271, alle quali è vietato adibire i minori di anni diciotto.

⁵³⁸ Circolare INAIL n. 6 del 18 gennaio 2018 - Sgravi contributivi alle imprese che esercitano la pesca costiera e la pesca nelle acque interne e lagunari. Sospensione dell'applicazione.

Tuttavia, nonostante la citata produzione normativa, restano ancora in attesa di emanazione i decreti, richiamati nell'articolo 3 del d.lgs. 81/2008, che dovranno dettare le disposizioni necessarie a consentire il coordinamento della disciplina del d.lgs. 81/2008 con la normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi, in ambito portuale, per il settore delle navi da pesca (cfr. § 2, capitolo III).

2. Le principali novità sulle convenzioni internazionali sul lavoro marittimo: la ratifica europea della Convenzione HNS del 2010 e l'entrata in vigore della Convenzione OIL n. 185 a seguito della revisione.

La decisione (UE) 2017/769⁵³⁹ e la decisione (UE) 2017/770⁵⁴⁰ del Consiglio – datate 25 aprile 2017 ed entrate in vigore il 5 maggio 2017 – sono relative alla ratifica e all'adesione, da parte degli Stati membri a nome dell'Unione europea, al Protocollo del 2010⁵⁴¹ della Convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (Convenzione HNS)⁵⁴².

La Convenzione del 1996, elaborata nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), non è entrata in vigore nell'Unione europea, a causa del mancato raggiungimento delle ratifiche necessarie da parte degli Stati membri. Tuttavia, il testo consolidato, costituito dal Protocollo e dalla originaria Convenzione e denominato "Convenzione HNS del 2010"⁵⁴³, avrà effetto dopo l'entrata in vigore del Protocollo del 2010 negli Stati membri. Pertanto, la decisione (UE) 2017/769 autorizza gli Stati membri a ratificare e aderire al Protocollo, delineando come scadenza per la ratifica un termine ragionevole, ovvero, se possibile, entro il 6 maggio 2021. La decisione 2017/770, invece, chiarisce che "gli articoli 38, 39 e 40 della convenzione HNS del 2010 incidono sul diritto derivato dell'Unione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, come stabilito dal regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio". Rientrando, dunque, tali articoli nella competenza esclusiva dell'Unione, la decisione autorizza la ratifica e l'adesione anche per quanto riguarda tali aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile.

Delineando una panoramica di tale accordo, questo è volto a garantire un risarcimento adeguato, tempestivo ed efficace delle persone vittime di danni causati da uno sversamento di sostanze pericolose e nocive trasportate in mare, colmando una rilevante lacuna nel diritto internazionale, riguardo la responsabilità nel trasporto marittimo.

Nel dettaglio, il capitolo II della Convenzione disciplina la responsabilità oggettiva del proprietario della nave, il quale deve stipulare una assicurazione obbligatoria. Per di più, è sancito il diritto della persona che ha subito un danno di ricorrere direttamente contro l'assicuratore, o contro ogni altra persona che fornisca la sicurezza finanziaria per la responsabilità del proprietario della nave, per i danni cagionati. È altresì prevista l'istituzione di un fondo di risarcimento dei danni che superano i limiti della responsabilità del proprietario della nave, in relazione ai danni cagionati da idrocarburi e da sostanze pericolose e nocive.

È importante chiarire che la Convenzione del 1996 rappresenta l'ultima delle convenzioni dell'IMO, in materia di responsabilità marittima, a non essere ancora stata ratificata da parte degli Stati membri.

Altra novità sul piano internazionale riguarda l'entrata in vigore delle modifiche apportate alla Convenzione ILO n. 185 sui documenti d'identità dei marittimi del 2003, avvenuta nel giorno 8 giugno 2017⁵⁴⁴. Tali modifiche hanno riguardato l'incorporamento delle ultime norme in materia adottate dall'*International Civil Aviation Organisation* (ICAO).

In particolare, è prevista l'emissione del nuovo documento d'identità dei marittimi, con una tecnologia simile a quella utilizzata per i passaporti elettronici. In questo modo, si contribuirà fortemente ad agevolare l'accesso ai trasferimenti e ai transiti per i marittimi, aumentando la sicurezza nei porti e nelle frontiere attraverso l'uso di un documento ricono-

⁵³⁹ DECISIONE (UE) 2017/769 DEL CONSIGLIO del 25 aprile 2017 relativa alla ratifica e all'adesione, da parte degli Stati membri, nell'interesse dell'Unione europea, al protocollo del 2010 della convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive, fatta eccezione per gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile (GUUE, L 115/15, 4.5.2017).

⁵⁴⁰ DECISIONE (UE) 2017/770 DEL CONSIGLIO del 25 aprile 2017 relativa alla ratifica e all'adesione, da parte degli Stati membri, nell'interesse dell'Unione europea, al protocollo del 2010 della convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive per quanto riguarda gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile (GUUE, L 115/15, 4.5.2017).

⁵⁴¹ Protocol of 2010 to the International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996.

⁵⁴² International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996.

⁵⁴³ International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 2010 (2010 HNS Convention).

⁵⁴⁴ Convenzione n. 185, Seafarers' Identity Documents Convention (Revised), Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), 2003.

sciuto a livello internazionale. In altre parole, l'obiettivo della revisione è stato quello di trasformare il SID (*Seafarers' Identity Document*) in un e-SID completamente compatibile con ICAO Doc 9303, in modo che il documento possa essere emesso facilmente e verificato presso le frontiere con la stessa attrezzatura attualmente utilizzata per leggere gli e-Passports.

3. Le nuove previsioni europee sulla sicurezza per le navi da passeggeri.

Il giorno 15 novembre 2017 sono state approvate tre direttive concernenti la sicurezza delle navi da passeggeri: la direttiva (UE) 2017/2108, la direttiva (UE) 2017/2109, la direttiva (UE) 2017/2110.

In primis, la nuova direttiva (UE) 2017/2108 modifica la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri⁵⁴⁵.

In particolare, la direttiva si applica alle navi da passeggeri nuove ed esistenti, di lunghezza pari o superiore a 24 metri, e alle unità veloci da passeggeri, indipendentemente dalla loro bandiera e se adibite a viaggi nazionali. È stata anzitutto chiarita la definizione di "materiale equivalente", ovvero "*leghe di alluminio o qualsiasi altro materiale non combustibile che, per le sue proprietà intrinseche o grazie alla sua coibentazione, al termine della prevista prova standard del fuoco possiede caratteristiche strutturali e di resistenza al fuoco equivalenti a quelle dell'acciaio*"⁵⁴⁶. Tale chiarificazione si è resa necessaria, in quanto non tutti gli Stati membri certificano le navi in alluminio ai sensi della direttiva 2009/45/CE.

Per di più, sono state aggiornate alcune definizioni: in particolare, la definizione di nave tradizionale è stata meglio allineata alla direttiva 2002/59/CE, mantenendo nel contempo gli attuali criteri dell'anno di costruzione e del tipo di materiale, mentre le definizioni di imbarcazione da diporto o unità veloce da diporto sono state più adeguatamente allineate alla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974 (convenzione SOLAS)⁵⁴⁷.

Le navi di lunghezza inferiore a 24 metri sono escluse dall'ambito di applicazione di tale direttiva, e sono soggette a norme di sicurezza specifiche stabilite dagli Stati membri, "*che sono nelle condizioni più favorevoli per valutare le limitazioni locali alla navigazione di tali navi in termini di distanza dalla costa o dal porto e di condizioni meteorologiche*"⁵⁴⁸. Gli Stati membri devono adottare e pubblicare le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva in parola entro il 21 dicembre 2019.

In secondo luogo, la direttiva (UE) 2017/2109 ha modificato sia la direttiva 98/41/CE, relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri che effettuano viaggi da e verso i porti degli Stati membri della Comunità, sia la direttiva 2010/65/UE, relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo e/o in partenza da porti degli Stati membri.

Al fine di garantire efficaci operazioni di ricerca e salvataggio, è infatti risultato essenziale migliorare la raccolta e la gestione delle informazioni esatte e tempestive sul numero o l'identità delle persone a bordo di una nave.

Nel dettaglio, prima della partenza della nave da passeggeri, il numero delle persone a bordo è comunicato al comandante della nave e dichiarato con mezzi tecnici adeguati nell'interfaccia unica istituita dalla direttiva 2010/65/UE⁵⁴⁹. Inoltre, le informazioni registrate per i viaggi superiori a venti miglia saranno: cognome, nome, genere, nazionalità e data di nascita delle persone a bordo; cure e assistenza speciali che possono essere necessarie in caso di emergenza, se richiesto dal passeggero; e, se lo Stato membro decide in tal senso, un numero di contatto in caso di emergenza se richiesto dal passeggero. Tali informazioni devono essere raccolte prima della partenza della nave e, in ogni caso, non oltre 15 minuti dopo la sua partenza⁵⁵⁰.

È specificato che, in caso di servizi di linea di durata inferiore a un'ora, lo Stato membro può esentare le navi dall'obbligo di dichiarare il numero di persone a bordo nell'interfaccia unica⁵⁵¹. Il recepimento, da parte degli Stati membri, deve avvenire entro il 21 dicembre 2019.

⁵⁴⁵ DIRETTIVA (UE) 2017/2108 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 novembre 2017 che modifica la direttiva 2009/45/CE, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (GUUE, L 315/40, 30.11.2017).

⁵⁴⁶ Art. 1, lett. k), direttiva (UE) 2017/2108, cit.

⁵⁴⁷ Art. 1, lett. k), cit.

⁵⁴⁸ Considerando 8), direttiva (UE) 2017/2108, cit.

⁵⁴⁹ art. 1, par. 3, direttiva (UE) 2017/2109, cit.

⁵⁵⁰ art. 1, par. 4, direttiva (UE) 2017/2109, cit.

⁵⁵¹ art. 1, par. 7, direttiva (UE) 2017/2109, cit.

In terzo luogo, è stata adottata la direttiva (UE) 2017/2110, relativa a un sistema di ispezioni per l'esercizio in condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea⁵⁵².

Tale direttiva modifica la direttiva 2009/16/CE e abroga la direttiva 1999/35/CE. Lo scopo della nuova direttiva è l'aggiornamento della normativa relativa al sistema di "visite obbligatorie" per l'esercizio in condizioni di sicurezza delle summenzionate navi, che ormai risale al 1999.

Tra le disposizioni più rilevanti, è stato stabilito che le due ispezioni annuali, già previste ai sensi della direttiva 1999/35/CE, debbano essere svolte regolarmente, cioè a intervalli con cadenza approssimativamente semestrale. Tuttavia, se l'unità è in servizio, l'intervallo delle ispezioni consecutive non deve essere inferiore a quattro mesi e superiore a otto mesi⁵⁵³. Inoltre, il termine "visite" è sostituito col termine "ispezioni" quando si riferisce alle visite specifiche quali previste nella direttiva 1999/35/CE.

È altresì sancito che le spese connesse alle ispezioni di cui all'art. 3 (ispezioni pre-avvio) e all'art. 5 (ispezioni regolari), che hanno dato luogo a provvedimenti di fermo, sono a carico della compagnia. Infine, riguardo la procedura di modifica stabilita dall'art. 12, è deciso che, in circostanze eccezionali, *"ove debitamente giustificato da un'adeguata analisi da parte della Commissione e allo scopo di evitare una minaccia grave e inaccettabile alla sicurezza marittima, alla salute, alle condizioni di vita e di lavoro a bordo o all'ambiente marino, o di evitare l'incompatibilità con la legislazione marittima dell'Unione, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 13 riguardo alla modifica della presente direttiva allo scopo di non applicare, ai fini della presente direttiva, una modifica degli strumenti internazionali di cui all'articolo 2"*⁵⁵⁴.

4. Le altre novità normative: qualifiche professionali, sistema di garanzia finanziaria ed equipaggiamento marittimo.

La nuova direttiva (UE) 2017/2397 del 12 dicembre 2017 è relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali nel settore della navigazione interna, in abrogazione delle direttive 91/672/CEE e 96/50/CE⁵⁵⁵. Essa stabilisce che i membri del personale di coperta, in particolare i responsabili in caso di situazioni di emergenza a bordo di navi passeggeri, e il personale incaricato del rifornimenti di navi a gas naturale liquefatto, devono essere titolari di certificati comprovanti tali titoli. È dunque stabilito l'obbligo di avere con sé il certificato di qualifica dell'Unione⁵⁵⁶.

Sono altresì previste specifiche autorizzazioni per i conduttori di nave che navigano in circostanze che presentano particolari pericoli per la sicurezza, ovvero per la conduzione di grandi convogli, di imbarcazioni a gas naturale liquefatto, per la navigazione in condizioni di visibilità ridotta, su vie navigabili interne a carattere marittimo o su vie navigabili che presentano rischi specifici per la navigazione⁵⁵⁷. La navigazione sportiva o ricreativa, la conduzione di traghetti che non si muovono autonomamente e la navigazione delle forze armate o dei servizi di emergenza, non necessita di tali qualifiche⁵⁵⁸.

Perseguendo la finalità della direttiva, volta a contribuire alla mobilità delle persone coinvolte nella conduzione delle imbarcazioni nell'Unione, i titolari di tali qualifiche sono in grado di esercitare la propria professione su tutte le vie navigabili interne dell'Unione⁵⁵⁹. L'allegato I sancisce i requisiti minimi di formazione e certificazione per i conduttori di nave e i timonieri, in cui è espressamente prevista la competenza comprovata dell'uso della radio di bordo, essenziale per garantire la sicurezza della navigazione interna⁵⁶⁰.

Inoltre, nello stesso allegato è stabilito il tempo di navigazione, che deve essere verificato mediante iscrizioni convalidate nel libretto di navigazione. Per consentire tale verifica, gli Stati membri devono rilasciare libretti di navigazione e giornali di bordo, e garantire che questi documentino i viaggi delle imbarcazioni. L'allegato III disciplina l'idoneità

⁵⁵² DIRETTIVA (UE) 2017/2110 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 novembre 2017 relativa a un sistema di ispezioni per l'esercizio in condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea e che modifica la direttiva 2009/16/CE e abroga la direttiva 1999/35/CE del Consiglio (GUUE, L 315/61, 30.11.2017).

⁵⁵³ Art. 5, direttiva (UE) 2017/2110, cit.

⁵⁵⁴ Art. 12, comma 2, direttiva (UE) 2017/2110, cit.

⁵⁵⁵ DIRETTIVA (UE) 2017/2397 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 dicembre 2017 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali nel settore della navigazione interna e che abroga le direttive 91/672/CEE e 96/50/CE del Consiglio (GUUE, L 345/53, 27.12.2017).

⁵⁵⁶ Artt. 4 e 5, direttiva (UE) 2017/2397, cit.

⁵⁵⁷ Art. 6, direttiva (UE) 2017/2397, cit.

⁵⁵⁸ Art. 2, direttiva (UE) 2017/2397, cit.

⁵⁵⁹ Art. 10, direttiva (UE) 2017/2397, cit.

⁵⁶⁰ Allegato I, direttiva (UE) 2017/2397, cit.

medica di un candidato, che deve essere certificata da un medico autorizzato. È inoltre importante evidenziare che il tempo impiegato per le attività di carico e scarico, che richiedono operazioni di navigazione attiva, quali il dragaggio o le manovre tra i punti di carico e scarico, deve essere considerato come tempo di navigazione.

Infine, l'allegato II – che stabilisce i requisiti essenziali di competenza – specifica che il battelliere deve essere in grado di: attenersi alle norme in materia di sicurezza del lavoro; comprendere l'importanza delle norme in materia di salute e sicurezza e l'importanza dell'ambiente; riconoscere l'importanza della formazione in materia di sicurezza a bordo e agire immediatamente in casi di emergenza; adottare precauzioni al fine di prevenire gli incendi e utilizzare correttamente le attrezzature antincendio; svolgere le proprie funzioni tenendo conto dell'importanza della protezione dell'ambiente. Per di più, il conduttore di nave deve essere in grado di: monitorare gli obblighi giuridici applicabili e adottare misure per garantire la salvaguardia della vita; mantenere l'incolumità e la sicurezza delle persone a bordo; elaborare piani di emergenza e di controllo delle avarie e fronteggiare le situazioni di emergenza; garantire il rispetto degli obblighi in materia di protezione dell'ambiente. In relazione agli esperti di gas naturale liquefatto (GNL), il richiedente deve essere in grado di garantire il rispetto della legislazione e delle norme applicabili alle imbarcazioni che utilizzano il GNL come combustibile e delle altre norme pertinenti in materia di salute e sicurezza.

Quanto al sistema di garanzia finanziaria, la direttiva (UE) 2018/131 del 23 gennaio 2018 reca attuazione dell'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF), volto a modificare la direttiva 2009/13/CE⁵⁶¹. Tale modifica è conforme alla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 (CLM), così come modificata dalla Conferenza internazionale del lavoro dell'11 giugno 2014. In particolare, la prima modifica concerne la "Norma A2.5.2 – Garanzia finanziaria", ovvero il sistema di garanzia finanziaria in caso di abbandono del marittimo, riferendosi sia alla salute e alla sicurezza sia alle condizioni di lavoro. La seconda, invece, è relativa alla "Norma A4.2.2 – Trattamento delle rivendicazioni contrattuali", cioè alle prescrizioni riguardanti il sistema di garanzia finanziaria a copertura dell'indennizzo in caso di decesso o disabilità a lungo termine del marittimo derivante da infortunio sul lavoro, malattia o rischio professionale.

In relazione alle etichette elettroniche per l'equipaggiamento marittimo, si dà conto del regolamento delegato (UE) 2018/414⁵⁶² e del regolamento di esecuzione (UE) 2018/608⁵⁶³. Il primo regolamento, datato 9 gennaio 2018, identifica gli elementi specifici di equipaggiamento marittimo ai quali può essere applicata l'etichetta elettronica. Tali specificazioni tecniche si sono rivelate fondamentali alla luce di quanto emerso dalla relativa analisi costi-benefici che la Commissione europea ha effettuato ai sensi della direttiva 2017/90/UE sull'equipaggiamento marittimo. È infatti specificato che, *"applicando un'etichetta elettronica all'equipaggiamento marittimo, i fabbricanti trarrebbero vantaggio da una migliore prevenzione della contraffazione, gli armatori e gli operatori navali sarebbero in grado di tracciare gli equipaggiamenti e controllare le scorte in modo più agevole e le autorità di sorveglianza del mercato godrebbero di un accesso diretto e semplice alle pertinenti banche dati, col risultato di migliori controlli di convalida dei certificati"*⁵⁶⁴.

Il secondo regolamento è invece relativo ai criteri tecnici riferiti alle etichette elettroniche per l'equipaggiamento marittimo. Nel dettaglio, dal momento che la direttiva 2014/90/UE conferisce alla Commissione le competenze di esecuzione per stabilire adeguati criteri tecnici per quanto riguarda progettazione, efficienza, apposizione e uso delle etichette elettroniche, la stessa Commissione ha ritenuto opportuno utilizzare un'identificazione unica dell'equipaggiamento marittimo, basata su una struttura dei codici standardizzata e indipendente dal tipo di etichetta elettronica.

Ulteriore intervento normativo, rappresentato dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/773⁵⁶⁵, ha riguardato più dettagliatamente i requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza e le norme di prova per l'equipaggiamento marittimo. La Commissione è infatti incaricata di stabilire tali requisiti, che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/90/UE e nell'elenco degli strumenti internazionali di normazione in essa contenuti. Pertanto, il regolamento ha stabilito che i *"requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza e le norme di prova previste negli strumenti inter-*

⁵⁶¹ DIRETTIVA (UE) 2018/131 DEL CONSIGLIO del 23 gennaio 2018 recante attuazione dell'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF), volto a modificare la direttiva 2009/13/CE conformemente alle modifiche del 2014 alla convenzione sul lavoro marittimo del 2006, approvate dalla Conferenza internazionale del lavoro l'11 giugno 2014 (GUUE, L 22/28, 26.1.2018).

⁵⁶² REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2018/414 DELLA COMMISSIONE del 9 gennaio 2018 che integra la direttiva 2014/90/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'identificazione di elementi specifici di equipaggiamento marittimo ai quali può essere applicata l'etichetta elettronica (GUUE, L 75/3, 19.3.2018).

⁵⁶³ REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2018/608 DELLA COMMISSIONE del 19 aprile 2018 che stabilisce i criteri tecnici relativi alle etichette elettroniche per l'equipaggiamento marittimo (GUUE, L 101/64, 20.4.2018).

⁵⁶⁴ Considerando 4), regolamento delegato (UE) 2018/414, cit.

⁵⁶⁵ REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2018/773 DELLA COMMISSIONE del 15 maggio 2018 relativo ai requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza e alle norme di prova per l'equipaggiamento marittimo, che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2017/306 (GUUE, L 133/1, 30.5.2018).

nazionali di cui alla direttiva 2014/90/UE si applicano a ciascun elemento dell'equipaggiamento marittimo"⁵⁶⁶, così come stabilito dal dettaglio allegato. Tuttavia, è previsto che l'equipaggiamento marittimo che rispettava i requisiti nazionali per l'omologazione in forza prima del 16 marzo 2017 in uno Stato membro può continuare a essere immesso sul mercato e installato a bordo di una nave dell'UE fino al 16 marzo 2020. Inoltre, l'equipaggiamento marittimo che invece rispetta i requisiti di omologazione in forza prima del 19 giugno 2018 gode della stessa deroga fino al 19 giugno 2021.⁵⁶⁷

5. Il *warning* sulla salute mentale dei marittimi.

La *Cardiff University* ha condotto una interessante indagine, volta a valutare la salute mentale dei marittimi, basandosi sulle risposte fornite ai questionari somministrati. Il rapporto di resoconto *Changes in seafarers' health 2011-2016*⁵⁶⁸ ha suggerito l'aumento dei disturbi psichiatrici, evidenziando che, nel periodo 2011-2016, la qualità del sonno dei marittimi è diminuita. I risultati hanno inoltre illustrato che ad aumentare è anche la percezione della fatica, che continua a contribuire al deterioramento della salute mentale. Valutando il regime alimentare dei lavoratori a bordo, lo studio mostra una diminuzione dell'uso di alcol, fumo e cibi poco sani, benché la mancanza di una corretta alimentazione sia una delle cause primarie correlate alla cattiva salute dei marittimi.

I ricercatori hanno così formulato una serie di raccomandazioni: gli operatori navali devono assicurare che in tutte le cabine siano disponibili strumenti efficaci per la proiezione della luce del giorno, riducendo al minimo l'esposizione ai fattori ambientali che disturbano il sonno, anche quando ciò comporta di dare priorità al benessere dell'equipaggio rispetto alle preoccupazioni commerciali. Inoltre, a bordo nave deve essere presente un numero sufficiente di marittimi, come fattore di riduzione dei lunghi orari di lavoro. Quanto all'alimentazione, dovrebbero essere favorite le alternative vegetariane ai pasti "spazzatura", e dovrebbe essere incoraggiata una colazione sana.

Il report ha inoltre chiesto agli operatori di prestare maggiore attenzione alla protezione della salute mentale dei marittimi, attraverso la fornitura di un migliore accesso alle strutture e ai servizi a bordo, che aiutino i lavoratori a rilassarsi. L'aumento della stanchezza è stato altresì evidenziato, all'inizio del 2017, da una relazione internazionale, redatta dal sindacato *Nautilus International*, che ha svolto una campagna sul tema⁵⁶⁹. I fattori sono molteplici: eccessive e irregolari ore di lavoro, rumore, vibrazioni, maltempo e mancanza di sonno. L'irregolarità e la lunghezza dei turni di lavoro causano numerosi problemi di salute, dai problemi gastrointestinali ai problemi cardiovascolari, sino ad una maggiore suscettibilità alle malattie minori quali, ad esempio, influenza e mal di stomaco. Per di più, l'affaticamento è anche associato a una vasta gamma di indicatori di prestazioni negative, che possono aumentare la probabilità di errori e di incidenti sul lavoro, con effetti particolarmente forti su attività critiche che richiedono vigilanza e monitoraggio, processo decisionale, consapevolezza, tempi di reazione rapidi, capacità di localizzazione e memoria.

6. Recepimento della normativa comunitaria del settore marittimo.

La legge di delegazione europea e la legge europea sono due diversi strumenti con i quali il Legislatore nazionale recepisce la normativa comunitaria. Precisamente, attraverso la legge europea, il Legislatore provvede a dare attuazione agli obblighi normativi dell'Unione europea con normazione diretta, ovvero con disposizioni modificative o abrogative di norme interne in contrasto con gli obblighi dell'Unione europea. Mentre, con la legge di delegazione europea vengono conferite delle deleghe legislative al governo, per far recepire nell'ordinamento italiano alcune direttive europee, e attuare altri atti dell'Unione europea.

Sia la legge di delegazione europea 2017 che la legge europea 2017 contengono disposizioni sull'attuazione della normativa comunitaria sul lavoro marittimo.

Nello specifico, con la legge del 25 ottobre 2017 n. 163 (c.d. legge di delegazione europea 2017) il Governo è stato delegato a recepire, con appositi decreti legislativi, le direttive europee indicate nell'allegato A della stessa legge, e ad attuare altri atti dell'Unione europea.

⁵⁶⁶ Art. 1, regolamento di esecuzione (UE) 2018/773, cit.

⁵⁶⁷ Art. 2, regolamento di esecuzione (UE) 2018/773, cit.

⁵⁶⁸ *Changes in seafarers' health 2011-2016*, Seafarers International Research Centre, Cardiff University, luglio 2017.

⁵⁶⁹ *Fatigue*, Nautilus International, 2017.

Tra le direttive a cui dare attuazione sono state elencate due concernenti la sicurezza sul lavoro in ambito marittimo:

- La direttiva (UE) 2015/1794 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015 per quanto riguarda i marittimi (termine di recepimento: 10 ottobre 2017);
- La direttiva (UE) 2016/844 della Commissione, del 27 maggio 2016, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (termine di recepimento: 1° luglio 2017).

Il Governo deve adottare le citate direttive attraverso dei decreti legislativi nel rispetto dei termini, delle procedure, dei principi e dei criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234⁵⁷⁰.

Nella legge n. 163, è stato inoltre precisato che gli schemi dei decreti legislativi recanti attuazione delle direttive devono essere trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, affinché su di essi sia espresso il parere dei competenti organi parlamentari.

Anche se non direttamente attinente all'ambito lavorativo marittimo – ma con risvolti prevenzionistici trasversali a tutti i settori lavorativi – sembra opportuno evidenziare che l'articolo 6 della legge n. 163/2017 ha disposto la delega per l'attuazione in Italia del Regolamento (UE) 2016/425 sui dispositivi di protezione individuale (DPI). Pertanto, il Governo dovrà adottare uno o più decreti legislativi per l'attuazione del regolamento sui DPI entro dodici mesi dall'entrata in vigore della stessa legge.

Tornando al contesto d'analisi che ci occupa, in attuazione alle citate disposizioni della legge di delegazione europea 2017 è stato emanato il d.lgs. n. 25 del 16 febbraio 2018⁵⁷¹, che ha dato attuazione della direttiva (UE) 2016/844 della Commissione, del 27 maggio 2016, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri.

Precisamente, con il d.lgs. n. 25/2018 è stato sostituito l'allegato I del d.lgs. n. 45/200 (come modificato dal decreto legislativo 5 giugno 2012, n. 93) con il proprio allegato I, recante i requisiti di sicurezza per le navi da passeggeri, nuove ed esistenti, adibite ai viaggi nazionali.

Invece, in riferimento alla legge del 20 novembre 2017 n. 167 (c.d. legge europea 2017) - recante *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione* - all'articolo 14 ha previsto una modifica in materia di norme sanitarie per la gente di mare.

Precisamente, in relazione al periodo di validità di un certificato medico per la gente di mare, all'articolo 12, comma 5, del decreto legislativo 12 maggio 2015 n. 71⁵⁷², è stata inserita la precisazione che un certificato medico continuerà ad essere valido fino al prossimo scalo dove un medico ivi autorizzato è disponibile *“purché tale periodo non sia comunque superiore a tre mesi”*.

Sempre in tema di recepimento della normativa comunitaria del settore marittimo, è stato emanato il DPR del 20 dicembre 2017 n. 239, recante il regolamento di attuazione della direttiva 2014/90/UE del 23 luglio 2014 sull'equipaggiamento marittimo, che abroga la direttiva 96/98/CE.

Nel dettaglio, con il provvedimento in parola è stata definita la disciplina volta ad attuare la libera circolazione dell'equipaggiamento marittimo nel mercato interno, assicurando, nel contempo, l'esigenza della sicurezza in mare, della tutela della pubblica incolumità e dei consumatori, nonché della protezione ambientale.

Il decreto n. 239/2017 ha individuato i requisiti essenziali di sicurezza che deve possedere l'equipaggiamento marittimo, da installare o già installati a bordo di navi mercantili adibite al trasporto marittimo, per i quali le convenzioni internazionali richiedono l'approvazione da parte dello Stato di bandiera.

Nel provvedimento, è stato precisato che l'equipaggiamento è soggetto esclusivamente alle norme dello stesso decreto, anche nel caso in cui lo stesso rientri nel campo di applicazione di altre fonti normative europee diverse dalla direttiva 2014/90/UE. A norma dell'articolo 4, è stato anche stabilito che l'equipaggiamento marittimo da installare, o già installato, a bordo di navi nazionali e di navi UE deve essere conforme ai requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza, previsti dagli strumenti internazionali applicabili alla data in cui tale equipaggiamento è installato a bordo. La conformità dell'equipaggiamento a tali requisiti deve essere attestata esclusivamente in base alle norme di prova e alle procedure di valutazione della conformità di cui all'allegato II del provvedimento in esame. I requisiti e le norme di prova sono indicati dalla Commissione europea, tuttavia, nel caso in cui quest'ultima non avesse indicato i requisiti e le norme di prova, deve essere conforme ai requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con l'amministrazione competente in base alla tipologia di equipaggiamento

⁵⁷⁰ Legge 24 dicembre 2012, n. 234 - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Pubblicata nella G.U. Serie Generale n.3 del 4 gennaio 2013, e in vigore dal 19 gennaio 2013.

⁵⁷¹ Pubblicato nella G.U. n.73 del 28 marzo 2018.

⁵⁷² Decreto legislativo 12 maggio 2015 n. 71 - Attuazione della direttiva 2012/35/UE, che modifica la direttiva 2008/106/CE, concernente i requisiti minimi di formazione della gente di mare.

L'equipaggiamento marittimo - che soddisfa i requisiti di valutazione della conformità di cui agli allegati della direttiva n. 2014/90/UE e del decreto n. 239/2017 - reca la marcatura di conformità, che viene apposta alla fine della fase di produzione. Per la precisione, è stato previsto che la marcatura di conformità deve essere apposta sull'equipaggiamento, o sulla sua targhetta segnaletica contenente i dati, nelle forme e nelle misure e secondo le modalità previste dall'allegato I del provvedimento in commento, in modo visibile, leggibile e indelebile per tutto il periodo di utilizzo previsto. Nel caso ciò sia impossibile o difficilmente realizzabile a causa delle dimensioni o della natura dell'equipaggiamento, la marcatura di conformità deve essere apposta sull'imballaggio e sui documenti di accompagnamento.

Con l'apposizione della marcatura di conformità, i fabbricanti si assumono la responsabilità di garantire che l'equipaggiamento marittimo sia stato progettato e fabbricato conformemente alle specificazioni tecniche e alle norme di prova previste dal DPR n. 239/2017.

Il capo III del provvedimento⁵⁷³ reca la disciplina degli obblighi degli operatori economici (fabbricanti, rappresentanti autorizzati, importatori e dei distributori), mentre il capo IV è stato dedicato alla valutazione della conformità e alla notifica degli organismi di valutazione della conformità⁵⁷⁴. Invece il capo V⁵⁷⁵ tratta della vigilanza del mercato dell'Unione, del controllo dei prodotti e delle disposizioni di salvaguardia. Precisamente, è stato disposto che l'autorità di vigilanza del mercato, nel caso in cui abbia sufficienti ragioni per ritenere che un equipaggiamento, oggetto del decreto in commento, rappresenti un rischio per la sicurezza marittima, la salute, la sicurezza delle persone, per le cose o per l'ambiente, deve effettuare una valutazione dell'equipaggiamento interessato. Se, attraverso tale valutazione, l'autorità di vigilanza del mercato conclude che l'equipaggiamento non rispetta i requisiti di cui al decreto in parola, deve chiedere tempestivamente all'operatore economico interessato di adottare le opportune misure correttive, al fine di rendere lo stesso conforme ai suddetti requisiti, di ritirarlo dal mercato o di richiamarlo entro un termine proporzionato alla natura del rischio, da essa prescritto. L'autorità di vigilanza del mercato ne informa l'organismo notificato competente, o la Commissione europea e gli altri Stati membri, se ritiene che la non conformità non è limitata al territorio nazionale o alle navi battenti la propria bandiera.

I medesimi obblighi gravano sull'autorità di vigilanza del mercato anche nel caso in cui, dopo aver effettuato la citata valutazione dell'equipaggiamento marittimo, abbia sufficienti ragioni per ritenere che un equipaggiamento, pur se conforme al decreto, rappresenta comunque un rischio per la sicurezza marittima, la salute o per l'ambiente.

Inoltre, l'autorità di vigilanza del mercato deve chiedere all'operatore economico interessato di eliminare lo stato di non conformità, entro il termine perentorio di sessanta giorni, nel caso in cui ricorrano una o più delle seguenti condizioni:

- La marcatura di conformità non è stata apposta o è stata apposta in violazione dell'articolo 8;
- La dichiarazione UE di conformità non è stata redatta o non è stata redatta correttamente;
- La documentazione tecnica non è disponibile o è incompleta; d) la dichiarazione UE di conformità non è stata trasmessa alla nave.

Infine, al capo VI⁵⁷⁶ del DPR n. 239/2017 si trovano le disposizioni finali, in cui è stato puntualizzato che è di competenza del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, curare con cadenza annuale il monitoraggio dell'attuazione del decreto in oggetto. A tal fine, gli uffici marittimi, di cui all'articolo 17 del codice della navigazione, devono fornire i dati in loro possesso.

Sugli equipaggiamenti marittimi sono state altresì fornite, dal Ministero dello Sviluppo Economico con la circolare n. 2 del 15 maggio 2017, delle indicazioni applicative, in merito alle novità contenute nel Regolamento 2017/306.

Per l'esattezza, con la circolare ministeriale n. 2, il Ministero dello Sviluppo Economico ha inoltrato la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 130 del 30 marzo 2017, con la quale sono state fornite indicazioni applicative in merito alle novità contenute nel Regolamento di esecuzione della Commissione europea 2017/306 del 06 febbraio 2017. Regolamento, il suddetto, emanato in attuazione dell'articolo 35 comma 2 della Direttiva 2014/90/UE, che ha abrogato e sostituito la direttiva 96/98/CE sugli equipaggiamenti marittimi.

Nella citata circolare ministeriale n. 130, è stato ribadito che la direttiva 2014/90/UE⁵⁷⁷ ha introdotto diverse e rilevanti innovazioni, tra cui l'emanazione del Regolamento di esecuzione 2017/306, in vigore a partire dal 16 marzo 2017. Esso, infatti, contiene un nuovo quadro di riferimento, sia per la definizione e l'applicazione dei requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza, sia per l'individuazione delle rispettive norme di prova, necessarie per la certificazione degli equipaggiamenti marittimi e per la loro commercializzazione e messa in servizio (installazione a bordo).

⁵⁷³ Articoli da 12 a 16.

⁵⁷⁴ Articoli da 17 a 26.

⁵⁷⁵ Articolo d 27 a 33.

⁵⁷⁶ Articoli da 34 a 38.

⁵⁷⁷ Entrata in vigore dal 17 settembre 2016.

Al fine di fornire indicazioni in merito alla direttiva UE 2014/90, nella circolare n. 130 sono stati riportati e chiariti gli elementi innovativi di maggiore interesse, contenuti nel Regolamento di esecuzione 2017/306. Ovvero:

- In riferimento all'installazione a bordo di equipaggiamenti, la Direttiva 2014/90/UE ha previsto come unico ed esclusivo elemento per la determinazione dei requisiti applicabili, la data di installazione dell'equipaggiamento a bordo dell'unità. Al fine di dirimere ogni dubbio sulla determinazione dei requisiti applicabili, il concetto di installazione a bordo (cd. *placing on board*), richiesto in particolare dall'Italia, è specificamente indirizzato, all'interno del Regolamento di esecuzione, attraverso l'inserimento delle date di immissione sul mercato e di ultima installazione a bordo per i singoli equipaggiamenti elencati nello stesso Regolamento. Al contempo, all'interno del Regolamento, sono state indicate diverse definizioni di "installazione a bordo" a seconda del tipo di equipaggiamento considerato;
- In merito agli equipaggiamenti già installati a bordo delle unità nazionali alla data di entrata in vigore della direttiva 2014/90/UE, devono essere accettati senza alcun tipo di formalità, purché in linea con la precedente normativa;
- In relazione alla validità delle certificazioni rilasciate in accordo alla direttiva 96/98/CE prima o dopo l'entrata in vigore della direttiva 2014/90/UE, rimangono valide e consentono ai relativi equipaggiamenti di essere immessi sul mercato ed a bordo anche dopo l'entrata in vigore della direttiva 2014/90/UE fino a che: non raggiungano la loro scadenza naturale; le condizioni di validità del certificato non siano variate, oppure non siano intervenute modifiche ai requisiti e/o le norme di prova su cui tali certificati erano stati rilasciati, attraverso Regolamenti di esecuzione.

Nella circolare n. 130, infine, è stato precisato che, a partire dalla data del 16 marzo 2017, gli equipaggiamenti da installare a bordo delle unità nazionali, soggette a convenzioni internazionali, dovranno rispondere ai requisiti ed alle norme di prova di cui al Regolamento di esecuzione UE 2017/306 del 6 febbraio 2017, tenendo presente quanto chiarito in merito all'aggiornamento automatico dei requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza ed ai criteri definiti per l'installazione a bordo degli equipaggiamenti.

Tuttavia, in relazione all'adempimento della commentata circolare n. 130, il Ministero dello Sviluppo Economico, nella circolare n. 2 del 15 maggio 2017, ha precisato che, considerando che all'atto della visita ispettiva a bordo, l'applicazione di nuove direttive può dar origine a perplessità o a problemi di valutazione, l'ispettore di bordo in tal caso potrà accettare con riserva gli apparati, purché gli stessi siano idonei ed efficienti.

Infine, con la **circolare 21 maggio 2018 n. 141**, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha fornito chiarimenti sui requisiti da rispettare per installazione a bordo degli apparati radiotelefonici per comunicazioni in ambienti ad atmosfera esplosiva, apparati per squadre antincendio a bordo di navi, apparati per comunicazioni durante operazioni di bunkeraggio.

Nel dettaglio, la Convenzione Solas 74' ha previsto che le unità costruite il o dopo il 1° luglio 2014 siano dotate di almeno 2 "dispositivi di radiocomunicazione a due vie" (*Fire-fighter's two-way radiotelephone apparatus*), da destinare alla squadra dei vigili del fuoco.

Nella circolare n. 141/2018, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha chiarito che, per gli equipaggiamenti installati o da installare a bordo delle navi di bandiera, si possono accettare apparati della tipologia conformi:

- Per quanto riguarda l'aspetto radio, alla Direttiva 2014/53/UE (RED), o alla direttiva 1999/05/CE (RTTE) nel caso in cui siano stati immessi sul mercato anteriormente al 13 giugno 2017. Le dichiarazioni di conformità che accompagnano l'apparato devono far esplicito riferimento alle seguenti norme: ETSI EN 300 720 per apparati operanti in banda UHF e ETSI EN 301 178 per apparati operanti in banda VHF;

Per il soddisfacimento dei requisiti essenziali di *explosion-proof* o *intrinsically safe* alla direttiva 2014/34/UE e classificati, almeno, ATEX II 2G EX IB IIB T4 in accordo alla norma EN 60079-11:2012.

Nella circolare, è stato altresì precisato che la citata determinazione possa essere estesa anche agli apparecchi di radiocomunicazione previsti dall'IGF Code (paragrafo 18.4.4.2).

Infine, è stato puntualizzato che - trattandosi di equipaggiamenti di radio comunicazione la cui previsione normativa ricade nel contesto del Capitolo II-2 Solas '74 e dell'IGF Code - il controllo di conformità, di funzionalità e di installazione possa essere effettuato nel contesto dell'attività delegata agli organismi riconosciuti ai sensi del d.lgs. 104/2011.

7. Formazione e addestramento del personale marittimo.

Sulla scia dei numerosi provvedimenti emanati nel 2016, il lavoro marittimo ha continuato ad essere, nel 2017, oggetto di specifici interventi normativi in materia di formazione e addestramento del personale marittimo, in attuazione di quanto disposto dal d.lgs. n. 71/2015.

Si ricorda infatti che, a norma del d.lgs. n. 71/2015, i programmi e le modalità di svolgimento dei corsi della "gente di

mare” devono essere disciplinati - in conformità con i requisiti e le opzioni previste dalla Convenzione STCW '78 - da appositi decreti ministeriali.

A tal proposito, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha emanato il decreto del 2 maggio 2017, con il quale è stato istituito il corso di sopravvivenza e salvataggio per il personale marittimo⁵⁷⁸.

Nello specifico, con il citato provvedimento, è stato disciplinato l'addestramento alle tecniche di sopravvivenza e salvataggio (*Personal survival techniques*) per tutte le persone impiegate o arruolate per i servizi a bordo di una nave, in conformità alla regola VI/1 della Convenzione STCW '78. Conseguentemente, il personale destinato a prestare servizio a bordo di navi soggette all'applicazione delle disposizioni della Convenzione STCW '78, prima di essere assegnato a qualsiasi funzione di servizio a bordo, deve ricevere un addestramento alle tecniche di sopravvivenza e salvataggio, in conformità alle disposizioni del decreto del 2 maggio 2017. A norma di quest'ultimo, il corso di addestramento in commento deve svolgersi conformemente al programma di cui all'allegato A, e deve avere una durata non inferiore alle venti ore, di cui non meno di dodici impiegate in esercitazioni pratiche, e non meno di otto impiegate per la teoria. Al corso possono essere ammessi non più di 20 candidati e, comunque, nei limiti della capacità massima ammissibile in base alle dimensioni dell'aula, al numero degli istruttori e alle attrezzature disponibili. È stato altresì precisato che, nelle esercitazioni pratiche, i partecipanti al corso devono essere suddivisi in gruppi non superiori a 10 allievi per istruttore. In riferimento a questi ultimi, è stato invece disposto che la consistenza del corpo istruttori, ed i requisiti d'idoneità di ogni istruttore, devono essere stabiliti secondo i criteri indicati nell'allegato C.

Al completamento del corso, ogni candidato deve sostenere un esame teorico-pratico, consistente in una prova scritta sugli argomenti indicati nell'allegato A (test di trenta domande a scelta multipla) della durata non superiore a 60 minuti, ed una prova pratica (di cui all'allegato F) volta a dimostrare di aver acquisito l'abilità nell'applicazione delle tecniche di sopravvivenza e salvataggio. Ai candidati che hanno superato l'esame viene rilasciato un attestato, con validità quinquennale, successivamente il personale deve frequentare un corso di aggiornamento (*refresher training*) della durata di almeno otto ore e secondo le disposizioni di cui all'articolo 5 del decreto in parola.

Al fine di dare piena attuazione alle regole VI/1, VI/3, V/1-1.2 e V/1-2.2 della citata Convenzione STCW '78, è stato altresì emanato il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 maggio 2017, con il quale è stato disciplinato l'addestramento antincendio di base (*Fire Prevention and fire fighting*) e antincendio avanzato (*Advanced training in fire fighting*) per il personale marittimo, nonché l'organizzazione antincendio a bordo delle navi petroliere, chimichiere e gasiere. Pertanto, il personale destinato a prestare servizio a bordo di navi soggette all'applicazione delle disposizioni della Convenzione STCW '78, prima di essere assegnato a qualsiasi funzione di servizio a bordo, deve ricevere un addestramento antincendio di base in conformità alle disposizioni del decreto ministeriale del 2 maggio 2017. Mentre i comandanti, gli ufficiali ed ogni altro marittimo designato a dirigere le operazioni di lotta antincendio a bordo - oltre al conseguimento dell'attestato relativo al citato corso antincendio di base - deve ricevere un addestramento antincendio avanzato, con particolare riferimento all'organizzazione, alle modalità operative d'intervento, alla direzione delle squadre antincendio, e dimostrare di aver acquisito le competenze, i compiti e le responsabilità elencate nella colonna 1 della tabella A-VI/3 del codice STCW, nella sua versione aggiornata.

Nel decreto in esame, è stato altresì precisato che, per i comandanti, gli ufficiali ed ogni altro marittimo destinati ad imbarcare a bordo di navi cisterna (petroliere, chimichiere e gasiere), l'addestramento pratico navi cisterna⁵⁷⁹ integra la competenza antincendio prevista dai corsi di addestramento di base per le navi petroliere, chimichiere e gasiere. Il decreto del 2 maggio 2017 ha previsto, per il corso antincendio di base, una durata non inferiore alle 15 ore, comprensive di lezioni teoriche ed esercitazioni pratiche, mentre per il corso di addestramento antincendio avanzato una durata non inferiore alle 29 ore, anch'esse comprensive di lezioni teoriche ed esercitazioni pratiche. È stato anche disposto che, ad entrambi i suddetti corsi di addestramento, possono essere ammessi massimo 20 candidati, e che per le esercitazioni pratiche devono essere formati gruppi non superiori a 7 allievi per istruttore. I corsi possono essere svolti da istituti, enti o società riconosciuti idonei dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto).

In merito agli esami che a fine corso ogni candidato deve sostenere, ai sensi dell'articolo 3 del decreto in commento, devono consistere in una prova scritta (test di 30 domande a scelta multipla con cinque differenti ipotesi di risposta) della durata di 60 minuti, ed una prova pratica per gruppo di candidati (numero massimo 7). Per l'antincendio di base, i candidati devono dimostrare di aver acquisito l'abilità pratica e le capacità nell'utilizzo delle tecniche della lotta antincendio, effettuando per gruppo, tutte le tipologie di intervento elencate nel programma dell'allegato A. Per l'antin-

⁵⁷⁸ Decreto 2 maggio 2017 - Istituzione del corso di sopravvivenza e salvataggio per il personale marittimo.

⁵⁷⁹ Di cui all'allegato A1.

endio avanzato, invece, i candidati devono dimostrare, per gruppo (numero massimo 7 persone), di saper organizzare e/o dirigere le squadre antincendio, mediante la simulazione delle varie tipologie di lotta antincendio a bordo, incluso l'utilizzo degli impianti fissi. Ai candidati che hanno superato i citati esami viene rilasciato un attestato.

Ai sensi del decreto in oggetto gli addestramenti hanno validità quinquennale, pertanto ogni marittimo in possesso dell'attestato deve dimostrare - ogni cinque anni - di aver mantenuto il livello di addestramento richiesto, mediante la frequenza di un corso di aggiornamento (*refresher training*). Nel dettaglio, per l'aggiornamento dell'addestramento antincendio di base è stata prevista una durata di almeno 8 ore, mentre per l'aggiornamento dell'addestramento antincendio avanzato una durata di almeno 12 ore.

Il decreto del 2 maggio 2017 ha infine disposto - dalla data della sua pubblicazione - delle modifiche⁵⁸⁰ al decreto dirigenziale 9 marzo 2016 recante le modalità di conseguimento ed aggiornamento dell'addestramento di base, nonché - a partire dal 30 ottobre 2017⁵⁸¹ - l'abrogazione:

- Del decreto ministeriale 4 aprile 1987 (Istituzione dei corsi antincendio di base e avanzato per il personale marittimo);
- Del decreto dirigenziale 17 ottobre 2001 (Corso antincendio di base ed avanzato);
- Del decreto dirigenziale 1° aprile 2016 (Modalità di aggiornamento del corso antincendio avanzato);
- Dell'articolo 3, comma 3 e dell'art. 4 del decreto dirigenziale 9 marzo 2016 (Modalità di conseguimento ed aggiornamento dell'addestramento di base).

In conformità invece a quanto previsto dalle regole II/2, III/2 e III/3 dell'annesso alla Convenzione STCW'78, è stato emanato il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 4 maggio 2017, che ha stabilito i nuovi programmi dei corsi di formazione per il conseguimento delle competenze di livello direttivo per gli ufficiali di coperta e di macchina, di cui al decreto dirigenziale 4 dicembre 2013.

Per l'esattezza, il programma relativo al corso di formazione del livello direttivo per gli ufficiali di coperta, di cui all'allegato A del decreto in esame, ha sostituito l'allegato A al decreto dirigenziale 4 dicembre 2013. Mentre il programma relativo al corso di formazione del livello direttivo per gli ufficiali di macchina, di cui in allegato B, ha sostituito l'allegato B al decreto dirigenziale 4 dicembre 2013. Sono rimaste invariate le rimanenti disposizioni, disciplinate dal decreto dirigenziale 4 dicembre 2013. Tuttavia, con il decreto del 7 febbraio 2018, sono stati revisionati anche gli allegati A e B del decreto del 4 maggio 2017, al fine di aggiornare i programmi del corso di formazione per il conseguimento delle competenze di livello direttivo per gli ufficiali di coperta e di macchina di cui al decreto dirigenziale 4 dicembre 2013. Pertanto gli allegati A e B del decreto n. 130/2018 hanno sostituito integralmente gli allegati A e B del decreto del 4 maggio 2017, e conseguentemente del decreto del 4 dicembre 2013.

Con il decreto 16 novembre 2017 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stato invece istituito il corso di formazione e di addestramento di base ed avanzato per il personale marittimo in servizio su navi soggette all'applicazione del codice IGF, e su navi non soggette all'applicazione del predetto codice, ma che utilizzano GNL (gas naturale liquefatto) o altri combustibili con basso punto di infiammabilità, come definiti nel codice IGF.

Nel dettaglio, il corso definisce le conoscenze e l'addestramento necessari per acquisire le competenze in materia di gestione, funzionamento dei sistemi a gas o altri combustibili con basso punto di infiammabilità, nonché la conoscenza degli aspetti di sicurezza, di emergenza e di protezione ambientale correlati alla movimentazione, allo stoccaggio e all'utilizzo degli stessi come combustibili, in conformità a quanto previsto dalla regola V/3 dell'annesso alla Convenzione STCW'78, nella sua versione aggiornata e la corrispondente sezione A-V/3 del relativo codice.

Ai sensi del decreto in parola, il corso di addestramento di base - a cui possono essere ammessi marittimi in numero non superiore a 20 - deve avere una durata non inferiore alle 24 ore, articolate in tre giorni, di cui 6 ore per lo svolgimento dell'attività pratica. Mentre il corso di addestramento avanzato deve avere una durata non inferiore alle 40 ore, articolate in cinque giorni, di cui 12 ore per lo svolgimento dell'attività pratica. Anche al corso avanzato possono essere ammessi marittimi in numero non superiore a 20.

Al completamento di entrambi i corsi di addestramento, ogni candidato deve sostenere un esame, al fine di verificare le competenze acquisite.

Precisamente, l'esame finale del corso di addestramento di base deve articolarsi in una prova scritta (test di 30 domande a risposta multipla con cinque differenti ipotesi di risposta), della durata non superiore a 60 minuti, ed una prova pratica, nella quale il candidato deve dimostrare di aver acquisito l'abilità pratica, nello svolgimento di compiti

⁵⁸⁰ All'articolo 2, comma 1, e all'articolo 3, comma 2.

⁵⁸¹ Data a partire dalla quale il decreto del 2 maggio 2017 è entrato in vigore.

di sicurezza relativi all'utilizzo di gas quale combustibile di bordo, e per interventi nei casi di emergenza. A seguito del superamento dell'esame, è rilasciato un attestato.

Anche l'esame finale del corso di addestramento avanzato deve consistere in una prova teorico-pratica, ovvero una prova scritta (test di 30 domande a risposta multipla con cinque differenti ipotesi di risposta), della durata non superiore a 60 minuti, ed una prova pratica, nella quale il candidato deve dimostrare di aver acquisito l'abilità pratica, nello svolgimento delle operazioni d'imbarco, stoccaggio, utilizzo di gas come combustibile e dei relativi sistemi di buncheraggio. Anche a seguito di tale esame viene rilasciato un attestato.

Tuttavia, i citati attestati non sono sufficienti ai fini del rilascio del certificato di addestramento di base o del certificato di addestramento avanzato, necessari, ai sensi del decreto in commento, per poter prestare servizio a bordo di navi soggette all'applicazione del codice IGF, o a bordo di navi non soggette all'applicazione del predetto codice ma che utilizzano GNL, o altri combustibili con basso punto di infiammabilità, come definiti nel codice IGF. Infatti, per il conseguimento dei citati certificati, il Legislatore ha richiesto ulteriori requisiti puntualmente elencati rispettivamente negli articoli 3 e 4 del decreto del 16 novembre 2017.

Inoltre, per i certificati in parola, è stata prevista una validità quinquennale. Per ottenere il rinnovo, entro la data di scadenza dei certificati, occorre dimostrare di aver mantenuto il livello di addestramento richiesto, mediante la frequenza di un corso di aggiornamento (*refresher training*) secondo le modalità di cui all'articolo 10; oppure aver effettuato almeno tre mesi di navigazione negli ultimi cinque anni su una o più delle seguenti tipologie di navi:

- Navi soggette al codice IGF;
- Navi cisterna che trasportano come carico combustibili previsti dal codice IGF;
- Navi che usano gas o altro combustibile a basso punto di infiammabilità per la propulsione.

Sempre in attuazione del d.lgs. n. 71/2015, recante attuazione della direttiva 2012/35/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare, sono stati emanati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i decreti del 28 giugno 2017 – con il quale è stato disciplinato il riconoscimento dei diplomi di secondo ciclo rilasciati dagli Istituti tecnici ad indirizzo trasporti e logistica opzioni conduzione del mezzo navale e conduzione apparati e impianti marittimi, per accedere alle figure di allievo ufficiale – e del 11 luglio 2017 concernente invece la regolamentazione della prova per il rilascio della dispensa al lavoratore marittimo per lo svolgimento di una determinata funzione in caso di straordinaria necessità.

Nello specifico, con il decreto del 28 giugno 2017, sono stati riconosciuti i titoli per accedere alle figure di allievo ufficiale di coperta e allievo ufficiale di macchina, nel rispetto dei requisiti per accedere a tali qualifiche fissati dal decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti del 25 luglio 2016⁵⁸². Precisamente, il provvedimento ha disposto che il diploma di secondo ciclo nell'opzione *Conduzione del mezzo navale* soddisfa il requisito del titolo di studio di accesso alla figura di Allievo ufficiale di coperta - di cui articolo 4 comma 2 lettera c) del decreto 25 luglio 2016 - in quanto fornisce le competenze di tale figura indicate nell'allegato 1 al decreto direttoriale del 19 dicembre 2016⁵⁸³. Mentre il diploma di secondo ciclo nell'opzione *Conduzione di apparati e impianti marittimi* soddisfa il requisito del titolo di studio di accesso alla figura di Allievo ufficiale di macchina - di cui all'articolo 12 comma 2 lettera c) del decreto 25 luglio 2016 - in quanto fornisce le competenze di tale figura indicate nell'allegato 2 al decreto direttoriale del 19 dicembre 2016. Nel decreto del 28 giugno 2017 è stato anche previsto che gli istituti che erogano i percorsi opzionali di Conduzione del mezzo navale e Conduzione di apparati e impianti marittimi, debbano garantire - in applicazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 71/2015 - che le attività di formazione e di valutazione delle competenze siano costantemente controllate, attraverso un sistema di gestione della qualità che assicuri il conseguimento degli obiettivi definiti.

Il Legislatore ha precisato che il rispetto delle disposizioni del decreto in esame costituisce requisito di conformità dell'offerta formativa alla normativa vigente; ed è soggetto, pertanto, all'accertamento da parte del MIUR, per il riconoscimento della parità, agli **istituti** che erogano percorsi di Conduzione del mezzo navale e Conduzione di apparati e impianti marittimi.

Al MIUR è stato altresì attribuito il compito di: assicurare l'armonizzazione dei piani di studio dei citati istituti; di controllare e monitorare le attività svolte; nonché di verificare l'attuazione della disciplina nazionale inerente ai percorsi di istruzione del settore marittimo. A seguito di tale controllo e monitoraggio il MIUR deve predisporre annualmente una relazione, da inviare entro il 31 gennaio di ogni anno al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

⁵⁸² Decreto 25 luglio 2016 - Requisiti per il rilascio delle certificazioni per il settore di coperta e di macchina per gli iscritti alla gente di mare ai sensi della Convenzione STCW.

⁵⁸³ Decreto 19 dicembre 2016 - Percorso formativo per accedere alle figure professionali di Allievo Ufficiale di coperta e Allievo Ufficiale di macchina.

Con il decreto dell'11 luglio 2017, è stata invece disciplinata la modalità della prova per ottenere la dispensa volta a verificare il mantenimento dei livelli di sicurezza adeguati per le mansioni immediatamente superiori, da assegnare al lavoratore marittimo non in possesso di un certificato di competenza o di un certificato di addestramento⁵⁸⁴. Infatti, a norma dell'articolo 17 del d.lgs. n. 71/2015, in caso di straordinaria necessità, il comandante del porto ove staziona la nave può rilasciare una dispensa, che permette di svolgere una determinata mansione (per un periodo non superiore a sei mesi); con la precisazione che se il lavoratore marittimo destinatario della dispensa non possiede alcun certificato per lo svolgimento della mansione in questione, deve essere sottoposto ad una prova disciplinata con un provvedimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. A tal fine è stato emanato il decreto dell'11 luglio 2017. Pertanto, nel caso in cui un lavoratore marittimo destinatario della dispensa non sia in possesso di un certificato⁵⁸⁵, il comandante del porto ove staziona la nave deve sottoporre lo stesso ad una prova, consistente in un esame orale, in lingua italiana, secondo quanto stabilito dall'allegato I del decreto dell'11 luglio 2017.

Al fine dello svolgimento della prova l'armatore della nave deve presentare, al comandante del porto ove staziona la nave, ovvero all'autorità consolare, una istanza sottoscritta, e debitamente motivata, contenente: gli estremi identificativi della nave; la tipologia di traffico (servizio); i dati anagrafici, la cittadinanza, il codice fiscale, l'ufficio di iscrizione e il numero di matricola e qualifica del marittimo destinatario della dispensa; la funzione che quest'ultimo svolgerà. La dispensa rilasciata a seguito del superamento della prova ha una validità non superiore a sei mesi e non è rinnovabile.

Infine - in conformità a quanto previsto dalla regola V/4 dell'annesso alla Convenzione STCW'78, nella sua versione aggiornata ed alla corrispondente sezione A-V/4 del relativo codice - è stato emanato il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 5 giugno 2018, con il quale è stato istituito il corso di formazione e di addestramento di base ed avanzato per gli ufficiali di navigazione in servizio su navi che operano in acque polari e soggette al relativo codice (*Polar Code*).

Nello specifico, il corso definisce le conoscenze e l'addestramento necessari per acquisire le competenze in materia di condotta in sicurezza della navigazione nelle acque polari, gestione e operatività degli ausili alla navigazione, nonché la conoscenza degli aspetti di sicurezza, di emergenza e di protezione ambientale correlati alla navigazione nelle acque polari.

Le disposizioni del provvedimento in commento si applicano ai comandanti, ai primi ufficiali di coperta ed ufficiali di coperta responsabili di una guardia in navigazione che prestano servizio a bordo di navi che operano in acque polari in relazione alla concentrazione dei ghiacci ed alla tipologia di unità in accordo al capitolo 12, paragrafo 12.3 del *Polar Code* e come riportato nella tabella dell'art. 2 del decreto stesso.

Sembra doveroso evidenziare che, oltre ai citati interventi normativi in materia di formazione e addestramento del personale marittimo, l'interesse per la sicurezza e la salute degli operatori del settore - in considerazione anche del relativo andamento infortunistico, caratterizzato da un numero elevato di eventi per frequenza e gravità - ha portato anche ad interventi normativi nazionali e in ambito regionale, nonché alla pubblicazione di una circolare e di un documento dell'INAIL.

Il riferimento è, in primis, al decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 27 aprile 2018 - pubblicato nella G.U. del 18 maggio 2018 n. 114 - recante, nell'Allegato A, l'elenco delle attività lavorative a bordo delle navi o delle unità (di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 271/1999) alle quali è vietato adibire i minori di anni diciotto.

Tuttavia, è stato disposto che le attività lavorative indicate nell'Allegato A possano essere svolte dai minori di anni diciotto per indispensabili motivi didattici o di formazione professionale, purché siano svolte sotto la sorveglianza di formatori competenti anche in materia di prevenzione e di protezione e nel rispetto di tutte le condizioni di sicurezza e di salute previste dalla legislazione vigente.

Invece, in ambito regionale, con la deliberazione n. 432 del 2 maggio 2017 della Giunta della Regione Marche, il settore della pesca è stato incluso tra i comparti produttivi a cui dare priorità di intervento, indicati all'art. 2 del 5° protocollo d'intesa siglato il 9 gennaio 2015 tra la Regione Marche e l'INAIL in materia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

In relazione al settore della pesca, con la circolare n. 6 del 18 gennaio 2018⁵⁸⁶, l'INAIL ha comunicato la sospensione dell'applicazione degli sgravi contributivi alle imprese che esercitano la pesca costiera e la pesca nelle acque interne e lagunari.

⁵⁸⁴ Di cui all'art. 1, comma 1, lettera uu) e vv) del decreto legislativo 15 maggio 2015 n. 71.

⁵⁸⁵ Di cui all'art. 1 dello stesso decreto del 11 luglio 2017.

⁵⁸⁶ Circolare INAIL n. 6 del 18 gennaio 2018 - Sgravi contributivi alle imprese che esercitano la pesca costiera e la pesca nelle acque interne e lagunari. Sospensione dell'applicazione.

Nel dettaglio, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con la nota n. 0012233 del 22 dicembre 2017, ha espresso l'avviso che, in relazione al procedimento di autorizzazione della Commissione europea del regime agevolativo in esame, al momento lo stesso debba necessariamente essere sospeso in ossequio alle regole disposte dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato. Pertanto, fino a nuove indicazioni da parte del citato Ministero, è stata sospesa l'applicazione della riduzione ai premi e contributi assicurativi⁵⁸⁷ riscossi dall'INAIL dal 1° gennaio 2018. Sono quindi dovuti in misura intera i premi per l'autoliquidazione 2017/2018 da versare entro il 16 febbraio 2018 in unica soluzione oppure in quattro rate entro il 16 febbraio, 16 maggio, 20 agosto e 16 novembre 2018. L'INAIL ha altresì reso gratuitamente disponibile, sul proprio sito, un documento tecnico realizzato dal Dipartimento innovazioni tecnologiche e sicurezza degli impianti, prodotti e insediamenti antropici (DIT), dal titolo *Uso eccezionale di attrezzature di sollevamento materiali. Modalità operative per l'accesso degli operatori alla stiva delle navi*. Nello specifico, il documento è stato realizzato con l'obiettivo di definire criteri di carattere generale, in base ai quali condurre una corretta valutazione e riduzione dei rischi relativamente alla fase di accesso degli operatori alla stiva per le normali attività, per operazioni di manutenzione o in casi di emergenza. In particolare, il lavoro ha analizzato i casi in cui, per indisponibilità di mezzi specifici e per le peculiarità dell'ambiente di lavoro, è necessario per il sollevamento di persone il ricorso ad attrezzature non previste a tal fine ovvero utilizzate per il sollevamento di materiali dalla banchina.

⁵⁸⁷ Di cui all'articolo 6 del decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30.

SOMMARIO: - 1. Premessa; - 2. Attività di vigilanza: dalla programmazione ai risultati; - 3. Indicazioni operative e chiarimenti dell'INL in materia ispettiva e sanzionatoria; - 3.1. Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

1. Premessa.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro - istituito dal d.lgs. n. 149/2015 - è divenuto operativo dal 1 gennaio 2017. La sua principale funzione risiede nel coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria.

L'Ispettorato ha pertanto il compito di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento, e di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso INPS e INAIL.

Al fine di chiarire i profili logistici, di coordinamento e di programmazione del personale ispettivo, l'INL ha diramato le seguenti circolari e note amministrative: **nota del 27 marzo 2017 n. 103**⁵⁸⁸, la **nota del 13 aprile 2017 n. 120/201/RIS**⁵⁸⁹; la **nota del 26 maggio 2017 n. 4687**⁵⁹⁰.

L'INL ha anche siglato due **protocolli di intesa**, rispettivamente con l'**INPS** e con l'**INAIL**, con i quali ha disciplinato la collaborazione istituzionale con i due enti, finalizzata a salvaguardare la continuità dell'attività di vigilanza ispettiva e garantirne un efficace svolgimento.

A conclusione del primo anno di attività, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha presentato il **Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale anno 2017**, nel quale è stato illustrato l'esito dell'attività di vigilanza svolta nel corso del 2017. Con specifico riferimento alla vigilanza in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dalla lettura del rapporto emerge che la stessa, nell'anno 2017, nei settori di competenza dell'INL (principalmente edilizia), ha interessato n. 22.611 aziende, con un numero di 36.263 violazioni prevenzionistiche contestate, di cui 28.364 penali e 7.899 amministrative. Per quanto riguarda il tasso di irregolarità delle aziende ispezionate, lo stesso si attesta al 77,09%, con un numero di aziende irregolari pari n. 17.580 a fronte di n. 22.805 accertamenti definiti.

In riferimento al d.lgs. n. 81/2008, nel rapporto è stato precisato che il 55% delle violazioni contestate riguarda il mancato rispetto degli obblighi contenuti nel Titolo IV (Cantieri temporanei o mobili), mentre il 37% riguarda il mancato rispetto degli obblighi contenuti nel Titolo I, e il rimanente 8% il mancato rispetto degli obblighi contenuti negli altri titoli. Con un **comunicato stampa dell'8 febbraio 2018**, l'INL ha, altresì, indicato il lavoro nero, il caporalato, la logistica, le false cooperative e i tirocini, tra i settori prioritari di intervento per la vigilanza in materia lavoristica e previdenziale-assicurativa che verrà svolta nel 2018, con la finalità di potenziare il contrasto dei fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e la lotta all'evasione ed elusione contributiva. Quanto detto ha trovato conferma nel **Documento di programmazione della vigilanza per il 2018**⁵⁹¹.

Al fine di incentivare il personale di ruolo dell'INL e favorire iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con il **decreto del 6 marzo 2018**⁵⁹², ha disposto la riassegnazione al bilancio dell'INL delle somme derivanti dalle sanzioni amministrative (ex art. 14, comma 1, lettera d), DL n. 145/2013) sino al limite massimo di 10 milioni di euro.

Sempre in materia di sanzioni l'INL con il **decreto direttoriale del 6 giugno 2018 n. 12**⁵⁹³ ha disposta la rivalutazione delle sanzioni concernenti violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

⁵⁸⁸ Nota dell'INL del 27 marzo 2017, n. 103 - Attività di vigilanza - Profili previdenziali e assicurativi.

⁵⁸⁹ Nota dell'INL n. 120/2017/RIS del 13 aprile 2017 - Attività di vigilanza - Commissioni di programmazione.

⁵⁹⁰ Nota dell'INL del 26 maggio 2017, n. 4687 - Attività di vigilanza - Ambiti territoriali di intervento ispettivo.

⁵⁹¹ INL, Documento di programmazione della vigilanza per il 2018, febbraio 2018.

⁵⁹² Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 6 marzo 2018 - Misure di incentivazione e iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare.

⁵⁹³ Decreto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, 6 giugno 2018 n. 12 - Rivalutazione sanzioni concernenti violazioni in materia di salute e sicurezza.

La materia degli accertamenti delle violazioni delle norme prevenzionistiche è stata altresì oggetto di normazione da parte del Legislatore regionale. In tal senso, con la **determinazione direttoriale del 9 marzo 2017 n. 159**, la Regione Piemonte ha approvato le procedure per l'accertamento degli adempimenti relativi alla formazione alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di cui al d.lgs. n. 81/2008; mentre, con la **delibera del 19 giugno 2017 n. X/6734**, la Regione Lombardia ha definito le metodologie per la pianificazione e per lo svolgimento delle ispezioni, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 105/2015, presso gli stabilimenti di soglia inferiore, soggetti agli artt. 13 e 14 del d.lgs. 105/2015, anche in termini tariffari, nonché la contestuale approvazione dello schema di convenzione con la direzione regionale vigili del fuoco della Lombardia e Arpa Lombardia per l'esecuzione delle ispezioni medesime.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nell'ultimo anno, ha anche emesso una serie di provvedimenti **interpretativi** in materia ispettiva e sanzionatoria. Ovvero: **la nota n. 5617/2017**⁵⁹⁴, con la quale sono stati forniti chiarimenti sulle verifiche afferenti a cooperative e società che forniscono ai propri utenti servizi di assistenza alla persona, ed eventuali risvolti in tema di somministrazione illecita di manodopera; **la nota n. 4833/2017**⁵⁹⁵, avente ad oggetto la corretta applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 136/2016, nelle ipotesi in cui il distacco dei lavoratori, effettuato nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi, coinvolga una pluralità di operatori economici, ovvero l'impresa straniera distaccante, il soggetto distaccatario e il destinatario finale della prestazione; **la circolare n. 3/2017**⁵⁹⁶, recante specifiche indicazioni in ordine all'applicazione della disposizione prevista dall'art 1, comma 1175 della legge n. 296/2006, e relativa al corretto esercizio dell'azione di vigilanza per il recupero dei benefici normativi e contributivi; **la circolare n. 3 del 12 ottobre 2017**⁵⁹⁷, che ha fornito indicazioni operative anche sulle sanzioni da applicare in caso di omessa sorveglianza sanitaria; **la circolare n. 3 del 25 gennaio 2018**, sulla mancata applicazione dei contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e le relative attività di vigilanza; **la circolare n. 4/2018**⁵⁹⁸, con la quale l'INL ha fornito ai propri ispettori alcuni chiarimenti, in merito alla possibilità degli Enti bilaterali di certificare i contratti di lavoro; **le note n. 5546/2017**⁵⁹⁹ e **n. 6210/2017**⁶⁰⁰ sul provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale; **la circolare n. 2/2018**⁶⁰¹, con la quale ha reso noti alcuni orientamenti per le attività di vigilanza, con riferimento a quanto previsto nella Legge di Bilancio 2018; **la circolare n. 7 del 29 marzo 2018**⁶⁰², con cui ha fornito indicazioni operative a tutto il personale ispettivo sui contratti di rete, distacco e codatorialità; **la circolare n. 49 del 15 marzo 2018**⁶⁰³, con la quale ha fornito delle precisazioni in merito alla problematica concernente le violazioni delle disposizioni, di cui all'art. 14 d.lgs. n. 81/2015⁶⁰⁴, ed in particolare del divieto di stipula del contratto di lavoro intermittente in assenza della valutazione dei rischi; **la circolare n. 50 del 15 marzo 2018**⁶⁰⁵, recante precisazioni al personale ispettivo in materia di collaborazioni rese dai familiari nell'impresa artigiana, agricola o commerciale, ai fini dell'assoggettamento al relativo regime previdenziale.

Chiarimenti interpretativi attinenti allo svolgimento dell'attività ispettiva sono altresì pervenuti dalla Commissione per gli interpelli con **l'interpello n. 2/2018**⁶⁰⁶.

⁵⁹⁴ Nota dell'INL, 21 giugno 2017 n. 5617 - Richiesta di chiarimenti su verifiche afferenti cooperative e società che forniscono ai propri utenti servizi di assistenza alla persona ed eventuali risvolti in tema di somministrazione illecita di manodopera.

⁵⁹⁵ Nota dell'INL n. 4833 del 5 giugno 2017 - Precisazioni INL circ. n. 1/2017 - Distacco transnazionale di lavoratori ex d.lgs. n. 136/2016 - Pluralità di operatori economici coinvolti nella prestazione di servizi Stand temporanei nell'ambito di fiere, mostre.

⁵⁹⁶ Circolare dell'INL n. 3 del 18 luglio 2017 - Art. 1, comma 1175, legge n. 296/2006 - Attività di vigilanza - Recupero benefici "normativi e contributivi".

⁵⁹⁷ Circolare dell'INL del 12 ottobre 2017 n. 3 - Indicazioni operative sulle sanzioni da applicare in caso di omessa sorveglianza sanitaria dei lavoratori.

⁵⁹⁸ INL, circolare 12 febbraio 2018, n. 4 - Certificazione dei contratti ai sensi degli artt. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003 - Enti bilaterali.

⁵⁹⁹ INL, nota n. 5546 del 20 giugno 2017 - Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale - attività formativa.

⁶⁰⁰ INL, nota n. 6210 del 11 luglio 2017 - FAQ in materia di provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

⁶⁰¹ INL, circolare n. 2 del 25 gennaio 2018 - Legge n. 205/2017 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 - disposizioni di interesse per l'attività di vigilanza.

⁶⁰² INL, circolare n. 7 del 29 marzo 2018 - Contratto di rete Distacco e codatorialità. Art. 30, comma 4 ter, d.lgs. n. 276/2003. Indicazioni operative al personale ispettivo.

⁶⁰³ INL, circolare 15 marzo 2018 n. 49 - Lavoro intermittente - Assenza documento valutazione rischi - Riquilibratura rapporti di lavoro.

⁶⁰⁴ Decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 81 - Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

⁶⁰⁵ INL, circolare del 15 marzo 2018 n. 50 - Collaboratori familiari nei settori dell'artigianato, dell'agricoltura e del commercio - Lettera circolare n. 10478 del 10 giugno 2013 - Ulteriori indicazioni operative al personale ispettivo.

⁶⁰⁶ Interpello n. 2 del 5 aprile 2018 della Commissione per gli interpelli - Interpretazione dell'articolo 39, comma 3, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni.

2. Attività di vigilanza: dalla programmazione ai risultati.

L'assetto complessivo dell'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro non è cambiato in seguito all'istituzione dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) per opera del d.lgs. n. 149/2015.

La principale funzione dell'Ispettorato Nazionale risiede infatti nel coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria.

L'Ispettorato ha, pertanto, il compito di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento, e di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo, per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso INPS e INAIL. Chiarimenti operativi in merito sono pervenuti da provvedimenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL⁶⁰⁷.

Lo stesso INL ha diramato circolari e note amministrative, al fine di chiarire i profili logistici, di coordinamento e di programmazione del personale ispettivo. Il riferimento è alla circolare n. 2/2017⁶⁰⁸, alla nota del 27 marzo 2017 n. 103 e alla nota del 13 aprile 2017 n. 120/201/RIS.

Nello specifico, con la nota del 27 marzo 2017 n. 103, ha fornito chiarimenti in merito ai profili previdenziali e assicurativi dell'attività di vigilanza, premettendo che a partire dal 1° gennaio 2017 - data di piena operatività dell'INL - come previsto dal D.P.C.M. del 23 febbraio 2016, anche al personale ispettivo degli Istituti previdenziali è conferita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria

Nel provvedimento, l'INL ha evidenziato la necessità di un periodo di formazione, affinché tutto il personale ispettivo possa essere autonomamente responsabile di tutti i tipi di accertamento.

Precisamente, l'INL ha previsto che il personale ispettivo degli Istituti, fino a quando non saranno definiti i percorsi formativi sui diversi aspetti della vigilanza in materia di lavoro – qualora, in fase di primo accesso, o nel prosieguo dell'accertamento, emergano ipotesi di violazione di disposizioni normative in materia lavoristica che comportino la contestazione di ulteriori illeciti amministrativi - dovrà interessare l'Ispettorato territoriale del lavoro, al fine di dar vita ad un unico accertamento, comprensivo sia della materia previdenziale/assicurativa che lavoristica. Parimenti, sempre fino alla definizione dei relativi percorsi formativi da parte degli Istituti sulla materia previdenziale e assicurativa, il dirigente territoriale dell'Ispettorato, unitamente al dirigente territoriale/referente regionale dell'Istituto, in presenza di violazioni previdenziali/assicurative nel corso di una vigilanza avente ad oggetto esclusivamente la materia lavoristica, valuteranno l'opportunità di ampliare l'ambito dell'accertamento ed unificarne gli esiti.

Nella nota del 13 aprile 2017 n. 120/201/RIS, l'INL ha *in primis* richiamato il protocollo d'intesa siglato con l'INPS il 21 febbraio 2017, nel quale è stato previsto che l'attività ispettiva deve essere programmata all'interno di una Commissione nazionale e Commissioni regionali Inps/INL.

Le predette Commissioni assicurano, ciascuna per l'ambito di competenza, la mappatura dei rischi, la programmazione e il monitoraggio delle attività di vigilanza in materia previdenziale.

Con la nota n. 120/201/RIS, l'INL ha fornito le prime indicazioni, in ordine alla metodologia di lavoro da seguire adottata dalla Commissione centrale nel corso delle sedute del 20 marzo e del 3 aprile 2017.

Nello specifico, è stato preliminarmente richiamato l'art. 4 del citato protocollo, a norma del quale ogni Commissione regionale di programmazione dell'attività ispettiva in materia previdenziale, deve essere composta da massimo quattro membri designati dall'INL e da massimo quattro membri designati dall'INPS. Il provvedimento prosegue con indicazioni sull'attività delle Commissioni centrale e regionali.

Precisamente, è stato puntualizzato che le Commissioni regionali dovranno riunirsi di norma due volte al mese. Sul piano metodologico, la programmazione e l'organizzazione dell'attività ispettiva sarà condotta attraverso lo sviluppo di modelli di analisi del rischio, preordinati ad intercettare fenomeni di irregolarità in materia di lavoro e dei correlati obblighi di contribuzione sociale. Ad esito delle predette attività di analisi, le liste degli accertamenti ispettivi in materia previdenziale saranno definitivamente concordate, in sede di Commissione di programmazione, e conseguentemente avviate senza necessità di ulteriori procedure di carattere autorizzatorio da parte dell'INL, consentendo al dirigente INPS competente per territorio (il dirigente provinciale ovvero il dirigente dell'Area entrate), assistito dal RUO, di disporre e monitorare gli accertamenti in materia previdenziale. Resta ferma la necessità di verificare preventivamente, da parte dell'Ispettorato, l'esistenza di precedenti accertamenti o di accertamenti in corso - al fine di evitare la c.d. so-

⁶⁰⁷ Per approfondimenti si rinvia la § 2.2, capitolo II, del 1° Rapporto ANMIL anno 2017.

⁶⁰⁸ Cfr. § 2.2, capitolo II, del 1° Rapporto ANMIL anno 2017.

vrapposizione degli interventi ispettivi - e/o la necessità di affiancare personale dell'Ispettorato o, ancora, di integrare gli obiettivi già individuati.

In sede di Commissione, verranno altresì previsti monitoraggi sull'andamento della vigilanza previdenziale.

Per quanto attiene alla vigilanza lavoristica, nella nota in parola è stato chiarito che dovranno essere poste in evidenza le iniziative di vigilanza che, a priori, suggeriscono l'attivazione di accertamenti sia sotto il profilo lavoristico che sotto il profilo più strettamente contributivo (c.d. congiunte). È stata anche richiamata, per quest'ultimo ambito, la necessità di avvalersi di tutte le informazioni già a disposizione sia dell'INL che degli Istituti previdenziali, al fine di individuare con un buon margine di certezza dove orientare più produttivamente gli accertamenti.

L'INL, con la nota n. 120/201/RIS, ha altresì reso note le indicazioni che, in sede di Commissione centrale di programmazione, sono state condivise sulla verbalizzazione e notificazione degli accertamenti di natura lavoristica, previdenziale o assicurativa.

Nel dettaglio, è stato chiarito che l'obbligo della verbalizzazione unica trova applicazione alla sola materia sanzionatoria amministrativa, e non già alla disciplina del recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi oggetto di omissione o evasione. In caso di accertamenti che attengano sia ad aspetti lavoristici – e pertanto con eventuale contestazione di violazioni amministrative - sia ad aspetti previdenziali/assicurativi, la notifica di un unico verbale appare non sempre percorribile né opportuna. Ciò in ragione della diversa tempistica legata alle diverse tipologie di accertamento e dei destinatari dei verbali stessi (per le sanzioni amministrative il trasgressore è sempre persona fisica). Pertanto, l'INL ha sottolineato che, qualora la notificazione di un unico verbale non sia possibile, si dovrà provvedere a notificare distinti verbali.

Infine, nella nota in parola l'INL ha ricordato che, nel caso in cui gli accertamenti abbiano riguardato alcuni specifici profili (lavoristici, previdenziali o assicurativi), di tale circostanza dovrà essere data evidenza nel relativo verbale. Ovvero, occorrerà puntualizzare che l'accertamento si è limitato esclusivamente alla verifica di tali profili in relazione ai quali è stata peraltro acquisita la relativa documentazione, facendo così salvi eventuali futuri controlli in ordine alla regolarità degli altri obblighi, siano essi attinenti alla materia lavoristica, previdenziale o assicurativa.

L'INL, con una nota del 26 maggio 2017 n. 4687, ha altresì fornito importanti chiarimenti sugli ambiti territoriali di intervento ispettivo, al fine di consentire una più efficiente utilizzazione del personale ispettivo ed una maggiore efficacia delle iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare.

Partendo dal presupposto che normativamente non sussistono limitazioni territoriali in relazione agli atti di accertamento, l'INL ha chiarito che è dunque possibile che il personale ispettivo possa svolgere accertamenti ed emanare provvedimenti sanzionatori nei confronti di realtà datoriali situate in Comuni di Province limitrofe rispetto a quelle dove è ubicato il proprio Ufficio. In tal caso, la pratica ispettiva rimarrà incardinata presso l'Ufficio di appartenenza dell'ispettore, anche in relazione ai successivi adempimenti (ad esempio, eventuali verifiche di ottemperanza alla diffida) finalizzati all'adozione del verbale unico di accertamento e notificazione. Con riferimento, invece, alla ricezione degli scritti difensivi e dell'eventuale audizione, come pure alla emissione del provvedimento sanzionatorio definitivo - e cioè dell'ordinanza d'ingiunzione - così come all'eventuale seguito giudiziario, la competenza rimarrà esclusivamente in carico all'Ispettorato che ha sede nella Provincia dove è ubicata la realtà datoriale oggetto di accertamenti. L'Ufficio di appartenenza dell'ispettore potrà comunque fornire all'ITL territorialmente competente la collaborazione necessaria alla definizione dell'istruttoria, legata alla emanazione dell'ordinanza d'ingiunzione e alle attività di rappresentanza e difesa in giudizio.

L'INL ha espressamente specificato che tali indicazioni trovano piena applicazione anche agli ambiti territoriali di competenza degli ITL rispetto agli accertamenti e alla generalità delle violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ai sensi dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008. Inoltre, con riguardo all'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, le procedure di revoca e di annullamento restano in carico all'Ufficio di appartenenza dell'ispettore. Così, anche per le violazioni penali, l'ispettore che effettua gli accertamenti provvederà altresì alla puntuale attivazione degli obblighi informativi nei riguardi della competente Autorità Giudiziaria.

L'INL, oltre a siglare il sopra citato protocollo d'intesa con l'INPS, ha sottoscritto anche un protocollo d'intesa con l'INAIL, che ha disciplinato la collaborazione istituzionale tra i due enti, finalizzata a salvaguardare la continuità dell'attività di vigilanza ispettiva in materia assicurativa e garantirne un efficace svolgimento.

Infatti, l'attività di vigilanza in materia assicurativa - orientata alla verifica della regolare osservanza da parte dei soggetti assicuranti degli adempimenti contributivi e amministrativi e quindi al recupero dei premi evasi - è definita annualmente tra l'INAIL e l'INL, sulla base degli obiettivi strategici e delle linee guida del Consiglio di indirizzo e vigilanza, nonché della programmazione direzionale annuale dell'Istituto. Tale programmazione è parte integrante del piano proposto dall'INL alla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza.

Nel citato protocollo d'intesa, l'INL e l'INAIL si sono impegnate a costituire una Commissione nazionale di programmazione dell'attività ispettiva – che assicuri la mappatura dei rischi, la programmazione e il monitoraggio delle attività di vigilanza – e una commissione regionale che assicuri, nell'ambito del territorio di competenza, la mappatura dei rischi e il monitoraggio delle realtà produttive, integrando la programmazione nazionale. Per lo svolgimento delle proprie funzioni, detta Commissione può avvalersi del personale INL e dell'INAIL di volta in volta individuato.

Nel protocollo sono stati anche disciplinati gli aspetti legati agli: accertamenti conseguenti ad attività amministrativa; il verbale di accertamento ispettivo; la liquidazione dei verbali ispettivi; il contenzioso giudiziario in materia assicurativa; la collocazione logistica del personale ispettivo INAIL; la formazione e l'accesso alle banche dati dell'INAIL.

A conclusione del primo anno di attività, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha presentato il *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale anno 2017*.

Nel documento, è stato illustrato l'esito dell'attività di vigilanza svolta nel corso del 2017 che, secondo lo stesso INL, ha consentito il pieno raggiungimento dell'obiettivo stabilito dalla Convenzione per il triennio 2017/2019, sottoscritta con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, registrando oltre 180 mila controlli, di cui oltre 160 mila specificamente finalizzati alla verifica della regolarità dei rapporti di lavoro. Inoltre, i dati evidenziano l'abbattimento del fenomeno della sovrapposizione degli interventi ispettivi, e registrano risultati assolutamente significativi durante il periodo più delicato per l'avvio della nuova Agenzia, impegnata anche nella realizzazione di percorsi formativi che hanno interessato circa 350 ispettori dell'ex Ministero del Lavoro e 1.300 ispettori degli Istituti.

Con specifico riferimento alla vigilanza in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dalla lettura del rapporto dell'INL⁶⁰⁹ emerge che la stessa, nell'anno 2017, ha interessato n. 22.611 aziende, e sono state contestate n. 36.263 violazioni prevenzionistiche, di cui 28.364 penali e 7.899 amministrative. Delle 28.364 violazioni di carattere penale, 9.899 sono da ritenersi gravi, in quanto ostative al rilascio del DURC, mentre 4.625 (nel 2016 erano 4.196) sono riferibili alla violazione dell'articolo 4 della legge n. 300/1970. Secondo l'INL, l'incremento del numero di sanzioni comminate per violazione dell'articolo 4 della legge n. 300/1970 trova una spiegazione nella massiccia diffusione degli impianti di videosorveglianza, spesso associati a sistemi antifurto, installati senza accordo con le rappresentanze sindacali o, in mancanza di accordo, previa autorizzazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Per quanto riguarda il tasso di irregolarità delle aziende ispezionate, si è registrato un significativo aumento, di quasi 3,5 punti percentuali rispetto al 2016, attualmente pari al 77,09% (rispetto al 73,50% dell'anno precedente) con un numero di aziende irregolari pari n. 17.580 a fronte di n. 22.805 accertamenti definiti.

Con riferimento al d.lgs. n. 81/2008, nel rapporto è stato precisato che il 55% delle violazioni contestate riguarda il mancato rispetto degli obblighi contenuti nel Titolo IV (Cantieri temporanei o mobili), mentre il 37% riguarda il mancato rispetto degli obblighi contenuti nel Titolo I, e il rimanente 8% il mancato rispetto degli obblighi contenuti negli altri titoli. Nello specifico, secondo l'INL, le risultanze statistiche evidenziano che il maggior numero di violazioni sono quelle riferite ai rischi di caduta dall'alto, pari al 29% (26,87% nel 2016), tuttavia, l'analisi dei dati evidenzia comunque una diffusa carenza di attenzione, da parte delle imprese ispezionate, anche a quegli obblighi di carattere generale che sono alla base della tutela del lavoratore ed in particolare agli obblighi del datore di lavoro relativi: alla sorveglianza sanitaria dei lavoratori (13% contro l'11,93% nel 2016); al rispetto degli adempimenti in materia di formazione ed informazione (12% contro l'8,60% nel 2016); ai rischi elettrici, all'utilizzo di attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione collettivi e individuali (9% contro il 9,85% nel 2016); agli obblighi di valutazione dei rischi (POS/PSC/DUVRI) (9% contro l'8,09% nel 2016). Invece le violazioni ascrivibili a committenti e coordinatori sono pari al 7%.

Con riferimento alle violazioni di obblighi contenuti nel Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 (37% del totale delle violazioni riferite al d.lgs. n. 81/2008), nel rapporto è stato evidenziato che la non ottemperanza agli obblighi in materia di sorveglianza sanitaria, formazione e informazione e valutazione dei rischi costituisce l'87% del totale.

Un'analisi particolare è stata riservata, nel documento, all'insieme dei dati afferenti alle violazioni delle norme contenute nei Titoli III (Uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale) e IV (Cantieri temporanei o mobili) del d.lgs. n. 81/2008 nel settore delle costruzioni. È stato infatti precisato che in tale ambito - in cui gli ispettori del lavoro esercitano una specifica competenza in materia prevenzionistica - sono state ispezionate n. 15.866 aziende, delle quali n. 12.297 sono risultate irregolari a fronte di n. 16.071 accertamenti definiti, con un tasso di irregolarità pari al 76,5% (aumento di 2,5 punti percentuali rispetto al 2016). È stato altresì evidenziato che, in occasione dei citati accertamenti, sono stati contestati n. 17.482 illeciti che, nel 52% dei casi, riguardano il rischio di caduta dall'alto (48,88% nel 2016). Tra le violazioni più rilevanti in edilizia, emergono inoltre quelle relative agli obblighi dei coordinatori e dei committenti, pari al 13% degli illeciti accertati.

⁶⁰⁹ Sezione 3 (vigilanza tecnica).

La sezione 5° del documento in commento è stata invece dedicata ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 81/2008.

Precisamente, è stato reso noto che sono stati adottati n. 6.936 provvedimenti, il numero sale a 7.394 se si considerano i provvedimenti adottati anche in Sicilia, Trento e Bolzano, ovvero territori a statuto speciale, non di competenza dell'INL. La quasi totalità (n. 6.932) dei provvedimenti interdittivi in questione si riferisce all'occupazione di lavoratori in nero, in misura pari o superiore al 20% di quelli presenti sul luogo di lavoro, mentre soltanto n. 4 sospensioni sono state adottate per gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza. La maggior parte delle aziende destinatarie del provvedimento di sospensione rientrano nelle macrocategorie ATECO "I" - Servizi, alloggi e ristorazione (n. 2.464 sospensioni), "G" - Commercio (n. 1.203 sospensioni), "F" - Costruzioni (n. 1.048 sospensioni) e "C" - Attività manifatturiere (n. 967 sospensioni).

La revoca dei provvedimenti di sospensione - subordinata alla regolarizzazione delle violazioni accertate ed al versamento di una somma aggiuntiva - si è avuta in n. 6.098 casi. Tale dato, secondo l'INL, confermerebbe l'efficacia del provvedimento in questione.

Il rapporto dell'attività di vigilanza 2017 si conclude con una sezione dedicata alle attività di prevenzione e promozione, in cui è stato messo in rilievo che, anche nel corso dell'anno 2017, il ruolo svolto dal personale ispettivo non si è esaurito in una attività repressiva, ma è stato altresì orientato alla diffusione della cultura della legalità, mediante la programmazione di specifiche azioni di prevenzione e promozione, poste in essere dagli Uffici territoriali, e mirate ad obiettivi sia di carattere divulgativo che più propriamente informativo e di aggiornamento sulle principali novità in materia lavoristica, di legislazione sociale e di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con un comunicato stampa dell'8 febbraio 2018, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha indicato il lavoro nero, il caporalato, la logistica, le false cooperative e i tirocini, tra i settori prioritari di intervento per la vigilanza in materia lavoristica e previdenziale-assicurativa che verrà svolta nel 2018 dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con la finalità di potenziare il contrasto dei fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e la lotta all'evasione ed elusione contributiva.

L'Ispettorato ha sottolineato che la programmazione della vigilanza nel 2018 parte dall'esperienza realizzata nel primo anno di attività, che ha evidenziato un aumento di alcuni fenomeni di violazione della legge, come ad esempio in materia di somministrazione illecita di manodopera, e la necessità di dedicare maggiore attenzione ad alcuni settori, come quello della logistica e delle false cooperative. Secondo l'Ispettorato, inoltre, non mancherà un forte e costante impegno, anche in collaborazione con altre istituzioni, nel fronteggiare i fenomeni del caporalato e dello sfruttamento di manodopera, nonché la prosecuzione degli accertamenti avviati sul finire del 2017 sul colosso della distribuzione Amazon e sulla Compagnia aerea *Ryanair*.

A conferma di quanto comunicato, l'INL, a febbraio 2018, ha ufficialmente illustrato gli orientamenti prioritari dell'attività di vigilanza in materia lavoristica e previdenziale-assicurativa per l'anno 2018, nel *Documento di programmazione della vigilanza per il 2018*.

Precisamente, il documento ha indicato gli obiettivi operativi principali dell'attività di vigilanza per l'anno 2018, dedicando specifica attenzione ai temi della tutela delle condizioni di lavoro, della legislazione sociale nonché della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

In riferimento all'ambito della salute e sicurezza sul lavoro, nella parte dedicata alle campagne di vigilanza di carattere straordinario programmate per l'anno 2018 del documento in esame, l'INL ha ricordato la partecipazione dell'Italia alla campagna europea, ad opera del Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del Lavoro (SLIC), volta alla verifica dell'implementazione della normativa in materia di salute e sicurezza, nell'ambito dei lavoratori somministrati e dei lavoratori transnazionali. La campagna riguarderà tutti i soggetti coinvolti nel contratto di somministrazione, quindi le agenzie per il lavoro, le imprese utilizzatrici e i lavoratori somministrati.

In merito, invece, alla vigilanza tecnica, nel documento è stato specificato che, con riferimento all'ambito di competenza attribuito al personale dell'INL (art. 13, d.lgs. n. 81/2008), sarà mirata in via prioritaria al settore dell'edilizia, al fine di incrementare il livello di regolarità dei rapporti lavorativi anche sotto il profilo della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché di contrastare efficacemente l'allarmante fenomeno degli infortuni sul lavoro.

In termini quantitativi, il numero di imprese da sottoporre ad accertamenti è stato fissato in almeno 17.000, mentre in termini qualitativi le ispezioni dovranno consentire di raggiungere il 60% del rapporto percentuale tra soggetti ispezionati e soggetti irregolari.

Inoltre, l'INL ha puntualizzato che - in considerazione del fatto che il più elevato tasso di incidenti sul lavoro si riscontra nei cantieri più piccoli, nei quali è maggiormente elusa la normativa prevenzionistica per motivi di economicità - la selezione dei cantieri da ispezionare avverrà in base alle dimensioni degli stessi. Ovvero:

- 5% cantieri grandi - importo lavori maggiore 10.000.000 euro, ove presenti;

- 30% cantieri medi - importo lavori compreso tra 1.000.000 e 10.000.000 euro, ove presenti;
- 65% cantieri piccoli.

Le verifiche nel settore delle ferrovie saranno invece effettuate in base alla programmazione annuale degli obiettivi, predisposta in sede di coordinamento regionale, mentre l'azione di vigilanza nel campo delle radiazioni ionizzanti sarà orientata principalmente nei confronti delle strutture sanitarie complesse e dei settori industriali in cui l'impiego di sorgenti di radiazione si presenta quantitativamente significativo.

Infine, in relazione agli obblighi imposti dall'art. 70 del d.lgs. n. 81/2008, continuerà l'attività di sorveglianza sulle macchine immesse sul mercato, ai sensi delle direttive 98/37/CE e 2006/42/CE. Con la precisazione che, per tali aspetti, l'attività di vigilanza tecnica dovrà essere:

- Implementata anche in relazione al comma 4 dell'art. 70 del d.lgs. n. 81/2008 e tenuto conto del vasto panorama delle macchine marcate CE e del controllo della conformità ai requisiti essenziali di sicurezza (RES);
- Indirizzata all'attività di sorveglianza di mercato ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 17/2010.

Al fine di incentivare il personale di ruolo dell'INL e favorire iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con il decreto del 6 marzo 2018, ha disposto la riassegnazione al bilancio dell'INL delle somme derivanti dalle sanzioni amministrative.

Precisamente, il decreto del 6 marzo 2018 - pubblicato nella G.U. del 22 maggio 2018 n. 117 - ha disposto che le somme previste dall'art. 14, comma 1, lettera d), del DL n. 145/2013 (somme derivanti da sanzioni amministrative) - sino al limite massimo di 10 milioni di euro - siano riassegnate al bilancio dell'INL per finanziare le misure di incentivazione del personale che svolge attività ispettiva (ivi compreso il riconoscimento di specifiche indennità a favore di chi svolge tali attività in condizioni e orari disagiati o con l'utilizzo del mezzo proprio), nonché iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare.

Le citate somme saranno ripartite dall'INL tra gli uffici, secondo criteri oggettivi individuati con proprie determinazioni, mentre le somme eccedenti i 10.000 euro verranno versate al Fondo sociale per occupazione e formazione.

Sembra opportuno segnalare che anche la Regione Lombardia ha scelto di utilizzare i proventi delle sanzioni riscosse dalle ATS nell'anno 2017 per finanziare interventi in materia di SSL.

Nello specifico, con la **deliberazione n. XI/164, del 29 maggio 2018**⁶¹⁰, la Regione Lombardia ha approvato il documento *Piano triennale straordinario di intervento in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, disponendo altresì che gli introiti delle sanzioni (ex d.lgs. n. 758/1994), riscosse dalle ATS nell'anno 2017, e già incassati dalla Regione Lombardia, siano finalizzati alla realizzazione del citato Piano triennale straordinario allegato alla richiamata deliberazione.

Tornando alla materia degli accertamenti delle violazioni delle norme prevenzionistiche, questa è stata oggetto di normazione da parte del Legislatore regionale.

Nel dettaglio, la Regione Piemonte con la determinazione n. 159 del 9 marzo 2017 ha approvato le procedure per l'accertamento degli adempimenti relativi alla formazione alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di cui al d.lgs. 81/2008, allegate al provvedimento. Si tratta di un documento redatto con la finalità di supportare l'attività di vigilanza dei servizi SPreSAL delle ASL piemontesi, ferma restando la possibilità del singolo operatore di vigilanza di esercitare la propria funzione di ufficiale di polizia giudiziaria, in piena autonomia e libertà di iniziativa.

La Regione Lombardia, invece, con la delibera n. X/6734 del 19 giugno 2017, ha definito le metodologie per la pianificazione e per lo svolgimento delle ispezioni, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. 105/2015, presso gli stabilimenti di soglia inferiore soggetti agli artt. 13 e 14 del d.lgs. 105/2015, anche in termini tariffari. Precisamente, nell'allegato A del provvedimento, sono state indicate le Metodologie per la predisposizione del piano di ispezione presso gli stabilimenti di soglia inferiore, di cui all'art. 27 del d.lgs. 105/2015, e programmazione delle ispezioni ordinarie sul sistema di gestione della sicurezza (SGS-PIR). Nell'allegato B, invece, sono state riportate le modalità di svolgimento delle ispezioni sul SGS-PIR negli stabilimenti di soglia inferiore, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 105/15. L'allegato C è stato dedicato alle modalità, anche contabili, e tariffe da applicare in relazione ai controlli previsti dal decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105 art. 30 (disposizioni tariffarie).

Infine, l'allegato D riporta lo schema di convenzione tra la Regione Lombardia, la Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Lombardia ed ARPA Lombardia per l'esecuzione delle ispezioni in attuazione all'art. 27 del d.lgs. n. 105/2015 per il controllo del pericolo di incidenti rilevanti per gli stabilimenti di soglia inferiore.

Sempre in materia di sanzioni l'Ispettorato Nazionale del Lavoro con il decreto direttoriale del 6 giugno 2018 n. 12 ha

⁶¹⁰ Deliberazione della Regione Lombardia, 29 maggio 2018 n. XI/164 - Piano triennale straordinario di intervento in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro - Modalità di utilizzo dei fondi derivanti dalle sanzioni ex d.lgs. 758/94 di cui all'art. 13 c.6 d.lgs. 81/2008.

disposto, in ottemperanza a quanto sancito dal comma 4-*bis* dell'articolo 306 del d.lgs. n. 81/2008, che le ammende previste con riferimento alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal richiamato d.lgs. n. 81/2008 sono rivalutate, a decorrere dal 1° luglio 2018, nella misura dell'1,9%.

3. Indicazioni operative e chiarimenti dell'INL in materia ispettiva e sanzionatoria

Tra le funzioni attribuite dal d.lgs. n. 149/2015 all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, rientra quella di emissione di provvedimenti **interpretativi** in materia ispettiva e sanzionatoria. In tal senso, con la nota n. 5617 del 21 giugno 2017, l'INL ha fornito dei chiarimenti - a seguito di una richiesta pervenuta alla Direzione centrale - sulle verifiche afferenti cooperative e società che forniscono ai propri utenti servizi di assistenza alla persona ed eventuali risvolti in tema di somministrazione illecita di manodopera.

Nello specifico, sono state confermate le indicazioni già fornite con la nota n. 22057 del 17 dicembre 2013, in cui era stata dichiarata la non configurabilità, nei confronti dell'utilizzatore persona fisica/famiglia, del reato di somministrazione irregolare.

L'INL ha ritenuto, pertanto, coerentemente all'interpretazione data, che, per le ipotesi di intermediazione illecita di manodopera, oggetto della richiesta di chiarimenti, possa trovare applicazione la sanzione amministrativa unicamente nei confronti del somministratore⁶¹¹, e non anche nei riguardi dell'utilizzatore/famiglia privata, fruitrice del servizio di assistenza alla persona, la quale non sarà, peraltro, chiamata a rispondere ex articoli 35 e 38 del d.lgs. n. 81/2015. Tuttavia, l'INL ha evidenziato che profili di rilevanza penale permangono per le ipotesi di somministrazione irregolare con finalità di lucro.

Con la nota n. 4833 del 5 giugno 2017, l'Ispettorato ha fornito dei chiarimenti, condivisi con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in ordine alla corretta applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 136/2016, nelle ipotesi in cui il distacco dei lavoratori effettuato nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi coinvolga una pluralità di operatori economici, ovvero l'impresa straniera distaccante, il soggetto distaccatario e il destinatario finale della prestazione.

Nella nota in parola, l'INL ha innanzitutto evidenziato che il d.lgs. n. 136/2016 trova applicazione nelle ipotesi in cui prestatori di servizi stranieri inviano proprio personale dipendente a svolgere, per un periodo limitato, attività lavorativa in Italia, tra le quali si possono annoverare anche quelle in cui i suddetti lavoratori, inviati in ragione di un servizio transnazionale presso una filiale italiana della azienda straniera distaccante o presso altro operatore economico sito in Italia - soggetto distaccatario - vengano successivamente impiegati per l'esecuzione di un appalto presso la sede o altra unità produttiva di una azienda committente - destinataria finale della prestazione - sempre ubicata in Italia. Questo, secondo l'INL, a condizione che, nella fattispecie concreta, siano riscontrabili gli elementi di autenticità dell'intera operazione negoziale posta in essere, sia ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 136/2016, per tutti e tre i soggetti coinvolti, sia nel rispetto della normativa nazionale in tema di liceità dell'appalto, distacco e somministrazione di manodopera con riferimento ai rapporti intercorrenti tra soggetto distaccatario e committente finale.

In riferimento, invece, agli obblighi introdotti dal d.lgs. n. 136/2016, l'INL ha precisato che nella comunicazione preventiva⁶¹² devono essere indicate una serie di informazioni da inserire nei campi obbligatori del Modello UNI Distacco UE, tra le quali sono ricompresi: i dati identificativi del prestatore di servizi/impresa distaccante straniera e del soggetto distaccatario italiano; il numero previsto e la generalità dei lavoratori coinvolti; la durata del distacco; la data di inizio e di fine dello stesso; la sede del distacco quale luogo di svolgimento effettivo della prestazione che può anche non coincidere con la sede del soggetto distaccatario, come avviene ad es. per i cantieri o nelle ipotesi in cui l'esecuzione dei lavori viene espletata presso la sede/unità produttiva di altra impresa, destinataria finale della prestazione, in presenza di un idoneo titolo giuridico (ad es. contratto di appalto o subappalto). L'INL ha altresì ribadito che i destinatari degli obblighi contenuti nel d.lgs. n. 136/2016 sono esclusivamente i prestatori di servizi stranieri/aziende distaccanti e non invece le imprese distaccatarie italiane.

Nella nota n. 4833 del 5 giugno 2017, sono stati forniti ulteriori chiarimenti afferenti all'ipotesi in cui l'impresa straniera invii propri dipendenti in Italia presso stand temporanei allestiti nell'ambito di fiere, mostre, manifestazioni commerciali ed eventi congressuali, laddove non sia individuabile una prestazione di servizi nei confronti di un sog-

⁶¹¹ Ai sensi del comma 1 dell'articolo 18 del d.lgs. n. 276/2003.

⁶¹² Di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 136/2016 e al D.M. 10 agosto 2016.

getto destinatario - distaccatario o committente - avente sede legale o operativa in Italia, ovvero non sia stato stipulato un contratto di natura commerciale (appalto di opera o di servizi, ecc.) tra l'impresa straniera stessa e il destinatario della prestazione.

A riguardo, l'INL ha ricordato che, ai sensi della normativa comunitaria, il prestatore di servizi può esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nello Stato membro ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini, senza necessità di costituire una sede operativa o filiale.

Partendo da tale presupposto, secondo l'Ispettorato non sembra possibile qualificare in termini di sede o filiale in Italia dell'azienda straniera lo *stand* temporaneo allestito in occasione delle citate manifestazioni; ciò, in quanto l'attività di esposizione o di vendita di prodotti per la partecipazione alla manifestazione fieristica con disponibilità di una singola area non costituirebbe un vero e proprio centro di imputazione di rapporti e situazioni giuridiche riferibili al soggetto straniero, con conseguente esclusione dell'applicazione degli obblighi previsti dal d.lgs. n. 136/2016, come pure delle specifiche disposizioni sanzionate in esso contenute. Diversamente nei casi in cui sia riscontrabile, nella fattispecie concreta, una prestazione transnazionale di servizi nei confronti di un destinatario situato su territorio italiano, come avviene ad esempio nelle ipotesi di esecuzione di appalti per montaggio-smontaggio dello *stand*, eventuale realizzazione delle strutture espositive, l'invio di lavoratori in Italia da parte dell'allestitore straniero, anche solo per pochi giorni, rientra nel campo di applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 136/2016.

L'INL ha concluso il provvedimento in oggetto, evidenziando che per l'esecuzione delle citate attività sul territorio italiano - siano o meno quest'ultime inquadrabili nell'ambito del distacco transnazionale di lavoratori - resta fermo il rispetto delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro del d.lgs. n. 81/2008.

Invece, con la circolare n. 3/2017, l'INL ha fornito specifiche indicazioni in ordine all'applicazione della disposizione prevista dall'art 1, comma 1175 della legge n. 296/2006, e relativa al corretto esercizio dell'azione di vigilanza per il recupero dei benefici normativi e contributivi.

L'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006 ha stabilito che, a decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici normativi e contributivi, previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, siano subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva (DURC), fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali.

Nella circolare n. 3/2017 l'INL, ha precisato che la citata disposizione ha stabilito, in altri termini, che per accedere ai benefici in questione è principalmente necessario il possesso del DURC, dando inoltre evidenza degli altri obblighi previsti dalla normativa lavoristica e dai contratti collettivi – stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative – che il datore di lavoro deve comunque osservare. Pertanto, l'assenza del DURC determina il mancato godimento dei benefici di cui gode l'intera compagine aziendale per il relativo periodo. D'altra parte, secondo l'INL, ciò è già stato oggetto di chiarimento da parte del Ministero del Lavoro, con la risposta all'interpello n. 33/2013, secondo la quale *“una volta esaurito il periodo di non rilascio del DURC l'impresa potrà evidentemente tornare a godere di benefici normativi e contributivi, ivi compresi quei benefici di cui è ancora possibile usufruire in quanto non legati a particolari vincoli temporali”*.

Inoltre, l'INL ha chiarito che la fruizione dei benefici normativi e contributivi è preclusa nell'ipotesi di accertamento delle specifiche violazioni, di cui all'allegato A del decreto ministeriale del 30 gennaio 2015, che costituiscono cause ostative al rilascio del DURC, laddove siano accertate con provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi.

Infine, l'Ispettorato ha ritenuto opportuno fornire alcune precisazioni, in relazione alle conseguenze derivanti dall'accertamento di violazioni afferenti agli altri obblighi di legge e al rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Nello specifico - partendo dal presupposto che le agevolazioni di cui si tratta sono principalmente legate al singolo rapporto di lavoro e, frequentemente, alla assunzione di determinate categorie di soggetti - l'INL ha chiarito che, mentre l'eventuale assenza del DURC incide sulla intera compagine aziendale, e quindi sulla fruizione, per tutto il periodo di scopertura, dei benefici, le violazioni di legge e/o di contratto assumono rilevanza limitatamente al lavoratore cui gli stessi benefici si riferiscono, ed esclusivamente per una durata pari al periodo in cui si sia protratta la violazione. Dette violazioni, peraltro, non impediscono il godimento di benefici, qualora regolarizzate prima dell'avvio di qualsiasi accertamento ispettivo.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con la circolare n. 3 del 12 ottobre 2017, ha fornito indicazioni operative anche sulle sanzioni da applicare in caso di omessa sorveglianza sanitaria, al fine di assicurare l'uniformità di comportamento da parte di tutto il personale ispettivo nell'adozione dei provvedimenti sanzionatori. Infatti, secondo l'Ispettorato, la necessità di supportare i vari uffici ispettivi con indicazioni univoche deriva dal fatto che l'obbligo di sorveglianza sanitaria non è esplicitamente individuato da un'unica disposizione normativa ma da almeno tre fattispecie di disposizioni

del titolo I del d.lgs. n. 81/2008, a cui ricondurre i comportamenti omissivi dell'obbligo in esame, fattispecie dotate ognuna di una diversa previsione sanzionatoria.

Nel dettaglio, l'Ispettorato ritiene che la sanzione da applicare in caso di omessa sorveglianza sanitaria sia riconducibile alla violazione dell'obbligo sancito dai seguenti articoli del d.lgs. n. 81/2008:

- a) Articolo 18 comma 1 lettera c): nei casi in cui si debba valutare lo stato di salute del lavoratore, al fine dell'affidamento dei compiti specifici, che non dipendono dai rischi presenti nell'ambiente di lavoro, ma dalla capacità del lavoratore stesso di svolgerli (es. lavori in quota, lavori in sotterraneo o in ambienti chiusi in genere, lavori subacquei, ecc.);
- b) Articolo 18 comma 1 lettera g): in tutti i casi in cui la normativa vigente prevede l'obbligo della sorveglianza sanitaria;
- c) Articolo 18 comma 1 lettera b): nei casi in cui nei confronti del lavoratore soggetto a sorveglianza sanitaria (pur essendo stato sottoposto a visita, esami clinici e biologici e indagini diagnostiche), non sia stato ancora espresso il giudizio di idoneità ed in sede ispettiva si riscontri che lo stesso sia adibito a quella specifica mansione; in questo caso risulta evidente il difetto di vigilanza del datore di lavoro o del dirigente.

A conclusione della circolare in esame, l'INL ha ricordato che (come precisato con la circolare n. 33/2009) l'accertamento delle violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro deve avvenire nel rispetto delle competenze in tema di vigilanza, in forza dell'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008. Pertanto, qualora l'omessa sorveglianza sanitaria sia riscontrata in settori diversi dall'edilizia, gli ispettori del lavoro devono comunicare la notizia di reato all'Autorità Giudiziaria ai sensi dell'art. 347 del c.p.p.

Per le indicazioni operative fornite dall'INL, con la circolare del 11 gennaio 2018 n. 1, sulla corretta applicazione della disposizione ex art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, relativa allo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di primo soccorso, prevenzione incendi e di evacuazione, si rinvia al § 3 del capitolo XI.

Invece, con la circolare n. 2/2018, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha reso noti alcuni orientamenti per le attività di vigilanza, con riferimento a quanto previsto nella Legge di Bilancio 2018 (legge n. 205/2017).

In tal senso, in riferimento alla disciplina delle prestazioni occasionali prevista dall'art. 54 *bis* del decreto legge n. 50/2017 (convertito dalla legge n. 96/2017), il comma 368 della legge n. 205/2017 ha apportato alcune integrazioni concernenti la possibilità di ricorrervi in relazione alle attività *stewarding*. Precisamente, con la circolare in parola, l'INL ha precisato che le attività di *stewarding* possono essere oggetto di prestazioni di lavoro occasionale nel limite di euro 5.000, nel corso di un anno civile, per ciascun prestatore nei confronti di ciascuna società sportiva di cui alla legge n. 91/1981, utilizzando il c.d. Libretto Famiglia.

Con riferimento, invece, al settore edilizio l'INL, nella circolare in commento, ha chiarito che l'art. 1, comma 1097, della legge n. 205/2017, in materia di certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo, ha escluso espressamente l'obbligo di richiesta del certificato di agibilità da parte delle imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi in relazione ai lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato e operanti nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento.

Nella circolare n. 2/2018, è stato altresì precisato che, invece, tale obbligo sussiste in relazione ai lavoratori autonomi legati da un contratto di prestazione d'opera di durata superiore a trenta giorni, e contrattualizzati per specifici eventi, di durata limitata nell'arco di tempo della complessiva programmazione dell'impresa, singolari e non ripetuti rispetto alle stagioni o cicli produttivi. Le stesse imprese devono richiedere il certificato di agibilità anche ogni qualvolta la prestazione sia resa da parte dei lavoratori autonomi dello spettacolo, appartenenti alle indicate categorie, nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento le imprese committenti.

A seguito di alcune segnalazioni, che hanno evidenziato alcune problematiche legate alla mancata applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, l'INL ha diramato la circolare n. 3 del 25 gennaio 2018.

Nel citato provvedimento, è stato anzitutto ricordato che tali aspetti sono stati già in parte affrontati dal Ministero del Lavoro, con la nota n. 10599 del 24 maggio 2016, con la quale si era dato impulso ad una attività di vigilanza nel settore dei Servizi di *Field Marketing*. Con la circolare n. 3, l'Ispettorato ha voluto dunque ribadire la necessità di avviare ulteriori accertamenti nel citato settore, ed estendere tali tipologie di verifiche in ogni altro ambito nel quale la mancata applicazione dei c.d. contratti *leader* possa determinare con maggiore frequenza problematiche di *dumping*. L'INL ha altresì ricordato che l'ordinamento riserva l'applicazione di determinate discipline subordinatamente alla sottoscrizione o applicazione di contratti collettivi dotati del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi. In particolare è stato evidenziato che:

- Ai sensi dell'art. 8 del decreto legge n. 138/2011, in materia contratti di prossimità, eventuali contratti sottoscritti da soggetti non abilitati non possono produrre effetti derogatori. Ne consegue che il personale ispettivo, in sede di accertamento, dovrà considerare come del tutto inefficaci detti contratti, adottando i conseguenti provvedimenti (recuperi contributivi, diffide accertative ecc.);
- L'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale è indispensabile per il godimento di benefici normativi e contributivi, così come stabilito dall'art. 1, comma 1175, legge n. 296/2006;
- Il contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale rappresenta il parametro ai fini del calcolo della contribuzione dovuta, indipendentemente dal CCNL applicato ai fini retributivi.

Nella circolare in parola, l'Ispettorato ha altresì messo in rilievo la facoltà, rimessa esclusivamente alla contrattazione collettiva in questione, di integrare la disciplina normativa di numerosi istituti. In merito è stato ricordato che l'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 ha stabilito che *“salvo diversa previsione per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria”*.

Pertanto, ogni qualvolta, all'interno del medesimo decreto, si rimette alla contrattazione collettiva il compito di integrare la disciplina delle tipologie contrattuali, gli interventi di contratti privi del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi non hanno alcuna efficacia. Ciò può avvenire, ad esempio, in relazione al contratto di lavoro intermittente, al contratto a tempo determinato o a quello di apprendistato. Ne consegue che, laddove il datore di lavoro abbia applicato una disciplina dettata da un contratto collettivo che non è quello stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, gli effetti derogatori o di integrazione della disciplina normativa non possono trovare applicazione. Ciò, sottolinea l'INL, potrà comportare la mancata applicazione degli istituti di flessibilità previsti dal d.lgs. n. 81/2015 e, a seconda delle ipotesi, anche la trasformazione del rapporto di lavoro in un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

A conclusione della circolare n. 3/2018, l'INL ha invitato gli Uffici ispettivi ad attivare specifiche azioni di vigilanza, rappresentando alla direzione centrale dell'INL gli esiti degli interventi che, in considerazione del numero dei lavoratori coinvolti, è possibile considerare particolarmente significativi.

In linea di continuità con quanto sopra, il 12 febbraio 2018, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha emanato la circolare n. 4, con la quale ha fornito ai propri ispettori alcuni chiarimenti in merito alla possibilità degli Enti bilaterali di certificare i contratti di lavoro, ai sensi di quanto previsto dall'art. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003. Sono infatti pervenuti all'INL delle segnalazioni afferenti l'attività di certificazione dei contratti di lavoro da parte di soggetti totalmente privi dei requisiti per svolgere tale attività. Precisamente il riferimento è a pseudo Enti bilaterali che reclamizzano la possibilità di certificare contratti di lavoro, nonché di appalto e subappalto ai sensi degli artt. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003 e del DPR n. 177/2011, evidenziando gli effetti opponibili ai terzi - ivi compresi gli Organi di vigilanza - derivanti dal provvedimento di certificazione.

Nel provvedimento in commento, l'Ispettorato ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 2, lett. h), del d.lgs. n. 276/2003, possono definirsi Enti bilaterali ai fini dello svolgimento delle attività demandate dallo stesso decreto legislativo - ivi compresa la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva - solo quei soggetti costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative.

Pertanto, in mancanza di tale requisito, l'Organismo non può ritenersi un Ente bilaterale abilitato a svolgere le attività indicate dal citato art. 2, lett. h), d.lgs. n. 276/2003 e, men che meno, l'attività di certificazione. Alla luce di tali premesse, l'INL ha sottolineato che il personale ispettivo potrà quindi operare, nei confronti dei provvedimenti certificati da tali pseudo Enti, senza tenere minimamente conto delle preclusioni tipiche dell'atto certificativo, adottando anche ogni eventuale provvedimento di carattere sanzionatorio.

Con la circolare n. 49 del 15 marzo 2018, l'INL ha invece fornito delle precisazioni in merito alla problematica concernente le violazioni delle disposizioni, di cui all'art. 14 d.lgs. n. 81/2015⁶¹³, ed in particolare del divieto di stipula del contratto di lavoro intermittente in assenza della valutazione dei rischi.

Nello specifico, nella circolare n. 49/2018, l'Ispettorato ha richiamato le circolari nn. 18 e 20 del 2012, con le quali il Ministero del Lavoro ha sostenuto che la stipula di un contratto di lavoro intermittente, in violazione della richiamata disposizione imperativa, comporta la conversione del rapporto di lavoro intermittente in un ordinario rapporto di lavoro

⁶¹³ Decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 81 - Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

subordinato. Tale conclusione, secondo l'INL, si fonda su di un consolidato orientamento della Corte di Cassazione che, sebbene formatosi in relazione al contratto a termine, ha espresso il principio generale secondo il quale la contrarietà a norma imperativa di un contratto di lavoro atipico ne comporta la nullità parziale ai sensi dell'art. 1419 c.c. con conseguente conversione dello stesso nella forma comune di contratto di lavoro subordinato.

In particolare, l'Ispettorato ha richiamato la sentenza della Cassazione civ. sez. Lavoro del 2 aprile 2012 n. 5241, che è intervenuta proprio sulla stipula del contratto atipico – a tempo determinato – in assenza della valutazione dei rischi chiarendo, anche al fine di superare isolate sentenze di merito di segno contrario, che *“la specificità del precetto, alla stregua del quale la valutazione dei rischi assurge a presupposto di legittimità del contratto, trova la ratio legis nella più intensa protezione dei rapporti di lavoro sorti mediante l'utilizzo di contratti atipici, flessibili e a termine, ove incidono aspetti peculiari quali la minor familiarità del lavoratore e della lavoratrice sia con l'ambiente di lavoro sia con gli strumenti di lavoro a cagione della minore esperienza e della minore formazione, unite alla minore professionalità e ad un'attenuata motivazione, come con dovizia emerge dal rapporto OIL, del 28 aprile 2010, Rischi emergenti e nuove forme di prevenzione in un mondo del lavoro che cambia”*. Sulla scorta di tali considerazioni, la Cassazione ha individuato nella nullità parziale del contratto stipulato *contra legem*, e nella conseguente conversione nella forma comune del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la sanzione adeguata a colpire tali fattispecie.

Secondo l'Ispettorato, tali considerazioni, per la loro natura e portata generale, valgono evidentemente anche per la fattispecie in questione, nel cui contesto l'assenza della valutazione del rischio comporta un vizio del contratto che va corretto ai sensi dell'art. 1419 c.c., senza che possa avere alcun rilievo la mancanza di una norma “sanzionatoria” espressa. Non a caso, infatti, la prevalente giurisprudenza di merito ha recepito i principi enucleati dalla Cassazione e dalla Corte Costituzionale, pronunciandosi nei casi di stipula di contratti di lavoro intermittente in assenza della valutazione dei rischi, per la conversione nella forma comune di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

Precisamente, l'INL ha richiamato la sentenza n. 343, depositata il 19 luglio 2017, con la quale il Tribunale di Vicenza ha sostenuto che il contratto di lavoro intermittente, in assenza del documento di valutazione dei rischi, si considera nullo, con conseguente riconducibilità del rapporto di lavoro alla fattispecie tipica del contratto di lavoro a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 1419 c.c. Ciò in ragione del fatto che le esigenze di protezione di un diritto primario, quale quello alla salute, non possono che portare *“alla declaratoria di nullità dei contratti di lavoro atipici, quale quello in esame, stipulati in violazione della specifica norma di prevenzione, che esige una particolare protezione per i lavoratori”*.

L'Ispettorato ha altresì richiamato le sentenze nn. 1806 e 1810 del 19 e 20 giugno 2017 con le quali il Tribunale di Milano non ha ritenuto, in alcun modo, ostativa alla conversione del rapporto di lavoro la circostanza che tale sanzione non sia espressamente prevista dal Legislatore; in proposito, infatti, il Tribunale ha chiarito che, sebbene sia vero che il Legislatore abbia previsto espressamente la conversione del rapporto di lavoro soltanto in caso di superamento della durata massima del contratto, *“va tuttavia considerato che l'assenza della valutazione dei rischi forma oggetto di un preciso divieto alla conclusione di contratti di lavoro intermittente. Ne consegue che, in presenza di un rapporto pacificamente di lavoro subordinato e di fronte alla violazione del divieto previsto per legge, la conseguenza non può che essere la sussunzione del rapporto nell'alveo dell'ordinario rapporto di lavoro”*.

In conclusione, l'INL ha evidenziato che la conversione dei rapporti intermittenti in rapporti di lavoro ordinario non può in ogni caso confliggere con il principio di effettività delle prestazioni, secondo cui i trattamenti, retributivo e contributivo, dovranno essere corrisposti in base al lavoro – in termini quantitativi e qualitativi – realmente effettuato sino al momento della conversione. Dunque l'INL, nel confermare l'orientamento della giurisprudenza richiamata, alla violazione della norma imperativa di cui all'art. 14, comma 1, lett. c), ha sostenuto che la trasformazione del rapporto di lavoro in un rapporto subordinato a tempo indeterminato normalmente, in ragione del citato principio di effettività delle prestazioni, potrà essere a tempo parziale.

Sempre in tema di contratti, ma in riferimento all'utilizzo del distacco e della codatorialità nell'ambito di contratti di rete, l'INL ha diramato la circolare n. 7 del 29 marzo 2018.

Nello specifico, con la citata circolare, l'INL ha fornito indicazioni operative a tutto il personale ispettivo, riepilogando le disposizioni vigenti in materia, e chiarendo che il personale distaccato o in regime di codatorialità non può subire un pregiudizio nel trattamento economico e normativo per effetto della stipula di un contratto di rete tra imprese.

La circolare n. 7/2018 è stata infatti trasmessa, in seguito a numerose segnalazioni pervenute all'INL, in ordine ad annunci pubblicitari che promuovono l'utilizzo del distacco e della codatorialità nell'ambito di contratti di rete, evidenziando i forti vantaggi di natura economica di cui beneficerebbero le imprese, ma che in realtà non lasciano dubbi in ordine alla violazione della disciplina di riferimento.

Con specifico riferimento alla materia della salute e sicurezza sul lavoro, nel provvedimento in esame, l'INL ha evi-

denziato che il richiamo alla disciplina del distacco contenuto nell'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008, opera nell'ambito dei contratti di rete, tanto per il lavoratore distaccato, quanto per il lavoratore in regime di codatorialità. Dunque, secondo l'INL, nell'ambito del contratto di rete, sia in relazione alla codatorialità sia in relazione al distacco, il lavoratore ha diritto al trattamento economico e normativo previsto dal contratto collettivo, applicato dal datore di lavoro che procede all'assunzione. Ciò, evidentemente, anche nell'eventualità in cui il datore di lavoro sia una società cooperativa. L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), al fine di uniformare l'attività di vigilanza di tutto il personale ispettivo, con la lettera circolare n. 50 del 15 marzo 2018 ha altresì fornito alcune precisazioni – condivise con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'INPS e l'INAIL – in materia di collaborazioni rese dai familiari nell'impresa artigiana, agricola o commerciale ai fini dell'assoggettamento al relativo regime previdenziale.

Nel provvedimento, è stato *in primis* premesso che l'esame delle attività prestate dai collaboratori/coadiuvanti familiari non può prescindere da una valutazione caso per caso delle singole fattispecie. In alcune ipotesi – quali ad esempio quella del familiare pensionato che non assicuri una presenza continuativa oppure del familiare che abbia già un impiego *full time* – è possibile ricondurre tali prestazioni ad esigenze solidaristiche temporalmente circoscritte e, conseguentemente, optare per un giudizio di occasionalità delle stesse con esclusione dell'obbligo di iscrizione alla relativa gestione previdenziale. In altre ipotesi, si è ritenuto di fornire al personale ispettivo un mero indice di valutazione di occasionalità della prestazione, che, laddove utilizzabile in ragione degli elementi acquisiti, è analogo – ove ricorrano i medesimi presupposti – ai criteri adottati dal legislatore per il settore dell'artigianato (90 giorni nell'anno) e si basa sull'orientamento della giurisprudenza di legittimità formatosi per il settore del commercio in ordine ai requisiti di abitualità e prevalenza della prestazione, di cui all'articolo 2 della legge n. 613/1966. Tale indice, secondo l'Ispettorato, può risultare utile anche in relazione al settore turistico, tenendo presente che, laddove si tratti di prestazione resa nell'ambito di attività stagionali, lo stesso indice (90 giorni nell'anno) andrà evidentemente riparametrato in funzione della durata effettiva dell'attività stagionale.

L'INL, nella circolare n. 50/2018, ha ribadito che il citato criterio di valutazione non è peraltro destinato ad operare in termini assoluti e che, qualora si prescinda dallo stesso, i verbali ispettivi dovranno essere puntualmente motivati in ordine alla ricostruzione del rapporto in termini di prestazione lavorativa abituale/prevalente.

Infine, l'Ispettorato ha precisato che le indicazioni fornite nella circolare in esame sono riferite agli obblighi di carattere previdenziale nei confronti dell'INPS. Invece, per quanto riguarda la tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, gestita dall'INAIL, dei collaboratori familiari nei settori dell'artigianato, dell'agricoltura e del commercio restano valide le precisazioni contenute nella lettera circolare n. 14184/2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Chiarimenti interpretativi attinenti allo svolgimento dell'attività ispettiva sono altresì pervenuti dalla Commissione per gli interpellati con l'interpello n. 2/2018.

Infatti, con il citato interpello, la Commissione ha risposto al quesito formulato dalla Regione Lazio, tramite la Direzione Regionale Salute e Politiche Sociali, per conoscere il suo parere in merito alla corretta interpretazione dell'articolo 39, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, a norma del quale: *“Il dipendente di una struttura pubblica, assegnato agli uffici che svolgono attività di vigilanza, non può prestare, ad alcun titolo e in alcuna parte del territorio nazionale, attività di medico competente”*.

In particolare la Regione Lazio ha chiesto *“se tale disposizione è da intendersi rivolta a tutte le strutture del Dipartimento di prevenzione delle aziende sanitarie locali o solo a quelle che svolgono attività ispettiva e se sia applicabile a tutto il personale con qualifica ispettiva afferente all'azienda sanitaria”*. In risposta, la Commissione ha *in primis* richiamato l'abrogato articolo 17, comma 7 del d.lgs. n. 626/1994, secondo cui: *“Il dipendente di una struttura pubblica non può svolgere l'attività di medico competente qualora espliciti attività di vigilanza”*; e l'articolo 7 del d.lgs. n. 229/1999, che ha definito il Dipartimento di prevenzione come *“una struttura operativa dell'unità sanitaria locale che garantisce la tutela della salute collettiva, perseguendo obiettivi di promozione della salute, prevenzione delle malattie e delle disabilità e il miglioramento della qualità della vita”*. A tal fine *“il dipartimento di prevenzione promuove azioni volte a individuare e rimuovere le cause di nocività e malattia di origine ambientale, umana e animale, mediante iniziative coordinate con i distretti, con i dipartimenti dell'azienda sanitaria locale e delle aziende ospedaliere, prevedendo il coinvolgimento di operatori di diverse discipline”*.

Alla luce delle richiamate disposizioni, secondo la Commissione, nell'intento del Legislatore il Dipartimento di prevenzione rappresenta un'unica struttura deputata allo svolgimento di attività polifunzionali, volte a garantire un continuo innalzamento del livello di salute e di miglioramento della qualità della vita.

Pertanto, in considerazione di tale natura polifunzionale del Dipartimento di prevenzione, la Commissione ha ritenuto che il disposto dall'articolo 39, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 debba ritenersi applicabile a tutte le strutture

che compongono il citato Dipartimento ed a tutto il personale ad esso assegnato, indipendentemente dalla qualifica rivestita.

3.1. Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale

Una particolare attenzione è stata posta, dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, alla corretta applicazione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, con una nota del 20 giugno 2017 n. 5546.

Il provvedimento è stato strutturato in due parti. La prima parte è stata dedicata all'attività formativa rivolta al personale ispettivo INPS e INAIL in materia di UPG e di sospensione dell'attività imprenditoriale, la seconda parte invece riporta ben 28 FAQ con le indicazioni fornite dall'Ispettorato nazionale del lavoro sul provvedimento in argomento.

Nel dettaglio, in riferimento all'attività formativa, l'INL ha reso noto lo svolgimento di questa da parte del personale ispettivo INPS e INAIL in materia di UPG e di sospensione dell'attività imprenditoriale. In riferimento alla prima, sono stati predisposti un *vademecum* e una modulistica già messa a disposizione degli Ispettorati interregionali, per una successiva diffusione sul territorio. Mentre, in merito alla formazione in materia di sospensione dell'attività imprenditoriale, può considerarsi completata, conseguentemente anche il personale degli Istituti potrà procedere - con specifico riferimento all'impiego dei lavoratori in nero e laddove previsto - sia ad adottare il provvedimento di sospensione, che alla sua revoca, quantomeno a far data dal 10 luglio, e, cioè, una volta completati gli incontri previsti sul territorio dalla direzione centrale dell'Ispettorato.

Con specifico riferimento alla revoca del provvedimento in parola, l'INL ha chiarito che la stessa va normalmente adottata dal personale che ha proceduto alla sospensione, che provvederà altresì ad accordarsi con l'impresa per la eventuale verifica della documentazione necessaria per la regolarizzazione delle violazioni accertate.

L'INL prosegue, evidenziando la possibilità - tenuto conto delle circostanze del caso e/o della necessità di provvedere tempestivamente alla adozione del provvedimento di revoca - che la stessa sia effettuata da altro personale ispettivo. In definitiva, la revoca del provvedimento di sospensione dell'attività di impresa potrà essere adottata:

- Dal personale ispettivo che ha adottato il provvedimento (sia INL, sia INPS, sia INAIL);
- Da altro personale ispettivo (sia INL, sia INPS, sia INAIL);
- Dallo stesso dirigente della sede territoriale dell'INL o suo delegato.

È stata anche evidenziata dall'Ispettorato la necessità che tale provvedimento sia tempestivamente comunicato alla ITL di competenza, oltre che ai fini di un eventuale annullamento del provvedimento a cura del Dirigente dell'ITL territorialmente competente, anche qualora, ad esempio, il personale ispettivo degli Istituti si trovi nella impossibilità di dar seguito tempestivamente ad una istanza di revoca del provvedimento, e, pertanto, debba richiedere l'intervento dei colleghi dell'INL. Tenuto conto, inoltre, della possibile impugnazione del provvedimento in questione, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, e dei correlati ristretti termini di decisione, l'INL ha ritenuto necessario anche che la comunicazione agli ITL, oltre che tempestiva, sia completa della documentazione a corredo del provvedimento stesso (verbale primo accesso, dichiarazioni e altro).

Le 28 FAQ, allegate alla nota n. 5546 del 20 giugno, hanno chiarito ed approfondito altri aspetti legati alla corretta applicazione del provvedimento in questione. In tal senso, nella FAQ n.1 è stato confermato il prevalente orientamento amministrativo, secondo il quale la regolarizzazione, in costanza dell'accesso ispettivo, del personale rinvenuto in nero farebbe venir meno l'esigenza cautelare sottesa al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale e che pertanto non andrebbe adottato detto provvedimento. A riguardo, tuttavia, l'INL ha precisato che il personale rinvenuto in nero al momento dell'accesso ispettivo non può dirsi effettivamente regolarizzato in assenza di tutti gli adempimenti previsti, che non si esauriscono con la sola comunicazione di assunzione, ma richiedono altresì la consegna della lettera di assunzione e, laddove prevista, la visita di idoneità alla mansione e una attività formativa/informativa. L'Ispettorato ha precisato altresì che è necessario prestare particolare attenzione anche agli aspetti che collegano il lavoro nero all'assenza della tutela della salute e sicurezza del lavoratore, ex d.lgs. n. 81/2008. L'INL ha anche richiamato i prevalenti orientamenti giurisprudenziali in materia, tra cui quello di una recente sentenza amministrativa, in cui è stato evidenziato che il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, sebbene abbia evidenti finalità cautelari, costituisce una tipologia di sanzione, in quanto avente essenzialmente la finalità di sollecitare il datore di lavoro a regolarizzare la posizione lavorativa dei dipendenti in nero⁶¹⁴. Alla luce di tale orientamento, l'INL ritiene pertanto che il provvedimento in parola vada comunque adottato anche qualora, nel corso dell'accesso, sia effettuata una comunicazione di assunzione; ciò anche in ragione della necessità di garantire le finalità sanzionatorie del provvedimento in questione, che non possono essere subordinate alla durata, più o meno lunga, dell'accesso ispettivo, tale da consentire, medio tempore, l'effettuazione di una comunicazione al Centro per l'impiego.

⁶¹⁴ Tar Piemonte, sez. II, sentenza n. 1164/2016.

La finalità non solo cautelare, ma anche punitiva del provvedimento di sospensione è stata confermata dall'INL anche nella FAQ n. 23, in cui ha precisato che l'attività sospesa - anche se esercitata in mera modalità *self service* ed in assenza di lavoratori - non può ritenersi cessata, attesa propria la *ratio* non solo cautelare, ma anche punitiva del provvedimento di sospensione, che dispone la sospensione dell'attività imprenditoriale, intesa come attività economica organizzata, esercitata in modo professionale, al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi.

È stato chiarito anche che il potere di annullamento in autotutela del provvedimento di sospensione - anche se elevato da personale ispettivo INPS e INAIL - deve essere esercitato dal Dirigente dell'Ispettorato territoriale del lavoro territorialmente competente (FAQ n. 2).

Nella FAQ n. 3, l'INL ha invece ribadito quanto già chiarito con la nota del 19 giugno 2017, ovvero che il personale degli Istituti - sussistendone i presupposti formativi e di legge - può adottare il provvedimento in questione, essendo in possesso delle medesime competenze e poteri del personale ispettivo dell'INL.

A fronte della domanda (FAQ n. 4) sulla possibilità di applicazione del provvedimento di sospensione dell'attività in riferimento ad alcune categorie di soggetti quali ONLUS, studi professionali (non organizzati in forma societaria), ASD, associazioni culturali musicali e consimili senza scopo di lucro, l'INL ha risposto negativamente. È stato infatti puntualizzato che il provvedimento in parola prevede la sospensione dell'attività imprenditoriale, intesa come attività economica organizzata, esercitata in modo professionale al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi. Tutte caratteristiche assenti nelle citate fattispecie.

L'Ispettorato ha chiarito anche, nella FAQ n. 5, i termini di decorrenza del provvedimento. Nello specifico, ha precisato che, di norma, la decorrenza della sospensione deve essere posticipata alle ore dodici del giorno successivo o al termine delle attività che non possono essere interrotte. In quest'ultimo caso, l'Ispettorato ha sottolineato la necessità di valutare se l'interruzione immediata di determinate attività non determini situazioni di maggior pericolo, ferma restando l'impossibilità di adibire il personale in nero al lavoro.

In merito, invece, alla base di computo sulla quale gli ispettori devono calcolare la percentuale di lavoratori in nero ai fini dell'emanazione del provvedimento di sospensione, l'INL ha puntualizzato che deve essere individuata dall'ispettore alla luce della "fotografia" di quanto riscontrato al momento dell'ingresso in azienda. Dunque, devono essere conteggiati esclusivamente i lavoratori trovati al momento dell'ingresso in azienda, e non anche quei lavoratori sopraggiunti nel corso dell'accesso ispettivo. Tuttavia, è stata confermata la possibilità, in quest'ultimo caso, di contestare la maxi sanzione per lavoro nero in sede di verbalizzazione unica (FAQ n. 6).

Sempre in riferimento alla base di calcolo della percentuale di lavoratori in nero ai fini dell'emanazione del provvedimento di sospensione dell'attività di impresa, nelle FAQ n. 7, 8 e 9, l'Ispettorato ha puntualizzato che:

- Eventuali soci amministratori che prestano attività lavorativa in modo irregolare non rientrano nella nozione di lavoratore ex art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 e, pertanto, non vanno computati nella base di calcolo;
- In caso di delega di poteri dal socio amministratore ad altro socio, il socio delegante va escluso dalla base di computo;
- I lavoratori distaccati andranno considerati lavoratori presenti sul posto di lavoro e dovranno essere computati nella base di calcolo ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione nei confronti del distaccatario che ne è l'effettivo utilizzatore.

Riguardo alla possibilità di effettuare la regolarizzazione a mezzo di un contratto di apprendistato, l'INL ha precisato (FAQ n. 10) che il contratto di apprendistato è un contratto subordinato a tempo indeterminato e, come tale, può essere utilizzato, ricorrendone i presupposti, ai fini della regolarizzazione dei lavoratori.

Nella FAQ n. 11, l'Ispettorato ha invece spiegato che, se un lavoratore durante un'ispezione è stato trovato in nero ma risulta assunto *full time* presso altro datore di lavoro - sussistendone le condizioni - il provvedimento di sospensione può essere ugualmente adottato. La sua revoca avverrà sulla base della regolarizzazione del periodo in nero già lavorato e accertato dall'organo di vigilanza. Non sarà invece possibile, per il datore di lavoro, instaurare, per il periodo successivo, un rapporto di lavoro nella misura in cui ciò determinerebbe una violazione della disciplina in materia di tempi di lavoro di cui al d.lgs. n. 66/2003.

L'INL, a fronte del quesito concernente la possibilità di adozione del provvedimento di sospensione dell'attività di impresa nel caso di un collaboratore familiare che lavora da oltre 10 giorni, con l'azienda ancora rientrante nei termini per effettuare la DNA INAIL (possibile entro 30 giorni), ha ritenuto non adottabile il provvedimento, salvo accertamento in concreto, tramite acquisizione di dichiarazioni incrociate dei lavoratori, che il coadiuvante lavori da oltre 30 giorni (FAQ n. 13).

Con le FAQ n. 14 e 15 sono stati invece forniti chiarimenti sulla collaborazione autonoma occasionale genuina ex art. 2222 c.c. e il provvedimento in parola.

Precisamente, l'Ispektorato dopo aver richiamato la definizione di contratto d'opera ai sensi dell'art. 2222 ha sintetizzato nel seguente modo i caratteri essenziali della collaborazione autonoma occasionale:

- Prestazione di lavoro prevalentemente personale;
- Assenza di vincolo di subordinazione;
- Occasionalità della prestazione (carattere episodico della stessa);
- Corresponsione di un corrispettivo.

Secondo l'Ispektorato, la genuinità della collaborazione va verificata in concreto, non solo sulla base della documentazione acquisita in corso di accesso, ma tenendo anche conto delle dichiarazioni testimoniali incrociate rese nel corso delle indagini. È stato altresì precisato che, in caso di collaborazione autonoma occasionale genuina, ex art. 2222 c.c., non deve essere adottato il provvedimento della sospensione dell'attività di impresa.

Chiarite altresì le modalità di notifica del provvedimento e della eventuale revoca. Nel dettaglio l'INL ha precisato che il verbale di sospensione contiene già la contestazione dell'illecito e pertanto va notificato ai sensi degli artt. 137, 138 e 139 C.P.C. Dunque, l'ufficiale giudiziario deve eseguire la notifica mediante consegna di copia conforme all'originale dell'atto, da notificarsi in mani proprie del destinatario, presso la casa di abitazione oppure, se ciò non è possibile, ovunque lo trovi nell'ambito della circoscrizione dell'ufficio giudiziario al quale è addetto. In alternativa, la notifica deve essere fatta nel comune di residenza del destinatario, ricercandolo nella casa di abitazione o dove ha l'ufficio o esercita l'industria o il commercio. Se il destinatario non viene trovato in uno di tali luoghi, l'ufficiale giudiziario deve consegnare copia dell'atto a una persona di famiglia o addetta alla casa, all'ufficio o all'azienda, purché non minore di quattordici anni o non palesemente incapace. Pertanto, l'Ispektorato ha sottolineato che la notifica del provvedimento di sospensione nelle mani di un lavoratore regolarmente assunto è valida. Inoltre, in assenza del datore di lavoro e di lavoratori regolarmente assunti, l'atto potrà essere notificato anche a mezzo del servizio postale con raccomandata atti giudiziari, ai sensi dell'art. 149 C.P.C.

L'Ispektorato invece non ha ritenuto possibile la notifica a mezzo PEC, contemplata nell'art. 149 bis C.P.C.

Anche la notifica del provvedimento di revoca della sospensione va effettuata nelle stesse modalità indicate per la notifica del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (FAQ n. 17).

In relazione alla revoca del provvedimento l'INL ha ulteriormente precisato che:

- La revoca presuppone la regolarizzazione del periodo in "nero" pregresso, nei limiti di quanto accertato al momento dell'emanazione del provvedimento. Resta ferma la rettifica della comunicazione di assunzione, sulla base delle ulteriori risultanze dell'accertamento in sede di emanazione della maxi sanzione (FAQ n. 19);
- Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione, la regolarizzazione di lavoratori extracomunitari privi di permesso di soggiorno, e dei minori illegalmente ammessi al lavoro, deve ricomprendere anche il versamento dei premi assicurativi (FAQ n. 20).

Nelle FAQ n. 18, 21 e 26, l'Ispektorato ha ribadito alcuni aspetti del provvedimento già oggetto di chiarimenti da parte del MLPS con la circolare n. 33/2009. Ovvero che:

- Deve essere attentamente valutata l'opportunità di adottare il provvedimento di sospensione in tutte quelle ipotesi in cui si venga a compromettere il regolare funzionamento di un'attività di servizio pubblico, anche in concessione, così pregiudicando il godimento di diritti costituzionalmente garantiti;
- In riferimento ad attività agricole di durata limitata, in considerazione delle evidenti ripercussioni socio economiche che il provvedimento determinerebbe, è opportuno non adottarlo quando lo stesso rechi un grave danno agli impianti e alle attrezzature (ad es. attività a ciclo continuo) ovvero ai beni (ad es. frutti giunti a maturazione o allevamento animali). Qualora il provvedimento venisse adottato la sua efficacia potrà essere posticipata;
- L'ottemperanza al provvedimento si ha attraverso la regolarizzazione completa delle posizioni lavorative e l'ottenimento della revoca della sospensione attraverso il pagamento della somma aggiuntiva, il che consentirà pertanto l'ammissione al pagamento di $\frac{1}{4}$ del massimo dell'ammenda.

Un altro importante aspetto chiarito dall'Ispektorato riguarda l'inottemperanza al provvedimento di sospensione. Nel dettaglio, nella FAQ n. 25, l'INL ha precisato che, laddove in sede di rivedita venga riscontrata la presenza in qualunque percentuale di ulteriore personale in nero, di tale circostanza si dovrà far menzione direttamente nel verbale di prescrizione, che prescriverà al contravventore di sospendere l'attività, salvo regolarizzazione di tutti i lavoratori, ivi compresi quelli trovati in nero in sede di rivedita. In tale circostanza è tuttavia possibile l'adozione di una ulteriore maxi sanzione. L'Ispektorato ha altresì ricordato che l'inottemperanza al provvedimento di sospensione integra un'ipotesi di illecito penalmente rilevante (inottemperanza all'ordine legalmente dato dall'Autorità, ex art. 650 c.p.).

Infine, nella FAQ n. 28, l'INL ha precisato che la regolarizzazione dei lavoratori, ai fini della revoca del provvedimento di sospensione, comporta una verifica degli obblighi relativi alla sorveglianza sanitaria e alla formazione e informazione

“con specifico riferimento al settore dell’edilizia” e cioè in quell’ambito nel quale il personale ispettivo è organo di vigilanza. Pertanto, la verifica di tali adempimenti, ai fini della revoca del provvedimento di sospensione, va effettuata con esclusivo riferimento alla edilizia e alle altre attività indicate all’articolo 13, comma 2. Negli altri settori, la revoca del provvedimento di sospensione non è subordinata alla citate verifiche, in ordine alla sorveglianza sanitaria e alla formazione/informazione, tuttavia, il personale ispettivo potrà interessare l’Azienda sanitaria locale competente per territorio per gli adempimenti di competenza.

Sembra opportuno evidenziare come lo stesso INL, con la nota n. 6210 dell’11 luglio 2017, ha precisato che le sopra commentate FAQ in materia di sospensione dell’attività imprenditoriale - allegate alla nota n. 5546 del 20 giugno 2017 - costituiscono una indicazione vincolante per il personale ispettivo, così come del resto è avvenuto in passato con riferimento, ad esempio, alle FAQ in materia di libro unico del lavoro o di lavoro accessorio.

CAPITOLO XV

CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI E DECRETO CORRETTIVO DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

SOMMARIO: - 1. *Premessa.* - 2. *Il decreto correttivo del Nuovo Codice degli Appalti.* - 3. *Prevenzione dei rischi di cadute dall'alto nelle attività in quota su edifici.* - 4. *Norme tecniche e chiarimenti operativi in materia di cantieri temporanei e mobili.* - 5. *La riduzione contributiva per gli operai a tempo pieno del settore edile.* 6. *Decisione delegata (UE) 2018/771 sulla verifica dei sistemi di ancoraggio.*

1. Premessa.

Conseguentemente alle numerose criticità interpretative ed applicative del d.lgs. n. 50/2016 (c.d. Nuovo Codice degli Appalti), emerse nel suo primo anno di vigenza, è stato emanato il **d.lgs. n. 56/2017**⁶¹⁵, che ha introdotto molteplici novità nell'ambito dei contratti pubblici, a seguito delle quali l'ANAC ha revisionato alcune delle proprie linee guida attuative del d.lgs. n. 50/2016.

Con specifico riferimento alla materia della salute e sicurezza sul lavoro, il d.lgs. n. 56/2017, in relazione al costo della manodopera, ha precisato che per i contratti di lavori e servizi, i costi della manodopera devono essere individuati dalla stazione appaltante in fase di progetto, ai fini della determinazione dell'importo a base d'asta. Inoltre, i costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso.

Un'altra modifica di rilievo in materia di sicurezza sul lavoro, apportata dal d.lgs. n. 56/2017 al Codice dei contratti pubblici, è ravvisabile nell'art. 60, che ha novellato il comma 10 dell'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016, riguardante gli oneri per la sicurezza.

Il d.lgs. n. 56/2017 ha anche modificato l'art. 111, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, in attuazione del quale è stato emanato il **decreto ministeriale n. 49 del 7 marzo 2018**⁶¹⁶. Quest'ultimo provvedimento ha adottato il Regolamento recante: *Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione*, in cui sono ravvisabili dei riferimenti alla materia della salute e sicurezza sul lavoro.

In riferimento al d.lgs. n. 50/2016 e alle linee guide ANAC n. 3, recanti nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni (RUP), l'INAIL ha emanato la **circolare n. 29/2017**⁶¹⁷, contenente gli indirizzi operativi in base ai quali le stazioni appaltanti dell'Istituto devono individuare i soggetti a cui affidare i compiti propri del RUP e i compiti propri delle altre figure coinvolte nelle diverse fasi del procedimento contrattuale. Un altro aspetto legato alle attività lavorative nei cantieri temporanei e mobili, sul quale si è soffermato in particolare il Legislatore regionale, è la prevenzione del rischio di caduta dall'alto. In tal senso, la Regione Campania ha emanato la **legge n. 31 del 20 novembre 2017**⁶¹⁸.

Le cadute dall'alto sono state anche oggetto di trattazione di alcune pubblicazioni edita INAIL, quali: il pieghevole dal titolo ***Il sistema di sorveglianza Infor.MO degli infortuni mortali e gravi: schede informative***; il volume ***I ponteggi metallici fissi di facciata***; il volume ***I parapetti di sommità dei ponteggi - Possibile impiego come protezione collettiva per lo svolgimento delle attività in copertura. 2018***. Inoltre, nel volume ***PLE nei cantieri***, l'INAIL ha affrontato il tema della sicurezza nei cantieri temporanei e mobili, in relazione alla prevenzione dei rischi derivanti dall'utilizzo delle piattaforme di lavoro mobili in elevato, tra cui quello di caduta dall'alto.

In riferimento ai ponteggi, con la **Circolare n. 10 del 28 maggio 2018 del MLPS**⁶¹⁹ sono state fornite le **istruzioni**

⁶¹⁵ Decreto legislativo del 19 aprile 2017 n. 56 - Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

⁶¹⁶ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 7 marzo 2018 n. 49 - Regolamento recante: Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione.

⁶¹⁷ Circolare INAIL del 14 luglio 2017 n. 29 - Nomina, funzioni e requisiti di professionalità del responsabile unico del procedimento negli appalti e nelle concessioni di lavori, servizi e forniture, ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

⁶¹⁸ Legge della Regione Campania n. 31 del 20 novembre 2017 - Disposizioni in materia di prevenzione e protezione dei rischi di cadute dall'alto nelle attività in quota su edifici Modifiche l.r. 27 febbraio 2007, n. 3.

⁶¹⁹ Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 28 maggio 2018 n. 10 - Rinnovo delle autorizzazioni alla costruzione e all'impiego di ponteggi, ai sensi dell'art. 131, comma 5, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni.

per il rinnovo delle autorizzazioni alla costruzione e all'impiego di ponteggi, ai sensi dell'art. 131, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008.

Alcuni aspetti prevenzionistici nei cantieri temporanei e mobili sono stati oggetto di disposizioni tecniche, sia a livello nazionale che regionale, nonché di chiarimenti operativi. In tal senso: il **d.lgs. n. 106 del 16 giugno 2017**⁶²⁰; la deliberazione della Giunta della Regione Marche **n. 431/2017**⁶²¹; **l'interpello n. 1/2018**⁶²² e la **circolare n. 6/2018**⁶²³ dell'INL.

Infine, a seguito dell'emanazione del **decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 5 luglio 2017**, l'INPS, con la **circolare n. 129/2017**, ha riepilogato la normativa che regola il beneficio della riduzione dei contributi previdenziali per i **datori di lavoro del settore edile**, fornendo altresì indicazioni operative in merito.

Infine, a livello europeo, la decisione delegata (UE) 2018/771 ha stabilito il sistema applicabile per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione dei dispositivi di ancoraggio utilizzati per lavori di costruzione, e destinati a prevenire o impedire le cadute delle persone dall'alto.

2. Il decreto correttivo del Nuovo Codice degli Appalti.

A seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 50/2016 (c.d. Nuovo Codice degli Appalti), la disciplina dei contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori, aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione, è stata profondamente modificata.

In tema di salute e sicurezza sul lavoro, il nuovo codice degli appalti contiene frequenti richiami alla disciplina del d.lgs. n. 81/2008, ed ha inciso direttamente sulle disposizioni in tema di cantieri temporanei e mobili⁶²⁴.

L'articolo 1, comma 8, della legge n. 11/2016, ha delegato il Governo ad adottare disposizioni integrative e correttive al Nuovo Codice dei contratti pubblici, nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi previsti, ed entro il limite temporale di un anno dalla sua entrata in vigore, ovvero non oltre il 19 aprile 2017.

Nell'esercizio di tale facoltà, il Consiglio dei Ministri ha approvato, nella seduta del 13 aprile 2017, il decreto correttivo al Codice degli appalti, ovvero il d.lgs. n. 56 del 19 aprile 2017, pubblicato nella G.U. n. 103 del 5 maggio 2017, che reca disposizioni correttive al d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016.

Il provvedimento - entrato in vigore il 20 maggio 2017 - è suddiviso in 131 articoli, che hanno introdotto molteplici novità nell'ambito dei contratti pubblici, a partire dalla rubricazione del **d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50**, ora modificata in *Codice dei contratti pubblici*. In alcuni casi, si tratta solo di piccole correzioni, in altri sono stati inseriti diversi commi ad integrazione al testo originario.

Le modifiche apportate seguono principalmente tre direttrici:

- Modifiche di coordinamento ai fini di una più agevole lettura ed interpretazione del testo;
- Integrazioni che migliorano l'efficacia e chiariscono la portata di alcuni istituti, sulla base anche di quanto suggerito dal Consiglio di Stato in sede consultiva e dalle associazioni o dagli operatori di settore;
- Limitate modifiche ad alcuni istituti rilevanti, conseguenti alle criticità evidenziate nella prima fase attuativa del Codice.
- Precisamente le principali novità introdotte riguardano aspetti afferenti:
 - Definizioni (art. 3)
 - Progettazione (art. 23 e 24)
 - RUP (progettista/direttore dei lavori) (art. 31)
 - Affidamenti sotto soglia (art. 36)
 - Appalto integrato (art. 59)
 - Commissioni di gara (art. 77)
 - Motivi di esclusione (art. 80)
 - Soccorso istruttorio (art. 83)

⁶²⁰ Decreto legislativo 16 giugno 2017 n. 106 - Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del reg. (UE) n. 305/2011, che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la dir. 89/106/CEE.

⁶²¹ Deliberazione Giunta Regione Marche 2 maggio 2017 n. 431 – D.lgs. n. 81/2008: Testo unico in materia della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro Trasmissione informatizzata della notifica preliminare di avvio dei lavori nei cantieri da parte del committente.

⁶²² Interpello della Commissione per gli interpellati 14 febbraio 2018 n. 1 - Obblighi di cui al d.lgs. n. 81/2008 e al dm 10.3.98 per un datore di lavoro che svolge le proprie attività esclusivamente presso unità produttive di un datore di lavoro committente.

⁶²³ Circolare dell'INL n. 6 del 29 marzo 2018 - Sentenza Corte Costituzionale n. 254 del 6 dicembre 2017 - giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2013.

⁶²⁴ Per approfondimenti si rinvia al § 3, capitolo VI del 1°Rapporto sulla salute e sicurezza sul lavoro ANMIL, anno 2017.

- Attestato SOA/ Qualificazione (art. 84)
- Criteri di aggiudicazione (art. 95)
- Offerte anormalmente basse (art. 97)
- Certificato di regolare esecuzione/collaudato (art. 102)
- Subappalto (art. 105)
- Certificati di pagamento e penali a carico dell'appaltatore (art. 113-bis)
- Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile (articolo 163)
- Contratti di concessione (articoli da 164 a 178)
- I poteri dell'ANAC (art. 211, comma 2)

A seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 56/2017 al Codice degli appalti, l'ANAC ha revisionato alcune delle proprie linee guida attuative del d.lgs. n. 50/2016. Nello specifico, sono state modificate le seguenti linee guida:

- Linee Guida n. 1, *Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*. Approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 973 del 14 settembre 2016 e aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 138 del 21 febbraio 2018;
- Linee guida n. 3, *Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*. Approvate dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n. 1096 del 26 ottobre 2016 e aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1007 dell'11 ottobre 2017;
- Linee Guida n. 4, *Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*. Approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018;
- Linee guida n. 5, *Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici*. Aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con deliberazione del Consiglio n. 4 del 10 gennaio 2018;
- Linee guida n. 6, *Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice*. Approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1293 del 16 novembre 2016 e aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1008 dell'11 ottobre 2017;
- Linee guida n. 7, *Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016*. Approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017 e aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017.

Con specifico riferimento alla materia della salute e sicurezza sul lavoro, attraverso la modifica che è stata apportata, dall'articolo 13 del d.lgs. n. 56/2017, al comma 16 dell'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, in relazione al costo della manodopera, è stato puntualizzato che per i contratti di lavori e servizi, i costi della manodopera devono essere individuati dalla stazione appaltante in fase di progetto, ai fini della determinazione dell'importo a base d'asta. Inoltre, i costi della sicurezza sono incorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso.

Un'altra modifica di rilievo in materia di sicurezza sul lavoro, apportata dal d.lgs. n. 56/2017 al Codice dei contratti pubblici, è ravvisabile nell'art. 60, che ha novellato il comma 10 dell'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016, riguardante gli oneri per la sicurezza.

Infatti, il richiamato comma 10 del d.lgs. n. 50/2016 originariamente disponeva che *“Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”*.

Invece adesso il novellato comma 10 sancisce che *“Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a). Le stazioni appaltanti, relativamente ai costi della manodopera, prima dell'aggiudicazione procedono a verificare il rispetto di quanto previsto all'articolo 97, comma 5, lettera d)”*.

Dunque, il Legislatore ha voluto escludere dal calcolo dei costi, in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, che l'operatore deve obbligatoriamente indicare nell'offerta economica, quelli afferenti:

- Le forniture senza posa in opera;
- I servizi di natura intellettuale;

- Gli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a)⁶²⁵.

Sembra opportuno evidenziare che il d.lgs. n. 56/2017, come il d.lgs. n. 50/2016, non ha disposto nulla in merito al Piano di Sicurezza Sostitutivo (PSS), che dunque continua ad essere richiamato solo nell'allegato XV punto 3.1.2 del d.lgs. n. 81/2008, a norma del quale *“il PSS, redatto a cura dell'appaltatore o del concessionario, contiene gli stessi elementi del PSC di cui al punto 2.1.2”*.

Pertanto, non essendoci nel d.lgs. n. 50/2016 né nel d.lgs. n. 56/2017 alcuna disposizione specifica, o riferimento a margine di altre disposizioni, che preveda l'obbligo, le modalità e i termini di redazione del PSS in materia di appalti pubblici, se ne deduce che, a meno che la redazione del PSS non sia imposta dallo specifico capitolato di gara, non sussiste più l'obbligo specifico di redazione da parte dell'appaltatore o del concessionario del PSS, che invece era previsto dal precedente codice degli appalti (d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163).

Inoltre, il d.lgs. n. 56/2016 non ha modificato il principio, sancito dal d.lgs. n. 163/2006 e confermato da d.lgs. n. 50/2016, secondo il quale, in materia di appalti pubblici, trovano applicazione le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 per gli aspetti prevenzionistici non disciplinati dal Codice degli Appalti. Dunque, continua ad essere operativa la regola che, in caso di discordanza di disciplina, le norme del nuovo codice degli appalti prevalgono sulla normativa del d.lgs. n. 81/2008, mentre per gli aspetti non disciplinati dal d.lgs. n. 50/2016 trovano applicazioni le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008.

Il d.lgs. n. 56/2017 ha anche modificato l'art. 111, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, in attuazione del quale è stato emanato il **decreto ministeriale n. 49 del 7 marzo 2018**. Quest'ultimo provvedimento ha adottato il Regolamento recante: *Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione*, in cui sono ravvisabili dei riferimenti alla materia della salute e sicurezza sul lavoro.

Nello specifico, l'articolo 111, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016 - come modificato dal d.lgs. n. 56/2017 - ha previsto che, con un decreto del MIT, fossero approvate delle linee guida individuanti le modalità e, se del caso, la tipologia di atti, attraverso i quali il direttore dei lavori deve effettuare l'attività di cui all'articolo 101, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 50/2016, in maniera da garantirne trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità.

A tal fine, è stato emanato il decreto del MIT del 7 marzo 2018 n. 49, pubblicato nella G. U. del 15 maggio 2018 n. 111. Il provvedimento consta di quattro Titoli, recanti rispettivamente disposizioni: generali; sul direttore dei lavori; sul direttore dell'esecuzione dei contratti relativi a servizi o forniture; finali.

In linea generale, il decreto n.49/2018 ha individuato le modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione, in maniera da garantirne trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico. Il provvedimento ha altresì disciplinato le modalità di svolgimento della verifica di conformità in corso di esecuzione e finale, la relativa tempistica, nonché i casi in cui il direttore dell'esecuzione può essere incaricato della verifica di conformità.

Con specifico riferimento alla materia di SSL, nel Titolo II, Capo I, art. 2 (Rapporti con altre figure), è stato disposto che, laddove l'incarico di coordinatore per l'esecuzione dei lavori sia stato affidato a un soggetto diverso dal direttore dei lavori nominato, il predetto coordinatore assume la responsabilità per le funzioni ad esso assegnate dalla normativa sulla sicurezza, operando in piena autonomia.

In riferimento al d.lgs. n. 50/2016 e alle su citate linee guida n. 3, recanti nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni (RUP), l'INAIL ha emanato la circolare n. 29 del 14 luglio 2017, contenente gli indirizzi operativi in base ai quali le stazioni appaltanti dell'Istituto devono individuare - nel rispetto dei principi di efficacia, imparzialità, economicità, pubblicità e trasparenza nonché delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 50/2016 e nelle linee guida ANAC n. 3/2016 - i soggetti a cui affidare i compiti propri del responsabile unico del procedimento (RUP) e i compiti propri delle altre figure coinvolte nelle diverse fasi del procedimento contrattuale.

Nello specifico, la circolare n. 29/2017 reca indicazioni afferenti:

- Le disposizioni comuni per il RUP nei contratti di lavori, servizi e forniture (nomina, incompatibilità, soggetti competenti alla nomina del RUP, requisiti di professionalità, funzioni, soggetti che collaborano con il RUP);
- Il RUP per gli appalti di servizi e forniture e concessioni di servizi (nomina, requisiti di professionalità e funzioni del RUP per gli appalti di servizi e forniture e concessioni di servizi, soggetti che collaborano con il RUP, nomina dei soggetti che collaborano con il RUP);

⁶²⁵ Affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto, adeguatamente motivato o per i lavori in amministrazione diretta.

- Il RUP per la realizzazione di lavori pubblici e per l'affidamento di servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura (nomina, requisiti professionali e funzioni, soggetti che collaborano con il RUP, rapporti con la struttura amministrativa).

3. Prevenzione dei rischi di cadute dall'alto nelle attività in quota su edifici.

La caduta dall'alto è sicuramente tra le principali modalità di accadimento degli infortuni, soprattutto nel settore edile. Le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni e nei lavori in quota sono oggetto di trattazione del Capo II del Titolo IV, tuttavia anche il Legislatore regionale si è spesso soffermato, con provvedimenti di varia natura, sulle misure da adottare per prevenire tale tipologia di infortuni.

In tal senso, la Regione Campania ha emanato la legge n. 31 del 20 novembre 2017 – in vigore dal 21 novembre 2017 - con la quale ha novellato la legge regionale 27 febbraio 2007 n. 3⁶²⁶ aggiungendogli l'art. 53-*bis*, rubricato *Tipologie di interventi e misure di prevenzione e protezione*.

Precisamente, con l'articolo 53-*bis*, è stato previsto che, al fine di prevenire i rischi di infortunio a seguito di caduta dall'alto, i progetti relativi ad interventi edilizi soggetti a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), riguardanti le coperture piane e inclinate di edifici nuovi o esistenti:

- a) Devono contenere l'applicazione di misure di prevenzione e protezione, quali ad esempio sistemi di ancoraggio permanenti, che consentono lo svolgimento di attività in quota, il transito e l'accesso in condizioni di sicurezza;
- b) Sono integrati da un elaborato tecnico della copertura che, con riferimento alle misure di prevenzione e protezione di cui alla lettera a), contiene le indicazioni progettuali, le prescrizioni tecniche, le certificazioni di conformità e quant'altro necessario ai fini della prevenzione e protezione dei rischi di caduta dall'alto.

Al comma 2 dell'articolo 53-*bis*, è stato precisato che l'elaborato tecnico della copertura integra il fascicolo di cui all'articolo 91, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 81/2008, nel caso in cui sia prevista la redazione di tale fascicolo, altrimenti, costituisce documento autonomo da allegare alla richiesta del titolo abilitativo.

Sempre in merito all'elaborato tecnico, nell'articolo in esame è stato disposto che: deve essere aggiornato nel caso di interventi che determinano modifiche strutturali dell'edificio o della semplice manutenzione della copertura; deve essere custodito dal proprietario o amministratore del condominio e deve essere messo a disposizione di coloro che successivamente alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1 svolgono attività in quota sulle coperture o sulle facciate.

In merito invece alle richieste di interventi edilizi soggetti a permesso di costruire o a SCIA che prevedono un rischio di lavoro in quota di altezza superiore a 2 metri rispetto ad un piano stabile, il comma 4 dell'articolo 52-*bis* ha previsto che siano corredate anche dai documenti attestanti che i soggetti addetti ad operare in quota hanno ricevuto una formazione e un addestramento adeguati alla tipologia di attività.

L'articolo in esame si conclude con la previsione dell'emanazione di un regolamento regionale che individui le prescrizioni tecniche in relazione alle misure di prevenzione e protezione di cui al comma 1, lettera a), specifichi la documentazione di cui al comma 1, lettera b) e le modalità di presentazione della stessa; nonché l'emanazione di uno o più regolamenti che disciplinino le modalità e le prescrizioni per lo svolgimento delle attività incluse nell'ambito di applicazione, al fine di prevenire i rischi di infortunio a seguito di caduta dall'alto nelle attività in quota.

Le cadute dall'alto sono state anche oggetto di trattazione di una delle schede informative del pieghevole, edito INAIL, dal titolo *Il sistema di sorveglianza Infor.MO degli infortuni mortali e gravi: schede informative*, pubblicato e gratuitamente scaricabile sul sito dell'Istituto nel 2017.

In generale, tutte le schede informative del citato volume INAIL hanno l'obiettivo di analizzare le principali modalità di accadimento degli infortuni mortali, riportando, per la tematica analizzata, le principali caratteristiche descrittive, l'analisi puntuale delle dinamiche infortunistiche e, a partire dai fattori di rischio evidenziati, alcune delle possibili misure preventive da adottare per ridurre il rischio di infortuni.

Con specifico riferimento alla scheda informativa *Le cadute dall'alto dei lavoratori*, in essa è stato evidenziato che le cadute dall'alto rappresentano circa un terzo degli infortuni mortali sui luoghi di lavoro registrati dal Sistema di sorveglianza nazionale degli infortuni mortali Infor.MO. Dall'analisi di tali cadute, relative al quinquennio 2008 – 2012, emerge che il settore di attività maggiormente colpito è quello delle costruzioni, con oltre il 65% degli eventi accaduti,

⁶²⁶ Legge Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3 - Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania.

per un totale di 535 casi, seguito dall'agricoltura, con circa l'11%. Mentre il luogo in cui più frequentemente si verificano le cadute dall'alto è il cantiere, con il 52,4% degli incidenti.

Oltre ai dati descrittivi, la scheda contiene informazioni in merito ai fattori di rischio, in relazione ai quali, dall'archivio Infor.Mo per gli anni 2009 – 2010, emerge che le principali sottocategorie di caduta dall'alto sono:

- Caduta per sfondamento di copertura (23,2%);
- Caduta da scala portatile (17,3%);
- Caduta da parte fissa di edificio (12,5%);
- Caduta da ponteggi, impalcature fisse (10,1%);
- Caduta all'interno di varco (10,1%);
- Caduta da mezzi di sollevamento o per lavori in quota.

Secondo la scheda, la somma degli incidenti rientranti nelle citate categorie rappresenta circa l'81% della totalità delle cadute dall'alto dell'infortunato.

Nella scheda, sono state altresì indicate alcune misure preventive di infortunio che eliminano, o riducono al minimo il rischio di caduta dall'alto per ciascuna delle citate sei modalità di infortunio

In riferimento ai ponteggi, con la **Circolare n. 10 del 28 maggio 2018** del MLPS sono state fornite le **istruzioni per il rinnovo delle autorizzazioni alla costruzione e all'impiego di ponteggi**, ai sensi dell'art. 131, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008.

Nello specifico, nella circolare n. 10/2018, è stato previsto che i titolari di autorizzazioni ministeriali debbano trasmettere al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali **apposite istanze di rinnovo delle autorizzazioni in corso**, corredando tale richiesta da una copia delle autorizzazioni a suo tempo rilasciate dall'Amministrazione, da una dichiarazione resa dal legale rappresentante, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, circa il mantenimento dei requisiti di sicurezza del ponteggio, e da una dichiarazione, anch'essa resa ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, da cui risulti che la produzione del ponteggio è tuttora in corso.

Nel provvedimento, è stato altresì precisato che l'istanza dovrà pervenire entro il 15 giugno 2018, al seguente indirizzo PEC: dgrapportilavoro.div3@pec.lavoro.gov.it. Nel caso di istanze di rinnovo presentate precedentemente all'adozione della circolare in commento, le stesse dovranno essere integrate secondo le istruzioni ed entro il medesimo termine innanzi richiamati.

Sempre in riferimento ai ponteggi e alla prevenzione delle cadute da questi durante lo svolgimento di attività lavorative, l'INAIL ha pubblicato due volumi: *I ponteggi metallici fissi di facciata e I parapetti di sommità dei ponteggi - Possibile impiego come protezione collettiva per lo svolgimento delle attività in copertura*.

Precisamente, nel volume *I ponteggi metallici fissi di facciata*, pubblicato nel 2017 e scaricabile gratuitamente sul sito dell'Istituto, è stato riportato uno studio durante il quale è stato analizzato il comportamento strutturale dei dispositivi di collegamento montante-traverso nei ponteggi metallici fissi di facciata, realizzati con sistemi modulari.

Come evidenziato nella parte conclusiva del volume, nello studio è stata ipotizzata una metodologia per la valutazione del dispositivo di collegamento montante traverso, compatibile con i requisiti generali imposti dalla UNI EN 12811-3:2005. Lo studio ha compreso una fase analitica e una fase sperimentale, che ha avuto lo scopo di acquisire elementi utili per la messa a punto della metodologia proposta. Secondo la metodologia, prima della esecuzione delle prove di rigidità e resistenza, è necessaria una fase preliminare per determinare i parametri fondamentali utili alla esecuzione delle prove stesse. Tale obiettivo si raggiunge attraverso l'esecuzione di prove cosiddette pilota, per le quali è stata messa a punto una procedura mirata. La procedura impostata per le prove pilota rispetta tutti i requisiti generali per le prove di carico, imposti dalla UNI EN 12811-3.

Secondo l'INAIL, la messa a punto della metodologia potrebbe facilitare il confronto fra i produttori e i laboratori di prova, ad esempio nella finalizzazione delle certificazioni previste all'art. 131 del d.lgs. n. 81/2008, quali parte integrante della Richiesta di Autorizzazione alla costruzione e all'impiego dei ponteggi fissi al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, prima dell'immissione sul mercato.

Invece, nel volume pubblicato da INAIL nel 2018 – dal titolo *I parapetti di sommità dei ponteggi - Possibile impiego come protezione collettiva per lo svolgimento delle attività in copertura* - sono stati riportati i risultati di uno studio condotto sui ponteggi, utilizzati come protezione collettiva, per i lavoratori che svolgono la propria attività sulle coperture. Nel dettaglio, sono stati definiti, sulla base della UNI EN 13374, i requisiti prestazionali e i geometrici dei parapetti di sommità dei ponteggi, per assolvere a tale scopo. Sono state, inoltre, eseguite prove sperimentali di impatto su alcuni campioni di ponteggio, per verificarne la capacità di assorbimento di diversi livelli di energia cinetica.

Secondo l'INAIL, nel compiere lavori nei cantieri - sia per eseguire attività a grandi altezze, in alternativa ad opere provvisorie, quali i ponteggi, sia per l'esecuzione di lavorazioni a quote relativamente basse, in sostituzione di scale e ponti su ruote - si va sempre più diffondendo l'utilizzo delle piattaforme di lavoro mobili elevabili (PLE).

In un volume pubblicato nel 2017, l'INAIL ha affrontato proprio il tema della sicurezza nei cantieri temporanei e mobili in relazione alla prevenzione dei rischi derivanti dall'utilizzo delle piattaforme di lavoro mobili in elevato, tra cui quello di caduta dall'alto.

Tuttavia, nel volume in oggetto, l'INAIL ha messo in luce come, tra le cause più frequenti di incidenti, oltre alla caduta dal cestello, siano annoverabili:

- Il ribaltamento della macchina, dovuto a errato posizionamento o stabilizzazione o a cedimento del terreno e il cedimento o ribaltamento causato da sovraccarico;
- Il ribaltamento durante la fase di carico o scarico su mezzi di trasporto;
- L'urto con altri mezzi in movimento;
- L'urto con strutture fisse;
- L'intrappolamento tra la base e la struttura;
- La discesa incontrollata per guasto ai componenti;
- L'intrappolamento con parti mobili;
- La folgorazione per contatto con linee elettriche in tensione;
- La manutenzione carente;
- I cedimenti strutturali.

Secondo l'INAIL, per utilizzare in piena sicurezza una piattaforma di lavoro mobile elevabile, devono essere presi in considerazione vari elementi. Alcuni di questi, sono correlati alla tipologia e alle caratteristiche della macchina utilizzata; altri, all'ambiente di lavoro; altri ancora, alla tipologia di lavoro da eseguire con l'ausilio della PLE. Molti di questi elementi, se non correttamente considerati e valutati, possono causare infortuni gravissimi, anche mortali.

Nel dettaglio, nella pubblicazione sono stati illustrati: il quadro legislativo di riferimento (capitolo I); il nolo delle piattaforme di lavoro mobili in elevato (capitolo II); le tipologie delle piattaforme e i criteri di scelta (capitolo III); la valutazione dei rischi (capitolo IV); le modalità d'uso (capitolo V); gestione delle emergenze (capitolo VI).

4. Norme tecniche e chiarimenti operativi in materia di cantieri temporanei e mobili.

Alcuni aspetti prevenzionistici nei cantieri temporanei e mobili sono stati oggetto di disposizioni tecniche, sia a livello nazionale che regionale, nonché di chiarimenti operativi.

Prima di passare in rassegna la citata documentazione, sembra opportuno evidenziare che il settore edile è tra i settori in cui, in via prioritaria, sarà mirata per il 2018 la vigilanza tecnica dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con l'obiettivo di incrementare in tale settore il livello di regolarità dei rapporti lavorativi, anche sotto il profilo della tutela della salute e della sicurezza, nonché di contrastare efficacemente l'allarmante fenomeno degli infortuni sul lavoro (cfr. § 2, capitolo XIII).

In merito, invece, alle disposizioni tecniche - al fine di semplificare e chiarire il quadro normativo esistente per l'immissione sul mercato dei prodotti da costruzione, nonché per migliorare la trasparenza, l'efficacia e l'armonizzazione delle misure esistenti, e per garantire la sicurezza e la qualità delle costruzioni nell'Unione - è stato emanato il **d.lgs. 16 giugno 2017 n. 106**, recante *Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 305/2011, che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la direttiva 89/106/CEE*⁶²⁷.

Il d.lgs. n. 106/2017, è costituito da 31 articoli suddivisi in 6 capi (**disposizioni generali, organismo nazionale per la valutazione tecnica europea, organismi notificati, proventi e tariffe, controllo, vigilanza e sanzioni, disposizioni finali e transitorie**), ed è entrato in vigore il 9 agosto 2017; restano tuttavia vigenti le disposizioni nazionali, che stabiliscono regole tecniche inerenti alla progettazione, all'esecuzione, al collaudo e alla manutenzione delle opere da costruzione.

Con il provvedimento in parola, è stato **istituito** il Comitato nazionale di coordinamento per i prodotti da costruzione, presieduto dal Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici o da un suo supplente dallo stesso designato, che svolge compiti di coordinamento delle attività delle Amministrazioni competenti nel settore dei prodotti da costru-

⁶²⁷ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 159 del 10 luglio 2017.

zione, e determina indirizzi volti ad assicurare l'uniformità ed il controllo dell'attività di certificazione e prova degli organismi notificati. Il Comitato effettua, altresì, il monitoraggio dell'implementazione del decreto in parola.

Al fine di assicurare la piena integrazione delle funzioni connesse al rilascio della valutazione tecnica europea, ETA, con il d.lgs. in esame è stato altresì istituito un Organismo di coordinamento, denominato Organismo nazionale per la valutazione tecnica europea (ITAB), costituito da personale del Servizio tecnico centrale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Direzione Centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica del Ministero dell'interno e dell'Istituto per le tecnologie della costruzione del Consiglio nazionale delle ricerche.

All'articolo 5, sono state indicate le condizioni per l'immissione sul mercato e per l'impiego dei prodotti da costruzione, ovvero sono stati disciplinati gli adempimenti ai quali è sottoposto il fabbricante, sia nel caso in cui il prodotto rientri nell'ambito di una norma armonizzata, sia nel caso di prodotto conforme ad una valutazione tecnica europea (ETA), e quindi non disciplinato da una norma armonizzata. In particolare, il fabbricante deve redigere una dichiarazione di prestazione del prodotto. In caso di violazione degli obblighi di dichiarazione di prestazione e marcatura CE da parte del fabbricante, l'articolo 19 del decreto in esame dispone una serie di sanzioni.

Sanzioni sono altresì previste per:

- Il costruttore, il direttore dei lavori, il direttore dell'esecuzione o il collaudatore che, nell'ambito delle specifiche competenze, utilizzi prodotti non conformi agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 del regolamento (UE) n. 305/2011 e all'articolo 5, comma 5, del decreto in oggetto;
- Il progettista dell'opera che prescrive prodotti non conformi a quanto previsto dall'articolo 5, comma 5, del presente decreto o in violazione di una delle disposizioni in materia di dichiarazione di prestazione e marcatura CE di cui agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 del regolamento (UE) n. 305/2011;
- Gli operatori economici, nei casi elencati dall'articolo 21;
- Chiunque, nell'esercizio delle attività svolte dall'organismo notificato o dal laboratorio di cui all'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nelle certificazioni e rapporti di prova, attesti fatti rilevanti non rispondenti al vero;
- Chiunque rilasci documenti che attestino la conformità del prodotto da costruzione e che non sia soggetto autorizzato ai sensi del regolamento (UE) n. 305/2011, ai sensi dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 o ai sensi del decreto del Ministro dell'interno del 26 marzo 1985.

Per quanto concerne, invece, le disposizioni regionali afferenti i cantieri temporanei e mobili, la Regione Marche, con la deliberazione n. 431 del 2 maggio 2017, ha disposto che la notifica preliminare di avvio dei lavori nei cantieri, in base all'art. 99 del d.lgs. n. 81/2008, può essere effettuata *online*, attraverso la piattaforma *web Marche Prevenzione*, accessibile dal sito www.marcheprevenzione.it.

A norma del richiamato articolo 99 del d.lgs. n. 81/2008, infatti, il committente o il responsabile dei lavori, prima dell'inizio degli stessi, deve trasmettere al Servizio di Prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro delle AA.VV. dell'ASUR e all'Ispettorato Territoriale del Lavoro la notifica preliminare elaborata conformemente all'*ALLEGATO XII*, nei seguenti casi:

- Cantieri di cui all'articolo 90, comma 3, ovvero nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea;
- Cantieri che, inizialmente non soggetti all'obbligo di notifica, ricadono nelle categorie di cui alla lettera a) per effetto di varianti sopravvenute in corso d'opera;
- Cantieri in cui opera un'unica impresa la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a duecento uomini\giorno.

Con la deliberazione n. 431/2017, la Regione Marche ha approvato il MODELLO UNICO REGIONALE DI NOTIFICA PRELIMINARE (allegato alla deliberazione), da utilizzarsi attraverso la dematerializzazione e l'invio telematico agli organi istituzionali competenti, previa certificazione dell'utente Committente o Responsabile dei Lavori, sul sito www.marcheprevenzione.it. Pertanto, grazie all'inserimento telematico delle informazioni della notifica, non è più necessario inviare separatamente le informazioni della notifica in formato cartaceo ai due organi istituzionali competenti territorialmente a riceverle.

Nella deliberazione in commento, è stata prevista una fase transitoria per l'utilizzo del sistema tematico fino al dicembre 2017, nella quale i soggetti obbligati alla trasmissione delle notifiche preliminari hanno potuto alternativamente utilizzare la trasmissione *online* o l'invio tramite gli strumenti convenzionali (raccomandata, PEC, fax) agli Enti competenti. A partire dal 1° gennaio 2018, la piattaforma *online* è diventata l'unico strumento utilizzabile per l'invio delle notifiche agli organi istituzionali competenti, in quanto le stesse non possono più essere inviate su supporto cartaceo.

Chiarimenti operativi in materia di appalti sono pervenuti dalla Commissione per gli interPELLI, con l'interpello n. 1 del 14 febbraio 2018, con il quale ha risposto ad un quesito posto dall'ANIP (Associazione Nazionale delle Imprese di Pulizia e Servizi Integrati), in merito agli obblighi del datore di lavoro (appaltatore) di designare gli incaricati alle misure di prevenzione incendi/evacuazione/primo soccorso, nel caso in cui questo svolga le proprie attività esclusivamente presso unità produttive di un datore di lavoro committente.

Precisamente l'ANIP, su segnalazione di una propria Associata, ha richiesto alla Commissione un parere formale sui tre seguenti quesiti:

1. Per un datore di lavoro che svolge le proprie attività esclusivamente presso unità produttive del datore di lavoro Committente, l'obbligo imposto dall'art. 18, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 81/2008, può ritenersi assolto attraverso la presa d'atto che il datore di lavoro committente ha predisposto un PGE che coinvolge anche eventuali lavoratori di Aziende terze?
2. Le sue squadre di emergenza e primo soccorso possono considerarsi sufficienti per tutelare tutti i soggetti, anche appaltatori, presenti nei suoi luoghi di lavoro?
3. La presa d'atto che il datore di lavoro committente ha predisposto un PGE che coinvolge anche eventuali lavoratori di Aziende terze, e ha nominato le squadre di emergenza e primo soccorso, potrebbe avvenire nell'ambito delle misure di cooperazione e coordinamento già previste all'art. 26 del T.U. Sicurezza: questa presa d'atto, formalizzata attraverso un verbale di condivisione del PGE stesso, è sufficiente per ritenere soddisfatto l'obbligo per l'appaltatore di cui all'art. 18, comma 1, lettera b), d.lgs. n. 81/2008?

Tuttavia, la Commissione, in ottemperanza a quanto stabilito dall'articolo 12 del d.lgs. n. 81/2008, ha potuto rispondere solo ai quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro, non a quelli gestionali/organizzativi fra le aziende associate ANIP e i loro clienti.

Nello specifico, la Commissione - dopo aver ribadito gli obblighi del d.lgs. n. 81/2008 di cui: all'articolo 18 comma 1 lett. b), all'articolo 43 e all'articolo 26 - ha chiarito come la gestione delle emergenze debba essere intesa come un processo di cui tutti i datori di lavoro, committenti, appaltatori e subappaltatori, sono compartecipi, fermo restando il ruolo di promotore del committente e l'obbligo per l'appaltatore di attenersi alle procedure operative conseguenti alla predetta cooperazione.

Anche l'INL ha fornito chiarimenti in materia di appalto, con la **circolare n. 6 del 29 marzo 2018**, avente ad oggetto la **sentenza del 6 dicembre 2017 n. 254**, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in relazione all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, per contrarietà agli artt. 3 e 36 Cost. - ritenendo che il regime di solidarietà, disciplinato dalla richiamata norma, trovi applicazione anche nelle ipotesi di subfornitura.

Nella circolare in esame, l'INL ha *in primis* ricordato quanto sancito dall'articolo 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, ovvero che *"in caso di appalto di opere o di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento"*.

In relazione al campo di applicazione dell'art. 29, l'INL ha richiamato la nota n. 5508 del 19 marzo 2012 e l'interpello n. 2/2012, in cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha previsto la possibile estensione del regime della solidarietà al contratto di subfornitura sul presupposto della sussistenza, anche in tal caso, di un controllo diretto ed integrale sull'esecuzione dei lavori da parte dell'impresa committente, dando rilevanza anche all'orientamento della giurisprudenza di legittimità, che non escludeva la possibilità di applicare la solidarietà nei rapporti tra consorzio aggiudicatario dell'appalto e imprese consorziate esecutrici, dovendosi dare prevalenza, a parere dei giudici, alla funzione di garanzia sostanziale propria del regime di solidarietà, rispetto alla qualificazione giuridica del negozio richiamata nella norma.

Sull'ambito applicativo del citato art. 29, la Corte Costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 254/2017, con la quale ha chiarito che la *ratio* della norma risiede nella necessità di *"evitare il rischio che i meccanismi di decentramento - e di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione - vadano a danno dei lavoratori utilizzati nell'esecuzione del contratto commerciale"* e pertanto *"non giustifica una esclusione (che si porrebbe, altrimenti, in contrasto con il precetto dell'art. 3 Cost.) della predisposta garanzia nei confronti dei dipendenti del subfornitore, atteso che la tutela del soggetto che assicura una attività lavorativa indiretta non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento"*.

In ragione di ciò, secondo l'Ispektorato, l'art. 29 va interpretato nel senso che *"il committente è obbligato in solido anche con il subfornitore relativamente ai crediti lavorativi, contributivi ed assicurativi dei dipendenti di questi"*.

Nella circolare in esame l'INL ha altresì segnalato che:

- Il citato principio tracciato dalla Corte Costituzionale sembra rispondere anche alle esigenze di tutela già emerse nell'ambito dei rapporti tra consorzio e società consorziate, perché, anche in tal caso, viene in rilievo l'esigenza di salvaguardia dei lavoratori, in presenza di una dissociazione tra datore di lavoro e utilizzatore della prestazione lavorativa;
- L'interpretazione della Corte spiega effetti le ipotesi di distacco ex art. 30 del D.lgs. n. 276/2003 e del distacco di cui al d.lgs. n. 136/2016, comportando l'applicazione dell'art. 29, comma 2, tra società estera distaccante e società utilizzatrice in Italia, non soltanto nei casi in cui la prestazione di servizi sia riconducibile ad una filiera di appalto/subappalto, ma anche laddove la stessa consista in altre operazioni commerciali.

5. La riduzione contributiva per gli operai a tempo pieno del settore edile.

Il non aver riportato condanne, passate in giudicato, per la violazione in materia di salute e sicurezza, è una delle condizioni a cui è subordinato l'accesso al beneficio della riduzione dei contributi previdenziali per i **datori di lavoro del settore edile**, elencate nella circolare dell'INPS del 1 settembre 2017 n. 129.

Si ricorda che il beneficio menzionato è stato introdotto dall'articolo 29 del decreto legge n. 244/1995⁶²⁸, con un'aliquota originaria al 9,50%; successivamente, tale agevolazione è stata più volte prorogata. In tal senso, in ultimo, il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 5 luglio 2017 ha confermato, per l'anno 2017, nella misura del 11,50%, la riduzione contributiva a favore delle imprese edili.

Con la circolare n. 129/2017, l'INPS ha riepilogato la normativa che regola la materia, e ha fornito le indicazioni operative per il godimento della riduzione contributiva in oggetto.

Nello specifico, è stato ribadito che il beneficio in parola consiste in una riduzione sui contributi dovuti – nella misura del 11,50% – per le assicurazioni sociali diverse da quella pensionistica, e si applica ai soli operai occupati 40 ore a settimana. Non spetta, quindi, ai lavoratori a tempo parziale, né a quei lavoratori per i quali sono previste specifiche agevolazioni contributive ad altro titolo (ad esempio incentivo occupazione sud).

Per i periodi di paga da gennaio a dicembre 2017, hanno diritto all'agevolazione contributiva i datori di lavoro classificati nel settore industria con i codici statistici contributivi da 11301 a 11305 e nel settore artigianato con i codici statistici contributivi da 41301 a 41305, nonché caratterizzati dai codici Ateco 2007 da 412000 a 439909.

Nel provvedimento, sono state anche puntualmente elencate le condizioni necessarie per accedere al beneficio, ovvero:

- Il rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 1175, della legge 296/2006, che impone a tutti i datori di lavoro, che intendano fruire dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, il possesso dei requisiti di regolarità contributiva, attestata tramite il documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, nonché quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- Il rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, del decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, in materia di retribuzione imponibile;
- I datori di lavoro non devono aver riportato condanne passate in giudicato per la violazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro nel quinquennio antecedente alla data di applicazione dell'agevolazione (art. 36 *bis*, comma 8, del decreto legge 223/2006).

Il termine di presentazione delle domande, da avanzare tramite il servizio *online*, per poter fruire delle riduzioni contributive relative al 2017, è stato fissato al 15 gennaio 2018, avvalendosi delle denunce contributive UNIEMENS con competenza fino al mese di dicembre 2017.

⁶²⁸ Convertito dalla legge 8 agosto 1995 n. 341.

6. Decisione delegata (UE) 2018/771 sulla verifica dei sistemi di ancoraggio.

La decisione⁶²⁹ in parola ha stabilito il sistema applicabile per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione dei dispositivi di ancoraggio utilizzati per lavori di costruzione e destinati a prevenire o impedire le cadute delle persone dall'alto. Tale intervento legislativo ha lo scopo di colmare il vuoto normativo sulla valutazione e verifica della cosiddetta costanza della prestazione dei dispositivi di ancoraggio.

Il Legislatore ha dunque deciso di optare per il sistema 1+, delineato dall'allegato V del regolamento (UE) n. 305/2011, che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione.

Tale sistema riguarda la dichiarazione della prestazione delle caratteristiche essenziali del prodotto da costruzione, effettuata dal fabbricante sulla base di diversi elementi. Il fabbricante deve infatti effettuare il controllo della produzione in fabbrica e le altre prove su campioni prelevati in fabbrica in conformità del piano di prova prescritto. L'organismo notificato di certificazione rilascia il certificato di costanza della prestazione del prodotto tenendo conto: della determinazione del prodotto-tipo in base a prove di tipo (compreso il campionamento), a calcoli di tipo, a valori desunti da tabelle o a una documentazione descrittiva del prodotto; dell'ispezione iniziale dello stabilimento di produzione e del controllo della produzione in fabbrica; di sorveglianza, valutazione e verifica continue del controllo della produzione in fabbrica; delle prove di controllo di campioni prelevati prima dell'immissione del prodotto sul mercato.

⁶²⁹ DECISIONE DELEGATA (UE) 2018/771 DELLA COMMISSIONE del 25 gennaio 2018 relativa al sistema applicabile per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione dei dispositivi di ancoraggio utilizzati per lavori di costruzione e destinati a prevenire o impedire le cadute delle persone dall'alto a norma del regolamento (UE) n. 305/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 129/82, 25.5.2018).



**ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO**

**Numero Verde 800.180943
www.anmil.it**