

NUMERO 2 ANNO 2  
NOVEMBRE 2024 - EDIZIONE ONLINE



OSSERVATORIO PERMANENTE  
AMBIENTE • LAVORO • SICUREZZA

# Annuario dell'ambiente, della salute e della sicurezza sul lavoro

EDIZIONE 2024

Collana di approfondimento della rivista  
LavoroWelfare Online

12



ISSN 2785-5821

**DEAL**  
NUOVI SERVIZI PER  
IL DIRITTO  
L'ECONOMIA  
L'AMBIENTE  
IL LAVORO

 **AMBIENTE LAVORO**

  
Associazione  
**LAVORO&WELFARE**

 **Studio Labores** | di **Cesare Damiano**





OSSERVATORIO PERMANENTE  
AMBIENTE • LAVORO • SICUREZZA



Studio Labores | di Cesare Damiano

IN COLLABORAZIONE CON



# Annuario dell'ambiente, della salute e della sicurezza sul lavoro

Edizione 2024

---

Collana di approfondimento della rivista  
Lavoro&Welfare ISSN 2785-5821

Impaginazione e Grafica: Mattia Gabriele

# Annuario dell'ambiente, della salute e della sicurezza sul lavoro

## Indice

Prefazione .....	III
Premessa	
<i>a cura di Cesare Damiano e Marilena Pavarelli</i> .....	VII
Executive Summary.....	IX
<b>Capitolo I - La legislazione europea di fronte alle nuove sfide prevenzionistiche</b>	
1.Premessa .....	1
2.Il “dovere di diligenza” delle imprese: la direttiva (UE) 2024/1760.....	3
2.1.Gli strumenti della due diligence .....	5
2.2.Il metodo partecipativo nel sistema di risk management .....	7
3.La salute e sicurezza dei lavoratori tramite piattaforma nella nuova direttiva europea.....	8
3.1.Le misure nel dettaglio .....	8
4.Il rinnovato impulso del legislatore UE sul diritto alla disconnessione .....	11
4.1.L'avvio delle consultazioni per l'azione legislativa europea su telelavoro e disconnessione..	13
4.2.Le posizioni delle parti sociali europee.....	15
5.La lotta alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro.....	17
5.1.Dalla Convenzione OIL n. 190/20.....	18
5.2. ...alla direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza di genere.....	22
<b>Capitolo II – La programmazione, gli interventi e i chiarimenti in materia di SSL</b>	
1.Premessa .....	25
2.Programmazione e bilancio in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro .....	26
3.Semplificazioni e modifiche al Testo Unico di SSL (d.lgs. n. 81/2008).....	31

4.Le nuove disposizioni a tutela della sicurezza nell'ambito scolastico .....	35
5.Le modifiche al Codice della Navigazione: ormeggiatori e sicurezza sul lavoro.....	40
6.La lotta al caporalato: dall'istituzione di un Sistema Informativo e della Banca Dati Appalti al decreto Immigrazione.....	42
7.I chiarimenti della Commissione per gli interpellati.....	48
8.Le disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo e i chiarimenti dell'Inail e dell'INL .....	51

### **Capitolo III – Il “Pacchetto sicurezza sul lavoro” previsto dal c.d. decreto PNRR 2024**

1.Premessa .....	55
2.La patente a crediti.....	56
3.Le altre misure di prevenzione e di contrasto del lavoro irregolare.....	61
3.1.Le novità in materia di appalti e somministrazione di manodopera.....	65

### **Capitolo IV – Le linee programmatiche e la semplificazione dei controlli ispettivi**

1.Premessa .....	69
2.La programmazione della vigilanza per il 2024 .....	70
3.La semplificazione dei controlli ispettivi sulle attività economiche .....	75
4.Task force lavoro sommerso .....	84

Le interviste agli sponsor.....	87
---------------------------------	----

# Prefazione

Nel corso degli anni, gli studi scientifici e, di riflesso, l'evoluzione legislativa hanno mostrato chiaramente che la Salute e la Sicurezza sul Lavoro e l'Ambiente rappresentano due ambiti di vita e di regolazione fortemente correlati: l'obiettivo comune è quello di prevenire e mitigare le esternalità negative delle attività economiche.

L'ambiente di lavoro e la comunità lavorativa, d'altronde, sono da sempre una "interfaccia" fondamentale tra la società e la natura, tanto da rappresentare il campo dove si è sovente consumato lo scontro tra tutele sociali e ambientali: basti pensare al caso ILVA. Ma non solo, perché il luogo di lavoro è anche uno spazio dove si è formata, nel tempo, quella coscienza ecologica che ha fatto convergere il diritto del lavoro e il diritto ambientale verso l'obiettivo comune dello sviluppo sostenibile, ossia orientare la produzione e l'organizzazione dell'impresa e del lavoro verso i parametri di sostenibilità (sociale e ambientale, appunto).

Si tratta di un percorso arduo che si gioca sul difficile bilanciamento tra la libera iniziativa economica e la tutela di una vasta platea di portatori di interessi: lavoratori, comunità locali, consumatori, solo per citarne alcuni. È per rispondere a questa esigenza che le imprese più virtuose sperimentano da molto tempo gli strumenti volontaristici della Responsabilità Sociale d'Impresa. E per la stessa ragione il Legislatore nazionale e sovranazionale, anche dietro la spinta dell'emergenza pandemica, ha intrapreso interessanti tracciati riformistici finalizzati ad introdurre obblighi sempre più rigorosi allo scopo di imporre in capo alle imprese assetti organizzativi e produttivi orientati alla sostenibilità. La declinazione dell'obbligazione prevenzionistica e delle responsabilità degli attori del sistema di prevenzione

è pertanto al centro di importanti dinamiche evolutive. Infatti, la digitalizzazione del lavoro, la flessibilità contrattuale ed organizzativa e l'attenuazione del vincolo spazio-temporale della prestazione lavorativa, la frammentazione dei sistemi produttivi, la complessità organizzativa dell'impresa e la moltiplicazione dei centri di imputazione datoriale, unitamente alla comparsa di rischi nuovi e ubiquitari ed alla compenetrazione tra ambienti interni ed ambienti esterni all'impresa, possono allentare i tradizionali legami fisici tra persone, rischi, bisogni e tutele; ciò a causa della smaterializzazione degli asset aziendali e di una variabile disponibilità giuridica dei luoghi di lavoro da parte del principale debitore di sicurezza.

Queste dinamiche portano nuova linfa allo storico dibattito sulla determinatezza soggettiva e spazio-temporale dell'obbligo di sicurezza e sulla identificazione del datore di lavoro, degli altri titolari delle posizioni di garanzia e dello stesso lavoratore e sui meccanismi di imputazione delle responsabilità civili e penali.

Sullo sfondo, peraltro, vi è la stessa evoluzione della nozione di ambiente di lavoro, a seguito della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel solco della sostenibilità. Come pure, si intravede la possibile evoluzione della nozione stessa di datore di lavoro e di lavoratore, per effetto della sempre più pervasiva integrazione dall'Intelligenza Artificiale.

I modelli organizzativi dell'impresa devono dunque fare i conti con le esigenze di sostenibilità, ma anche con altre sfide globali. Alla rivoluzione verde si affianca infatti quella digitale, che a sua volta contribuisce a sfumare la distinzione concettuale e giuridica tra ambiente di lavoro e ambiente esterno. Emerge, di nuovo, la relazione congenita con la materia della salute e sicurezza sul lavoro: gli assetti organizzativi flessibili e fortemente digitalizzati possono creare nuovi rischi per la sicurezza e la salute umana, oppure acuire i rischi già noti e censiti.

Il lavoro diventa sempre più atipico, non solo rispetto al tema della precarietà occupazionale e della atipicità contrattuale, ma anche in ragione delle nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, mentre i processi produttivi si automatizzano e sperimentano nuove forme manageriali di comando e controllo.

Per questo, il concetto di "salute" si dilata e impone una maggiore attenzione non solo ai rischi fisici, ma anche a quelli di natura psico-sociale, in adozione di una concezione olistica di benessere di vita e di lavoro che superi i confini artificiali e anacronistici del luogo fisico di lavoro. Lo impone, da tempo, l'articolo 3 del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro che dispone l'applicazione delle norme prevenzionistiche a tutte le tipologie di rischio e a tutti i lavoratori, in attuazione del principio universale di tutela della salute sancito dall'articolo 32 della Costituzione. La salute è d'altronde un concetto in continua evoluzione, alla luce della particolarità del lavoro, dell'esperienza e della tecnica, come stabilisce

l'art. 2087 c.c. e come ha più volte ricordato la Corte di giustizia europea.

Al contempo, il dissolvimento o l'alterazione di parametri oggettivi come l'orario e il luogo di lavoro – basti pensare al lavoro agile o ai modelli organizzativi del lavoro su piattaforma – ci allontanano dalle fisse coordinate della società industriale e ci immergono in quella che viene spesso definita la “società del rischio”. A ben vedere, proprio per questa ragione, numerosi interventi legislativi europei in materia di digitalizzazione e impresa (lavoro su piattaforma, intelligenza artificiale, ecc.) puntano sulla istituzione di sistemi di risk management, adottando quella procedimentalizzazione sottesa alla valutazione dei rischi che governa da sempre la materia prevenzionistica.

Il punto di caduta delle criticità e delle potenzialità che emergono da questi scenari è l'idea, condivisa dagli studiosi, che il lavoro non è un luogo, ma un processo e, in quanto tale, la salute e sicurezza sul lavoro e la tutela ambientale non possono esaurirsi nella individuazione di questo o quel fattore di rischio. La dimensione organizzativa, cioè le regole attraverso le quali il lavoro è organizzato, assume invece a cardine dei sistemi di gestione prevenzionistica, intendendo l'organizzazione produttiva in continuità con l'ambiente esterno e il benessere totale del cittadino-lavoratore in una prospettiva di “circularità dei rischi” settoriali.

In altre parole, è nell'organizzazione produttiva che i rischi sorgono e attraverso l'organizzazione è necessario prevenirli o mitigarli. La messa a terra è costituita dai processi e dalle regole interne che l'impresa si impone, nel rispetto delle numerose - e assai articolate - prescrizioni contenute nelle discipline settoriali in continua evoluzione.



# Premessa

*A cura di  
Cesare Damiano e Marilena Pavarelli*

*Cesare Damiano è  
Presidente Associazione Lavoro&Welfare.  
Socio Fondatore di DEAL srl – nuovi servizi per il Diritto, l’Economia, l’Ambiente e il Lavoro.  
Già Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.*

*Marilena Pavarelli è  
Project Manager Fiera Ambiente Lavoro*

Giunto alla seconda edizione, l’Annuario dell’Ambiente, della Salute e della Sicurezza sul lavoro rinnova l’obiettivo di fornire un servizio informativo e culturale nelle materie, quelle della Salute e Sicurezza sul Lavoro e dell’Ambiente, governate da valori costituzionali non negoziabili: la tutela della vita e della salute umana da una parte, e la protezione dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi dall’altra.

L’Annuario è il risultato di una intensa attività di monitoraggio e di studio svolta da D.E.A.L. s.r.l. - Nuovi Servizi per il Diritto, l’Economia, l’Ambiente e il Lavoro, con il prezioso contributo di Assolavoro, Tharsos, Senaf, Formedil e A.N.CO.R.S.

Si tratta di un prodotto editoriale che intende analizzare, in chiave ricostruttiva, i principali interventi del legislatore nazionale ed europeo, della giurisprudenza e della prassi amministrativa che, periodicamente, contribuiscono a plasmare e aggiornare i due ambiti disciplinari sopra citati.

Di fronte alla corposa e articolata produzione normativa, la cui applicazione è giocoforza sostenuta da numerosi contributi interpretativi, l’Annuario intende offrire una informazione chiara e facilmente fruibile sullo stato dell’arte della Salute e Sicurezza sul Lavoro e dell’Ambiente.

L’auspicio è che questo prodotto editoriale possa continuare ad essere un punto di riferimento per gli addetti ai lavori, per le imprese, per i lavoratori e per tutti coloro che vogliono tenersi aggiornati su queste materie, tanto importanti

per la sostenibilità e il progresso del nostro tessuto produttivo e sociale quanto complesse in ragione del ginepraio di norme e di interventi interpretativi che le governano.

# Executive summary

## L'Annuario: origini e finalità

A fronte delle esigenze legate alla globalizzazione dell'economia, alla evoluzione del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi d'impresa, alla emersione dei nuovi rischi ed alle transizioni ecologica e digitale in corso, D.E.A.L. s.r.l., in collaborazione con Ambiente Lavoro, Associazione Lavoro&Welfare e Studio Labores e con il supporto dei suoi prestigiosi sostenitori e sponsor, si rivolge alle aziende, ai lavoratori, ai professionisti, alle associazioni di categoria, alle pubbliche amministrazioni e a tutte le organizzazioni pubbliche e private per erogare i propri servizi con approccio moderno ed interdisciplinare.

Nello scenario delineato, il necessario miglioramento delle tutele per la salute e la sicurezza dei lavoratori e dell'ambiente deve essere accompagnato da azioni culturali, di studio e di ricerca concretamente posti al servizio delle aziende e dei professionisti e con lo scopo di semplificare ed attuare al meglio i contenuti di regole complesse. È in questo contesto che, lo scorso anno, è nato OPALS - Osservatorio Permanente su Ambiente, Lavoro e Sicurezza, rivolto agli operatori economici virtuosi, da sempre impegnati per la salute, la sicurezza e l'ambiente.

L'Osservatorio è una piattaforma digitale, un *think tank* moderno che si propone quale innovativo spazio di condivisione di studi, ricerche, contenuti informativi, formativi e di aggiornamento sotto forma di articoli, interviste, webinar e video. Ogni anno, a valle di queste intense attività, è redatto l'Annuario di OPALS, che rinnova il suo obiettivo di espandere il campo dei destinatari dell'aggiornamento in materia di Salute e Sicurezza sul Lavoro e Ambiente, di-

vulgando contenuti tecnici rigorosamente selezionati e commentati in modo fruibile per tutti gli addetti ai lavori e gli operatori interessati al tema. OPALS va così incontro al diffuso bisogno di conoscenza dei contenuti prescritti da norme complesse, attraverso strumenti agevoli, multilivello, che siano alla portata di tutti grazie alla modalità open access.

L'Annuario è un volume pensato per una ampia platea di addetti ai lavori: i tecnici, le imprese, i datori di lavoro, i lavoratori e gli studenti, il mondo dell'università e della ricerca, le istituzioni. Il miglioramento delle tutele formali per la sicurezza sul lavoro e per l'ambiente, infatti, deve essere accompagnato da azioni culturali, di studio e di ricerca concretamente posti al servizio delle aziende e dei professionisti, con lo scopo di semplificare ed attuare al meglio i contenuti di regole complesse.

## **Struttura e contenuti dell'Annuario**

Il volume è articolato in quattro capitoli.

Il **Capitolo I** analizza i nuovi tracciati della legislazione europea di fronte alle nuove sfide prevenzionistiche legate alla digitalizzazione del lavoro, alle questioni di genere e all'ambiente, dentro e fuori il perimetro aziendale.

Su quest'ultimo aspetto, in particolare, viene il rilievo la nuova direttiva (UE) 2024/1760 "relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità", attraverso cui il legislatore europeo ha trasferito sul piano "hard" (di comando e sanzioni) le pratiche di *due diligence* promosse a livello internazionale. La nuova direttiva, in particolare, impone alle grandi imprese la strutturazione di un sistema di gestione del rischio contro le esternalità negative dell'impresa di natura ambientale e sociale – tra cui il deterioramento delle condizioni di lavoro – lungo tutta la catena di approvvigionamento globale.

Ulteriore questione affrontata dal legislatore europeo riguarda le condizioni di lavoro dei *platform workers*, divenuti l'emblema dei modelli organizzativi e gestionali dell'impresa fortemente digitalizzata. In particolare, tra le questioni affrontate dalla proposta di direttiva recentemente approvata, e in attesa di pubblicazione, il Capo III contiene una serie di disposizioni a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dal management algoritmico.

Rimanendo in tema di digitalizzazione del lavoro, poi, il legislatore europeo ha intrapreso l'iter legislativo finalizzato a garantire ai lavoratori il diritto alla disconnessione, a fronte dell'evidente affievolimento dei confini spazio-temporali tra lavoro e vita privata. Dopo un annoso dibattito istituzionale, nel 2024 la Commissione europea ha avviato la prima fase di consultazione delle parti sociali sull'azione legislativa da intraprendere per garantire un telelavoro equo e il diritto alla disconnessione, dando finalmente seguito alla Risoluzione del Par-

lamento europeo del 2021.

Ulteriore area di intervento riguarda la lotta alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro. In particolare, la Commissione europea ha riconosciuto che il fenomeno della violenza e delle molestie rappresenta un problema per la salute e sicurezza dei lavoratori (Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027). Tra le azioni pianificate dal Quadro strategico, è stata recentemente approvata la direttiva (UE) 2024/1385 “sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica” che impone l'obbligo datoriale di informare il personale con funzioni di vigilanza sul luogo di lavoro circa i rischi di salute e sicurezza, mentre incombe sugli Stati membri l'istituzione di servizi di consulenza per le vittime e i datori di lavoro.

**Il Capitolo II** – addentrandoci nel panorama nazionale – analizza l'andamento del piano d'azione governativo finalizzato ad arginare il fenomeno degli infortuni sul lavoro, in risposta alla serie di decessi e gravi incidenti che continuano a verificarsi in danno dei lavoratori sul territorio nazionale.

Emblematica in questa direzione è stata l'approvazione all'unanimità del Senato, il 12 settembre 2023, di una mozione per la sicurezza negli ambienti di lavoro. L'obiettivo prioritario della mozione, si legge nel testo, è l'azzeramento del numero degli infortuni, in particolar modo di quelli mortali, nonché delle malattie professionali, da conseguire attraverso attività sinergiche e virtuose che attivino tutti gli strumenti disponibili (prevenzione, vigilanza, assistenza, repressione, incentivazione delle stesse buone pratiche preventive), fino all'emarginazione delle aziende che reiteratamente violino le norme di tutela della salute e sicurezza e, al contrario, alla valorizzazione delle imprese che assicurino una tutela rafforzata della sicurezza sul lavoro.

Importanti propositi di semplificazione, attuazione e manutenzione della normativa prevenzionistica sono stati altresì oggetto dell'informativa svolta al Consiglio dei Ministri dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, in data 21 febbraio 2024, in merito alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro, alla quale ha fatto seguito un ampio e proficuo confronto.

Tale intento riformista della disciplina a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori ha condotto all'emanazione di provvedimenti che hanno rinnovato il quadro legislativo nazionale in materia, già ampiamente riformato nel corso del 2023. Il riferimento è: alle novità introdotte dal c.d. decreto PNRR 2024; agli ulteriori interventi di semplificazioni e modifiche al Testo Unico di SSL; alle nuove disposizioni a tutela della sicurezza nell'ambito scolastico; alle modifiche al Codice della Navigazione inerenti le previsioni sulla salute, formazione e sicurezza dei lavoratori nei porti addetti al servizio di ormeggio; all'istituzione di un Sistema Informativo ed una Banca Dati Appalti nel c.d. decreto Agricoltura, al c.d. decreto Immigrazione e alla cosiddetta “Autonomia Differenziata” attuata con la

legge 26 giugno 2024 n. 86.

Nel periodo di riferimento non sono mancati anche importanti chiarimenti da parte della Commissione per gli interpelli su alcune tematiche prevenzionistiche di rilievo, nonché specifici chiarimenti e indicazioni operative da parte dell’Inail e dell’INL sulle disposizioni riformistiche della disciplina del c.d. lavoro sportivo.

Il **Capitolo III** passa in rassegna il “Pacchetto sicurezza sul lavoro” previsto dal c.d. decreto PNRR 2024.

Il provvedimento - in vigore dal 2 marzo 2024 - ha infatti introdotto novità anche in materia prevenzionistica (c.d. pacchetto sicurezza sul lavoro), apportando, tra l’altro, diverse modifiche al Testo Unico di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008).

Specifica attenzione è stata riservata al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi attraverso la riscrittura dell’art. 27 del TU (ora rubricato *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti*), dettagliando le modalità di introduzione della cosiddetta “patente a crediti” per le imprese e i lavoratori autonomi che operano nell’ambito dei cantieri temporanei o mobili. Il Regolamento relativo all’individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente a crediti è stato invece riportato nel decreto del Ministero del Lavoro del 18 settembre 2024 n. 132.

I diversi profili applicativi concernenti il rilascio e la gestione della patente sono stati oggetto della circolare dell’INL del 23 settembre 2024 n. 4.

È opportuno dare evidenza che, tra le principali novità in materia di lavoro contenute nel decreto PNRR 2024 - e, in particolare, nell’ambito delle misure di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, di rafforzamento dell’attività di accertamento e di contrasto delle violazioni in ambito contributivo e della sicurezza sul lavoro - vi sono anche quelle in materia di appalti e somministrazione di manodopera.

Inoltre, con l’obiettivo di rafforzare il sistema di salvaguardia delle imprese che operano correttamente nel mercato, il decreto PNRR 2024 ha disposto la creazione di una “Lista di conformità INL” che premia i datori di lavoro che dimostrino comportamenti virtuosi nella gestione dei rapporti di lavoro.

Apportati anche dei correttivi alla disciplina sanzionatoria in materia di impiego di lavoratori stagionali.

Infine, il d.l. n. 19/2024 reca disposizioni volte a potenziare le assunzioni del personale ispettivo, amministrativo e tecnico, dell’INL e del contingente dell’Arma dei Carabinieri, al fine di rafforzare le attività di vigilanza in materia di lavoro.

ro, legislazione sociale, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Tutte le novità normative in materia di lavoro introdotte dal decreto PNRR del 2024, prima della conversione in legge, sono state passate in rassegna dall'INL con la nota del 13 marzo 2024 n. 521.

Il **Capitolo IV** analizza le molteplici disposizioni introdotte dal Legislatore nell'ultimo anno e destinate ad incidere sulle attività degli ispettori del lavoro, sia in termini di semplificazioni dei controlli sulle attività economiche sia per quanto concerne la programmazione della vigilanza.

In tal senso, in primis, il c.d. decreto Semplificazioni dei controlli sulle attività economiche (d.lgs. 12 luglio 2024 n. 103), finalizzato a rendere più efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche, evitare duplicazioni e sovrapposizioni, nonché programmare l'attività ispettiva anche in ragione del profilo di rischio. Il provvedimento ha altresì introdotto la nozione di diffida amministrativa, da intendersi quale invito rivolto dall'accertatore al trasgressore, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa.

Importanti indicazioni operative relativamente all'applicazione di quanto previsto nel d.lgs. n. 103/2024 sono state fornite dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) ai propri ispettori con le note del 31 luglio 2024 n. 1357, del 17 settembre 2024 n. 6774 e dell'8 ottobre 2024 n. 7296.

Nelle citate note l'INL si è soffermato particolarmente sulla diffida amministrativa, fornendo chiarimenti in ordine al suo campo di applicazione, agli aspetti procedurali della stessa e alle violazioni ad essa assoggettabili.

Con specifico riferimento al versante della programmazione della vigilanza per il 2024, l'INL ha diramato importanti documenti finalizzati a illustrare le principali linee di orientamento e di indirizzo per lo svolgimento dei controlli in materia lavoristica e previdenziale-assicurativa. Il riferimento è al documento annuale di programmazione dell'attività di vigilanza, con il quale sono stati pianificati i controlli degli Ispettorati Territoriali del Lavoro (ITL) per il 2024, in relazione ai fenomeni illeciti di maggior allarme economico-sociale che caratterizzano i vari contesti geografici.

Mentre con il decreto del Ministero della Difesa dell'11 aprile 2024 sono state fornite nuove indicazioni sulle competenze del personale ispettivo dell'Arma dei Carabinieri con compiti di polizia ambientale, definendo i principi e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive.

Di interesse trasversale ai fini della programmazione dell'attività ispettiva è anche l'adesione alla Campagna europea organizzata dal Comitato degli Alti Responsabili degli Ispettorati del Lavoro (SLIC), volta a verificare il rispetto degli obblighi del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza in relazione agli

infortuni sul lavoro e a sensibilizzare maggiormente in merito ai rischi connessi agli stessi infortuni.

In ultimo, si rileva che, in continuità con l'ampia azione di contrasto al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia avviata negli scorsi anni, è stata istituita presso l'INL (con il decreto ministeriale del 28 marzo 2024 n. 50) la Task Force istituzionale Lavoro sommerso, che opera in continuità con le attività previste dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 e realizzate dal Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso.

# LA LEGISLAZIONE EUROPEA DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE PREVENZIONISTICHE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il “dovere di diligenza” delle imprese: la direttiva (UE) 2024/1760. – 2.1. Gli strumenti della due diligence. – 2.2. Il metodo partecipativo nel sistema di risk management. – 3. La salute e sicurezza dei lavoratori tramite piattaforma nella nuova direttiva europea. – 3.1. Le misure nel dettaglio. – 4. Il rinnovato impulso del legislatore UE sul diritto alla disconnessione. – 4.1. L’avvio delle consultazioni per l’azione legislativa europea su telelavoro e disconnessione. – 4.2. Le posizioni delle parti sociali europee. – 5. La lotta alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro. – 5.1. Dalla Convenzione OIL n. 190/2019...- 5.2. ... alla direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza di genere.

## 1. Premessa

Negli ultimi anni, nell’ordinamento europeo si assiste ad un rinnovato slancio della legislazione sociale allo scopo di intercettare e governare molteplici questioni legate ai nuovi modelli organizzativi dell’impresa che generano nuove istanze di tutela dei lavoratori. Nei disparati interventi legislativi che si sono susseguiti nel tempo, l’anno 2024 è stato contrassegnato dall’adozione di una serie di direttive che, in modo diretto o indiretto, affrontano le nuove sfide prevenzionistiche legate alla digitalizzazione del lavoro, alle questioni di genere e all’ambiente (interno ed esterno al perimetro aziendale).

Su quest’ultimo aspetto, in particolare, viene il rilievo la nuova direttiva (UE) 2024/1760 “relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità”, attraverso cui il legislatore europeo ha trasferito sul piano “hard” (di comando e sanzioni) le pratiche di due diligence promosse a livello internazionale. La nuova direttiva, in particolare, impone alle grandi imprese la strutturazione di un sistema di gestione del rischio contro le esternalità negative dell’impresa di natura ambientale e sociale – tra cui il deterioramento delle condizioni di lavoro – lungo tutta la catena di approvvigionamento globale. Il dovere di diligenza, soprattutto, deve essere attuato mediante l’adozione di protocolli organizzativi e gestionali

virtuosi, incentrati su un sistema di valutazione dei rischi e sull'adozione di misure di prevenzione, attenuazione, arresto e riparazione degli impatti negativi. A spiccare, inoltre, è la promozione del metodo partecipativo, in ragione del consistente coinvolgimento degli stakeholders – primi tra tutti, i lavoratori e i loro rappresentanti – richiesto dalla direttiva durante le molteplici fasi di attuazione del dovere di diligenza.

Ulteriore questione affrontata dal legislatore europeo riguarda le condizioni di lavoro dei platform workers, divenuti l'emblema dei modelli organizzativi e gestionali dell'impresa fortemente digitalizzata. Tra le questioni affrontate dalla proposta di direttiva recentemente approvata, e in attesa di pubblicazione, il Capo III contiene una serie di disposizioni a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dal management algoritmico. Più in particolare, incombe sulla piattaforma l'obbligo di predisporre il monitoraggio umano riguardo l'impatto dei sistemi automatizzati sulle condizioni di lavoro. Tali sistemi inoltre, ancora sotto il "controllo umano", saranno oggetto di una procedura di valutazione dei rischi, soprattutto per quanto attiene i possibili infortuni sul lavoro e i rischi psicosociali ed ergonomici. A valle del processo valutativo, la piattaforma dovrà adottare adeguate misure di prevenzione e protezione.

Rimanendo in tema di digitalizzazione del lavoro, poi, il legislatore europeo ha intrapreso l'iter legislativo finalizzato a garantire ai lavoratori il diritto alla disconnessione, a fronte dell'evidente affievolimento dei confini spazio-temporali tra lavoro e vita privata. Dopo un annoso dibattito istituzionale, nel 2024 la Commissione europea ha avviato la prima fase di consultazione delle parti sociali sull'azione legislativa da intraprendere per garantire un telelavoro equo e il diritto alla disconnessione, dando finalmente seguito alla Risoluzione del Parlamento europeo del 2021. È tuttavia da evidenziare che le posizioni delle parti sociali, diramate durante la consultazione, sono profondamente divergenti. Spetterà alla Commissione europea valutare se procedere con il secondo stage di consultazione.

Ulteriore area di intervento riguarda la lotta alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro. In particolare, su impulso della Convenzione OIL n. 190/2019 "sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro", la Commissione europea ha riconosciuto che il fenomeno della violenza e delle molestie rappresenta un problema per la salute e sicurezza dei lavoratori (Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027). E difatti, da tempo la prassi aziendale più virtuosa ha implementato i codici di condotta (o codici etici) per prevenire e contrastare tali fenomeni nell'organizzazione interna. Tra le azioni pianificate dal Quadro strategico, è stata recentemente

approvata la direttiva (UE) 2024/1385 “sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica” che impone l’obbligo datoriale di informare il personale con funzioni di vigilanza sul luogo di lavoro circa i rischi di salute e sicurezza, mentre incombe sugli Stati membri l’istituzione di servizi di consulenza per le vittime e i datori di lavoro. Tali disposizioni, tuttavia, sono state ridimensionate nel testo definitivo.

## 2. Il “dovere di diligenza” delle imprese: la direttiva (UE) 2024/1760

Il dovere di diligenza (*due diligence*) non è certo un concetto nuovo, ma il risultato di un lungo processo di regolamentazione che affonda le radici nella Responsabilità Sociale d’Impresa (RSI) e nei suoi strumenti, adottati unilateralmente dalle imprese (codici di condotta, reporting aziendali, ecc.) o negoziati collettivamente (Accordi Quadro Internazionali - Ifa, Accordi Quadro Europei - Efa)<sup>1</sup>. Si tratta di pratiche che, in buona sostanza, hanno indirizzato le multinazionali verso l’adozione di standard di comportamento rispettosi dei diritti umani (tra cui i diritti dei lavoratori) e dell’ambiente lungo l’intera catena di approvvigionamento globale.

Più nel dettaglio, la prima definizione di *due diligence* è contenuta nei Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani del 2011 come obbligo in capo alle imprese di identificare, prevenire e mitigare i rischi e gli impatti sui diritti umani derivanti dalle loro attività e dalle relazioni commerciali nella catena del valore, nonché di rendere conto delle azioni intraprese per porvi rimedio<sup>2</sup>. Sul piano operativo, quindi, le imprese sono chiamate ad adottare un sistema di gestione del rischio trans-aziendale e transnazionale ancorato al rispetto dei diritti umani sanciti a livello internazionale.

Nel tempo, molti ordinamenti giuridici hanno tentato di trasferire questo principio di soft law sul piano della regolamentazione hard (di comando e sanzioni)<sup>3</sup>. Dal canto suo, questo processo di “hardening” è stato avviato anche dal legislatore europeo ed è recentemente culminato con l’adozione della direttiva (UE) 2024/1760 “relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della

---

1 Tra tutti, A. PERULLI (a cura di), *La responsabilità sociale delle imprese: idee e prassi*, Il Mulino, Bologna, 2013; M. GIOVANNONE, *La tutela dei labour standards nella catena globale del valore*, Aracne editrice, Roma, 2019; F. GUARIELLO, C. STANZANI (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali. Dalla normativa internazionale all’analisi empirica*, Franco Angeli, Milano, 2018

2 Sui Principi Guida, J. G. RUGGIE, J. F. SHERMAN, *The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale*, in *European Journal of International Law*, vol. 28, n. 3, 2017, pp. 921-928.

3 Ad esempio, in California (*California Transparency in Supply Chains del 2010*), nel Regno Unito (*Modern Slavery Act del 2015*), in Francia (Loi n° 2017-399) e in Germania (*Lieferkettensorgfaltgesetz del 2021*).

sostenibilità<sup>4</sup>. Gli Stati membri dovranno recepire la direttiva entro il 26 luglio 2026, ma le disposizioni potranno essere applicate, con cadenze differenziate, entro il 2029<sup>5</sup>.

In linea generale, la nuova direttiva si iscrive in un apparato più ampio di doveri di trasparenza, comunicazione e informazione di nuova generazione in capo alle imprese, delineati dai recenti atti dell'Unione Europea e rispetto ai quali si impongono diversi gradi di partecipazione di un ampio ventaglio di stakeholders<sup>6</sup>.

Più in particolare, la nuova direttiva obbliga le grandi imprese a strutturare un sistema di gestione del rischio contro le esternalità sociali e ambientali legate alle loro attività lungo l'intera catena di fornitura globale, imponendo agli Stati membri di adottare meccanismi di monitoraggio e controllo e un sistema di sanzioni che garantisca l'attuazione di tale obbligo. Obiettivo ultimo è quello di prevenire gli impatti negativi che l'attività di un'impresa e dei suoi partner possono avere su una persona fisica o giuridica, causando danni ai diritti umani, compresi quelli dei lavoratori, e all'ambiente.

Nel dettaglio, la direttiva stabilisce la responsabilità civile dell'impresa ogniqualvolta (i) la società ha intenzionalmente o per negligenza omissso di adempiere agli obblighi di diligenza; (ii) e in conseguenza di tale omissione, è stato causato un danno agli interessi giuridici della persona fisica o giuridica tutelati dal diritto nazionale<sup>7</sup>. Vale la pena notare, soprattutto, che nella sua versione definitiva, la norma chiarisce le condizioni in base alle quali scatta la responsabilità - il danno, la violazione dell'obbligo di diligenza, il nesso causale tra il danno e la violazione, la specificazione della colpa (dolo o negligenza) - e chiarisce il diritto applicabile, ossia il diritto interno degli Stati membri.

In secondo luogo, è necessario evidenziare che l'allegato alla direttiva contiene un elenco di principi e diritti sanciti da specifici atti internazionali che devono guidare l'esercizio della *due diligence*, tra cui il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e le Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). Si tratta, come noto, di principi e diritti privi di un contenuto sufficientemente prescrittivo, sanciti da atti internazionali rivolti agli Stati chiamati ad attuarli. Ed è per tale ragione che l'*iter* di approvazione della direttiva è stato rallentato dal timore di plasmare una forma di responsabilità

---

4 Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859 (GUUE, L. 5.7.2024).

5 Articolo 37

6 Tra tutti, si pensi alla recente direttiva 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità, che impone a determinate categorie di aziende di divulgare una serie di informazioni sui rischi e sugli impatti legati alle questioni di sostenibilità delle loro attività commerciali, sulla base di parametri comuni di sostenibilità.

7 Articolo 29

civile per il mancato rispetto di tutele sociali e ambientali troppo generiche, con il rischio di determinare, di fatto, una responsabilità (quasi) oggettiva in capo alle imprese di difficile perimetrazione e di carattere fortemente afflittivo<sup>8</sup>. Tuttavia, vale la pena precisare che la direttiva impone alle imprese l'obbligo di integrare gli standard minimi di tutela, sanciti dalle fonti nazionali e internazionali, con protocolli organizzativi e gestionali virtuosi, senza che questo sconfini in un obbligo di comportamenti ultronei rispetto a quanto previsto dalla legge. In buona sostanza, le imprese sono chiamate ad attuare un obbligo di gestione del rischio – ben noto alla materia prevenzionistica – mediante un apparato strumentale di prevenzione degli effetti negativi cagionati dall'attività d'impresa. Pertanto, l'elenco degli atti internazionali contenuti nell'allegato rappresenta un supporto nell'individuazione dei rischi sociali e ambientali da prevenire, piuttosto che un parametro di valutazione esaustivo dell'adempimento del dovere di diligenza.

## 2.1. Gli strumenti della due diligence

Addentrando nelle norme che dettano l'apparato strumentale, ai sensi dell'articolo 5, il dovere di diligenza è attuato mediante:

- la sua integrazione nelle politiche d'impresa e nei suoi sistemi di gestione dei rischi. Tra i requisiti in merito, la politica di *due diligence* deve essere elaborata previa consultazione dei dipendenti e dei loro rappresentanti, deve contemplare un codice di condotta cui devono attenersi la società, le filiazioni e i *partner* commerciali, nonché una descrizione delle procedure predisposte per l'attuazione della politica di diligenza (articolo 7);
- l'individuazione e la valutazione degli impatti negativi effettivi o potenziali. In particolare, le imprese dovranno mappare le attività, individuando i settori maggiormente esposti agli impatti negativi, ed effettuare una valutazione approfondita delle attività in tali settori (articolo 8). Se necessario, l'impresa attribuirà priorità agli impatti negativi sulla base della loro gravità e probabilità (articolo 9);
- la prevenzione e l'attenuazione degli impatti negativi potenziali. Tra la strumentazione a disposizione delle imprese vi è la predisposizione di un piano d'azione in materia di prevenzione, la richiesta di garanzie commerciali ai partner sul rispetto del codice di condotta della società e del piano d'azione, l'interruzione dei rapporti commerciali con i partner, oppure l'adeguamento degli impianti, dei processi e delle infrastrutture di produzione, nonché delle strategie aziendali (articolo 10).
- l'arresto degli impatti negativi effettivi e la minimizzazione della relativa

---

<sup>8</sup> Tra tutti, M. VENTORUZZO, *Note minime sulla responsabilità civile nel progetto di direttiva Due Diligence*, in *Rivista delle società*, n. 2-3, 2021, pp. 381 ss.

entità. In particolare, qualora fosse impossibile arrestare gli impatti negativi, tra le azioni da intraprendere, l'impresa è tenuta ad adottare un piano d'azione correttivo, anche chiedendo garanzie contrattuali ai partner sul rispetto di tale piano, e, di nuovo, apportare modifiche impiantistiche, infrastrutturali o strategiche (articolo 11).

- la riparazione degli impatti negativi effettivi che l'impresa ha causato, anche congiuntamente. Nel caso in cui l'impatto negativo sia causato da un partner, l'impresa può comunque offrire una riparazione volontaria (articolo 12);

- lo svolgimento di un dialogo significativo con i portatori di interessi durante il processo di attuazione del dovere di diligenza. In particolare, gli stakeholders devono essere consultati in momenti cruciali del percorso attuativo, tra cui la fase di raccolta di informazioni nel processo di valutazione, la fase di elaborazione dei piani d'azione in materia di prevenzione e correttivi, e la fase di assunzione della decisione di cessare o sospendere il rapporto d'affari con un partner. Tuttavia, pare una "scappatoia" il fatto che, qualora non sia "ragionevolmente possibile" dialogare in modo efficace con i portatori di interessi, le società possono in alternativa consultarsi con esperti in grado di fornire informazioni credibili sugli impatti negativi (articolo 13).

- l'instaurazione e il mantenimento di un meccanismo di notifica e di una procedura di reclamo. Il reclamo può essere presentato da persone fisiche e giuridiche che temono impatti negativi, tra cui i lavoratori e i sindacati. Allo stesso tempo, potranno essere presentate notifiche all'impresa allo scopo di fornire informazioni o esporre i timori sugli impatti negativi di un'attività dell'impresa e dei partner (articolo 14).

- il monitoraggio dell'efficacia della politica e delle misure relative al dovere di diligenza. Tale monitoraggio si basa, ove opportuno, su indicatori qualitativi e quantitativi e deve essere effettuato almeno ogni 12 mesi oppure ogniqualvolta si renda necessario (articolo 15);

- la comunicazione pubblica sul dovere di diligenza. Nel dettaglio, la società dovrà riferire sulle materie disciplinate dalla direttiva pubblicando annualmente sul proprio sito web una dichiarazione annuale (articolo 16).

## **2.2. Il metodo partecipativo nel sistema di risk management**

È importante sottolineare che l'ambito dei beneficiari dei diritti di informazione e partecipazione è ampio e comprende, tra i portatori di interessi, i dipendenti della società, delle sue filiazioni e dei partner, i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori<sup>9</sup>. Ci si trova di fronte ad un'ampia gamma di stakeholders che com-

---

9      Articolo 3, lett. n).

porta la necessità di mediare tra richieste potenzialmente legittime, rispetto alle quali le imprese dovranno riconoscere in modo selettivo i diritti di voce e di azione. Ad ogni modo, il metodo partecipativo è individuato dalla direttiva come presupposto fondamentale per escogitare soluzioni organizzative condivise e realisticamente praticabili, con lo scopo ultimo di socializzare il rischio di esternalità sociali (e ambientali) negative e, al contempo, attenuare l'afflittività della responsabilità civile in capo alle imprese e del sistema sanzionatorio predisposto all'articolo 27 a garanzia della corretta attuazione del dovere di diligenza. Questo soprattutto se si tiene conto che i portatori di interessi possono anche agire sul piano rimediabile, ad esempio proponendo un ricorso giurisdizionale avverso una decisione dell'autorità di controllo<sup>10</sup>, presentando alla stessa autorità una segnalazione circostanziata sul mancato rispetto dell'obbligo di diligenza<sup>11</sup> e intentando azioni legali per il risarcimento del danno<sup>12</sup>.

Ne deriva che la direzione impressa dal legislatore europeo è indirizzata alla predisposizione di una corporate governance incline ad adottare scelte strategiche sostenibili e il più possibile negoziate e partecipate, superando le pratiche unilaterali della RSI<sup>13</sup>. Fondamentale, in tal senso, è il coinvolgimento dei portatori di interessi in numerose fasi di attuazione del dovere di diligenza, soprattutto in quelle decisive per la predisposizione di un sistema di *risk management* efficace: parametro fondamentale per valutare la responsabilità civile in capo all'impresa e requisito essenziale per l'effettivo successo delle politiche di *due diligence*.

In questa sfida, la direttiva riconosce un ruolo centrale ai lavoratori e ai loro rappresentanti, non solo inclusi tra i portatori di interessi ma espressamente richiamati all'interno dell'articolato riferito ai diritti di partecipazione e consultazione e alle procedure rimediabili. In questo modo, il dovere di diligenza europeo tenta di mettere a frutto l'esperienza matura dai sindacati – internazionali, europei e nazionali – nell'orientare le scelte strategiche aziendali verso il rispetto dei diritti (fondamentali) dei lavoratori e di interessi generali di portata globale. Un ruolo, se si vuole, “connaturato” all'attore sindacale quale soggetto istituzionalizzato – molto più di altri *stakeholders* – all'interno delle imprese<sup>14</sup>.

---

10 Articolo 25

11 Articolo 26

12 Articolo 29

13 Sulla inefficacia delle pratiche unilaterali di RSI, W. SANGUINETI RAYMOND, *Le catene globali di produzione e la costruzione di un diritto del lavoro senza frontiere*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, vol. 166, n. 2, 2020, pp. 187-226.

14 Per approfondire, M. GIOVANNONE, *Responsabilità, informazione e partecipazione nella proposta di direttiva europea sulla due diligence*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2024, pp. 233-247. ID., *The European directive on 'corporate sustainability due diligence': the potential for social dialogue, workers' information and participation rights*, in *Italian Labour Law E-Journal*, vol. 17, n. 1, 2024, pp. 227-244.

### 3. La salute e sicurezza dei lavoratori tramite piattaforma nella nuova direttiva europea

È ormai noto che il management algoritmico può coadiuvare i processi decisionali delle imprese, alle volte sostituendosi interamente alle scelte umane, originando una serie di rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori e, più in generale, per le loro condizioni di lavoro e impiego. Emblematico, in questo scenario, è il caso dei lavoratori tramite piattaforma, il cui rapporto di lavoro è gestito mediante l'uso massiccio delle tecnologie digitali e dei sistemi di Intelligenza Artificiale (IA). Ci si trova di fronte a pratiche gestionali di “determinismo tecnologico”<sup>15</sup> che amplia le prerogative datoriali nel lavoro subordinato e restringe l'autonomia organizzativa nel lavoro autonomo.

È per far fronte a tali sfide che, nel marzo 2024, il Consiglio e il Parlamento europeo, dopo un lungo iter di approvazione, hanno raggiunto l'accordo provvisorio sulla proposta di direttiva “relativa al miglioramento delle condizioni nel lavoro mediante piattaforme digitali”<sup>16</sup>. In linea generale, la proposta introduce una presunzione relativa di subordinazione allo scopo di attrarre i lavoratori tramite piattaforma dentro le tutele “forti” del lavoro subordinato. In secondo luogo, essa dispone una serie di tutele a vocazione universale, ossia (selettivamente) estese anche ai lavoratori autonomi tramite piattaforma.

#### 3.1. Le misure nel dettaglio

Nel dettaglio, il Capo II disciplina la presunzione relativa di subordinazione allo scopo di garantire la corretta qualificazione contrattuale dei lavoratori, soprattutto facilitando la riqualificazione dei c.d. “falsi lavoratori autonomi”. In estrema sintesi, all'articolo 5 dell'accordo provvisorio è disposto che «(s)i presume che il rapporto contrattuale tra una piattaforma di lavoro digitale e una persona che svolge un lavoro mediante tale piattaforma sia un rapporto di lavoro [subordinato] quando si riscontrano fatti che indicano un potere di controllo o direzione, conformemente al diritto nazionale, ai contratti collettivi o alle prassi in vigore negli Stati membri, tenuto conto della giurisprudenza della Corte di

15 J. PRASSL, *What If Your Boss Was an Algorithm? Economic Incentives, Legal Challenges, and the Rise of Artificial Intelligence at Work*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 41, n. 1, 2019, p. 146. Si vedano anche V. DE STEFANO, “*Negotiating the Algorithm*”: *Automation, Artificial Intelligence, and Labor Protection*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 41, n. 1, 2019, pp. 15-46; A. PIZZOFERRATO, *Tecnologie digitali, poteri datoriali e diritti dei lavoratori. La disciplina giuridica delle decisioni automatizzate nell'ambito del rapporto di lavoro*, in A. BELLAVISTA, R. SANTUCCI, *Tecnologie digitali, poteri datoriali e diritti dei lavoratori*, Torino, 2022, pp. 235-236.

16 Commissione europea, COM(2021) 762 final (Bruxelles, 9 dicembre 2021). Per il testo, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali - Esame del testo di compromesso finale in vista di un accordo*, Consiglio dell'UE, 2021/0414(COD), Bruxelles, 8 marzo 2024. Il testo ha ricevuto la fiducia del Parlamento europeo in data 24 aprile 2024. Si attende ora l'approvazione formale da parte del Consiglio e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale UE. In seguito, gli Stati membri dovranno recepire la direttiva entro il termine di due anni.

giustizia». Vale la pena sottolineare, soprattutto, che sono stati espunti dall'articolo gli indici di subordinazione a cui era ancorata la presunzione relativa nella proposta originaria, in ragione del fatto che alcuni di questi indici oltrepassavano i criteri di direzione e comando propri della subordinazione, potendosi riferire – nell'area del lavoro autonomo – anche al lavoro etero-organizzato (ad esempio, la verifica della qualità dei risultati, le limitazioni poste alla costruzione di una propria clientela o allo svolgimento di lavori per terzi)<sup>17</sup>. Pertanto, alla lettura del testo definitivo, l'efficacia della presunzione relativa dipenderà fortemente dalle scelte attuative di ogni singolo Stato membro, operando esclusivamente in conformità all'ordinamento nazionale (e tenuto conto della giurisprudenza UE).

Quel che maggiormente rileva in questa sede è il Capo III, che invece introduce un pavimento di tutele materiali per fronteggiare i rischi generati dalla gestione algoritmica, a tutela dei lavoratori subordinati ("lavoratore delle piattaforme digitali") e, in molti casi, dei lavoratori autonomi ("persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali").

Più in particolare, l'articolo 7 della proposta sancisce l'obbligo, in capo alle piattaforme digitali, di predisporre il monitoraggio umano circa l'impatto dei sistemi automatizzati sulle condizioni di lavoro. Tali sistemi, inoltre, devono essere oggetto di un preciso obbligo di valutazione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori, «in particolare per quanto riguarda i possibili rischi di infortuni sul lavoro e i possibili rischi psicosociali ed ergonomici»<sup>18</sup>. La valutazione, inoltre, deve tenere conto delle caratteristiche specifiche dell'ambiente di lavoro e deve condurre alla adozione di adeguate misure di prevenzione e protezione. È altresì stabilito che le piattaforme digitali non devono utilizzare sistemi automatizzati che mettano indebitamente sotto pressione i lavoratori o che mettano a rischio la loro salute e sicurezza. Di particolare rilevanza è, infine, la riconduzione delle misure prevenzionistiche sotto il "controllo umano", visto l'obbligo di procedere alla valutazione dei rischi mediante l'impiego di risorse umane che dispongono di competenza, formazione e autorità necessaria all'esercizio di tale funzione.

Rispetto a tali disposizioni di tutela, tuttavia, è da evidenziare che sono state mosse numerose critiche giacché, ai sensi dell'articolo 10, esse non coprono i lavoratori autonomi tramite piattaforma: una scelta, secondo molti<sup>19</sup>, anacronistica perché in contrasto con l'attitudine universal-

---

17 A. ALAIMO, *Il pacchetto di misure sul lavoro nelle piattaforme: dalla proposta di Direttiva al progetto di Risoluzione del Parlamento europeo. Verso un incremento delle tutele?*, in *Labour&LawIssues*, vol. 8, n. 1, 2022, R.1-R.28; G. BRONZINI, *La proposta di Direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali tra esigenze di tutela immediata e le sfide dell'umanesimo digitale*, in *LavoroDirittiEuropa*, n. 1, 2022, p. 7 ss.; M. GIOVANNONE, *La proposta di direttiva UE sui platform workers: tecniche regolative ed effettività delle tutele per i lavoratori autonomi*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2022, pp. 135 ss.; E. MENEGATTI, *Ragionando sulla presunzione di subordinazione di cui dalla proposta di Direttiva sul lavoro mediante piattaforma digitale*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2023, pp. 222-236.

18 Art. 7, comma 2, lett. a).

19 C. SPINELLI, *La trasparenza delle decisioni algoritmiche nella proposta di direttiva UE sul lavoro tramite piattaforma, in LavoroDirittiEuropa*, n. 2, 2022, p. 11; P. TULLINI, *Prevenzione e tutela della sicurezza sul lavoro nell'economia digitale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2021, pp. 671-691.

stica della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, recentemente elevata a *core labour standard* dall'OIL. Tale criticità sembrava risolta nelle posizioni espresse sia dal Parlamento europeo che dal Consiglio, nella misura in cui prevedevano l'estensione della tutela prevenzionistica anche ai lavoratori autonomi<sup>20</sup>. Tuttavia, l'accordo provvisorio, all'articolo 12, è tornato a riferire tali misure esclusivamente a tutela dei lavoratori (subordinati) tramite piattaforma.

D'altro canto, le previsioni a protezione della salute e sicurezza sono state valorizzate e rafforzate nel nuovo articolo 12, ai sensi del quale è ulteriormente precisato che l'obbligo prevenzionistico deve essere adempiuto garantendo l'informazione, la consultazione e la partecipazione effettive dei lavoratori e dei loro rappresentanti, nel rispetto della storica direttiva-quadro in materia di salute e sicurezza sul lavoro<sup>21</sup>. Inoltre, è stato esteso l'ambito di applicazione oggettivo, non più riferito esclusivamente ai sistemi automatizzati che sostituiscono completamente le decisioni umane, ma anche a quei sistemi automatizzati che le sostengono<sup>22</sup>. Infine, è stabilito che le piattaforme digitali dovranno adottare misure preventive, compresi canali di segnalazione efficaci, allo scopo di garantire la salute e sicurezza dei lavoratori per quanto riguarda il rischio violenza e molestie<sup>23</sup>. Si tratta di una disposizione particolarmente innovativa che valorizza le pratiche prevenzionistiche contro tali rischi promosse dall'Accordo quadro sulle molestie e la violenza nei luoghi di lavoro del 2007, recepito dalle parti sociali in Italia nel 2016, e dalla Convenzione OIL n. 190/2019.

Merita infine una precisazione il fatto che le misure prevenzionistiche contenute nella proposta di direttiva non sono avulse da altri percorsi riformistici europei in materia di digitalizzazione e IA. Basti il riferimento al nuovo regolamento "Macchine" che ha stabilito, in capo ai fabbricanti, l'obbligo di valutazione dei rischi originati dai macchinari che utilizzano l'IA, con il fine di individuare e apprestare le misure di sicurezza contro i rischi generati dalla interazione uomo-macchina<sup>24</sup>. L'approccio utilizzato, pertanto, è il medesimo, ossia l'adozione di un modello re-

---

20 In particolare, emendamento 160 della Risoluzione del Parlamento europeo; articolo 7 dell'orientamento generale del Consiglio. Si sottolinea che il Parlamento europeo ha pubblicato la bozza di risoluzione sulla proposta in data 3 maggio 2022 (Draft European Parliament Legislative Resolution - PR - PE731.497v01-00), per poi approvare la versione definitiva della risoluzione in data 21 dicembre 2022. [*Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali* (COM(2021)0762 - C9-0454/2021 - 2021/0414(COD)), Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, Relatrice: Elisabetta Gualmini]. Il Consiglio UE ha approvato il proprio orientamento generale in data 7 giugno 2023. Cfr. *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali* - Orientamento generale, Consiglio dell'Unione europea, (Bruxelles, 10107/23, 7 giugno 2023).

21 In particolare, gli articoli 10 e 11 della direttiva 89/391/CEE.

22 Articolo 12, comma 4

23 Articolo 12, comma 5

24 Allegato III, parte B, regolamento (UE) 2023/1230.

golativo procedurale di risk management, ben noto alla materia prevenzionistica<sup>25</sup>.

Ad ogni modo, le disposizioni prevenzionistiche si innestano in un pavimento di tutele più ampio a tutela dei lavoratori, che sancisce il diritto di informazione sul funzionamento dei sistemi automatizzati (articolo 6), il diritto di reclamo avverso una decisione automatizzata (articolo 8), il diritto di informazione e consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti (articolo 9): misure finalizzate a salvaguardare le condizioni di lavoro dei platform workers nella fase di esecuzione contrattuale, perimetrando l'esercizio arbitrario delle pratiche manageriali basate sull'IA.

L'ultimo, breve, riferimento è alle misure di enforcement dettate dalla proposta. In particolare, il Capo IV, sulla trasparenza delle informazioni acquisite dalle pubbliche autorità, e il Capo V, sulle tutele rimediali di natura individuale e collettiva, rappresentano fondamentali disposizioni di accompagnamento che sostengono l'efficacia e l'uniforme attuazione delle disposizioni nei diversi ordinamenti giuridici. Lo scopo è duplice: quello di armonizzare le misure di tutela dei platform workers nei diversi Stati membri, ma anche quello di far emergere, in sede di controllo e rimediale, le pratiche di impiego del falso lavoro autonomo e di abuso datoriale celate dietro l'obiettività e la scientificità della gestione algoritmica<sup>26</sup>.

#### **4. Il rinnovato impulso del legislatore UE sul diritto alla disconnessione**

È ormai noto che la digitalizzazione del lavoro rappresenta un fenomeno trasversale – rispetto ai settori produttivi, alle mansioni svolte, ecc. – che genera una serie di opportunità e di rischi speculari. Da una parte, l'utilizzo degli strumenti di lavoro digitali può agevolare la flessibilità e l'autonomia lavorativa, con evidenti opportunità in termini di conciliazione vita-lavoro.

Dall'altra, il loro impiego può contribuire – all'opposto – all'intensificazione lavorativa, anche in termini di estensione dell'orario di lavoro, dissolvendo i confini tra vita privata e vita lavorativa (c.d. *time porosity*). Emblematica, in questo senso, è stata la sperimentazione “forzata” del lavoro agile (o meglio, del lavoro da remoto) durante la pandemia, che ha contribuito alla cultura del “sempre connesso” mediante le pratiche di “*working anytime, everywhere*”, dal momento

---

25 M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 180 ss

26 M. GIOVANNONE, *Proposal for a directive on platform workers: enforcement mechanisms and the potential of the (Italian) certification procedure for self-employment*, in *Italian Labour Law e-Journal*, vol. 15, n. 1, 2022, pp. 65-83

in cui a venir meno sono anche i confini fisici tra luogo di lavoro e luoghi di vita privata<sup>27</sup>.

È evidente che il sovraccarico lavorativo e il difficile equilibrio vita-lavoro comportano una serie di rischi – specialmente di natura psicosociale – per la salute e la sicurezza dei lavoratori. I fattori di rischio psicosociale sono molteplici (come l'isolamento, la dipendenza dalle tecnologie, la privazione del sonno, l'esaurimento emotivo, l'ansia e il burnout), senza tralasciare i rischi fisici legati soprattutto alla postura, alle operazioni ripetitive, alla sedentarietà, alla esposizione alle radiazioni e all'affaticamento degli occhi<sup>28</sup>.

Alla luce di questo scenario, da tempo il dibattito europeo promuove l'azione legislativa degli ordinamenti nazionali finalizzata a garantire il diritto alla disconnessione, precipitato diretto dei nuovi modelli di organizzazione del lavoro nell'impresa digitalizzata e presupposto fondamentale per tutelare il benessere dei lavoratori<sup>29</sup>. Ma al di là delle discipline interne agli Stati membri, da molti anni il legislatore UE tenta di avviare i negoziati per l'adozione di un atto legislativo europeo in materia di disconnessione.

Il riferimento va, in particolare, alla Risoluzione del 2021 attraverso cui il Parlamento europeo ha sollecitato l'adozione di una proposta legislativa da parte della Commissione europea<sup>30</sup>. In particolare, la Risoluzione comprende un allegato contenente il testo di una proposta di direttiva attraverso cui il legislatore europeo ha suggerito la regolazione del diritto alla disconnessione. Più nel dettaglio, per “disconnessione” si intende «il mancato esercizio di attività o comunicazioni lavorative per mezzo di strumenti digitali, direttamente o indirettamente, al di fuori dell'orario di lavoro»<sup>31</sup>. Pertanto, la disconnessione è declinata come diritto negativo (di non fare) – in capo a tutti i lavoratori, non solo quelli agili/remotizzati – a non prestare attività lavorativa al di fuori dell'orario di lavoro,

---

27 Tra tutti, M. MAGNANI, *I tempi e i luoghi di lavoro. L'uniformità non si addice al postfordismo*, in WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 404/2019; T. TURSI, *Le metamorfosi del tempo di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2022, n. 2, pp. 464-474. Sul piano prevenzionistico, C. LAZZARI, *Lavoro senza luogo fisso, dematerializzazione degli spazi, salute e sicurezza*, in *Labour&LawIssues*, 2023, vol. 9, n.1, pp. 22-59.

28 Tra i numerosi studi, EU-OSHA, *Telework and health risks in the context of the COVID-19 pandemic: evidence from the field and policy implications*, Luxembourg, 2021; Eurofound, *Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age*, Luxembourg, 2020.

29 Sul dibattito dottrinale relativo al diritto alla disconnessione, tra tutti, A. ROMEO, *Il diritto alla disconnessione del lavoratore tra invasioni tecnologiche e nuove modalità della prestazione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2019, n. 4, pp. 671-688; S. MAGAGNOLI, *Diritto alla disconnessione e tempi di lavoro*, in *Labour&LawIssues*, 2021, vol. 7, n. 2, pp. R.85 - R. 108; D. CALDERARA, *Il diritto alla disconnessione nell'era post-emergenziale: disciplina, principi e contrattazione*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2022, n. 9-10, pp. 604-622; A. PRETEROTI, *Ambiente digitale e benessere: la disconnessione come diritto della personalità e strumento di tutela della dignità umana*, in *Ambiente Diritto*, 2023, n. 3, pp. 1-26.

30 Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione (2019/2181(INL)).

31 Articolo 2.

così come definito all'articolo 2, punto 1, della direttiva 2003/88/CE. Il diritto alla disconnessione, poi, sarebbe garantito mediante l'obbligo, in capo al datore di lavoro, di istituire «un sistema oggettivo, affidabile e accessibile che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore»<sup>32</sup>.

Tra le misure di attuazione proposte, i datori di lavoro, previa consultazione delle parti sociali, dovrebbero stabilire modalità dettagliate per consentire al lavoratore l'esercizio della disconnessione, tra cui le modalità per scollegarsi dai dispositivi digitali, il sistema di misurazione dell'orario di lavoro e la «valutazioni della salute e della sicurezza, comprese le valutazioni del rischio psicosociale, in relazione al diritto alla disconnessione»<sup>33</sup>. Tra le misure direttamente connesse alla tutela prevenzionistica, inoltre, i datori di lavoro sarebbero obbligati ad informare per iscritto i lavoratori sulla valutazione dei rischi e su tutte le misure adottate per garantire il diritto alla disconnessione<sup>34</sup>. Ad ogni modo, gli Stati membri potrebbero affidare alle parti sociali il compito di concludere accordi collettivi che stabiliscano o integrino le condizioni imposte dalla proposta di direttiva<sup>35</sup>.

Per lungo tempo, la Risoluzione del Parlamento europeo non ha avuto seguito sul piano legislativo. Dal canto loro, le parti sociali hanno tentato di avviare i negoziati per aggiornare l'Accordo quadro sul telelavoro del 2002<sup>36</sup>, da presentare come accordo giuridicamente vincolante da attuare tramite una direttiva europea. Tuttavia, a seguito del fallimento delle trattative collettive, le parti sociali hanno chiesto l'intervento diretto della Commissione europea.

#### **4.1. L'avvio delle consultazioni per l'azione legislativa europea su telelavoro e disconnessione**

Si arriva così al 2024, quando i servizi della Commissione pubblicano un corposo studio che analizza le tendenze del telelavoro e del diritto alla disconnessione, i cui risultati confluiranno negli atti preparatori dell'azione legislativa in materia<sup>37</sup>. Soffermandoci sulle questioni prevenzionistiche legate alla disconnessione, lo studio evidenzia che la salute e sicurezza sul lavoro rappresenta uno

---

32 Articolo 3

33 Articolo 4, comma 1.

34 Articolo 7

35 Articolo 4, comma 2..

36 *Framework Agreement on Telework, between ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, 2002. L'aggiornamento dell'Accordo Quadro era stato annunciato all'interno del Work Programme 2022-2024 sottoscritto da ETUC, Business Europe, SGI Europe and SMEunited, 28 giugno 2022*

37 *Study exploring the social, economic and legal context and trends of telework and the right to disconnect, in the context of digitalisation and the future of work, during and beyond the COVID-19 pandemic (VT/2021/030), Final Report, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission), Notus, Visionary Analytics, 2024*

dei principali aspetti oggetto di preoccupazione, richiamando i summenzionati fattori di rischio. A livello di policy, pertanto, lo studio suggerisce la promozione di accordi di lavoro ibridi che prevengano l'intensificazione del lavoro, l'isolamento, i rischi ergonomici e i rischi psicosociali emergenti legati alla comunicazione digitale, rispettando al contempo le negoziazioni autonome tra aziende e dipendenti in merito agli accordi di telelavoro. In secondo luogo, deve essere incoraggiata una maggiore partecipazione dei lavoratori e dei sindacati in merito alla valutazione dei rischi e alle politiche di salute e sicurezza nel contesto del lavoro a distanza. Infine, le aziende e i lavoratori dovrebbero sfruttare al meglio la strumentazione tecnologica per comunicare e predisporre il coordinamento dei team di lavoro, in modo da prevenire i rischi psicosociali correlati al sovraccarico informativo e a quello non verbale<sup>38</sup>.

A seguito della pubblicazione dello studio, in data 30 aprile 2024 la Commissione europea ha avviato la prima fase di consultazione delle parti sociali europee sull'azione legislativa da intraprendere per garantire un telelavoro equo e il diritto alla disconnessione<sup>39</sup>. In generale, l'azione legislativa è finalizzata a promuovere tanto un telelavoro di qualità quanto il diritto alla disconnessione, tenendo conto che la prevalenza complessiva del telelavoro nell'UE è ben al di sotto della quota di lavori che sono "telelavorabili", stimata intorno al 37%<sup>40</sup>.

Il documento di consultazione della Commissione europea sottolinea che, pur non esistendo una disciplina europea atta a regolare specificamente il telelavoro o il diritto alla disconnessione, l'attuale quadro giuridico dell'UE già copre molteplici aspetti ad essi fortemente correlati. Più recentemente si pensi, ad esempio, alla direttiva (UE) 2019/1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, che prevede l'obbligo datoriale di informare per iscritto i lavoratori sulle condizioni di lavoro, stabilendo altresì diritti sostanziali che rafforzano la prevedibilità e la stabilità del rapporto di lavoro, in particolare per i lavoratori in ambienti di lavoro flessibili. Ma anche alla direttiva (UE) 2019/1158 sull'equilibrio tra lavoro e vita privata per genitori e prestatori di assistenza, che stabilisce diritti individuali di congedo per genitori e prestatori di assistenza, prevedendo inoltre il diritto di richiedere modalità di lavoro flessibili, comprese le modalità di lavoro da remoto. A riprova della connotazione prevenzionistica del diritto alla disconnessione, poi, la Commissione europea menziona gli atti legislativi europei in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dalla direttiva-quadro 89/391/CEE alla direttiva 90/270/CEE sui requisiti minimi di salute e sicurezza per il lavoro svolto su attrezzature munite di videoterminali, fino alla direttiva 89/654/CEE relativa

---

38 Ibidem, pp. 45-46.

39 Commissione europea, *Diritto alla disconnessione e telelavoro equo: la Commissione dà il via alla prima fase della consultazione delle parti sociali*, Comunicato stampa, 30 aprile 2024.

40 *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*, JRC Technical Report, A Joint European Commission–Eurofound Report, 2020.

alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro<sup>41</sup>.

Alla luce di questo quadro ricostruttivo e dell'evoluzione legislativa dei singoli Stati membri, la Commissione europea propone sette aree di azione. Tra queste, l'intervento potrebbe sancire e regolare il diritto alla disconnessione, affinché i lavoratori non siano obbligati a svolgere attività legate al lavoro al di fuori dell'orario di lavoro, tenendo in debita considerazione le interpretazioni fornite dalla giurisprudenza europea. Un'altra strada proposta prende le mosse dalla disciplina prevenzionistica, allo scopo di specificare l'obbligo di elaborare la valutazione dei rischi (psicosociali, ergonomici e per la salute fisica) connessa al telelavoro, in collaborazione con i rappresentanti dei lavoratori<sup>42</sup>. Trattandosi del primo stage di consultazione, a livello strumentale, la Commissione europea mette sul tavolo tutte le opzioni: dalla adozione di un atto vincolante (una direttiva) alla emanazione di documenti non vincolanti (raccomandazioni, orientamenti), oppure un pacchetto di misure che combini atti di *hard* e *soft law*<sup>43</sup>.

#### 4.2. Le posizioni delle parti sociali europee

Si segnala, al riguardo, che sono state rese note alcune posizioni delle parti sociali. Tra queste, la Confederazione sindacale europea – ETUC ha appoggiato l'adozione di una direttiva in materia di telelavoro e disconnessione, evidenziando che non dovrebbe essere effettuata una distinzione tra lavori “telelaborabili” e non, ma tra compiti “telelaborabili” e non, con l'effetto di estendere a molti lavoratori la possibilità di svolgere parte delle proprie mansioni in regime di telelavoro<sup>44</sup>.

Tra le molteplici questioni affrontate nella risposta alla Commissione europea, ETUC tiene ad evidenziare che è necessario regolare l'utilizzo degli strumenti di controllo a distanza basati sugli algoritmi di Intelligenza Artificiale, che espongono i lavoratori a molteplici rischi legati alla privacy e alla salute e sicurezza. A tal riguardo, la Confederazione sindacale continua a chiedere l'emanazione di una direttiva specifica dedicata ai sistemi algoritmici utilizzati nei contesti lavorativi.

Rispetto alla tutela prevenzionistica, inoltre, ETUC ribadisce la centralità ricoperta dalla valutazione dei rischi connessi al lavoro da remoto, evidenziando la necessità di implementare le tecnologie che consentono la valutazione a distanza di tali rischi e di garantire la fornitura, da parte del datore di lavoro, di adeguate strumentazioni di (tele)lavoro, così come l'informazione e la formazione dei lavoratori sui rischi specifici. In aggiunta, è sottolineato che i rischi psicosociali rappresentano una questione trasversale, non correlata esclusivamente al telelavoro.

---

41 Paragrafo 5.

42 Paragrafo 7.

43 Paragrafo 8.

44 *ETUC response to the Commission's first-phase consultation of the European social partners on possible action in the area of telework and workers' right to disconnect*, Executive Committee, 25 June 2024.

Pertanto, ETUC propone l’emanazione di una direttiva sui rischi psicosociali diretta a tutelare tutti i lavoratori. Inoltre, i rischi correlati al lavoro per mezzo di apparecchiature dotate di videoterminali dovrebbero essere affrontati attraverso la revisione della direttiva 90/270/CEE, specificamente dedicata al tema. Da ultimo, il documento mette in luce la necessità di prestare particolare attenzione alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere nel contesto del telelavoro, adottando un approccio sensibile al genere nella valutazione dei rischi.

Altrettanto rilevante è la precisazione che la futura direttiva deve esplicitamente garantire il diritto della disconnessione a tutti i lavoratori, e non solo ai telelavoratori. Inoltre, ETUC ritiene che l’atto legislativo dovrà stabilire le modalità di attuazione del diritto alla disconnessione, secondo la definizione proposta dal Parlamento europeo. Pertanto, una volta rispettato l’orario di lavoro, stabilito dai contratti collettivi e dal contratto di lavoro individuale, i lavoratori hanno il diritto di non lavorare e di non essere contattati dal datore di lavoro e dai colleghi. Qualora il datore di lavoro desideri ampliare i margini di disponibilità del lavoratore, esso dovrà sottoscrivere accordi collettivi sul tempo di reperibilità e sulle forme di compensazione. Inoltre, il lavoratore dovrebbe avere il diritto ad essere “*offline*” al di fuori dell’orario di lavoro ed eventuali circostanze eccezionali in deroga a tale principio dovrebbero essere stabilite dalla contrattazione collettiva. In linea con il Parlamento europeo, la Confederazione sindacale sostiene l’obbligo datoriale di istituire un sistema oggettivo, affidabile e accessibile di misurazione dell’orario lavorativo, in modo da rendere evidente il confine tra lavoro e disconnessione. Per di più, il diritto alla disconnessione non deve essere regolato esclusivamente in relazione all’orario di lavoro, ma anche al carico di lavoro, evitando che i lavoratori si sentano obbligati a “riconnettersi” per far fronte ad un carico eccessivo.

ETUC sollecita inoltre l’istituzione di misure di prevenzione interne, un meccanismo interno di allerta e l’assistenza dei rappresentanti dei lavoratori per contrastare qualsiasi comportamento ritorsivo al godimento del diritto alla disconnessione nonché il peggioramento delle condizioni di lavoro.

Anche BusinessEurope, la Confederazione delle imprese europee, ha pubblicato la propria posizione<sup>45</sup>. Al contrario dell’opinione sindacale, BusinessEurope dichiara la propria contrarietà alla adozione di un atto legislativo giacché la iper-regolamentazione del telelavoro disincentiva il suo impiego da parte delle imprese. Al contrario, spetterebbe alla contrattazione collettiva ricercare soluzioni e modelli di lavoro flessibili che tengano conto delle esigenze di entrambe le parti. Qualora la Commissione europea decidesse comunque di procedere, la futura direttiva dovrebbe ribadire la doppia volontarietà del telelavoro, dal lato

---

45 *First-stage social partner consultation on right to disconnect. BusinessEurope’s response*, BusinessEurope, 25 June 2024

del lavoratore e del datore di lavoro, affinché non sia interpretato come diritto automatico al telelavoro.

La Confederazione datoriale è inoltre contraria alla regolazione del diritto alla disconnessione, già garantito dalla disciplina sull'orario di lavoro. In buona sostanza, un diritto alla disconnessione non farebbe altro che interpretare o contraddire il quadro giuridico esistente. Piuttosto, sarebbe più sensato escogitare soluzioni pratiche per garantire il rispetto delle regole esistenti, senza ostacolare i processi di digitalizzazione delle imprese. BusinessEurope, inoltre, chiede che la futura direttiva non contenga una regolazione eccessivamente dettagliata e rigida del diritto alla disconnessione, lasciando ampia discrezionalità attuativa agli Stati membri e all'autonomia negoziale. Tale diritto, in pratica, dovrebbe essere garantito rendendo edotti i lavoratori che non vige alcun obbligo di connessione al di fuori dell'orario di lavoro, mentre la reperibilità dovrebbe basarsi su una decisione personale e autonoma del lavoratore. Ai colleghi di lavoro, inoltre, dovrebbe essere permesso di contattare il lavoratore in qualsiasi momento, anche se quest'ultimo non risponde prontamente. Insomma, è necessario «evitare qualsiasi “approccio rigido” alla disconnessione, poiché non esiste una soluzione unica per tutti»<sup>46</sup>.

Sui profili di salute e sicurezza sul lavoro, BusinessEurope sottolinea che l'azione dell'UE non deve creare ulteriori oneri amministrativi o nuovi obblighi di informazione o documentazione, sia per i datori di lavoro che per i lavoratori. Inoltre, il datore di lavoro non deve essere ritenuto responsabile per gli incidenti che si verificano a casa durante il telelavoro e che non sono legati allo svolgimento del lavoro. Dovrebbe rimanere una facoltà, poi, la fornitura delle attrezzature informatiche necessarie allo svolgimento della prestazione lavorativa, posto che l'allestimento completo di una postazione di lavoro a casa travalica quelle modalità di telelavoro che non individuano, nell'accordo individuale, un preciso luogo di lavoro.

Ci si trova di fronte, dunque, a posizioni fortemente discordi (che difatti hanno impedito l'aggiornamento dell'Accordo quadro del 2002), sulla base delle quali la Commissione dovrà valutare se procedere con la seconda fase di consultazione.

## **5. La lotta alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro**

Il fenomeno delle molestie e della violenza nel mondo del lavoro rappresenta una questione attenzionata da tempo a livello internazionale. Secondo un recente studio dell'OIL, più di una persona su cinque è stata vittima di una forma di vio-

---

<sup>46</sup> Il testo originario in lingua inglese recita «Any “hard approaches” to disconnecting should be avoided as there is no one-size-fits all solutions» (punto 20).

lenza o molestia sul lavoro durante la propria vita lavorativa<sup>47</sup>. Più nel dettaglio, quasi un/a lavoratore/lavoratrice su dieci ha subito violenza e molestie di natura fisica sul lavoro, mentre quelle di natura psicologica sono state segnalate dalla maggior parte di uomini e donne (quasi una persona su cinque). Infine, una persona su quindici ha subito una violenza o una molestia di tipo sessuale, con particolare riferimento alle donne. Lo studio, inoltre, mette in luce la difficoltà delle vittime di segnalare o denunciare: soltanto poco più della metà delle vittime (54,4%) ha condiviso la propria esperienza con qualcuno, e spesso solo dopo aver subito più di una forma di violenza e/o molestia. Rileva anche il fatto che le persone sono state più propense a raccontare gli eventi ad amici o familiari, piuttosto che utilizzare i canali informali e formali di segnalazione.

Da questa indagine emerge chiaramente che esistono molteplici forme di violenza e molestie e perimetrare tali comportamenti illeciti entro determinate categorie giuridiche non è un'operazione semplice. Riferendoci all'ordinamento italiano, ad esempio, nel tempo la giurisprudenza ha elaborato molteplici definizioni riferite al mobbing, allo *straining*, allo stalking occupazionale, e così via<sup>48</sup>. Bisogna poi sottolineare che l'evoluzione concettuale dei comportamenti che integrano molestie è debitrice del diritto antidiscriminatorio. Di nuovo, in Italia, il "Codice delle pari opportunità" stabilisce che sono discriminazioni le molestie, ossia «quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo»<sup>49</sup>. È tuttavia evidente che la norma fa esclusivo riferimento alle molestie sessuali, con una chiara connotazione di genere. A livello europeo, era invece intervenuto l'«Accordo quadro sulle molestie e la violenza nei luoghi di lavoro» del 2007, recepito in Italia nel 2016, riferendosi alle situazioni in cui «uno o più individui subiscono ripetutamente e deliberatamente abusi, minacce e/o umiliazioni in contesto di lavoro». Anche in questo caso, ci si trova di fronte ad una definizione restrittiva perché rilevano l'intenzionalità (difficile da dimostrare in sede di giudizio) e la ripetitività dei comportamenti vessatori.

### 5.1. Dalla Convenzione OIL n. 190/2019...

Più recentemente, tuttavia, il concetto di molestie è stato ampliato e meglio declinato dalla Convenzione OIL n. 190/2019 "sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro" che, per la prima volta, restituisce una definizione di molestie sul lavoro condivisa a livello internazionale. Nel dettaglio,

47 *Experiences of violence and harassment at work: A global first survey*, ILO, Geneva, 2022.

48 Per un approfondimento, D. TAMBASCO, *Violenza e molestie nel mondo del lavoro. Un'analisi della giurisprudenza del lavoro italiana*, ILO, Ufficio per l'Italia e San Marino, 2022.

49 Articolo 26, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità).

per violenza e molestie si intendono «un insieme di pratiche e di comportamenti inaccettabili, o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, sia ripetutamente, che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico, e include la violenza e le molestie di genere»<sup>50</sup>. Pertanto, la Convenzione fornisce una definizione che travalica le molestie di genere ed è atta a ricomprendere molteplici forme di violenza e molestie accolte dal nostro ordinamento. Spetta agli Stati membri, in sede di attuazione, valutare una distinzione concettuale tra violenza e molestie<sup>51</sup>.

A rafforzare l'effetto estensivo del campo di applicazione è l'articolo 3 che dettaglia i comportamenti ricompresi nella nozione, ossia la violenza e le molestie «che si verifichino in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscano dal lavoro:

- a) nel posto di lavoro, ivi compresi spazi pubblici e privati laddove questi siano un luogo di lavoro;
- b) in luoghi in cui la lavoratrice o il lavoratore riceve la retribuzione, in luoghi destinati alla pausa o alla pausa pranzo, oppure nei luoghi di utilizzo di servizi igienico-sanitari o negli spogliatoi;
- c) durante spostamenti o viaggi di lavoro, formazione, eventi o attività sociali correlate con il lavoro;
- d) a seguito di comunicazioni di lavoro, incluse quelle rese possibili dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; all'interno di alloggi messi a disposizione dai datori di lavoro;
- e) durante gli spostamenti per recarsi al lavoro e per il rientro dal lavoro».

Molto ampio è anche il campo dei beneficiari delle tutele, facendo la Convenzione espresso riferimento a tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia contrattuale, e ad altri soggetti che entrano in contatto con l'ambiente di lavoro: «i lavoratori e altri soggetti nel mondo del lavoro, ivi compresi le lavoratrici e i lavoratori come definiti in base alle pratiche e al diritto nazionale, oltre a persone che lavorino indipendentemente dallo status contrattuale, le persone in formazione, inclusi tirocinanti e apprendisti, le lavoratrici e i lavoratori licenziati, i volontari, le persone alla ricerca di un impiego o candidate a un lavoro, e individui che esercitino l'autorità, i doveri e le responsabilità di datrice o datore di lavoro»<sup>52</sup>.

Concentrando l'attenzione sui profili prevenzionistici, tra le legislazioni pertinenti individuate dalla Convenzione allo scopo di promuovere l'intervento stata-

---

50 Articolo 1, par. 1, lett. a).

51 In tema, S. SCARPONI, *Dopo la ratifica della Convenzione OIL n. 190/2019 su violenza e molestie nei luoghi di lavoro: un cantiere normativo ancora aperto*, Labour Law Community, 15 marzo 2022; G. CASALE, *Il diritto ad un mondo del lavoro libero da violenze e molestie*, in Lavoro Diritti Europa, 2023, 1, pp. 1-11.

52 Articolo 2.

le si iscrive anche la salute e sicurezza sul lavoro<sup>53</sup>. E difatti, a livello operativo, gli Stati membri dovranno richiedere ai datori di lavoro, «nella misura in cui sia ragionevolmente fattibile», di adottare e attuare una politica in materia di violenza e molestie nei luoghi di lavoro, in consultazione con le lavoratrici, i lavoratori e i loro rappresentanti. In secondo luogo, dovrebbe essere imposto l'obbligo datoriale di includere la violenza e le molestie – e i rischi psicosociali correlati – nella gestione prevenzionistica, anche mediante la valutazione dei rischi e l'adozione delle misure di prevenzione e controllo. Anche in questo caso, è promosso il modello partecipativo con i lavoratori e i rappresentanti. Infine, la Convenzione richiede l'erogazione di informazioni e formazione ai lavoratori in merito ai pericoli, ai rischi identificati e alle relative misure di prevenzione e protezione<sup>54</sup>. Tra le misure rimediali, inoltre, gli ispettorati del lavoro dovrebbero essere abilitati a trattare la questione, anche ordinando «l'adozione di misure immediatamente esecutive o l'interruzione dell'attività lavorativa nei casi di pericolo imminente per la vita, la salute o la sicurezza»<sup>55</sup>. Insomma, il rischio di violenza e molestie rientra ora più chiaramente nell'obbligazione prevenzionistica in capo al datore di lavoro, in linea con l'obbligo generale di sicurezza (art. 2087 c.c.) che nel nostro ordinamento impone al datore di lavoro l'adozione di tutte le misure idonee a proteggere l'integrità psicofisica dei lavoratori<sup>56</sup>. Tant'è che l'obbligazione prevenzionistica è stata chiamata in causa anche dal summenzionato “Codice delle pari opportunità”, nella misura in cui prevede che i «datori di lavoro sono tenuti, ai sensi dell'articolo 2087 del codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro»<sup>57</sup>.

Un riferimento dovuto è poi alla complessa attuazione pratica dell'obbligazione prevenzionistica (e antidiscriminatoria) in materia di violenza e molestie sul lavoro. In effetti, nel 2019, un'indagine ESENER 3 metteva in luce significative differenze nazionali rispetto alla diffusione delle procedure aziendali finalizzate alla emersione e al contrasto delle molestie<sup>58</sup>. Ad incidere sono certamente le forti divergenze culturali sul tema, ma anche la difficoltà di predisporre strumenti efficaci per valutare e affrontare fenomeni su cui incidono molteplici fattori di

---

53 Articolo 11, par. 1. Si vedano anche i “Principi fondamentali”, par. 2, della relativa Raccomandazione n. 206.

54 Articolo 9.

55 Articolo 10, lett. h).

56 In tema, M. GIOVANNONE, F. LAMBERTI, *Il rischio violenza e molestie nella disciplina prevenzionistica e nella certificazione della parità di genere*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n. 2, 2023, pp. 1-14.

57 Articolo 26, comma 3 ter.

58 *Third European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER 2019): Overview Report*, EU-OSHA, 2019, p. 56.

rischio di natura psicosociale e organizzativa<sup>59</sup>. Come noto, nel tempo sono stati elaborati e perfezionati molteplici strumenti che proceduralizzano l'obbligazione prevenzionistica per affrontare i rischi meno tradizionali e "tangibili", e non solo quelli previsti dalle disposizioni di legge (es. il DVR), ma anche quelli di natura volontaristica o negoziale (codici etici, codici di condotta, accordi-quadro, ecc.).

In questo ambito, soprattutto, la prassi aziendale internazionale e nazionale ha sviluppato l'utilizzo dei codici di comportamento (o codici etici) nel tentativo di mappare il rischio di violenza e molestie dentro le aziende e di introdurre alcune misure operative di prevenzione e contrasto nell'organizzazione interna. Si tratta di documenti che, come evidenzia l'Inail, nel tempo hanno visto un ampliamento del campo di applicazione oltre i fenomeni di genere, nonché un'evoluzione delle azioni "sartoriali" messe in campo a scopo preventivo, e non soltanto repressivo<sup>60</sup>. In primo luogo, molteplici sono le iniziative di sensibilizzazione della comunità lavorativa, in particolare attraverso azioni di informazione e formazione sul rischio di violenza e molestie<sup>61</sup>. In secondo luogo, molti accordi prevedono l'istituzione di canali interni di segnalazione formali e informali, cogliendo le indicazioni dell'Accordo quadro europeo del 2007<sup>62</sup>. Tra gli strumenti formali, tra l'altro, alcuni accordi più recenti prevedono l'impiego dei canali di segnalazione per i whistleblowers, presidiati da una recente disciplina nazionale<sup>63</sup>. In terzo luogo, sono diffuse le disposizioni sui meccanismi rimediali come i provvedimenti sanzionatori, anche di natura disciplinare<sup>64</sup>. Infine, alcuni Codici prevedono misure di sostegno alle vittime, soprattutto mediante la figura individuata per la gestione delle segnalazioni informali<sup>65</sup>.

---

59 Tra tutti, C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n. 2, 2018, pp. 1-14; L. CALAFÀ, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2012, pp. 257-290.

60 *Ri-conoscere per prevenire i fenomeni di molestia e violenza sul luogo di lavoro*, Inail, 2021, p. 32 ss.

61 Tra tutti, il Codice per la prevenzione e il contrasto delle molestie per il personale della Banca d'Italia (art. 10); Codice di condotta da adottare nella lotta contro le molestie sessuali, Inail (art. 14); Codice antimolestie, PA Advice S.P.A. (art. 7); Codice di condotta antimolestie, Newton S.p.A. (art. 13).

62 In verità, l'Accordo quadro raccomanda soltanto l'istituzione di canali informali attraverso cui «una persona che gode della fiducia tanto della direzione quanto dei lavoratori è disponibile per fornire consigli e assistenza» (paragrafo 4). Tra tutti, Codice per la prevenzione e il contrasto delle molestie per il personale della Banca d'Italia (art. 7); Codice di condotta da adottare nella lotta contro le molestie sessuali, Inail (artt. 10-11); Codice di condotta per la prevenzione e il contrasto alle molestie sessuali, al mobbing e a ogni forma di discriminazione a tutela dell'integrità e della dignità delle persone (artt. 6 ss.); Codice di condotta antimolestie, Newton S.p.A. (artt. 9 ss); Protocollo di prevenzione e trattamento in situazioni di molestie presso CIE Automotive (par. 5).

63 D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24. Tra gli esempi, Lotta alle molestie, ai comportamenti sessualmente inappropriati ed al bullismo, Unicredit (par. 3).

64 Es. Lotta alle molestie, ai comportamenti sessualmente inappropriati ed al bullismo, Unicredit (par. 7).

65 Es. Codice per la prevenzione e il contrasto delle molestie per il personale della Banca d'Italia (art. 4); Codice antimolestie, PA Advice S.P.A. (art. 3).

## 5.2. ... alla direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza di genere

Focalizzando l'attenzione sul contesto europeo, la connotazione prevenzionistica della lotta alla violenza e alle molestie è stata confermata nel recente “Quadro strategico dell’UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027”<sup>66</sup> secondo cui la violenza e le molestie «possono incidere sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori»; ragion per cui la Commissione europea valuta di intraprendere azioni su diversi fronti: promuovere la ratifica della Convenzione OIL n. 190; rafforzare l'efficacia della direttiva europea sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (2009/52/CE); e adottare una direttiva sulla prevenzione e la lotta contro la violenza di genere, già annunciata nella Strategia per la parità di genere 2020-2025<sup>67</sup>.

Al riguardo, la direttiva (UE) 2024/1385 “sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica”<sup>68</sup> ha dato seguito a quest'ultimo proposito, tornando l'intervento su una prospettiva di genere. Nel dettaglio, nella proposta di direttiva originaria incombeva sul datore di lavoro l'obbligo di informare e formare il personale con funzioni di vigilanza sul luogo di lavoro «per imparare a riconoscere, prevenire e affrontare le molestie sessuali sul lavoro, anche in relazione alla valutazione del rischio per la salute e la sicurezza sul lavoro, onde prestare assistenza alle vittime e reagire in modo adeguato»<sup>69</sup>. Inoltre, ai sensi della stessa disposizione, anche il datore di lavoro doveva essere informato sugli effetti sul lavoro della violenza di genere e sul rischio di violenza da parte di terzi. Nel testo definitivo, però, tale previsione ha subito una consistente modifica giacché è stato totalmente espunto il riferimento alla formazione relativa alla valutazione dei rischi aziendali ed è stato precisato che per molestie sessuali si intendono esclusivamente quelle che costituiscono reato ai sensi del diritto nazionale<sup>70</sup>.

Non è rimasta indenne da modifiche, inoltre, anche un'altra previsione riferita all'ambiente lavorativo. Infatti, la proposta di direttiva prevedeva l'istituzione, da parte degli Stati membri, di «servizi di consulenza esterna per le vittime e per i datori di lavoro in caso di molestie sessuali sul lavoro. Detti servizi comprendono la consulenza su come affrontare adeguatamente tali situazioni sul luogo di lavoro, sui mezzi di ricorso a disposizione del datore di lavoro per allontanare l'autore del reato dal luogo di lavoro e sulla possibilità di una conciliazione veloce, se la

---

66 *Quadro strategico dell’UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027. Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione*, Commissione europea, Comunicazione COM(2021) 323 final (Bruxelles, 28.6.2021).

67 *Quadro strategico dell’UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027*, cit., pp. 14-15.

68 Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (GUUE, 24.5.2024).

69 Articolo 37, comma 3, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (COM(2022) 105 final, Strasburgo, 8.3.2022).

70 Testualmente, «Il personale con funzioni di vigilanza sul luogo di lavoro, nel settore pubblico come in quello privato, segue una formazione per imparare a riconoscere, prevenire e affrontare le molestie sessuali sul lavoro, ove queste ultime costituiscano reato ai sensi del diritto nazionale» (articolo 36, comma 6).

vittima vi acconsente»<sup>71</sup>. Nella versione definitiva, invece, la consulenza è stata ristretta al modo in cui affrontare tali situazioni e sui mezzi di ricorso a disposizione (non più del solo datore di lavoro) per allontanare l'autore del reato dal luogo di lavoro, mentre è stato eliminato il riferimento alla possibilità conciliativa<sup>72</sup>.

Data la scarsa incisività di tali disposizioni – che avrebbero dovuto dare attuazione dal Quadro strategico europeo in materia di salute e sicurezza sul lavoro – la direttiva stabilisce che, entro 14 giugno 2032, la Commissione europea dovrà valutare la necessità di ulteriori misure per contrastare efficacemente le molestie e la violenza sessuali sul luogo di lavoro<sup>73</sup>. Inoltre, la predisposizione di ulteriori politiche in materia è stata lasciata nella discrezionalità degli Stati membri, indicando la possibilità di istituire azioni mirate di sensibilizzazione per i settori in cui i lavoratori sono più esposti al rischio di violenza e molestie<sup>74</sup>.

---

71 Articolo 30, proposta di direttiva, cit.

72 Articolo 28.

73 Articolo 45.

74 Articolo 34, comma 9.



# LA PROGRAMMAZIONE, GLI INTERVENTI E I CHIARIMENTI IN MATERIA DI SSL

SOMMARIO: 1 – Premessa. 2 - Programmazione e bilancio in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro. 3 – Semplificazioni e modifiche al Testo Unico di SSL (d.lgs. n. 81/2008). 4 - Le nuove disposizioni a tutela della sicurezza nell'ambito scolastico. 5 - Le modifiche al Codice della Navigazione: ormeggiatori e sicurezza sul lavoro. 6 - La lotta al caporalato: dall'istituzione di un Sistema Informativo e della Banca Dati Appalti al decreto Immigrazione. 7 - I chiarimenti della Commissione per gli interpellati. 8 - Le disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo e i chiarimenti dell'Inail e dell'INL.

## 1. Premessa

In risposta alla serie di decessi e gravi incidenti che hanno continuato a verificarsi in danno dei lavoratori sul territorio nazionale, prosegue il piano d'azione governativo finalizzato ad arginare il fenomeno degli infortuni sul lavoro.

Emblematica in questa direzione è stata l'approvazione, il 12 settembre 2023, del Senato all'unanimità di una mozione per la sicurezza negli ambienti di lavoro. L'obiettivo prioritario della mozione, si legge nel testo, è l'azzeramento del numero degli infortuni, in particolar modo di quelli mortali, nonché delle malattie professionali, da conseguire attraverso attività sinergiche e virtuose che attivino tutti gli strumenti disponibili (prevenzione, vigilanza, assistenza, repressione, incentivazione delle stesse buone pratiche preventive), fino all'emarginazione delle aziende che reiteratamente violino le norme di tutela della salute e sicurezza e, al contrario, alla valorizzazione delle imprese che assicurino una tutela rafforzata della sicurezza sul lavoro.

Importanti propositi di semplificazione, attuazione e manutenzione della normativa prevenzionistica sono stati altresì oggetto dell'informativa svolta al Consiglio dei Ministri dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, in data 21 febbraio 2024, in merito alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro, alla quale ha fatto seguito un ampio e proficuo confronto.

Tale intento riformista della disciplina a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori ha condotto all'emanazione di provvedimenti che hanno rinnovato il quadro legislativo nazionale in materia, già ampiamente riformato nel corso del 2023<sup>75</sup>. Il riferimento è: alle novità introdotte dal c.d. decreto PNRR 2024<sup>76</sup>; agli ulteriori interventi di semplificazioni e modifiche al Testo Unico di SSL; alle nuove disposizioni a tutela della sicurezza nell'ambito scolastico; alle modifiche al Codice della Navigazione inerenti le previsioni sulla salute, formazione e sicurezza dei lavoratori nei porti addetti al servizio di ormeggio<sup>77</sup>; all'istituzione di un Sistema Informativo ed una Banca Dati Appalti nel c.d. decreto Agricoltura<sup>78</sup>, al c.d. decreto Immigrazione<sup>79</sup> e alla cosiddetta "Autonomia Differenziata" attuata con la legge 26 giugno 2024 n. 86.

Nel periodo di riferimento non sono mancati anche importanti chiarimenti da parte della Commissione per gli interpelli su alcune tematiche prevenzionistiche di rilievo, nonché specifici chiarimenti e indicazioni operative da parte dell'Inail e dell'INL sulle disposizioni riformistiche della disciplina del c.d. lavoro sportivo.

## **2. Programmazione e bilancio in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro**

Nella seduta del 12 settembre 2023 n. 99 il Senato ha approvato all'unanimità una mozione per la sicurezza negli ambienti di lavoro.

Il testo della mozione richiama in primis l'incidente accorso il 30 agosto 2023 presso la stazione ferroviaria di Brandizzo (Torino) e la conseguente, tragica, morte di cinque lavoratori impiegati da un'impresa appaltatrice per la manutenzione del tratto ferroviario Milano-Torino.

La mozione impegna il Governo ad agire a tutela dei lavoratori per contrastare la lunga serie di decessi e infortuni. L'obiettivo prioritario della stessa è infatti l'azzeramento del numero degli infortuni, in particolar modo di quelli mortali, nonché delle malattie professionali, da conseguire attraverso attività sinergiche e virtuose che attivino tutti gli strumenti disponibili (prevenzione, vigilanza, assistenza, repressione, incentivazione delle stesse buone pratiche preventive) fino all'emarginazione delle aziende che reiteratamente violino le norme di tutela della salute e sicurezza e, al contrario, alla valorizzazione delle imprese che assicurino una tutela rafforzata della sicurezza sul lavoro.

Nel documento, oltre a riportare i dati aggiornati degli infortuni e dei decessi sul luogo di lavoro, viene altresì posta l'attenzione sulla necessità di individuare

---

75 Cfr. Annuario 2023.

76 D.l. 2 marzo 2024 n. 19 convertito, con modifiche, dalla legge 29 aprile 2024 n. 56.

77 Decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 2024 n. 93.

78 D.l. 15 maggio 2024 n. 63 convertito, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2024 n. 101.

79 D.l. 11 ottobre 2024 n. 145.

un nuovo approccio strategico alla prevenzione degli infortuni sul lavoro che si traduca in azioni sul piano normativo, organizzativo, disciplinare e culturale e che tenga conto, tra l'altro, da un lato, del principio di differenziazione delle attività economiche, e, dall'altro, dell'evoluzione del mondo del lavoro.

Rilevata anche la necessità che, in sede parlamentare, sia svolta una valutazione analitica sull'organicità, esaustività e attualità della normativa di cui al Testo Unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008), nonché sulla presenza di eventuali lacune normative da colmare in relazione a specifici settori produttivi.

Precisamente, gli impegni chiesti al Governo nella mozione sono declinati nei seguenti 10 punti:

1) favorire il potenziamento degli organici e delle professionalità degli enti preposti ai controlli in tema di rispetto delle misure di sicurezza e prevenzione degli infortuni sul lavoro;

2) valutare l'opportunità di inserire il settore della manutenzione ferroviaria nella categoria dei lavori usuranti di cui al decreto legislativo 21 aprile 2011, n. 67;

3) introdurre disposizioni di carattere premiale in favore delle imprese che assicurino ulteriori e più salde tutele per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e a rafforzare le misure sanzionatorie per le imprese che si rendono responsabili di violazioni in tema di sicurezza;

4) procedere alla celere implementazione del fascicolo elettronico di ogni singolo lavoratore per la sicurezza sui luoghi di lavoro, nonché a prevedere percorsi formativi premiali in punto di sicurezza del lavoro, tarati sulle caratteristiche peculiari dei singoli lavoratori;

5) individuare, per quanto concerne le condizioni di fragilità che aumentano il rischio infortunistico e la morbilità professionale, le best practice in materia di sicurezza del lavoro, con particolare riguardo ai principi di differenziazione ed adeguatezza rispetto alla dimensione aziendale e al tipo di attività produttiva;

6) favorire l'avvio di un'attività conoscitiva sulla transizione digitale e sulle nuove tecnologie e il loro potenziale utilizzo ai fini di prevenzione generale e speciale degli infortuni sul lavoro;

7) individuare nuove tecniche di monitoraggio e aggiornamento, in sinergia con l'Inail, sui dati di rilievo per gli infortuni sui luoghi di lavoro, con l'obiettivo di raggiungere un rafforzamento delle tecniche e degli istituti di prevenzione e migliorare l'adeguatezza degli interventi correttivi rispetto alla tipologia di infortunio;

8) valutare l'opportunità di favorire l'interoperabilità e la piena condivisione, tra l'Ispettorato nazionale del lavoro e l'Inail, delle banche dati rilevanti ai fini

delle attività di controllo, nel rispetto della disciplina relativa alla protezione dei dati personali;

9) effettuare una valutazione analitica della possibile relazione causale tra gli istituti del decentramento produttivo, tra cui la subfornitura, il subappalto, e il distacco, da una parte, e l'eventuale abbassamento della soglia delle condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro, dall'altra;

10) promuovere la cultura della sicurezza sul lavoro in riferimento ad ogni livello di istruzione e formazione, prevedendo altresì il coinvolgimento, con apposite attività formative, delle classi docenti e l'eventuale l'introduzione di un insegnamento *ad hoc*.

La mozione del Senato ha accolto anche il parere favorevole del Governo. In tal senso l'intervento del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Marina Calderone, nel corso della discussione sulla mozione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Lo stesso Ministro del Lavoro, il 21 febbraio 2024, a seguito di un altro grave incidente sul lavoro accaduto a Firenze<sup>80</sup>, ha svolto una informativa al Consiglio dei Ministri in merito alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro, alla quale ha fatto seguito un ampio confronto.

Nello specifico, il Ministro ha informato il Consiglio sull'attività ispettiva effettuata nel corso del 2023 mettendo in evidenza le criticità emerse, soprattutto nell'ambito delle aziende edili:

- su un totale di 92.658 accessi, 20.755 sono inerenti alla vigilanza in materia di salute e sicurezza, con un incremento di 3.720 ispezioni rispetto all'anno precedente;
- per quanto riguarda gli accessi ispettivi in edilizia, il livello di irregolarità registrato è stato pari al 76,48%, con un tasso di irregolarità media che supera l'85,2% nel caso di aziende impegnate in lavori collegati al superbonus 110%;
- secondo l'ultimo rapporto Inail, le denunce di infortunio sul lavoro presentate tra gennaio e dicembre sono state 585.356 (-16,1% rispetto al 2022), 1.041 delle quali con esito mortale (-4,5%).

È stato evidenziato anche l'incremento della consistenza delle forze ispettive. Infatti, il personale a disposizione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) alla data del 21 febbraio 2024 risultava pari a 3.198 ispettori civili, dei quali 846 tecnici, a cui si aggiunge il personale ispettivo del Nucleo carabinieri, dell'Inps e dell'Inail. Pertanto, il Ministro del Lavoro ha anticipato che, con tale organico, nel

---

80 Il 16 febbraio 2024 nel quartiere Novoli, dentro al cantiere del nuovo centro commerciale Esselunga.

2024 l'attività investigativa specifica sarebbe aumentata del 40% rispetto al 2023.

Inoltre, viste le risultanze in ordine all'altissima incidenza di irregolarità nel campo della salute e della sicurezza sul lavoro, è stato annunciato che sarebbero state sbloccate le assunzioni per incrementare il contingente degli ispettori del lavoro, del nucleo ispettivo Carabinieri e del personale ispettivo di Inps e Inail. Proposito concretizzato con alcuni interventi normativi che saranno esaminati nell'apposita sezione dedicata all'attività ispettiva<sup>81</sup>.

È importante rilevare come delle ricadute sulla programmazione futura degli interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro potrebbero aversi a seguito dell'attuazione della c.d. "Autonomia Differenziata" disciplinata con la legge del 26 giugno 2024 n. 86.

Il provvedimento ha infatti definito i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia<sup>82</sup> e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione.

Il tutto nel pieno rispetto dell'unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio. Nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze.

L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia è stata però subordinata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, cioè i criteri che determinano il livello di servizio minimo che deve essere garantito in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

Nel testo del provvedimento viene difatti precisato che i LEP indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per:

- rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale;
- erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale;
- assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali;
- favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.

---

81 Capitolo IV di questo volume.

82 In attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

Per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è stato delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge in commento, uno o più decreti legislativi. Tali decreti devono anche definire le procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione.

I LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia. L'aggiornamento è demandato a decreti del presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), acquisiti i pareri della Conferenza unificata (entro 20 giorni), nonché delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari (entro trenta giorni).

La legge n. 86/2024<sup>83</sup> individua le materie o gli ambiti di materie – tra quelle suscettibili di attribuzione alle Regioni dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, comma 3, Cost. - nei quali sono determinati i LEP:

- norme generali sull'istruzione;
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Il provvedimento regola<sup>84</sup> anche il “Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione”. Stabilito inoltre che l'intesa debba riportare la propria durata, comunque non superiore a dieci anni, nonché i casi, i tempi e le modalità

---

83 All'art. 3, comma 3.

84 All'articolo 2.

con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che deve essere deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere. Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si deve intendere rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

Previsto altresì<sup>85</sup> che ciascuna intesa debba individuare, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa. Mentre le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione delle intese devono osservare le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese.

### **3. Semplificazioni e modifiche al Testo Unico di SSL (d.lgs. n. 81/2008)**

In attuazione degli intenti riformistici della disciplina prevenzionistica, tra la fine del 2023 e il corso del 2024, si sono succeduti vari interventi normativi che hanno apportato modifiche del Testo Unico SSL (d.lgs. n. 81/2008) su diversi profili della materia.

In tal senso il d.lgs. 24 novembre 2023 n. 192<sup>86</sup>, recante disposizioni per il riassetto e per il coordinamento normativo delle disposizioni legislative che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare.

Con il d.lgs. n. 192/2023 è stata attuata una parte<sup>87</sup> della delega prevista nelle nuove disposizioni sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, che hanno modificato il Codice dell'Ordinamento Militare (COM)<sup>88</sup>. Nell'ambito delle numerose modifiche al COM si rileva la costante sostituzione dove prima era indicata la rappresentanza militare con il richiamo alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative del personale militare (APCSM).

Coerentemente il provvedimento ha disposto<sup>89</sup> la modifica di altre norme dove si faceva riferimento all'istituto della rappresentanza militare. Tra queste anche l'art. 3, comma 2, del Testo Unico SSL, che delinea il suo campo di applicazione oggettivo, in cui adesso dunque non sono più richiamati "gli organismi a livello nazionale rappresentativi del personale militare" bensì "le associazioni profes-

---

85 All'art. 7.

86 Pubblicato nella G.U. del 16 dicembre 2023 n. 293.

87 Nello specifico quella riferita ai criteri direttivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 46/2022, relativi al coordinamento normativo.

88 Di cui al d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66.

89 All'art. 2.

sionali a carattere sindacale tra militari rappresentative del personale militare”<sup>90</sup>.

Anche la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023<sup>91</sup> ha apportato delle modifiche al Testo Unico SSL.

Nel dettaglio, è stato modificato<sup>92</sup> l’articolo 45 del d.lgs. n. 81/2008 in materia di pronto soccorso aziendale nel settore del trasporto ferroviario. Si tratta di due aggiunte testuali.

Con la prima modifica è stata aggiunta una dicitura che richiede il “rispetto della normativa dell’Unione europea in materia di sicurezza e di interoperabilità del trasporto ferroviario”.

La seconda modifica ha inserito invece un nuovo comma (3-bis) che ha imposto ai gestori delle infrastrutture ferroviarie e alle imprese ferroviarie, in coordinamento con i servizi pubblici di pronto soccorso, di predisporre, sulla base di una determinazione e valutazione dei rischi, procedure operative per l’attuazione, nel rispetto della normativa dell’Unione europea in materia di sicurezza e di interoperabilità del trasporto ferroviario, di un piano di intervento recante le modalità operative del soccorso qualificato lungo la rete ferroviaria, incluso il trasporto degli infortunati.

Il Legislatore ha previsto inoltre che ciascun datore di lavoro debba individuare, sulla base di una specifica determinazione e valutazione dei rischi, i ruoli e le responsabilità da assegnare al personale, tenuto conto delle relative categorie di inquadramento, dei titoli formativi e delle mansioni.

Si segnala altresì che il Ministro del Lavoro, con il decreto del 20 settembre 2023 n. 111, ha disposto, a decorrere dal 1° luglio 2023, la rivalutazione nella misura del 15,9% delle ammende riferite alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal d.lgs. n. 81/2008, nonché da atti aventi forza di legge.

Si tratta di un meccanismo di rivalutazione quinquennale previsto espressamente nel Testo Unico SSL<sup>93</sup>.

Con la nota n. 724 del 30 ottobre 2023, l’INL ha fornito alcune indicazioni sul calcolo della rivalutazione in parola.

In primis è stato chiarito che l’incremento (pari al 15,9%) va calcolato sugli importi delle sanzioni previste dal d.lgs. n. 81/2008 già aumentati del 10% per effetto della legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018, art. 1, co. 445, lettera d, n. 2).

---

90 Precisamente è stato previsto che all’articolo 3, comma 2, del TU le parole: «gli organismi a livello nazionale rappresentativi del personale militare;» siano sostituite dalle seguenti: «le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative del personale militare ai sensi dell’articolo 1478 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66;».

91 Legge 30 dicembre 2023 n. 214 c.d. Legge Concorrenza.

92 Con l’art. 4.

93 All’art. 306, co. 4-bis, introdotto dall’art. 147 del d.lgs. n. 106/2009.

Inoltre, in ossequio al principio di irretroattività dei trattamenti sanzionatori più rigidi, che riguarda sia le violazioni punite penalmente sia quelle punite in via amministrativa, la rivalutazione in oggetto trova applicazione esclusivamente con riferimento alle violazioni commesse a far data dalla sua pubblicazione nella sezione “pubblicità legale” del Ministero del Lavoro, avvenuta il 6 ottobre 2023.

L’INL ha altresì osservato che l’incremento non si applica alle “somme aggiuntive” previste dall’art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 (contrasto a lavoro irregolare e tutela salute e sicurezza), che occorre versare ai fini della revoca del provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale, le quali non costituiscono «propriamente sanzione», rinviando alla circolare n. 314/2018, diffusa in occasione della precedente rivalutazione.

Invece, l’Ispettorato si è riservato di fornire specifiche indicazioni, a seguito di ulteriori chiarimenti che saranno forniti dall’Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in relazione all’applicazione della rivalutazione:

- delle sanzioni in materia di radiazioni ionizzanti (di cui al d.lgs. n. 101/2020);
- della sanzione amministrativa prevista per la ritardata o omessa comunicazione in relazione ai lavoratori autonomi occasionali (di cui all’art. 14, co. 1, d.lgs. n. 81/2008);
- delle sanzioni modificate al d.lgs. n. 81/2008 dal decreto Fiscale (d.l. n. 146/2021 convertito dalla legge n. 215/2021).

Alla nota in commento è stato allegato un quadro riepilogativo delle contravvenzioni più ricorrenti che prevedono pene alternative dell’arresto o ammenda o solo ammenda, con l’indicazione degli importi rivalutati per effetto del decreto n. 111/2023.

Infine, l’INL ha evidenziato che, nelle more dell’aggiornamento di SMART, gli importi dei verbali generati utilizzando l’applicativo dovranno essere rettificati adeguandoli a quelli riportati nella menzionata tabella.

Rilevanti novità in materia prevenzionistica (c.d. pacchetto sicurezza sul lavoro), attraverso anche diverse modifiche al Testo Unico SSL 2008), sono ravvisabili altresì nel c.d. decreto PNRR 2024<sup>94</sup>, che sarà oggetto di approfondita analisi nelle specifiche aree tematiche di riferimento di questa trattazione<sup>95</sup>.

Infine, importanti modifiche sono ravvisabili anche in riferimento alla disciplina della protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un’esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro.

---

94 D.l. n. 19 del 2 marzo 2024 - convertito con modifiche dalla legge 29 aprile 2024 n. 56 - recante “Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”.

95 Capitolo III.

Difatti, con la c.d. legge di Delegazione Europea 2022-2023<sup>96</sup> il governo era stato delegato al recepimento di 19 direttive europee, tra cui la direttiva (UE) 2022/431, del 9 marzo 2022, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro.

La citata direttiva ha modificato la direttiva cancerogeni (Dir. 2004/37/CE) a seguito dell'approvazione del Piano europeo contro il Cancro nel 2011. A tal riguardo, il Dossier della Camera sulla legge di Delegazione 2023 riporta i dettagli sulle novità apportate dalla direttiva 2022/431 alla direttiva Cancerogeni.

In linea con quanto stabilito dalla legge di Delegazione Europea, nella G.U. n. 226 del 26 settembre 2024, è stato pubblicato il d.lgs. n. 135 del 4 settembre 2024, con il quale è stata data attuazione alla menzionata direttiva (UE) 2022/431 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2022, di modifica della direttiva 2004/37/CE. Si ricorda che quest'ultima è stata recepita nel Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro (d.lgs. n. 81/2008), pertanto qualunque suo aggiornamento comporta l'emanazione di un provvedimento nazionale di modifica delle relative disposizioni del Testo Unico SSL.

Infatti il decreto n. 135/2024, che consta di 22 articoli, ha modificato diversi articoli del d.lgs. n. 81/2008. Le principali modifiche consistono nell'introduzione dei riferimenti alle "sostanze tossiche per la riproduzione".

Nel dettaglio, nel Testo Unico SSL agli artt. 26, 29, 55, 233, 235, 236, 237, 239, 240, 24 le parole "ad agenti cancerogeni o mutageni" sono state sostituite dalle seguenti: "ad agenti cancerogeni, mutageni o a sostanze tossiche per la riproduzione".

Modificata anche la rubrica del Capo II del Titolo IX del d.lgs. n. 81/2008 con la seguente: "Protezione da agenti cancerogeni, mutageni o da sostanze tossiche per la riproduzione".

Mentre agli artt. 222 e 223 del d.lgs. n. 81/2008 è stato eliminato il riferimento all'allegato XXXIX.

Nell'art. 229 del TU, dedicato alla sorveglianza sanitaria dei lavoratori esposti agli agenti chimici pericolosi, è stato inserito il riferimento agli agenti "tossici per la riproduzione di categoria 2 o con effetti sull'allattamento". Dunque adesso dovranno essere sottoposti alla sorveglianza sanitaria i lavoratori esposti agli agenti chimici pericolosi per la salute che rispondono ai criteri per la classificazione come tossici acuti, corrosivi, irritanti, sensibilizzanti, tossici specifici per organo bersaglio, tossici in caso di aspirazione, cancerogeni di categoria 2, mutageni di

---

96 Legge del 21 febbraio 2024 n. 15.

categoria 2 e tossici per la riproduzione di categoria 2 o con effetti sull'allattamento.

Inoltre, all'art. 234 sono state inserite le seguenti nuove definizioni:

- lettera b-bis) sostanza tossica per la riproduzione
- lettera b-ter) sostanza tossica per la riproduzione priva di soglia
- lettera b-quater) sostanza tossica per la riproduzione con valore soglia
- lettera c-bis) valore limite biologico
- lettera c-ter) sorveglianza sanitaria.

Il d.lgs. n. 135/2024 ha anche apportato modifiche alle disposizioni di protezione da agenti cancerogeni, mutageni o da sostanze tossiche per la riproduzione (Capo II del Titolo IX del d.lgs. n. 81/2008) in tema di:

- sostituzione e riduzione dell'uso di un agente cancerogeno, mutageno o di una sostanza tossica per la riproduzione (articolo 235 del TU);
- valutazione del rischio (art. 236 del TU);
- misure tecniche, organizzative, procedurali (articolo 237 del TU);
- informazione e formazione (articolo 239 del TU);
- esposizione non prevedibile (articolo 240 del TU);
- sorveglianza sanitaria (artt. 242, 243 e 244 del TU).

Modificati anche agli allegati 3B, XXXVIII, XXXIX e XLIII al d.lgs. n. 81/2008. Precisamente:

- è stato disposto che i contenuti delle informazioni relative ai dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori, di cui all'articolo 40 e all'allegato 3B del d.lgs. n. 81/2008 siano integrati, con la previsione dei rischi derivanti dall'esposizione a sostanze tossiche per la riproduzione;
- è stato sostituito l'Allegato XXXVIII riportante i Valori limite di esposizione professionale di cui al Titolo IX, capo I del d.lgs. n. 81/2008;
- è stato abrogato l'Allegato XXXIX al d.lgs. n. 81/2008;
- è stato sostituito l'Allegato XLIII che elenca i Valori limite di esposizione professionale di cui al Titolo IX, capo II del d.lgs. n. 81/2008;
- è stato inserito l'Allegato XLIII-BIS recante i Valori limite biologici obbligatori e procedure di sorveglianza sanitaria - Piombo e suoi composti ionici).

#### **4. Le nuove disposizioni a tutela della sicurezza nell'ambito scolastico**

La sensibilizzazione al tema della salute e sicurezza nelle scuole continua ad essere al centro dell'attenzione delle Istituzioni.

Nel 2023, dando seguito a quanto emerso e condiviso nel corso delle riunioni del Tavolo tecnico per la sicurezza sul lavoro istituito dal Ministero del Lavoro,

con il c.d. decreto Lavoro (d.l. n. 48/2023 convertito dalla legge n. 85/2023) sono state adottate misure volte a rafforzare la tutela prevenzionistica in ambito scolastico, attraverso interventi di revisione dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO), l'istituzione di un Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative, nonché l'estensione della tutela assicurativa Inail a tutte le attività di insegnamento-apprendimento<sup>97</sup>.

A tal riguardo, con il decreto del 13 ottobre 2023 n. 126, il Ministero del Lavoro ha approvato il premio speciale unitario annuale per la copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali degli alunni e studenti delle scuole e delle università non statali, come fissato nella deliberazione n. 66 del 26 settembre 2023 del Commissario straordinario dell'Inail.

Precisamente, il premio in oggetto è stato fissato - per l'anno scolastico e per l'anno accademico 2023-2024 - nella misura di 9,87 euro per ciascun alunno/studente, a cui va aggiunta l'addizionale ex ANMIL pari all'1% prevista dall'articolo 181 del d.P.R. n. 1124/1965.

Le novità della copertura della tutela assicurativa per tutte le attività scolastiche di studenti e docenti sono state illustrate dall'Inail con la circolare n. 45 del 26 ottobre 2023, nella quale l'Istituto ha altresì fornito tutte le informazioni operative ai soggetti interessati (dirigenti scolastici, docenti e famiglie) dall'estensione della tutela disposta dal c.d. Decreto Lavoro.

La circolare n. 45/2023 ha anche esposto le differenze tra il regime assicurativo precedente e quello riguardante l'anno scolastico 2023 -2024<sup>98</sup>, fornendo chiarimenti sull'esonero della responsabilità civile per le istituzioni scolastiche e sulla responsabilità civile verso terzi.

Riportate infine le modalità assicurative differenti per le varie tipologie scolastiche e per i vari soggetti interessati.

Con un comunicato del 7 agosto 2024 il Ministro del Lavoro ha reso noto che è stata estesa anche per l'anno scolastico 2024/2025 la copertura assicurativa Inail contro gli infortuni per studenti e personale delle scuole di ogni ordine e grado, mettendo a disposizione a tal fine 48 milioni di euro.

Con specifico riferimento invece al Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni, istituito sempre dal c.d. decreto Lavoro<sup>99</sup>, il Ministero del Lavoro, con il decreto del 25 settembre 2023, ne ha definito i requisiti e le modalità d'accesso.

Precisamente è stato stabilito che il Fondo eroghi un sostegno economico ai familiari degli studenti delle scuole o istituti di istruzione di ogni ordine e grado, anche privati, comprese le strutture formative per i percorsi di istruzione e formazione professionale e le Università, deceduti a seguito di infortuni occorsi in

97 Cfr. sezione III, § 5.1, Annuario 2023.

98 Prevista dall'articolo 18 del citato d.l. 4 maggio 2023, n. 48 convertito dalla legge n. 85/2023.

99 All'art. 17, co. 1, d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 85/2023.

occasione o durante le attività formative, con esclusione degli infortuni in itinere. La prestazione erogata dal Fondo non è soggetta a rivalsa e non limita l'ammontare del risarcimento del danno in favore dei familiari dello studente.

Il provvedimento ha altresì quantificato il sostegno economico erogato. Nello specifico, per gli eventi verificatisi successivamente al 1° gennaio 2018, l'importo del sostegno economico è erogato nel limite della dotazione annua del Fondo ed è determinato per ciascun infortunio mortale in euro 200.000,00.

Il sostegno economico è cumulabile con l'assegno una tantum corrisposto dall'Inail per gli assicurati, e spetta, con parità di diritto:

- al coniuge superstite, anche interessato da un provvedimento dichiarante la separazione;

- ai figli legittimi, naturali, riconosciuti o riconoscibili, e adottivi.

In mancanza dei soggetti indicati, gli aventi diritto sono i genitori, anche adottanti, nonché i fratelli e le sorelle del soggetto vittima dell'evento lesivo. Nonché, in mancanza anche di quest'ultime categorie di soggetti, gli aventi diritto sono gli ascendenti di secondo grado del soggetto vittima dell'evento lesivo.

In caso di concorso di più aventi diritto, le quote sono divise tra i medesimi in parti uguali.

Nel decreto del 25 settembre 2023 sono state anche dettagliate le modalità di accesso ai benefici ed erogazioni, la procedura di accertamento, le modalità di erogazione e rendicontazione e il contenzioso giudiziario.

Si rileva che il provvedimento ha affidato all'Inail la gestione delle domande nonché l'erogazione del sostegno economico agli aventi diritto a carico del Fondo in argomento.

L'Inail, con la circolare del 14 novembre 2023 n. 49, ha fornito le relative istruzioni operative.

Nello specifico, l'Istituto nella circolare in commento ha precisato:

- l'ambito di operatività del Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative;

- i destinatari del Fondo;

- la dotazione del Fondo e l'importo del sostegno economico;

- regime del sostegno economico;

- i termini di presentazione delle domande di accesso al Fondo;

- il procedimento di erogazione del beneficio;

- la gestione contabile e la rendicontazione.

Alcuni chiarimenti sull'estensione della tutela assicurativa degli studenti e del personale del sistema nazionale di istruzione e formazione, erano già stati forniti dall'Inail con la su menzionata circolare n. 45 del 26 ottobre 2023<sup>100</sup>.

---

100 Al paragrafo 5 lettera E.

Il Legislatore è più recentemente intervenuto anche per contrastare il dilagante fenomeno della violenza, esercitata dagli studenti ma anche dai loro familiari, nei confronti del personale scolastico.

Difatti è stata emanata la legge del 4 marzo 2024 n. 25, recante modifiche agli articoli 61, 336 e 341-bis del codice penale e altre disposizioni per la tutela della sicurezza del personale scolastico.

Il provvedimento, in vigore dal 30 marzo 2024, è costituito da 7 articoli che operano su due versanti:

- quello del monitoraggio e dell'analisi del fenomeno, mediante l'istituzione di un apposito Osservatorio nazionale, accompagnato da iniziative informative e di sensibilizzazione;
- quello penale, introducendo delle aggravanti per i delitti commessi con violenza o minaccia, in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico od ausiliario della scuola.

Nello specifico, l'articolo 1 introduce l'Osservatorio nazionale sulla sicurezza del personale scolastico presso il Ministero dell'istruzione e del merito. L'organo deve essere istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con un decreto interministeriale che dovrà determinare la composizione e la durata in carica dei suoi componenti. Allo stesso decreto spetta il compito di stabilire le modalità con le quali l'Osservatorio dovrà riferisce, di regola annualmente, ai Ministeri competenti sull'attività svolta e sui risultati conseguiti.

Tra i compiti attribuiti all'Osservatorio vi è il monitoraggio e l'analisi delle segnalazioni di casi di violenza commessa in danno del personale scolastico, ricevute dalle istituzioni scolastiche o dagli uffici scolastici regionali deputati alla raccolta e all'esame delle stesse.

L'Osservatorio è tenuto anche a promuovere studi ed analisi per la formulazione di proposte volte a migliorare la legislazione vigente e favorire iniziative di collaborazione tra la scuola, gli studenti e le famiglie. È, inoltre, tenuto a promuovere lo svolgimento di corsi di formazione per il personale scolastico, finalizzati alla prevenzione e alla gestione delle situazioni di conflitto nonché a migliorare la qualità della comunicazione con gli studenti e con le famiglie nel rispetto del principio della partecipazione collaborativa.

Attribuitogli altresì il compito di vigilare sull'attuazione, nell'ambito scolastico, delle misure di prevenzione e protezione a garanzia dei livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro ai sensi del Testo Unico SSL (d.lgs. n. 81/2008) e di promuovere la diffusione delle buone prassi in materia di sicurezza del personale scolastico.

Con l'art. 2 del provvedimento è stato invece previsto che il Ministro dell'istruzione e del merito promuova iniziative di informazione e di sensibilizzazione sull'importanza del rispetto del lavoro del personale scolastico, utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente per la realizzazione di progetti di comunicazione istituzionale.

Istituita inoltre, il 15 dicembre di ogni anno e senza effetti civili, la "Giornata nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti del personale scolastico", volta a sensibilizzare la popolazione promuovendo una cultura che condanni ogni forma di violenza contro il personale scolastico.

Come anticipato, la legge ha apportato diverse modifiche al codice penale.

Nello specifico:

- tra le circostanze aggravanti di cui all'art. 61 c.p. è stato inserito (aggiungendo il numero 11-novies) *"l'aver agito, nei delitti commessi con violenza o minaccia, in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni"*;
- all'art. 336 c.p. (Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) è stato aggiunto il comma 1-bis, ai sensi del quale *"La pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola"*. La modifica all'art. 336 c.p. è volta dunque ad introdurre una circostanza aggravante a effetto speciale con riguardo alla suddetta fattispecie di reato<sup>101</sup>. Inoltre, è stata disposta la modifica del secondo comma dell'art. 336 c.p. - il quale prevede una circostanza attenuante, quando il fatto sia commesso per costringere il pubblico ufficiale o l'incaricato del pubblico servizio a compiere un atto del proprio ufficio o servizio - specificando che la fattispecie descritta si applica anche ai dirigenti scolastici e al personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola.
- all'art. 341-bis c.p. (Oltraggio a pubblico ufficiale) il quale prevede che sia punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore e il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni. Anche in relazione a tale fattispecie di reato, la novella interviene aggiungendo una circostanza aggravante a effetto speciale, precisamente

---

101 Ai sensi del comma 1 dell'art. 336 c.p. è punito con la reclusione da 6 mesi a 5 anni chiunque usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o a un incaricato di pubblico servizio per costringerlo a compiere un atto contrario ai propri doveri o a omettere un atto dell'ufficio o del servizio.

è stato previsto che la pena sia aumentata fino alla metà se il fatto è commesso nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola.

## **5. Le modifiche al Codice della Navigazione: ormeggiatori e sicurezza sul lavoro**

Il 20 luglio 2024 è entrato in vigore il d.P.R. del 19 aprile 2024 n. 93 recante il Regolamento con il quale è stata modificata la normativa del Codice della Navigazione (d.P.R. 15 febbraio 1952 n. 328), aggiornando, fra l'altro, le previsioni sulla salute, formazione e sicurezza dei lavoratori nei porti addetti al servizio di ormeggio.

Nello specifico, le modifiche riguardano i seguenti articoli del codice della navigazione (Navigazione marittima), che sono stati riscritti completamente o introdotti ex-novo:

- art. 208 (Definizione e finalità del servizio di ormeggio);
- art. 209 (Organizzazione e vigilanza del servizio di ormeggio);
- art. 209-bis (Operatività in più porti o approdi);
- art. 210 (Beni destinati allo svolgimento dei servizi);
- art. 211 (Procedura concorsuale), in riferimento all'iscrizione nel registro degli ormeggiatori;
- art. 211-bis (Mobilità);
- art. 211-ter (Accertamento dell'idoneità fisica);
- art. 212 (Tariffe);
- art. 213 (Iscrizione nei registri, libretto di ricognizione e tesserino di riconoscimento);
- art. 213-bis (Certificato professionale di competenza di ormeggiatore);
- art. 214 (Cancellazione dal registro degli ormeggiatori).

Il provvedimento quindi ha modificato in primis la definizione e la finalità del servizio di ormeggio, stabilendo che consiste nelle operazioni di posa, trasferimento e rilascio dei cavi che assicurano le navi alle banchine, alle boe e alle piattaforme in mare nonché nella verifica della tenuta dei cavi durante la sosta delle navi all'ormeggio. Esso è finalizzato a garantire la sicurezza della navigazione, delle infrastrutture, dell'ambiente e dell'operatività dei porti o di altro luogo di approdo o di transito delle navi.

Con specifico riferimento agli aspetti afferenti alla salute e sicurezza degli ormeggiatori è stata rivista la disciplina inerente all'accertamento dell'idoneità fisica (art. 211-ter).

Precisamente, in merito all'accertamento dell'idoneità fisica si rileva che, prima delle modifiche introdotte dal d.P.R. n. 93/2024, il Codice della Navigazione non forniva informazioni dettagliate. Con l'introduzione dell'art. 211-ter è stato invece previsto che l'impiego nel servizio di ormeggio deve essere subordinato all'accertamento dell'idoneità fisica del prestatore del servizio, attestata nel certificato emesso da un dirigente medico in servizio presso il Ministero della Salute. Contro le risultanze della visita sanitaria è ammesso ricorso. È stato riconosciuto anche l'accertamento effettuato in altri Stati membri dell'Unione europea qualora il certificato medico in possesso dell'interessato sia stato rilasciato sotto l'autorità di un altro Stato membro<sup>102</sup>.

In merito alla sorveglianza sanitaria degli ormeggiatori, svolta dal medico competente, è stata finalizzata alla tutela dello stato di salute e sicurezza degli ormeggiatori, in relazione all'ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa.

Mentre la vigilanza sulla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro è stata attribuita alle autorità competenti di cui al Testo Unico SSL (d.lgs. n. 81/2008).

Il Regolamento di modifica al Codice della Navigazione<sup>103</sup>, ha individuato inoltre l'iter che porta il vincitore della procedura concorsuale<sup>104</sup> all'iscrizione prima come "allievo ormeggiatore" nel registro degli ormeggiatori con licenza provvisoria per lo svolgimento del servizio, e, decorsi dodici mesi dal rilascio della licenza - a seguito del superamento di una prova pratica di idoneità al servizio - all'iscrizione nel registro con la qualifica di "aspirante ormeggiatore". Infine, dopo il superamento della prova pratica e entro 5 anni dal conseguimento del certificato professionale di competenza<sup>105</sup>, segue l'iscrizione definitiva nel registro degli ormeggiatori con la qualifica di "ormeggiatore".

Al momento della prima iscrizione viene rilasciato dal comandante del porto il libretto di ricognizione conforme ad un modello approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il libretto di ricognizione dell'ormeggiatore contiene la fotografia di riconoscimento e indica il registro degli ormeggiatori con il numero e la data della relativa iscrizione, il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita, la residenza e il certificato professionale di competenza di ormeggiatore.

---

102 In conformità alle disposizioni dell'articolo 12 della direttiva (UE) 2022/993 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2022.

103 All'art. 213 del d.P.R. n. 93/2004.

104 Prevista all'art. 211.

105 Di cui all'art. 213-bis.

Tale certificato è rilasciato all'aspirante ormeggiatore in possesso di:

- a) titolo di capo barca per il traffico nello Stato<sup>106</sup>;
- b) titolo di motorista abilitato<sup>107</sup>;
- c) certificato limitato di radiotelefonista per navi<sup>108</sup>;
- d) certificato attestante l'obbligo formativo e i relativi aggiornamenti secondo il programma stabilito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Infine, per quanti risultano già iscritti al registro, il d.P.R. n. 93/2004 concede 5 anni di tempo, a partire dal 20 luglio 2024, per conseguire il certificato professionale di competenza di ormeggiatore, che ha validità di cinque anni dalla data del rilascio.

## **6. La lotta al caporalato: dall'istituzione di un Sistema Informativo e della Banca Dati Appalti al decreto Immigrazione**

Con l'obiettivo di assicurare legalità nel lavoro agricolo e contrastare abusi e fenomeni di sfruttamento sono state inserite importanti previsioni in sede di conversione del c.d. decreto Agricoltura<sup>109</sup>, recante disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale.

Tra queste le disposizioni finalizzate a prevenire l'esposizione dei lavoratori a rischi per la salute e la sicurezza derivanti dalle ondate di calore.

È stato reso infatti più semplice<sup>110</sup> l'accesso alla CISOA e alla CIGO nei casi di eventi meteorologici avversi, rispettivamente per i datori di lavoro agricolo e i datori di lavoro appartenenti ai settori edile, lapideo e dell'escavazione.

Precisamente, per i datori di lavoro agricolo è stato stabilito che, per le sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa effettuate nel periodo compreso tra il 14 luglio 2024 (data di entrata in vigore della legge di conversione) e il 31 dicembre 2024, il trattamento di CISOA<sup>111</sup>, previsto nei casi di intemperie stagionali, sia riconosciuto agli operai agricoli a tempo indeterminato anche in caso di riduzione dell'attività lavorativa pari alla metà dell'orario giornaliero contrattualmente stabilito. I periodi di trattamento non sono conteggiati ai fini del raggiungimento della durata massima di novanta giornate all'anno e sono equiparati a periodi

---

106 Di cui all'articolo 259 del Codice della Navigazione.

107 Di cui all'articolo 273 del Codice della Navigazione.

108 Di cui al decreto del Ministro per le poste e le telecomunicazioni del 21 novembre 1956, pubblicato nella G.U. n. 50 del 23 febbraio 1957.

109 D.l. 15 maggio 2024 n. 63 convertito, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2024 n. 101.

110 All'articolo 2-bis, commi 1-4.

111 Di cui all'art. 8 della legge n. 457/1972.

lavorativi ai fini del requisito delle 181 giornate di effettivo lavoro.

Tali benefici sono stati riconosciuti nel limite di spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2024 e concessi<sup>112</sup> dalla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) territorialmente competente.

Mentre per i datori di lavoro dei settori edile, lapideo e delle escavazioni, rientranti nel campo di applicazione dell'integrazione salariale ordinaria (CIGO)<sup>113</sup> è stato disposto che, per le sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa effettuate nel periodo dal 1° luglio 2024 al 31 dicembre 2024 determinati da eventi oggettivamente non evitabili, possono accedere alla CIGO senza che i suddetti periodi rientrino nel limite massimo di durata dei trattamenti fissato<sup>114</sup> in 52 settimane nel biennio mobile o 52 settimane di normale attività lavorativa.

I benefici sono stati riconosciuti nel limite di spesa di 11 milioni di euro per l'anno 2024 e l'INPS è stato incaricato di provvedere al monitoraggio degli oneri conseguenti, anche in via prospettica, ai fini del rispetto del relativo limite di spesa, non accogliendo le domande eccedenti il predetto limite.

Oltre agli interventi in materia di ammortizzatori sociali, la legge di conversione del decreto Agricoltura ha istituito un Sistema Informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura ed una Banca dati sui contratti di appalto in agricoltura.

Nel dettaglio, al fine di consentire lo sviluppo della strategia per il contrasto al fenomeno del caporalato, di favorire l'evoluzione qualitativa del lavoro agricolo e di incrementare le capacità di analisi, monitoraggio e vigilanza sui fenomeni di sfruttamento dei lavoratori nell'agricoltura, è stato istituito<sup>115</sup> il Sistema informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura, con una modifica diretta alla norma<sup>116</sup> che aveva introdotto a suo tempo il "Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura".

Il Sistema informativo costituisce uno strumento di condivisione delle informazioni tra le amministrazioni statali e le regioni, anche ai fini del contrasto del lavoro sommerso in generale. Alla sua costituzione concorrono il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Ministero dell'Interno, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail), l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

---

112 In deroga all'articolo 14 della legge 8 agosto 1972 n. 457.

113 Ai sensi dell'articolo 10, lettere m), n), e o), del d.lgs. n. 148/2015.

114 Ai sensi dell'articolo 10, lettere m), n), e o), del d.lgs. n. 148/2015.

115 Art. 2 quater.

116 Articolo 25-quater del d.l. 23 ottobre 2018 n. 119, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018 n. 136.

Istituita altresì<sup>117</sup>, presso l'INPS, la Banca dati degli appalti in agricoltura ai cui contenuti, sia in forma analitica che aggregata, può accedere il personale ispettivo dell'INL, del Comando carabinieri per la tutela del lavoro, della Guardia di finanza e dell'Inail.

Alla Banca dati si iscrivono le imprese agricole - in forma singola o associata, con dipendenti addetti ad attività di raccolta di prodotti agricoli o di pulitura e di imballaggio dei prodotti ortofrutticoli, purché connesse a quella di raccolta, e le imprese che effettuano lavori e servizi di sistemazione e di manutenzione agraria e forestale, con dipendenti addetti a tali attività<sup>118</sup> - che intendono partecipare ad appalti in cui l'impresa committente sia a sua volta un'impresa agricola di cui all'articolo 2135 del codice civile.

Con un decreto attuativo saranno definiti: i requisiti di qualificazione dell'appaltatore, in relazione alla struttura imprenditoriale, all'organizzazione di mezzi necessari e alla gestione a proprio rischio della prestazione oggetto di appalto; la documentazione per la verifica del loro possesso; le informazioni relative alle imprese già disponibili presso altre amministrazioni pubbliche o altri enti pubblici; le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione della documentazione; i requisiti della polizza fideiussoria assicurativa a garanzia dei con tributi previdenziali e dei premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto nonché delle retribuzioni spettanti ai lavoratori dipendenti dell'impresa stessa impiegati nell'appalto.

Solo all'esito della verifica del possesso dei requisiti di qualificazione dell'appaltatore l'INPS rilascerà all'impresa richiedente un'attestazione di conformità.

Stabilito anche che, alla stipula del contratto di appalto, le imprese agricole debbano rilasciare al committente la citata polizza fideiussoria assicurativa a garanzia dei con tributi previdenziali e dei premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto nonché delle retribuzioni spettanti ai lavoratori dipendenti dell'impresa stessa impiegati nell'appalto.

La stipula o l'esecuzione del contratto di appalto in violazione di tali disposizioni comporta l'applicazione, a carico del committente e dell'appaltatore, della sanzione amministrativa da euro 5.000 a euro 15.000, senza applicazione della procedura di diffida<sup>119</sup>. L'irrogazione della sanzione impedisce, per un periodo di un anno a decorrere dalla notifica dell'illecito, l'iscrizione o la permanenza nella Rete del lavoro agricolo di qualità<sup>120</sup>.

Chiaramente le disposizioni passate in rassegna non trovano applicazione ai contratti previsti dal Codice dei contratti pubblici<sup>121</sup>.

---

117 Con l'art. 2 quinquies.

118 Cioè le imprese di cui all'articolo 6, comma 1, lettere d) e e), della legge 31 marzo 1979 n. 92.

119 Di cui all'articolo 13 del d.lgs. 23 aprile 2004 n. 124.

120 Di cui all'articolo 6 del d.l. 24 giugno 2014 n. 91 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014 n. 116.

121 Di cui al d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36.

Il decreto Agricoltura ha infine previsto<sup>122</sup> lo sblocco delle assunzioni di 514 ispettori Inps e Inail.

La tutela e l'assistenza alle vittime di caporalato è anche uno degli obiettivi del c.d. decreto Immigrazione<sup>123</sup>.

Il provvedimento reca infatti disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali.

È diviso in quattro capi: modifiche alla disciplina dell'ingresso in Italia di lavoratori stranieri; disposizioni in materia di tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603-bis del codice penale e altre disposizioni di contrasto al lavoro sommerso; disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale; disposizioni processuali.

Le novità principali contenute nel d.l. n. 145/2024 sono state anticipate in un comunicato pubblicato del Consiglio dei Ministri, nel quale, in riferimento al capo I del provvedimento,<sup>123</sup> sono stati segnalati i seguenti interventi maggiormente significativi:

1. precompilazione rispetto al click day delle domande di nulla osta al lavoro, così da ampliare i tempi per i controlli e consentire la regolarizzazione o l'esclusione delle domande non procedibili;
2. interoperabilità tra il sistema informatico in uso e le banche dati dei Ministeri di Interno e Lavoro, di INPS, Camere di commercio, Agenzia delle entrate e Agid, al fine della verifica automatica di alcune tipologie di dati presenti nelle domande di nulla osta al lavoro;
3. ferme restando le quote, svolgimento nel corso dell'anno di ulteriori "click day" per settori specifici;
4. obbligo di conferma dell'interesse all'assunzione da parte del datore di lavoro, prima del rilascio del visto di ingresso al lavoratore straniero;
5. obbligo di elezione di domicilio digitale per il datore di lavoro, e digitalizzazione della procedura anche per ciò che attiene alla sottoscrizione e invio del contratto di soggiorno, abolendo la necessità per il datore e il lavoratore di presentarsi a tal fine presso lo sportello unico per l'immigrazione;
6. inibizione al sistema per i successivi tre anni dei datori di lavoro che, per causa a sé imputabile, non provvedono alla stipula del contratto di lavoro dopo l'ingresso dello straniero o che utilizzano lavoratori senza contratto;
7. limite al numero di domande attivabili dal datore di lavoro in proporzione a fatturato, numero di addetti e settore di attività;
8. possibilità per i lavoratori stagionali di stipulare, nel periodo di validità

122 All'art. 2 ter.

123 D.l. 11 ottobre 2024 n. 145.

del nulla osta al lavoro, un nuovo contratto con lo stesso o con altro datore entro 60 giorni dalla scadenza del precedente contratto;

9. possibilità di conversione, al di fuori delle quote, del permesso per lavoro stagionale in permesso per lavoro a tempo determinato o indeterminato;

10. mantenimento dei canali di ingresso speciali per rifugiati e apolidi;

11. introduzione di un canale di ingresso sperimentale per l'anno 2025 per l'assistenza di grandi anziani e disabili, nel limite di 10.000 unità, attraverso le Agenzie per il lavoro, le organizzazioni datoriali firmatarie del CCNL del settore domestico e i professionisti dell'area giuridico-economica, con esclusione del silenzio assenso nell'esame delle relative domande di nulla osta al lavoro;

12. eliminazione del silenzio assenso per la fase di esame delle domande relative a lavoratori di Stati a rischio (nel 2025 si tratta di Bangladesh, Pakistan e Sri Lanka);

13. potenziamento del personale addetto alle procedure di ingresso in Italia per motivi di lavoro dei ministeri di Interno ed Esteri.

Il Capo II del decreto Immigrazione invece contiene una serie di norme che mirano a combattere lo sfruttamento dei lavoratori e a garantire una maggior tutela alle vittime che contribuiscano a far emergere tale fenomeno.

In particolare, tra le disposizioni del capo II si evidenzia l'art. 5 che ha introdotto alcune modifiche al Testo Unico Immigrazione<sup>124</sup>, tra cui l'inserimento della previsione<sup>125</sup> che consente il rilascio di un permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo.

Nel dettaglio, è stato previsto che, quando nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro<sup>126</sup> commesso in danno di un lavoratore straniero sul territorio nazionale, siano accertate situazioni di violenza o abuso o comunque di sfruttamento del lavoro nei confronti di un lavoratore straniero sul territorio nazionale e questi contribuisca utilmente all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili, il questore, su proposta dell'autorità giudiziaria procedente, rilascia con immediatezza, un permesso di soggiorno per consentire alla vittima e ai membri del suo nucleo familiare di sottrarsi alla violenza o allo sfruttamento.

Nel caso in cui le situazioni di violenza o abuso o comunque di sfruttamento del lavoro nei confronti dello straniero siano segnalate all'autorità giudiziaria o al questore dall'INL, quest'ultimo contestualmente esprime un parere anche in merito all'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno.

Il permesso di soggiorno in parola reca la dicitura «casi speciali», ha la durata

---

124 D.lgs. n. 286/1998.

125 Art. 18-ter.

126 Previsto dall'articolo 603-bis del codice penale.

di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia.

Tale permesso, analogamente a quello previsto per le vittime di tratta, consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico e lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età.

Alla scadenza il permesso può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto a un regolare corso di studi. Esso è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dal Ministero del Lavoro, o comunque accertata dal questore, o quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

Nei confronti dello straniero condannato, anche con sentenza non definitiva, possono essere disposte la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione.

Stabilito altresì che in attesa del rilascio del permesso di soggiorno in commento, il lavoratore straniero - cui è stata rilasciata dal competente ufficio la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta - può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e svolgere temporaneamente l'attività lavorativa fino a eventuale comunicazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, che attesta l'esistenza dei motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno.

Il d.l. n. 145/2024 ha anche previsto<sup>127</sup> delle misure di assistenza finalizzate alla formazione e all'inserimento sociale e lavorativo nei confronti degli stranieri cui viene rilasciato il permesso di soggiorno su esaminato.

Tali misure hanno una durata non superiore a quella del permesso di soggiorno e sono estese anche nei confronti dei parenti e affini entro il secondo grado del lavoratore.

Se ne ricorrono i presupposti, ai titolari del permesso di soggiorno possono essere applicate le misure di protezione e vigilanza, previste dal decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83, nonché, in alternativa alle misure di assistenza, le speciali misure in materia di protezione dei testimoni di giustizia.

Le nuove norme prevedono, infine, che il lavoratore straniero, vittima di sfruttamento lavorativo, che contribuisce utilmente all'emersione del reato e all'individuazione dei responsabili, può essere ammesso al patrocinio gratuito dello Stato.

Come già evidenziato il capo III e il capo IV del decreto Immigrazioni contengono una serie di norme che intervengono sulla disciplina in materia di soccorso in mare ai migranti, sull'attività di identificazione dei migranti privi di documen-

---

127 All'articolo 6.

ti e disposizioni processuali.

## 7. I chiarimenti della Commissione per gli interPELLI

Nel nostro periodo di riferimento importanti chiarimenti sono pervenuti dalla Commissione per gli interPELLI in merito alla figura del preposto e sulla realtà virtuale come metodo di apprendimento e di verifica finale dei percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di SSL.

Nello specifico, con l'interPELLO n. 5 del 1° dicembre 2023 la Commissione per gli interPELLI ha risposto a un quesito avanzato dalla Camera di Commercio di Modena attinente alle novità, introdotte dal c.d. decreto Fiscale<sup>128</sup>, sul ruolo e sulle funzioni del preposto sul nuovo correlato obbligo, a carico del datore di lavoro e/o del dirigente, di individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione delle attività di vigilanza interna<sup>129</sup>.

Precisamente, la Camera di Commercio di Modena ha avanzato istanza di interPELLO per conoscere il parere della Commissione in merito ai seguenti quesiti:

- se l'obbligo di individuare il preposto sia sempre applicabile;
- se piccole realtà aziendali dove il datore di lavoro sia anche il preposto debbano provvedere all'individuazione;
- se tale figura possa coincidere con lo stesso datore di lavoro;
- se debba essere comunque individuato un preposto qualora una attività lavorativa non abbia un lavoratore che sovrintende l'attività lavorativa di altri lavoratori.

A tal riguardo la Commissione ha rilevato che – dal combinato disposto degli articoli inerenti alla figura e le attribuzioni del preposto<sup>130</sup> – sembrerebbe emergere la volontà del Legislatore di rafforzare il ruolo del preposto, quale figura di garanzia e che sussista sempre l'obbligo di una sua individuazione. Secondo la stessa dovrebbe ritenersi, pertanto, che la coincidenza della figura del preposto con quella del datore di lavoro vada considerata solo come *extrema ratio* - a seguito dell'analisi e della valutazione dell'assetto aziendale, in considerazione della modesta complessità organizzativa dell'attività lavorativa - laddove il datore di lavoro sovrintenda direttamente a detta attività, esercitando i relativi poteri gerarchico - funzionali.

Inoltre, non potendo un lavoratore essere il preposto di sé stesso, nel caso di un'impresa con un solo lavoratore le funzioni di preposto saranno svolte neces-

---

128 D.l. 21 ottobre 2021 n. 146, recante Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili. Convertito dalla legge 17 dicembre 2021 n. 215.

129 Cfr Annuario 2023/2025, sezione III, § 2.

130 Artt. 2, 18, 19, 37 e 55 del d.lgs. n. 81/2008.

sariamente dal datore di lavoro.

Ulteriori chiarimenti sulla figura del preposto, alla luce delle novità introdotte dal c.d. decreto Fiscale, sono stati forniti dalla Commissione per gli interpelli con la risposta all'interpello n. 4 del 19 settembre 2024.

Precisamente, la Camera di Commercio di Modena ha avanzato istanza di interpello per conoscere il parere della Commissione per in merito ai seguenti quesiti:

- se in un'attività in appalto sia obbligatorio che ci sia sempre un preposto. A titolo esemplificativo, se sia obbligatoria la figura del preposto anche quando l'attività è svolta da due lavoratori, che non esercitano una funzione di vigilanza e coordinamento l'uno nei confronti dell'altro, in quanto ognuno si occupa autonomamente della propria parte di competenza;
- se in un'attività in appalto, il preposto debba essere individuato tra i lavoratori fisicamente presenti presso il committente, o possa essere il responsabile della commessa (ad es. il project manager), che non si reca presso il cliente;
- se in un'attività in appalto svolta da un unico lavoratore, debba essere individuato un preposto.

La Commissione, con riferimento al primo e al terzo quesito, ha ribadito<sup>131</sup> quanto già rappresentato con l'interpello n. 5 del 1° dicembre 2023, rilevando altresì che, in considerazione della peculiarità e dell'importanza del ruolo del preposto attribuita dalla normativa vigente, è da considerarsi sempre obbligatorio che i datori di lavoro appaltatori o subappaltatori indichino al datore di lavoro committente il personale che svolge detta funzione e l'individuazione del preposto dev'essere effettuata tenendo in considerazione che tale ruolo debba essere rivestito solo dal personale che possa effettivamente adempiere alle funzioni e agli obblighi ad esso attribuiti, condizione che non sembra potersi rinvenire se il responsabile della commessa (ad es. il project manager), non si reca presso il luogo delle attività.

La Commissione ha evidenziato, infine, che proprio in considerazione del ruolo, il Legislatore, in alcuni casi, ha previsto che talune attività vengano eseguite solo sotto la diretta sorveglianza del preposto come, ad esempio, in materia di ponteggi.

Con l'interpello n. 3 del 23 maggio 2024, la Commissione per gli interpelli ha invece risposto ad un quesito sull'utilizzo della realtà virtuale come metodo di apprendimento e di verifica finale dei percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di SSL.

Nel dettaglio, l'Università degli Studi di Siena ha avanzato istanza di interpel-

---

131 Dopo aver richiamato quanto previsto negli artt. 2, 18, 19, 26 e 55 del d.lgs. n. 81/2008

lo per conoscere il parere della Commissione in merito al seguente quesito: *“Si chiede la possibilità di utilizzare la realtà virtuale come metodo di apprendimento e dell’efficacia dei percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ex art. 37 del decreto legislativo del 9 aprile 2008 n. 81 anche a fronte di quanto previsto dal decreto legge 146/2021 ‘Decreto Fiscale’ che ha modificato lo stesso articolo relativamente alla verifica finale di apprendimento dei percorsi formativi e la verifica di efficacia della formazione durante l’attività lavorativa. Tale richiesta potrebbe anche rispondere alle nuove indicazioni dell’art. 20 del decreto-legge del 30 aprile 2022 n. 36, in cui i dispositivi di visione immersiva e realtà aumentata vengono indicati come possibili strumenti per il contrasto del fenomeno infortunistico nell’esecuzione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per il miglioramento degli standard di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”*.

In risposta al quesito posto la Commissione ha ritenuto che - nelle more dell’adozione del nuovo Accordo Stato Regioni ai sensi dell’articolo 37, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008<sup>132</sup> - le modalità di erogazione della formazione e le metodologie di insegnamento/apprendimento debbano essere ricondotte nell’ambito degli Accordi in materia di SSL vigenti al momento in cui è stata fornita la risposta al quesito posto.

In particolare, la Commissione ha rinviato a quanto previsto dall’Accordo del 21 dicembre 2011, Allegato A, punto 3 rubricato “Metodologia di insegnamento/apprendimento”, il quale dispone che: la metodologia di insegnamento/apprendimento privilegia un approccio interattivo che comporta la centralità del lavoratore nel percorso di apprendimento. A tali fini è opportuno:

- a) garantire un equilibrio tra lezioni frontali, esercitazioni teoriche e pratiche e relative discussioni, nonché lavori di gruppo, nel rispetto del monte ore complessivo prefissato per ogni modulo;
- b) favorire metodologie di apprendimento interattive ovvero basate sul problem solving, applicate a simulazioni e situazioni di contesto su problematiche specifiche, con particolare attenzione ai processi di valutazione e comunicazione legati alla prevenzione;
- c) prevedere dimostrazioni, simulazioni in contesto lavorativo e prove pratiche;
- d) favorire, ove possibile, metodologie di apprendimento innovative, anche in modalità e-learning e con ricorso a linguaggi multimediali, che garantiscano l’impiego di strumenti informatici quali canali di divulgazione dei contenuti formativi, anche ai fini di una migliore conciliazione tra esigenze professionali e esigenze di vita personale dei discenti e dei docenti”, preve-

---

132 Come modificato dal c.d. decreto Fiscale.

dendo, tra l'altro, nel capoverso successivo, l'utilizzo della modalità di apprendimento e-learning come disciplinata dall'Allegato I del medesimo Accordo, rubricato "La formazione via e-learning sulla sicurezza e salute sul lavoro.

## **8. Le disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo, e i chiarimenti dell'Inail e dell'INL**

Le disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo, sono state riordinate e riformate dal d.lgs. 28 febbraio 2021 n. 36, successivamente modificato e integrato da due decreti correttivi<sup>133</sup>.

A seguito di tale riforma, dal 1° luglio 2023<sup>134</sup>, opera la copertura assicurativa presso l'Inail per alcune categorie di lavoratori sportivi.

A riguardo, con la circolare n. 46 del 27 ottobre 2023, l'Inail ha fornito istruzioni operative, chiarendo in primis che sono tutelati dall'assicurazione obbligatoria Inail contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, le seguenti categorie di lavoratori sportivi:

- i lavoratori subordinati sportivi indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico;
- i giovani atleti assunti con contratto di apprendistato;
- i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale resi in favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche, delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline Sportive Associate e degli Enti di Promozione Sportiva, anche paralimpici, riconosciuti dal CONI o dal CIP;
- i prestatori di lavoro occasionale, di cui possono avvalersi, ricorrendone i presupposti e "secondo la normativa vigente", le Associazioni e Società sportive dilettantistiche, le Federazioni Sportive Nazionali, le Discipline Sportive Associate, le associazioni benemerite e gli Enti di Promozione Sportiva, anche paralimpici, il CONI, il CIP e la società Sport e salute S.P.A.

Elencati altresì nella circolare in commento le categorie di lavoratori sportivi che invece non sono tutelati dall'assicurazione Inail.

L'Inail, nella stessa circolare, ha anche evidenziato come la riforma, in sintesi, abbia disciplinato con norme speciali il lavoro sportivo, abbia definito cosa debba intendersi per "lavoratore sportivo" e abbia regolamentato le forme contrattuali che il lavoro sportivo può assumere. Per tutto quanto non diversamente disciplinato dal d.lgs. n. 36/2021, ai rapporti di lavoro sportivo si applicano, in quanto

133 Il riferimento è al d.lgs. n. 163/2022 e all'art. 1 del d.lgs. n. 120/2023.

134 La riforma è entrata originariamente in vigore il 2 aprile 2021, ma è divenuta applicabile a decorrere dal 1° luglio 2023, per effetto delle modifiche apportate dai citati decreti.

compatibili, le norme di legge sui rapporti di lavoro nell'impresa, incluse quelle di carattere previdenziale e tributario.

In tale contesto si inseriscono le disposizioni (di cui all'art. 34, commi 1 e 2 e all'art. 37, comma 2, del medesimo decreto) che stabiliscono rispettivamente l'assicurazione obbligatoria Inail dei lavoratori subordinati sportivi - in continuità con la previgente normativa (articolo 6 del d.lgs. 3 febbraio 2000 n. 38) - e dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo- gestionale, in precedenza non tutelati dall'assicurazione pubblica.

La circolare riassume anche le disposizioni in materia di lavoro sportivo connesse ai profili assicurativi di competenza dell'Istituto.

Anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con la circolare n. 2 del 25 ottobre 2023, ha fornito indicazioni operative in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo.

Precisamente, la stessa circolare evidenzia come a far data dal 1° luglio 2023 siano entrate in vigore la quasi totalità delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 36/2021, che al Titolo V ha introdotto importanti novità su alcune delle quali l'INL ha ritenuto necessario fornire delle indicazioni al personale ispettivo.

Gli aspetti su cui si è soffermato l'Ispettorato nella circolare n. 2/2023 sono: definizione di lavoratori sportivi; lavoro subordinato sportivo; rapporto di lavoro sportivo nei settori professionistici; rapporto di lavoro sportivo nell'area del dilettantismo; prestazioni sportive dei volontari; lavoro sportivo e apprendistato; rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale e trattamento pensionistico e tributario.

Con specifico riferimento alla sicurezza dei lavoratori sportivi e dei minori, la circolare in commento ha richiamato l'art. 33 del d.lgs. n. 36/2021 secondo il quale, per tutto quanto non regolato dallo stesso decreto, ai lavoratori sportivi si applicano le vigenti disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, *“in quanto compatibili con le modalità della prestazione sportiva”*.

L'attività dei lavoratori sportivi è svolta sotto controlli medici, secondo disposizioni stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica da esso delegata in materia di sport. L'idoneità alla mansione, ove non riferita all'esercizio dell'attività sportiva, è rilasciata dal medico competente il quale utilizza la certificazione rilasciata dal medico sportivo.

Precisato anche che ai lavoratori sportivi che ricevono compensi annualmente non superiori ai 5.000 euro si applicano le disposizioni dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, che prevede la facoltà di beneficiare della sorveglianza sanitaria e di partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte.

Inoltre, in mancanza di disposizioni speciali di legge, ai lavoratori sportivi si applica la vigente disciplina, anche previdenziale, a tutela della malattia, dell'in-

fortunio, della gravidanza, della maternità e della genitorialità, contro la disoccupazione involontaria, secondo la natura giuridica del rapporto di lavoro. Pertanto, ai lavoratori subordinati sportivi iscritti al Fondo pensioni lavoratori sportivi, a prescindere dalla qualifica professionale, si applicano le medesime tutele in materia di assicurazione economica di malattia e di assicurazione economica di maternità previste dalla normativa vigente in favore dei lavoratori aventi diritto alle rispettive indennità economiche iscritti all'assicurazione generale obbligatoria (la misura dei contributi dovuti per il finanziamento dell'indennità economica di malattia e per il finanziamento dell'indennità economica di maternità è pari a quella fissata rispettivamente per il settore dello spettacolo dalla tabella G della legge n. 41/1986 e dall'art. 79 del d.gs. n. 151/2001).

Ai lavoratori subordinati sportivi si applicano inoltre:

- le tutele relative agli assegni per il nucleo familiare (d.P.R. n. 797/1955 e d.l. n. 69/1988 convertito dalla legge n. 153/1988) con applicazione, a carico dei datori di lavoro, delle medesime aliquote contributive previste per i lavoratori iscritti al fondo pensioni lavoratori dipendenti;
- le tutele previste dalla NASPI, in relazione alla quale la misura dei contributi dovuti dai datori di lavoro è quella prevista dall'art. 2, commi 25 e 26, della L. n. 92/2012. I medesimi datori di lavoro non sono tenuti invece al versamento dei contributi contributo addizionale e c.d. ticket di licenziamento (di cui all'art. 2, commi 28 e 31, della legge n. 92/2021).

Per quanto riguarda invece l'impiego di minori in attività sportive l'INL ha precisato che restano ferme le disposizioni contenute nella legge n. 977/1967 e si prevede al riguardo l'emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica da esso delegata in materia di sport per l'introduzione di ulteriori disposizioni a tutela della salute e della sicurezza dei minori "inclusi appositi adempimenti e obblighi, anche informativi, da parte delle società e associazioni sportive, tra cui la designazione di un responsabile della protezione dei minori, allo scopo, tra l'altro, della lotta ad ogni tipo di abuso e di violenza su di essi e della protezione dell'integrità fisica e morale dei giovani sportivi".

Ai minori che praticano attività sportiva si applica altresì quanto previsto dal d.lgs. n. 39/2014<sup>135</sup>, che, come noto, ha previsto l'obbligo di richiesta del certificato penale del casellario giudiziale da parte soggetto che intenda "impiegare al lavoro una persona per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti e regolari con minori".

---

135 Recante attuazione della direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile.

Un apposito paragrafo della circolare n. 2/2023 è stato dedicato anche all'assicurazione contro gli infortuni, nel quale è stato evidenziato che l'art. 34 del d.lgs. n. 36/2021 stabilisce che i lavoratori subordinati sportivi, sono sottoposti al relativo obbligo assicurativo, anche qualora vigano previsioni, contrattuali o di legge, di tutela con polizze privatistiche. È inoltre demandata ad un apposito decreto del Ministro del Lavoro l'individuazione delle retribuzioni e dei relativi riferimenti tariffari ai fini della determinazione del premio assicurativo. Dalla data di decorrenza dell'obbligo assicurativo le retribuzioni stabilite ai fini della determinazione del premio valgono anche ai fini della liquidazione della indennità giornaliera di inabilità temporanea assoluta.

La circolare chiarisce altresì che ai lavoratori sportivi titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa si applica esclusivamente la tutela assicurativa obbligatoria prevista dall'art. 51 della legge n. 289/2002 e nei relativi provvedimenti attuativi.

Per gli sportivi dilettanti tesserati in qualità di atleti, dirigenti e tecnici alle Federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva, che svolgono attività sportiva come volontari, rimane ferma la tutela assicurativa obbligatoria prevista nel medesimo art. 51 e nei relativi provvedimenti attuativi, oltre a quanto previsto<sup>136</sup> in materia di responsabilità civile verso i terzi.

---

136 Dall'art. 29, comma 4, del d.lgs. n. 36/2021.

# IL “PACCHETTO SICUREZZA SUL LAVORO” PREVISTO DAL C.D. DECRETO PNRR 2024

SOMMARIO: 1 – Premessa. 2 - La patente a crediti. 3 - Le altre misure di prevenzione e di contrasto del lavoro irregolare. 3.1 - Le novità in materia di appalti e somministrazione di manodopera.

## 1. Premessa

La risposta del Governo alla continua emergenza infortunistica si è concretizzata anche in alcune disposizioni contenute nel c.d. decreto PNRR 2024<sup>137</sup>, recante “*Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”.

Il provvedimento - in vigore dal 2 marzo 2024 – ha infatti introdotto novità anche in materia prevenzionistica (c.d. pacchetto sicurezza sul lavoro), apportando, tra l’altro, diverse modifiche al Testo Unico di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008).

Specifica attenzione è stata riservata al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi attraverso la riscrittura dell’art. 27 del TU (ora rubricato *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti*<sup>138</sup>), dettagliando le modalità di introduzione della cosiddetta “patente a crediti” per le imprese e i lavoratori autonomi che operano nell’ambito dei cantieri temporanei o mobili<sup>139</sup>. Il Regolamento relativo all’individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente a crediti è stato invece riportato nel decreto del Ministero del Lavoro del 18 settembre 2024 n. 132.

137 Decreto legge n. 19 del 2 marzo 2024 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024 n. 56.

138 In luogo della precedente Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

139 Come definiti dall’articolo 89, comma 1, lettera a) dello stesso TU.

I diversi profili applicativi concernenti il rilascio e la gestione della patente sono stati oggetto della circolare dell'INL del 23 settembre 2024 n. 4.

È opportuno dare evidenza che, tra le principali novità in materia di lavoro contenute nel decreto PNRR 2024 - e, in particolare, nell'ambito delle misure di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, di rafforzamento dell'attività di accertamento e di contrasto delle violazioni in ambito contributivo e della sicurezza sul lavoro - vi sono anche quelle in materia di appalti e somministrazione di manodopera.

Inoltre, con l'obiettivo di rafforzare il sistema di salvaguardia delle imprese che operano correttamente nel mercato, il decreto PNRR 2024 ha disposto<sup>140</sup> la creazione di una "Lista di conformità INL" che premia i datori di lavoro che dimostrino comportamenti virtuosi nella gestione dei rapporti di lavoro.

Apportati anche dei correttivi alla disciplina sanzionatoria in materia di impiego di lavoratori stagionali.

Infine, il d.l. n. 19/2024 reca disposizioni<sup>141</sup> volte a potenziare le assunzioni del personale ispettivo, amministrativo e tecnico, dell'INL e del contingente dell'Arma dei Carabinieri, al fine di rafforzare le attività di vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Tutte le novità normative in materia di lavoro introdotte dal decreto PNRR del 2024, prima della conversione in legge, sono state passate in rassegna dall'INL con la nota del 13 marzo 2024 n. 521.

## 2. La patente a crediti

Con specifico riferimento al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi il c.d. decreto PNRR 2024<sup>142</sup> ha riscritto l'art. 27 del TU (ora rubricato *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti*), dettagliando le modalità di introduzione della cosiddetta "patente a crediti" per le imprese e i lavoratori autonomi che operano nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili<sup>143</sup>.

Con il decreto del Ministero del Lavoro del 18 settembre 2024 n. 132 - recante il *Regolamento relativo all'individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente per le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili* - sono stati declinati: le modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente a crediti; i contenuti informativi della patente medesima; i presupposti e il procedimento per l'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente; i criteri

---

140 Art. 29, commi 7, 8 e 9.

141 All'art. 31.

142 Decreto legge n. 19 del 2 marzo 2024 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024 n. 56.

143 Come definiti dall'articolo 89, comma 1, lettera a) dello stesso TU.

di attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale; la sospensione dell'incremento dei crediti nonché le modalità di recupero dei crediti decurtati.

Le previsioni del novellato art. 27 d.lgs. n. 81/2008 ad opera del c.d. decreto PNRR 2024 - così come quelle del decreto ministeriale n. 132/2024 - sono state oggetto di importanti chiarimenti e indicazioni operative forniti dall'INL nella circolare del 23 settembre 2024 n. 4.

Entrando nel merito delle previsioni del nuovo art. 27 d.lgs. n. 81/2008, a decorrere dal 1° ottobre 2024, sono tenute al possesso della patente a crediti le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili. Tale obbligo non vale per coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale.

Mentre per le imprese e i lavoratori autonomi stabiliti in uno Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia o in uno Stato non appartenente all'Unione europea sarà sufficiente il possesso di un documento equivalente rilasciato dalla competente autorità del Paese d'origine e, nel caso di Stato non appartenente all'Unione europea, riconosciuto secondo la legge italiana<sup>144</sup>.

La novellata disposizione<sup>145</sup> ha previsto altresì che non sono tenute al possesso della patente le imprese in possesso dell'attestato di qualificazione SOA, in classifica pari o superiore alla III, di cui all'articolo 100, comma 4, del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023).

Le modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente, nonché i suoi contenuti informativi, sono stati dettagliati dal decreto ministeriale del 18 settembre 2024 n. 132.

La patente è rilasciata, in formato digitale, dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) subordinatamente al possesso dei seguenti requisiti:

- a) iscrizione alla camera di commercio industria, artigianato e agricoltura;
- b) adempimento, da parte del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori autonomi e dei prestatori di lavoro, degli obblighi formativi previsti dal d.lgs. n. 81/2008;
- c) possesso del documento unico di regolarità contributiva in corso di validità;
- d) possesso del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), nei casi previsti dalla normativa vigente;
- e) possesso della certificazione di regolarità fiscale (di cui all'articolo 17-bis, commi 5 e 6, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241) nei casi previsti dalla normativa vigente;
- f) avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP), nei casi previsti dalla normativa vigente.

---

144 Esenzioni inserite in sede di conversione del provvedimento.

145 Al comma 15.

Il possesso di tali requisiti è autocertificato.

In caso di dichiarazione non veritiera sulla sussistenza di uno o più dei su elencati requisiti, accertata in sede di controllo successivo al rilascio, la patente è revocata. Tuttavia, decorsi dodici mesi dalla revoca, l'impresa o il lavoratore autonomo può richiedere il rilascio di una nuova patente<sup>146</sup>. Importanti chiarimenti in merito alla revoca della patente a crediti sono stati forniti dall'INL nella menzionata circolare n. 4/2024.

È opportuno evidenziare che il Legislatore ha consentito, nelle more del rilascio della patente, lo svolgimento delle attività nei cantieri temporanei e mobili, salva diversa comunicazione notificata dall'INL.

La patente a crediti è dotata di un punteggio iniziale di 30 crediti e consente di operare nei cantieri temporanei o mobili con una dotazione pari o superiore a 15 crediti.

I criteri di attribuzione dei crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale e le modalità di recupero dei crediti decurtati sono stati individuati dal decreto del Ministro del Lavoro n. 132/2024.

Il punteggio della patente subisce le decurtazioni correlate alle risultanze dei provvedimenti definitivi emanati nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti e preposti delle imprese o dei lavoratori autonomi, nei casi e nelle misure indicati nell'allegato I-bis del d.lgs. n. 81/2008. Fermo restando che, ove nell'ambito del medesimo accertamento ispettivo siano contestate più violazioni tra quelle indicate nello stesso allegato I-bis, i crediti sono decurtati in misura non eccedente il doppio di quella prevista per la violazione più grave<sup>147</sup>.

Ove poi nei cantieri si verificano infortuni da cui derivi la morte del lavoratore o un'inabilità permanente, assoluta o parziale, è stato previsto che l'INL possa sospendere, in via cautelare, la patente fino a dodici mesi, potendosi ricorrere contro tale provvedimento ex art. 14, comma 14, del d.lgs. n. 81/2008. A tal riguardo il decreto ministeriale n. 13272024 riporta importanti precisazioni.

Da un punto di vista procedimentale, i provvedimenti definitivi devono essere comunicati, entro trenta giorni, anche con modalità informatiche, dall'amministrazione che li ha emanati all'INL ai fini della decurtazione dei crediti.

Previsione cruciale è quella (comma 10) secondo la quale una dotazione inferiore a quindici crediti della patente non consente alle imprese e ai lavoratori autonomi di operare nei cantieri temporanei o mobili, fatto salvo il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso di esecuzione, quando i lavori eseguiti sono superiori al 30% del valore del contratto, salva l'adozione

---

146 Art. 27, comma 4.

147 Art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008

dei provvedimenti di sospensione dell'attività d'impresa (di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 81/2008).

Pertanto, l'attività in cantieri temporanei o mobili da parte di una impresa o un lavoratore autonomo privi della patente, o in possesso di una patente recante un punteggio inferiore a quindici crediti, comporta il pagamento di una sanzione amministrativa pari al 10 per cento del valore dei lavori e, comunque, non inferiore a euro 6.000, non soggetta alla procedura di diffida<sup>148</sup> nonché l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici, di cui al Codice dei contratti pubblici, per un periodo di sei mesi. Gli introiti derivanti dalle sanzioni sono destinati al bilancio dell'INL e concorrono al finanziamento delle risorse necessarie all'implementazione dei sistemi informatici necessari al rilascio e all'aggiornamento della patente.

Il novellato art. 27 del TU stabilisce<sup>149</sup> inoltre che tutte le informazioni relative alla patente debbano confluire in un'apposita sezione del Portale nazionale del lavoro sommerso<sup>150</sup>, unitamente a ogni utile informazione contenuta nel Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP)<sup>151</sup>.

L'INL dovrà avviare il monitoraggio sulla funzionalità del sistema della patente a crediti entro dodici mesi dal 1° ottobre 2024 e trasmettere al Ministero del Lavoro i dati raccolti per l'eventuale aggiornamento dei decreti ministeriali previsti dal nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008<sup>152</sup>.

Infine, si evidenzia che è stata prevista la possibilità che le analizzate disposizioni del nuovo sistema della patente a crediti siano estese ad altri ambiti di attività individuati con decreto del Ministro del Lavoro, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

Passando invece all'analisi delle disposizioni del decreto ministeriale n. 132/2024 è stato previsto che la domanda per il conseguimento della patente in formato digitale deve essere presentata attraverso il portale dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), l'accesso al quale avviene attraverso modalità informatiche che assicurino l'identità del soggetto che lo effettua. A riguardo, nella citata circolare n. 4/2024, l'INL ha precisato che si accede al portale dell'Ispettorato attraverso SPID personale o CIE.

Possono presentare la domanda di rilascio della patente a crediti il legale rappresentante dell'impresa e il lavoratore autonomo, anche per il tramite un soggetto munito di apposita delega in forma scritta (ivi inclusi i soggetti di cui all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12 quali consulenti del lavoro, commercialisti, avvocati e CAF).

All'esito della presentazione della domanda sul portale è rilasciata e resa di-

---

148 Di cui all'articolo 301-bis del TU.

149 Al comma 12.

150 Di cui all'articolo 10, comma 1, del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124.

151 Di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 81/2008.

152 Art. 27, comma 13, del d.lgs. n. 81/2008

sponibile la patente in formato digitale anzi, come precisato dall'INL nella circolare n. 4/2024, all'esito della richiesta il portale genererà un codice univoco associato alla patente che sarà rilasciata in formato digitale.

Tra la domanda e il rilascio della patente è possibile lavorare. Difatti il provvedimento<sup>153</sup> ricorda che nelle more del rilascio della patente è comunque consentito lo svolgimento delle attività, salva diversa comunicazione notificata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Il decreto in esame ha altresì previsto che per ciascuna patente il portale debba rendere disponibili le seguenti informazioni:

- a) dati identificativi della persona giuridica, dell'imprenditore individuale o del lavoratore autonomo titolare della patente;
- b) dati anagrafici del soggetto richiedente la patente;
- c) data di rilascio e numero della patente;
- d) punteggio attribuito al momento del rilascio;
- e) punteggio aggiornato alla data di interrogazione del portale;
- f) esiti di eventuali provvedimenti di sospensione (di cui all'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008);
- g) esiti di eventuali provvedimenti definitivi, di natura amministrativa o giurisdizionale, ai quali consegue la decurtazione dei crediti (ai sensi dell'art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008).

Riguardo invece ai criteri di attribuzione dei crediti è stato stabilito che la patente è dotata di un punteggio iniziale di 30 crediti che possono essere incrementati fino alla soglia massima di 100 crediti secondo i criteri indicati dall'art. 5 dello stesso decreto n. 132/2024.

Il provvedimento ha disciplinato anche le modalità di recupero dei crediti decurtati, prevedendo che qualora la patente non sia più dotata di un punteggio pari o superiore a quindici crediti, il recupero dei crediti (fino a massimo 15 crediti) è subordinato alla valutazione di una Commissione territoriale composta dai rappresentanti dell'INL e dell'Inail, tenuto conto:

- dell'adempimento dell'obbligo formativo in relazione ai corsi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, da parte dei soggetti responsabili di almeno una delle violazioni (di cui all'allegato I-bis del d.lgs. n. 81/2008) che hanno determinato la decurtazione, nonché dei lavoratori occupati presso il cantiere o i cantieri ove si è verificata la predetta violazione;
- della eventuale realizzazione di uno o più investimenti in materia di salu-

---

153 All'art. 1, comma 7.

te e sicurezza sul lavoro.

Alle sedute della Commissione sono invitati a partecipare i rappresentanti delle ASL e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale.

Infine, il decreto ministeriale n. 132/2024 ha dettagliato i presupposti e il procedimento per l'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente.

### **3. Le altre misure di prevenzione e di contrasto del lavoro irregolare**

Come anticipato, il decreto PNRR 2024<sup>154</sup> ha apportato ulteriori modifiche al Testo Unico di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008) collegate alla riscrittura dell'art. 27 dello stesso.

Il riferimento è all'articolo 90, riportante gli obblighi del committente o del responsabile dei lavori per i lavori nei cantieri temporanei o mobili, e all'articolo 157 concernente le sanzioni per i committenti e i responsabili dei lavori. Stabilito altresì l'inserimento nel d.lgs. n. 81/2008 (dopo l'allegato I) dell'allegato I-bis (di cui all'allegato 2-bis annesso al decreto PNRR 2024).

Nello specifico, all'articolo 90, comma 9, del TU è stato inserito l'ulteriore obbligo in capo al committente o al responsabile dei lavori - anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo - di verificare il possesso della patente a crediti o del documento equivalente (di cui all'articolo 27 del TU) nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto. Per le imprese che non sono tenute al possesso della patente a crediti<sup>155</sup> l'obbligo sarà di verificare il possesso dell'attestato di qualificazione SOA.

Inoltre, adesso<sup>156</sup> il committente o il responsabile dei lavori devono trasmettere all'amministrazione concedente - prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività - anche la dichiarazione attestante l'avvenuta verifica del possesso della patente a crediti o, per le imprese che non sono tenute al possesso della stessa, dell'attestato di qualificazione SOA.

Parallelamente è stato modificato l'art. 157 del TU riportante le sanzioni per i committenti e i responsabili dei lavori, prevedendo che, in caso di violazione dei nuovi obblighi, gli sia erogata la sanzione amministrativa pecuniaria da 711,92 a 2.562,91 euro.

Oltre alle analizzate modifiche al TU di salute e sicurezza sul lavoro, il c.d. decreto PNRR 2024 ha introdotto altre novità con funzione di contrasto degli

154 All'art. 29, comma 19, lettera b).

155 Ai sensi del comma 15 del medesimo articolo 27.

156 A seguito della modifica anche della lettera c, comma 9, dell'art. 90.

infortuni nei luoghi di lavoro.

In particolare è stato previsto<sup>157</sup> che l'assenza di violazioni in materia di tutela delle condizioni di lavoro nonché di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, individuate con un decreto del Ministero del Lavoro di prossima adozione, diventi requisito per accedere ai benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale.

Prima di tale novella l'accesso ai benefici normativi e contributivi era subordinato al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva (DURC) e al rispetto degli altri obblighi di legge e degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Dunque, a ciò adesso si aggiunge anche l'assenza di violazioni in materia prevenzionistica che dovranno essere individuate con un decreto ministeriale.

Ulteriore novità consiste nel non perdere i menzionati benefici in caso di successiva regolarizzazione degli obblighi contributivi ed assicurativi (secondo quanto previsto dalla normativa vigente), nonché delle violazioni accertate in materia di tutela delle condizioni di lavoro e di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, entro i termini indicati dagli stessi organi di vigilanza sulla base delle specifiche disposizioni di legge. Quindi con la regolarizzazione si ottempera alla disposizione adottata dagli organi di vigilanza, si estingue il procedimento ispettivo in ordine alla violazione accertata e, conseguentemente, non si perdono i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale.

Invece, in relazione alle violazioni amministrative che non possono essere oggetto di regolarizzazione, il recupero dei benefici erogati non può essere superiore al doppio dell'importo sanzionatorio oggetto di verbalizzazione.

Inoltre, con l'obiettivo di rafforzare il sistema di salvaguardia delle imprese che operano correttamente nel mercato, il decreto PNRR ha disposto<sup>158</sup> la creazione di una "Lista di conformità INL" che premia i datori di lavoro che dimostrino comportamenti virtuosi nella gestione dei rapporti di lavoro.

Nel dettaglio, il provvedimento ha stabilito che, all'esito di accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in caso non emergano violazioni o irregolarità, l'INL rilasci un attestato e iscriva, previo assenso, il datore di lavoro in un apposito elenco informatico consultabile pubblicamente (tramite il sito internet istituzionale del medesimo Ispettorato) e denominato «Lista di conformità INL».

L'aspetto più rilevante è che i datori di lavoro, cui è stato rilasciato il citato

---

157 All'art. 29, comma 1.

158 All'art. 29, commi 7, 8 e 9.

attestato non sono sottoposti, per un periodo di dodici mesi dalla data di iscrizione nella Lista di conformità INL, ad ulteriori verifiche da parte dell'INL nelle materie oggetto degli accertamenti, fatte salve:

- le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- le eventuali richieste di intervento;
- le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica.

Precisato altresì che, in caso di violazioni o irregolarità accertate attraverso elementi di prova successivamente acquisiti dagli organi di vigilanza, l'INL deve provvedere alla cancellazione del datore di lavoro dalla Lista di conformità INL.

Il d.l. n. 19/2024 reca anche disposizioni<sup>159</sup> volte a potenziare le assunzioni del personale ispettivo, amministrativo e tecnico, dell'INL e del contingente dell'Arma dei Carabinieri, al fine di rafforzare le attività di vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Nel particolare, è stato stabilito che:

- le autorizzazioni alle assunzioni non utilizzate dall'INL siano prorogate sino al 31 dicembre 2025;
- l'INL, per gli anni 2024, 2025 e 2026, può assumere a tempo indeterminato, senza previo esperimento delle previste procedure di mobilità, 250 unità di personale altamente professionalizzato, nell'area vigilanza tecnica (ingegneri, architetti, biologi, etc.), mediante procedure concorsuali su base regionale;
- il contingente di personale appartenente all'Arma dei Carabinieri per la tutela del lavoro, a decorrere dal 1° settembre 2024, sia incrementato di 50 unità in soprannumero rispetto all'organico attuale;
- che sia versata una parte degli introiti derivanti dai provvedimenti sanzionatori irrogati in sede di vigilanza in un apposito capitolo del bilancio del Ministero del Lavoro. Tale risorsa sarà destinata a misure finalizzate ad una più efficiente utilizzazione del personale ispettivo sull'intero territorio nazionale, ad una maggiore efficacia della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché alla realizzazione di iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare.

Inoltre, è stato previsto<sup>160</sup> che - al fine di garantire un adeguato presidio del territorio attraverso il potenziamento del coordinamento e dello svolgimento su tutto il territorio nazionale dell'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e di contrasto al lavoro sommerso e irregolare - determinate somme che già sono destinate al bilancio dell'Ispettorato in forza di disposizioni vigenti possono essere altresì utilizzate per finanziare, nel limite di 20 milioni di euro, l'efficientamento dell'INL, attraverso misure da individuare con un decreto

---

159 All'art. 31.

160 All'art. 31, comma 10.

ministeriale.

Apportate alcune modifiche al sistema di incentivazione del personale ispettivo (c.d. fondo “Poletti”) eliminando il precedente limite complessivo di 13 milioni di euro da destinare alle misure incentivanti ed introducendo un limite individuale del 20% del trattamento economico individuale complessivo lordo annuo.

Ripristinati anche i ruoli ispettivi di INPS e INAIL, consentendogli altresì di poter assumere nuovo personale da adibire alla attività di vigilanza, lasciando tuttavia inalterati ruolo e competenze dell’INL ai fini della programmazione e coordinamento di tutta l’attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

Nell’ambito delle misure di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, con specifico riferimento al lavoro irregolare domestico, è stato introdotto<sup>161</sup> un esonero dal versamento del 100% dei contributi previdenziali e assicurativi fino al 31 dicembre 2025. Precisamente, in caso di assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato di contratti di lavoro domestico con mansioni di assistente a soggetti anziani (con una età anagrafica di almeno ottanta anni, già titolari dell’indennità di accompagnamento) è stato riconosciuto, per un periodo massimo di ventiquattro mesi, un esonero dal versamento del 100% dei complessivi contributi previdenziali e assicurativi a carico del datore di lavoro domestico (che possieda un ISEE in corso di validità, non superiore a euro 6.000) nel limite massimo di importo di 3.000 euro su base annua, riparametrato e applicato su base trimestrale, ferma restando l’aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.

Infine, sempre in riferimento al lavoro sommerso e irregolare, il provvedimento reca<sup>162</sup> disposizioni in ambito contributivo, dal 1° settembre 2024, al fine di dare attuazione ad una delle missioni del PNRR<sup>163</sup> relativa alla introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare, rendendo maggiormente vantaggioso operare nell’economia regolare.

In particolare il decreto ha modificato l’apparato sanzionatorio in materia contributiva previsto dalla legge n. 388/2000, promuovendo l’adempimento spontaneo del contribuente.

Così è stata sancita la riduzione delle sanzioni civili nel caso di pagamento spontaneo, eseguito entro un certo termine, e la possibilità di accedere al c.d. “ravvedimento operoso” nel caso in cui la denuncia della situazione debitoria sia eseguita spontaneamente da parte del datore di lavoro, prima della contestazione

---

161 All’art. 29, commi da 15 a 18.

162 All’art. 30.

163 Alla linea II della Missione 5, Componente 1, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

o della richiesta da parte dell'ente impositore.

### 3.1. Le novità in materia di appalti e somministrazione di manodopera

È opportuno dare evidenza che, tra le principali novità in materia di lavoro contenute nel decreto PNRR 2024 vi sono anche quelle in materia di appalti e somministrazione di manodopera.

A tal riguardo, in primis, il provvedimento<sup>164</sup> ha stabilito che al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi, e nell'eventuale subappalto, debba essere corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto.

In secondo luogo<sup>165</sup> è stato esteso il regime delle responsabilità solidale nell'obbligazione retributiva e contributiva tra committente e appaltatore anche nelle ipotesi dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione illecita di prestatori di lavoro<sup>166</sup> nonché ai casi di appalto e di distacco<sup>167</sup>.

Precisamente il Legislatore, al fine di responsabilizzare tutti i soggetti coinvolti nell'appalto, in caso di violazione delle norme in materia di lavoro, ha esteso la responsabilità solidale tra il committente imprenditore o datore di lavoro e l'appaltatore o il subappaltatore nei confronti dei lavoratori, anche alla figura dell'appaltatore fittizio, che è colui che ricorre alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti non autorizzati, integrando così la fattispecie della somministrazione illecita di lavoro. Come evidenziato anche dal Ministero del Lavoro nel comunicato del 5 marzo 2024, l'appaltatore fittizio, fino ad oggi, non era ritenuto responsabile delle violazioni in materia di lavoro non essendo il reale fruitore delle prestazioni lavorative. Pertanto, anche tale soggetto, a seguito dell'introduzione delle nuove disposizioni, sarà tenuto a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione dell'appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili, di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento.

È stato altresì previsto l'inasprimento delle sanzioni in materia di contrasto al lavoro sommerso in edilizia e in agricoltura, anche in coerenza con gli obiettivi del PNRR.

Nello specifico, gli importi delle sanzioni in materia di lavoro e legislazione

---

164 All'art. 29, comma 2, lettera a).

165 All'art. 29, comma 2, lettera b).

166 Cioè nei casi di cui all'articolo 18, comma 2, d.lgs. n. 276/2003.

167 Di cui all'articolo 18, comma 5-bis, d.lgs. n. 276/2003

sociale sono stati aumentati<sup>168</sup> nella misura del 30% in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato. Sono state invece maggiorate del 20% le sanzioni relative alle violazioni delle disposizioni in materia di somministrazione<sup>169</sup>, di distacco dei lavoratori<sup>170</sup>, e di orario di lavoro<sup>171</sup>.

Tra le disposizioni di natura repressiva, sono state anche introdotte (art. 29 comma 4<sup>172</sup>) sanzioni penali – in luogo delle sanzioni amministrative, frutto di una precedente depenalizzazione<sup>173</sup> – per le ipotesi di somministrazione fraudolenta di lavoratori. Con il decreto PNRR 2024 il Legislatore ha quindi reintrodotto il reato di somministrazione illecita di manodopera, che punisce il somministratore e l'utilizzatore con la pena dell'arresto fino a un mese o l'ammenda di euro 60 per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di lavoro. Inoltre, il nuovo apparato sanzionatorio in tema di esternalizzazioni illecite e fraudolente prevede delle circostanze aggravanti e dei limiti entro i quali determinare le sanzioni.

Apportati<sup>174</sup> dei correttivi anche alla disciplina sanzionatoria in materia di impiego di lavoratori stagionali. In particolare, è stato stabilito che in caso di superamento del limite di 45 giornate annue delle prestazioni agricole di lavoro subordinato occasionale a tempo determinato i rapporti di lavoro si trasformino a tempo indeterminato.

La nuova disciplina sul regime sanzionatorio in materia di somministrazione, appalto e distacco illeciti è stata oggetto di chiarimenti e indicazioni operative da parte dell'INL con le note n. 1091 del 18 giugno 2024 e n. 1133 del 24 giugno 2024.

Precisamente, con la nota n. 1091/2024 l'INL ha fornito alcune indicazioni operative relative al regime sanzionatorio in materia di esercizio non autorizzato della somministrazione, appalto e distacco illeciti, soffermandosi sulla corretta determinazione dell'importo delle ammende da applicare in fase di contestazione delle violazioni.

Ulteriori tematiche che l'Ispettorato ha approfondito nella nota in esame sono quelle della recidiva, in ragione di una parziale sovrapposizione di diverse disposizioni normative, e delle aggravanti per sfruttamento dei minori.

Invece, con la nota n. 1133/2024 l'Ispettorato ha fornito chiarimenti in merito al regime intertemporale relativo alle nuove sanzioni per l'esercizio non autoriz-

---

168 All'art. 29 comma 3.

169 Di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 276/2003.

170 All'art. 12 del d.lgs. n. 136/2016.

171 All'articolo 18-bis, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 66/2003.

172 Che modifica l'articolo 18, del d.lgs. n. 276/2003.

173 Ad opera del d.lgs. n. 8/2016.

174 Con il comma 6 dell'art. 29 che ha modificato l'art. 1, comma 354, della legge n. 197/2022.

zato della somministrazione, appalto e distacco illeciti. Nel dettaglio, l'INL ha evidenziato che le nuove sanzioni penali trovano applicazione in relazione alle condotte poste in essere a decorrere dalla entrata in vigore del decreto PNRR 2024 e cioè dal 2 marzo 2024. Per le condotte iniziate ed esaurite prima di tale data continua ad applicarsi il precedente regime sanzionatorio di natura amministrativa (depenalizzato ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 8/2016), in relazione al quale nella nota sono state richiamate le indicazioni fornite con circolare del Ministero del Lavoro n. 6/2016.

Oggetto di particolare attenzione è stato inoltre il regime sanzionatorio per le condotte iniziate prima del 2 marzo u.s. e proseguite oltre tale data con riferimento ai reati di somministrazione non autorizzata e fraudolenta, nonché alle ipotesi di appalto e distacco privi dei requisiti di legge; tutti reati che hanno una struttura continuativa nel tempo.

La natura permanente dell'illecito comporta che il momento di consumazione del reato si realizza con la cessazione della condotta, la quale assume rilevanza sia ai fini della individuazione della norma applicabile, sia ai fini della decorrenza del termine di prescrizione.

Tanto premesso, secondo l'INL, le condotte iniziate prima del 2 marzo 2024 e proseguite dopo tale data avranno un rilievo esclusivamente penale e saranno, pertanto, soggette alle nuove pene stabilite dal nuovo art. 18 del d.lgs. n. 276/2003.

L'INL ha altresì chiarito che, ai fini del calcolo degli importi sanzionatori di carattere proporzionale, occorre tener conto anche del periodo antecedente al 2 marzo 2024. È stato infatti evidenziato che la condotta precedente a tale data costituisce un elemento di valutazione della gravità dell'illecito la quale, a sua volta, determina una reazione sanzionatoria proporzionale e vincolata. In altri termini, il periodo antecedente all'entrata in vigore della disposizione penale concorre quale mero elemento di quantificazione delle ammende in riferimento ad una condotta necessariamente unitaria per la quale trova applicazione esclusivamente il nuovo sistema sanzionatorio a rilevanza penale.

Tornando all'esame delle previsioni del decreto PNRR 2024, si rileva come il provvedimento dedichi ulteriore attenzione agli appalti pubblici e privati<sup>175</sup>, introducendo un obbligo di richiesta del certificato di congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva prima di procedere al saldo finale dei lavori. Nel dettaglio, nell'ambito degli appalti pubblici e privati di realizzazione dei lavori edili, prima di procedere al saldo finale dei lavori, il responsabile del progetto (negli appalti pubblici di valore complessivo pari o superiore a 150.000

---

175 Art. 29, commi da 10 a 13.

euro), e il committente (negli appalti privati di valore complessivo pari o superiore a 500.000 euro), devono verificare la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva. Previste sanzioni in caso di versamento del saldo finale in assenza di esito positivo della verifica o di previa regolarizzazione della posizione da parte dell'impresa affidataria dei lavori.

# LE LINEE PROGRAMMATICHE E LA SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI ISPETTIVI

SOMMARIO: 1 – Premessa. 2 - La programmazione della vigilanza per il 2024. 3 - La semplificazione dei controlli ispettivi sulle attività economiche. 4 - Task force lavoro sommerso.

## 1. Premessa

Il Legislatore nell'ultimo anno ha introdotto diverse disposizioni destinate ad incidere sulle attività degli ispettori del lavoro, sia in termini di semplificazioni dei controlli sulle attività economiche sia per quanto concerne la programmazione della vigilanza.

In tal senso, in primis il c.d. decreto Semplificazioni dei controlli sulle attività economiche (d.lgs. 12 luglio 2024 n. 103), finalizzato a rendere più efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche, evitare duplicazioni e sovrapposizioni, nonché programmare l'attività ispettiva anche in ragione del profilo di rischio. Il provvedimento ha altresì introdotto la nozione di diffida amministrativa, da intendersi quale invito rivolto dall'accertatore al trasgressore, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa.

Importanti indicazioni operative relativamente all'applicazione di quanto previsto nel d.lgs. n. 103/2024 sono state fornite dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) ai propri ispettori con le note del 31 luglio 2024 n. 1357, del 17 settembre 2024 n. 6774 e dell'8 ottobre 2024 n. 7296.

Nelle citate note l'INL si è soffermato particolarmente sulla diffida amministrativa, fornendo chiarimenti in ordine al suo campo di applicazione, agli aspetti procedurali della stessa e alle violazioni ad essa assoggettabili.

Con specifico riferimento al versante della programmazione della vigilanza per il 2024, l'INL ha diramato importanti documenti finalizzati a illustrare le

principali linee di orientamento e di indirizzo per lo svolgimento dei controlli in materia lavoristica e previdenziale-assicurativa. Il riferimento è al documento annuale di programmazione dell'attività di vigilanza, con il quale sono stati pianificati i controlli degli Ispettorati Territoriali del Lavoro (ITL) per il 2024, in relazione ai fenomeni illeciti di maggior allarme economico-sociale che caratterizzano i vari contesti geografici.

Mentre con il decreto del Ministero della Difesa dell'11 aprile 2024 sono state fornite nuove indicazioni sulle competenze del personale ispettivo dell'Arma dei Carabinieri con compiti di polizia ambientale, definendo i principi e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive.

Di interesse trasversale ai fini della programmazione dell'attività ispettiva è anche l'adesione alla Campagna europea organizzata dal Comitato degli Alti Responsabili degli Ispettorati del Lavoro (SLIC), volta a verificare il rispetto degli obblighi del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza in relazione agli infortuni sul lavoro e a sensibilizzare maggiormente in merito ai rischi connessi agli stessi infortuni.

In ultimo, si rileva che, in continuità con l'ampia azione di contrasto al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia avviata negli scorsi anni<sup>176</sup>, è stata istituita presso l'INL (con il decreto ministeriale del 28 marzo 2024 n. 50) la Task Force istituzionale Lavoro sommerso, che opera in continuità con le attività previste dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 e realizzate dal Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso.

## 2. La programmazione della vigilanza per il 2024

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) con il documento annuale di programmazione dell'attività di vigilanza ha pianificato i controlli degli Ispettorati Territoriali del Lavoro (ITL) per il 2024, in relazione ai fenomeni illeciti di maggior allarme economico-sociale che caratterizzano i vari contesti geografici.

Dalla lettura del documento si evince che per l'anno 2024 le priorità e gli obiettivi della programmazione dell'attività di vigilanza dell'INL trovano fondamento principalmente nel Piano Nazionale di contrasto al Sommerso<sup>177</sup> e nell'esigenza di intensificare gli interventi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. A riguardo l'INL - nella pienezza dei poteri riconosciuti dalla legge di conversione del c.d. decreto Fiscale<sup>178</sup>, e a seguito dell'aumento in organico di ispettori tec-

---

176 Cfr. Annuario 2023, Sezione IV, § 5.

177 Adottato dal decreto ministeriale n. 221/2022 e aggiornato con decreto ministeriale n. 58/2023, Piano Nazionale emersione lavoro sommerso 2022-2025.

178 Legge n. 215/2021 di conversione del d.l. n. 146/2021.

nici - ha come obiettivo prioritario quello di implementare gli accertamenti volti ad assicurare la corretta applicazione delle misure previste dal Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro<sup>179</sup>. L'approccio dell'attività dell'INL in questo contesto è quello della "Visione Zero" rispetto alla mortalità connessa al lavoro, in linea con il Quadro Strategico UE 2021-2027 della Commissione Europea che ha, tra le priorità, quella di migliorare la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e la gestione dei cambiamenti del mondo del lavoro legati alla doppia transizione (green e digitale) e all'invecchiamento della popolazione.

Pertanto, gli interventi ispettivi previsti per l'anno 2024 sono principalmente rivolti al contrasto dei fenomeni di irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale di più grave allarme sociale e tengono conto degli obiettivi rimessi all'INL per l'attività di vigilanza dalla convenzione triennale con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'immissione in servizio di un congruo numero di nuovi ispettori, ordinari e tecnici, per i quali è stato completato il percorso formativo, consente di implementare gli interventi di presidio del territorio fino al raggiungimento di un totale di n. 101.500 accessi ispettivi di cui n. 73.230 di vigilanza ordinaria, compresi n. 36.615 per contrasto al sommerso, e n. 28.270 di vigilanza tecnica.

La programmazione dell'attività di vigilanza è altresì orientata al contrasto dei fenomeni illeciti di carattere sostanziale che incidono sulle garanzie fondamentali poste alla base del rapporto di lavoro e di una sana concorrenza tra imprese.

Le principali linee di indirizzo e programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2024 dell'INL sono: vigilanza lavoro, con specifica attenzione al contrasto al sommerso (lavoro nero, lavoro grigio); contrasto al Caporalato; azioni transnazionali in materia di vigilanza sul lavoro; nuove tipologie di lavoro (piattaforme digitali, lavoro sportivo); pari opportunità e contrasto alle forme di discriminazione; vigilanza sull'applicazione dei CCNL; richieste d'intervento, conciliazioni monocratiche e diffide accertative; vigilanza tecnica; vigilanza previdenziale e assicurativa; verifiche e accertamenti; attività di promozione e prevenzione.

Nel dettaglio, in riferimento alla vigilanza tecnica in materia di salute e sicurezza sul lavoro si rivolge a tutti i settori produttivi, attraverso un rafforzamento dell'attività di intelligence, da attuare su base regionale, che prenda in considerazione l'analisi del contesto socio-economico del territorio, il contesto socio-occupazionale, le denunce di infortunio e malattie professionali attraverso l'accesso alle banche dati messe a disposizione dall'Inail (flussi informativi, registro delle esposizioni e cruscotto infortuni), e le risultanze del coordinamento previsto dal Testo Unico SSL<sup>180</sup>. L'obiettivo primario è quello di garantire il presidio del territorio attraverso la costituzione, negli Uffici territoriali dell'Agenzia, di team spe-

179 D.lgs. n. 81/2008.

180 Art. 7 d.lgs. n. 81/2008.

cialistici nei diversi settori produttivi rilevanti presenti nella Regione.

Particolare attenzione deve essere posta durante l'attività di vigilanza, all'utilizzo delle macchine, alla loro conformità, agli obblighi imposti dall'art. 70 del d.lgs. n. 81/2008 e alla formazione sull'uso delle stesse.

I settori prioritari sui quali sarà indirizzata la vigilanza per le verifiche in materia di salute e sicurezza nel corso del 2024 saranno l'edilizia, l'agricoltura, la logistica e i trasporti.

Con specifico riferimento all'edilizia, l'elevata incidenza degli infortuni sul lavoro nel settore rende indispensabile un'azione di controllo mirata sia ai profili tecnici, sia a quelli amministrativi, con particolare attenzione alle sempre più diffuse forme di esternalizzazione realizzate attraverso il ricorso a catene di appalti e subappalti.

Mentre per il settore dell'agricoltura, l'attività di vigilanza deve essere maggiormente focalizzata sull'utilizzo delle macchine agricole, sul rischio da ondate di calore e sull'uso dei fitosanitari che potrebbero esporre i lavoratori al rischio chimico.

Il settore della logistica è invece un settore caratterizzato da una accentuata destrutturazione per la presenza di numerose micro-imprese, pertanto, la vigilanza deve concentrarsi non solo sull'esame analitico della filiera degli appalti ma anche sulla presenza e gestione dei rischi interferenziali.

Ulteriore settore da attenzionare è il settore ferroviario continuando la tradizionale collaborazione con il personale del Gruppo Ferrovie dello Stato. In tale ambito non va trascurato il tema della regolarità degli appalti e subappalti, il rispetto delle regole tecniche organizzative e di sicurezza per i cantieri di lavoro in presenza di esercizio ferroviario, e l'esame delle procedure adottate per la valutazione e gestione delle interferenze e delle modalità di gestione e comunicazione delle interruzioni di esercizio e disalimentazioni.

Per quanto riguarda la vigilanza nel settore delle radiazioni ionizzanti, la stessa è orientata principalmente nei confronti delle strutture sanitarie complesse e in specifici settori industriali in cui l'impiego di sorgenti di radiazione si presenta particolarmente rilevante sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo.

Evidenziato altresì che nel corso dell'anno potranno essere programmate ulteriori iniziative di vigilanza straordinaria al fine di fronteggiare specifiche esigenze contraddistinte dal carattere dell'eccezionalità.

Una parte del documento di programmazione è stata, come di consueto, dedicata all'attività di promozione e prevenzione nell'ambito della quale l'INL si impegna a proseguire nelle iniziative volte alla informazione ed aggiornamento sulla sicurezza del lavoro e sulla legalità. A tal fine viene rafforzata la collaborazione con le altre istituzioni competenti e l'incontro tra le articolazioni territoriali dell'Ispettorato e cittadini italiani e stranieri, imprenditori, parti sociali e associa-

zioni, anche mediante campagne di comunicazione, predisposizione di opuscoli informativi in lingua nonché organizzazione di sessioni informative congiunte.

Inoltre, in attuazione degli impegni assunti con il protocollo d'intesa stipulato in data 8 giugno 2023 con la Consigliera Nazionale di Parità, l'INL promuoverà momenti di approfondimento e studio, coinvolgendo il proprio personale allo scopo di rafforzare competenze, conoscenze e metodologie di intervento e di valutazione nell'ambito delle azioni antidiscriminatorie e di tutela e promozione della parità e pari opportunità nei luoghi di lavoro.

Prosegue, altresì, la collaborazione tra INL e le parti sociali dell'edilizia (CNCE) al fine di promuovere la cultura della legalità e l'attuazione di una leale concorrenza sul mercato del lavoro. La promozione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro viene assicurata anche tramite le iniziative di formazione e di intese operative con gli Ordini professionali.

Prevista anche la collaborazione dell'INL alla campagna informativa promossa a livello nazionale dal Ministero del Lavoro, con il coinvolgimento attivo delle Parti sociali e delle principali organizzazioni della società civile e in sinergia con le misure di comunicazione previste nel Piano nazionale sul caporalato.

Infine, anche per il 2024 è prevista nel settore scolastico la prosecuzione delle iniziative di sensibilizzazione e formazione sui temi della legalità e della sicurezza nei luoghi di lavoro in attuazione di quanto concordato nel Protocollo d'intesa stipulato il 26 maggio 2022 tra l'allora Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca - attuale Ministero dell'Istruzione e del Merito, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'Inail.

Importanti indicazioni per lo svolgimento dell'attività ispettiva del personale con compiti di polizia ambientale dell'Arma dei carabinieri sono invece riportati nel decreto del Ministero della Difesa dell'11 aprile 2024<sup>181</sup>.

Il provvedimento infatti reca nuove indicazioni sulle competenze del personale ispettivo dell'Arma dei Carabinieri con compiti di polizia ambientale dell'Arma dei carabinieri, definendo i principi e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive.

Secondo il decreto, il personale ispettivo<sup>182</sup> svolge gli interventi ispettivi caratterizzati da ulteriori e qualificate capacità di verifica nei seguenti settori:

- a) vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, ai sensi della normativa internazionale, UE, nazionale e regionale di settore;
- b) vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ecosistema forestale, ai sensi della normativa internazionale, UE, nazionale e

181 Pubblicato nella G.U. n. 131 del 6 giugno 2024.

182 Ai sensi dell'art. 161-bis del Codice dell'Ordinamento Militare.

regionale di settore;

c) vigilanza, prevenzione e repressione, per quanto attiene alla tutela dall'inquinamento atmosferico, idrico e acustico, alla salvaguardia del patrimonio naturale, agli indirizzi unitari e agli interventi operativi a tutela dell'equilibrio ecologico, ai sensi della normativa internazionale, UE, nazionale e regionale di settore;

d) sorveglianza e accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, e del relativo danno ambientale;

e) sorveglianza e accertamento degli illeciti in violazione della normativa in materia di rifiuti, nonché della repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti;

f) ispezioni e verifiche necessarie ai fini dell'espletamento delle funzioni attribuite, ai sensi dell'art. 197 del d.lgs. n. 152 /2006;

g) asseverazione tecnica delle prescrizioni impartite;

h) vigilanza, prevenzione e repressione attinente al rispetto delle norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti e del traffico e dello smaltimento illecito di materiale radioattivo e afferente.

In merito ai principi e ai criteri generali in conformità dei quali deve essere svolta l'attività ispettiva il decreto in commento ha individuato le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione<sup>183</sup>, nonché i "Piani nazionali anticorruzione" dell'Autorità nazionale anticorruzione, per quanto applicabili, oltre che i principi di trasparenza, efficacia e imparzialità e alla normativa discendente.

Richiamato altresì il criterio di rotazione del personale ispettivo nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento e, infine, il rispetto dell'obbligo di astensione in caso di presenza di conflitto di interessi, anche solo potenziale.

Come anticipato, di interesse trasversale ai fini della programmazione dell'attività ispettiva è anche l'adesione<sup>184</sup> alla Campagna europea organizzata dal Comitato degli Alti Responsabili degli Ispettorati del Lavoro (SLIC) volta a verificare il rispetto degli obblighi del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza in relazione agli infortuni sul lavoro e sensibilizzare maggiormente in merito ai rischi connessi agli stessi infortuni.

Nel dettaglio, la campagna di vigilanza ha lo scopo di:

a) diffondere i risultati delle analisi e il materiale informativo realizzati in collaborazione con lo SLIC e i suoi *focal points* nazionali (per l'Italia, l'Inail);

183 Di cui alla legge del 6 novembre 2012 n. 190.

184 Annunciata con un comunicato del 28 febbraio 2024.

b) stimolare un'efficace collaborazione tra gli stakeholder (lavoratori, datori di lavoro e loro rappresentanti nei settori di attività in cui si svolgerà la campagna, ossia micro, piccole e medie imprese, la società civile in generale), facilitando lo scambio di informazioni, conoscenze e buone pratiche per prevenire e ridurre gli infortuni nei luoghi di lavoro;

c) promuovere la valutazione del rischio e le corrette ed efficaci misure di gestione per favorire l'obiettivo della riduzione degli infortuni sul lavoro.

Mentre i settori produttivi interessati sono agricoltura e silvicoltura, costruzioni e trasporti.

È stato prevista che l'iniziativa si concluda con un seminario internazionale, nel quale verranno presentati i resoconti dei risultati nazionali, mediante un modello comune e la conseguente elaborazione di una relazione di progetto che sarà consegnata allo SLIC per l'approvazione.

### **3. La semplificazione dei controlli ispettivi sulle attività economiche**

Nella Gazzetta ufficiale n. 167 del 18 luglio 2024 è stato pubblicato il c.d. decreto Semplificazioni dei controlli sulle attività economiche (d.lgs. 12 luglio 2024 n. 103), emanato in attuazione della legge annuale per il mercato e la concorrenza (art. 27 della legge n. 118/2022).

Il provvedimento, in vigore dal 2 agosto 2024, ha introdotto diverse disposizioni destinate ad incidere sulle attività degli ispettori del lavoro, sia per quanto concerne la programmazione della vigilanza, sia in termini di sanzionabilità di condotte che violano alcune disposizioni in materia di lavoro e legislazione sociale.

Prime indicazioni operative relativamente all'applicazione di quanto previsto nel d.lgs. n. 103/2024 sono state fornite dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) prima con la nota n. 1357 del 31 luglio 2024 e successivamente con le note n. 6774 del 17 settembre 2024 e n. 7296 dell'8 ottobre 2024.

Entrando nel merito delle disposizioni del decreto trovano applicazione ai controlli amministrativi sulle attività economiche svolti dalle pubbliche amministrazioni<sup>185</sup>.

Non rientrano nell'ambito di applicazione del decreto i controlli in materia fiscale, gli accertamenti e gli accessi ispettivi disposti per la documentazione antimafia, i controlli di polizia economico finanziaria, nonché i controlli disposti per esigenze di sicurezza e difesa nazionale.

L'art. 1 del provvedimento, oltre a delineare il campo di applicazione, ha intro-

---

185 Di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

dotto la nozione di diffida amministrativa, da intendersi quale “invito, contenuto nel verbale di ispezione, rivolto dall’accertatore al trasgressore e agli altri soggetti di cui all’articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa”. Come evidenziato dall’INL nella nota 1357 del 31 luglio 2024, si tratta dunque di un atto diverso dalla diffida di cui all’art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 e prodromico alla contestazione degli illeciti oggetto di accertamento.

Al fine di garantire una piena conoscenza degli obblighi ai quali i soggetti controllati sono tenuti e di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di controlli, il d.lgs. n. 103/2024 (all’art. 2) ha previsto che le amministrazioni interessate debbano introdurre determinate discipline o accorgimenti. Precisamente:

- uno schema standardizzato, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, per il censimento dei controlli e la pubblicazione, da parte delle PP.AA. nei propri siti istituzionali, del censimento di loro competenza;
- una ricognizione, da parte delle PP.AA. entro il 30 giugno 2025 ed a cadenza triennale, dei controlli operati nell’ultimo triennio e dei relativi esiti anche in relazione alla dimensione e tipologia dei soggetti controllati;
- l’elaborazione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, entro il 30 ottobre 2025 ed a cadenza triennale, di un documento contenente il quadro di sintesi dei controlli al fine di individuare aree di sovrapposizione e duplicazione tra i controlli svolti a diversi livelli amministrativi.

È stato anche istituito<sup>186</sup> un sistema di identificazione e gestione del rischio su base volontaria, riferito ai seguenti ambiti omogenei:

- a) protezione ambientale;
- b) igiene e salute pubblica;
- c) sicurezza pubblica;
- d) tutela della fede pubblica;
- e) sicurezza dei lavoratori.

Per ciascun ambito omogeneo l’Ente nazionale italiano di unificazione (UNI) deve elaborare norme tecniche o prassi di riferimento idonee a definire un livello di rischio basso al quale è associabile un Report certificativo.

Nella determinazione del livello di rischio basso devono essere presi in considerazione diversi parametri, tra cui:

- il possesso di almeno una certificazione del sistema di gestione, rilasciata da un organismo di certificazione accreditato ai sensi del regolamento n. 765/2008 del 9 luglio 2008;

---

186 All’art. 3.

- altre certificazioni, analogamente rilasciate sotto accreditamento, riconducibili ai principi ESG (Environmental, Social, Governance);
- l'esito dei controlli subiti nei precedenti tre anni di attività;
- il settore economico in cui opera il soggetto controllato;
- le caratteristiche e la dimensione dell'attività economica svolta dal soggetto controllato.

Le norme tecniche o prassi di riferimento elaborate da UNI devono essere approvate con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, che deve indicare anche gli elementi essenziali e il periodo di validità del Report certificativo, i casi di decadenza e le altre norme procedurali ritenute necessarie.

Il Report certificativo potrà essere rilasciato - a domanda dei titolari di attività economica che hanno interesse ad ottenerlo per uno o più ambiti - da organismi di certificazione, ispezione, validazione o verifica, accreditati presso l'Organismo nazionale di accreditamento riconosciuto e firmatario degli accordi di mutuo riconoscimento (MLA) dell'Associazione di cooperazione europea per l'accREDITAMENTO (EA).

L'Organismo unico di accreditamento deve trasmettere in via telematica il Report per l'inserimento nel fascicolo informatico di impresa. Inoltre, dopo il rilascio del Report certificativo l'organismo di certificazione deve sottoporre il soggetto controllato ad audit periodici per verificare il mantenimento della conformità alla norma di riferimento. Ove non vi siano più le condizioni di basso rischio, il Report certificativo è immediatamente revocato e ne è data comunicazione all'Organismo unico di accreditamento.

Il citato fascicolo informatico diviene uno strumento chiave per coordinare e programmare i controlli. Difatti il Legislatore ha disposto che - al fine di rendere più efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche ed evitare duplicazioni e sovrapposizioni, nonché programmare l'attività ispettiva in ragione del profilo di rischio - le amministrazioni che svolgono funzioni di controllo, prima di avviare le attività di vigilanza devono consultare ed alimentare con gli esiti dei controlli il fascicolo informatico di impresa<sup>187</sup>. In caso di mancato deposito da parte dell'amministrazione del verbale contenente l'esito dei controlli nel fascicolo informatico, l'impresa può richiedere all'amministrazione di provvedere mediante apposita istanza, anch'essa depositata nel fascicolo. L'amministrazione deve adempire entro il termine di cinque giorni.

Con le modalità che saranno definite con un apposito decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, ogni amministrazione dovrà accedere al fasci-

---

187 Di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b), della legge 29 dicembre 1993, n. 580.

colo informativo ai fini del coordinamento, programmazione e svolgimento dei controlli, così da avere contezza anche degli esiti dei controlli già svolti anche da altre amministrazioni.

Stabilito altresì che le amministrazioni non possono richiedere la produzione di documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo informatico o comunque in loro possesso.

Di rilevanza cruciale è l'art. 5 del provvedimento, che riporta i principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche, rimettendo al contempo ai Ministeri e alle Regioni il compito di pubblicare sui propri siti istituzionali apposite linee guida o FAQ finalizzate ad agevolare e promuovere la comprensione e il rispetto sostanziale della normativa applicabile in materia di controlli.

Questi ultimi devono fondarsi sul principio della fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta delle amministrazioni che programmano e svolgono i controlli, nonché dei principi di efficacia, efficienza e proporzionalità, tenendo conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti in modo da minimizzare le richieste documentali secondo il criterio del minimo sacrificio organizzativo per il soggetto controllato.

Stabilito altresì che le amministrazioni devono programmare i controlli e i relativi accessi ispettivi con intervalli temporali correlati alla gravità del rischio.

Al predetto principio fanno eccezione diverse tipologie di intervento, fra cui quelle derivanti da richieste dell'Autorità giudiziaria, da circostanziate segnalazioni di soggetti privati o pubblici, da esigenze legate alla sicurezza sui luoghi di lavoro e, comunque, da situazioni di rischio.

Ad esclusione dei medesimi casi appena elencati, è stato previsto anche che, quando all'esito del controllo l'amministrazione precedente accerta la conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento, il soggetto controllato è esonerato dai medesimi controlli nei successivi dieci mesi. Il periodo di esonero dai controlli è menzionato nel fascicolo informatico d'impresa. A tal riguardo l'INL, con la già citata nota 1357/2024, ha evidenziato che quest'ultima previsione va in parte a sovrapporsi con la c.d. Lista di conformità INL, istituita e disciplinata dal decreto PNRR 2024 (art. 29, commi 7, 8 e 9, del d.l. n. 19/2024 convertito dalla legge n. 56/2024)<sup>188</sup> in forza del quale i datori di lavoro, cui è stato rilasciato l'apposito attestato non sono sottoposti, per un periodo di dodici mesi dalla data di iscrizione nella Lista di conformità, ad ulteriori verifiche da parte dell'INL nelle materie oggetto degli accertamenti, fatte salve le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le eventuali richieste di intervento, nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica.

---

188 Cfr. capitolo III, § 3.

Secondo l'INL, la disciplina introdotta in materia di Lista di conformità INL – che prevede il rilascio di un attestato ed un esonero dai controlli per un periodo di dodici mesi (non di dieci) nelle materie oggetto di accertamenti – è da considerarsi dunque norma speciale. Sarà tuttavia necessario che tali informazioni confluiscono nel fascicolo informatico d'impresa al fine di consentire anche alle altre amministrazioni di poter programmare i controlli di competenza nel rispetto dei principi fissati dal Legislatore e tenendo conto del fatto che l'iscrizione nella c.d. lista di conformità INL avviene solo “previo assenso” del soggetto interessato.

Tornando ai principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche, il d.lgs. n. 103/2024 prevede inoltre che:

- nei confronti dei soggetti in possesso del Report di basso rischio le amministrazioni debbano programmare ed effettuare i controlli ordinari non più di una volta l'anno, salvi i casi su elencati<sup>189</sup>;
- non possono essere effettuate due o più ispezioni diverse sullo stesso operatore economico contemporaneamente, a meno che le amministrazioni non si accordino preventivamente per svolgere una ispezione congiunta;
- le amministrazioni debbano improntare la propria attività al rispetto del principio del contraddittorio e adottare i provvedimenti di propria competenza, ivi incluse eventuali sanzioni, in modo proporzionale al livello di rischio, al pregiudizio arrecato, alle dimensioni del soggetto controllato e all'attività economica svolta;
- in attuazione del principio di trasparenza, salvo che ricorrano sempre i su elencati casi<sup>190</sup> o motivi di urgenza del controllo o esigenze di ricorrere ad accessi ispettivi imprevisi o senza preavviso, l'amministrazione deve fornire in formato elettronico, almeno dieci giorni prima del previsto accesso presso i locali dell'attività economica, l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva.

Nella più volte richiamata nota n. 1357/2024 l'INL ha sottolineato che quest'ultimo principio non appare invece sostanzialmente applicabile agli accertamenti di sua competenza.

Dall'obbligo di fornire, prima di un accesso nei locali aziendali, l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva sono infatti esonerate tutte le iniziative avviate dalle amministrazioni che hanno esigenze di ricorrere ad accessi ispettivi “imprevisi o senza preavviso”, esigenze che ricorrono pressoché ogni volta l'Ispettorato avvii una attività di vigilanza sia in materia lavoristica, sia in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Va da sé, infatti, che l'eventuale richiesta di documentazione alle imprese prima di un qualsiasi accesso ispettivo vanificherebbe l'efficacia della tipologia di accertamenti di competenza dell'INL.

---

189 Di cui al comma 3 dell'art. 5.

190 Di cui al comma 3 dell'art. 5.

Di particolare rilevanza sono anche le previsioni in tema di diffida amministrativa che si ribadisce essere stata definita<sup>191</sup> come l'invito, contenuto nel verbale di ispezione, rivolto dall'accertatore al trasgressore e agli altri soggetti, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa.

Precisamente, richiamando i chiarimenti e lo schema chiarificatore dell'INL nella nota 1357/2024, in ordine al campo di applicazione della diffida amministrativa:

- la stessa trova applicazione esclusivamente in relazione alle violazioni per le quali è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria, come tale soggetta alla disciplina di cui alla legge. n. 689/1981;

- la sanzione amministrativa non deve prevedere, nel massimo, un importo superiore ad euro 5.000. Tale importo va considerato come limite in astratto previsto dalla disposizione sanzionatoria e non come sanzione irrogata nel concreto. Ne consegue per l'INL che esula dalla applicazione della diffida amministrativa, a titolo esemplificativo, la maxisanzione per lavoro "nero" nonché tutte le sanzioni proporzionali (ad es. quelle calcolate in base alla durata della violazione come avviene per l'art. 15, comma 4, della legge n. 68/1999 in materia di collocamento obbligatorio) poiché<sup>192</sup> non hanno limite massimo;

- la violazione sanabile deve essere stata per la prima volta accertata nell'arco di un quinquennio. In altri termini, laddove il personale ispettivo accerti che nei cinque anni antecedenti all'accesso ispettivo sia stata commessa la medesima o un'altra violazione in materia di lavoro e legislazione sociale soggetta a diffida, la diffida amministrativa non sarà applicabile rispetto alla violazione da ultimo accertata;

- la violazione deve essere materialmente sanabile, sono pertanto da escludersi tutte quelle violazioni per le quali l'interesse giuridico tutelato non è più recuperabile, come ad esempio avviene in caso di violazione delle disposizioni in materia di tempi di lavoro<sup>193</sup>, peraltro da ritenersi comunque escluse in ragione in quanto espressione dell'adempimento a "vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dal diritto internazionale". Sul punto l'Ispettorato ha viceversa chiarito che la diffida amministrativa non potrà ritenersi esclusa in ragione della espressa previsione normativa circa l'inapplicabilità della diffida ex art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, previsione talvolta inserita dal Legislatore al solo fine di aggravare la reazione sanzionatoria e non perché l'illecito non sia effettivamente sanabile;

- la diffida amministrativa non si applica a violazioni di obblighi o adempimenti che riguardano la tutela della salute, la sicurezza e l'incolumità pubblica e la sicurezza sui luoghi di lavoro. Al riguardo l'INL ha evidenziato che gran

---

191 All'art. 1.

192 Come previsto dall'art. 10 della legge n. 689/1981.

193 Di cui al d.lgs. n. 66/2003.

parte delle violazioni il cui accertamento gli compete hanno evidenti riflessi sulla salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro. Tale formulazione non va intesa infatti in senso restrittivo come riferibile alle sole previsioni di cui al d.lgs. n. 81/2008, che infatti non è espressamente citato e rispetto al quale è peraltro previsto un impianto sanzionatorio quasi esclusivamente penale. Appaiono invece ricompresi nell'ambito di applicazione della diffida parte delle violazioni amministrative di carattere documentale, nella misura in cui non siano ricollegabili alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (ad es. in materia di Libro unico del lavoro<sup>194</sup>, salvi i casi in cui la violazione si riferisca a più di dieci lavoratori ovvero a un periodo superiore a dodici mesi in quanto è prevista una sanzione massima superiore ad euro 5.000);

- la sanzione prevista in relazione alla condotta accertata non deve essere espressione dell'adempimento a "vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dal diritto internazionale", in relazione ai quali lo stesso decreto non trova applicazione<sup>195</sup>.

Ad ogni buon conto l'INL si è riservato di inoltrare una lista delle violazioni più ricorrenti che, sussistendo le altre condizioni indicate dal Legislatore, sono da ritenersi soggette alla procedura di diffida amministrativa (lista riportata infatti nella nota n. 6774 del 17 settembre 2024).

Nella nota n. 1357 l'Ispettorato ha fornito importanti chiarimenti in ordine agli aspetti procedurali della diffida. Nel dettaglio è stato precisato che, una volta accertata l'applicabilità dello strumento, il personale ispettivo diffiderà l'interessato a porre termine alla violazione, ad adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a venti giorni dalla data della notificazione dell'atto di diffida. Una volta notificata la diffida:

- in caso di ottemperanza, il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze sanate, senza dunque alcun addebito sanzionatorio. Nelle ipotesi in cui si accerti contestualmente sia la violazione sia l'avvenuta regolarizzazione, si avrà il medesimo effetto estintivo di cui si darà atto nei relativi atti ispettivi;

- in caso di mancata ottemperanza alla diffida entro il termine indicato, il personale ispettivo procederà direttamente a contestare l'illecito entro novanta giorni dall'accertamento ed applicando gli importi sanzionatori di cui all'art. 16 della L. n. 689/1981.

L'art. 6 del d.lgs. n. 103/2024 ha stabilito inoltre che il mancato adempimento alla diffida ovvero l'accertamento di altre violazioni di obblighi o adempimenti che riguardano, fra l'altro, la tutela la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro comportano la revoca del Report certificativo, ove rilasciato all'operatore econo-

---

194 Ai sensi dell'art. 39, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008.

195 Cfr. art. 1.

mico.

Previsto, infine, che in ogni caso il soggetto controllato non è responsabile quando le violazioni sono commesse per errore sul fatto non determinato da colpa.

Il d.lgs. n. 103/2024 reca ulteriori disposizioni inerenti:

- la possibilità, da parte delle associazioni nazionali di categoria<sup>196</sup>, di richiedere chiarimenti all'amministrazione centrale o alla regione competente, prospettando una soluzione motivata, su obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli. Precisamente quando vi sono condizioni di obiettiva incertezza sulla corretta interpretazione delle fonti normative riguardanti fattispecie di carattere generale, di massima o di particolare importanza ovvero gravi e ripetute difformità applicative nell'ambito del territorio nazionale, relative a obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli;

- la previsione di un piano di formazione specifica del personale delle PP.AA. con particolare riferimento alle competenze in materia di digitalizzazione degli strumenti di programmazione e svolgimento dei controlli, di cooperazione con gli operatori economici, di coordinamento tra le amministrazioni e di criteri e metodi standardizzati per effettuare il censimento degli obblighi e degli adempimenti previsti dall'art. 2 del decreto;

- l'utilizzo delle soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo.

Sembra opportuno dare evidenza che nella nota n. 1357/2024 l'INL ha chiarito che il d.lgs. n. 10/2024 pur entrando in vigore il 2 agosto 2024, le sue previsioni, in particolare quelle in materia di diffida amministrativa, possano trovare applicazione con riferimento agli illeciti accertati a partire da tale data, anche se riferiti a condotte poste in essere precedentemente in quanto trattasi di disposizione di carattere procedurale.

Facendo seguito alla nota n. 1357 del 31 luglio 2024, l'INL ha diramato la nota n. 6774 del 17 settembre 2024, con la quale ha fornito in allegato l'elenco delle violazioni assoggettabili alla nuova diffida amministrativa disciplinata dagli artt. 1 e 6 del c.d. decreto Semplificazioni.

Nella nota in commento l'INL ha ricordato che l'istituto della diffida amministrativa non si applica a violazioni di obblighi o adempimenti che riguardano la tutela della salute, la sicurezza e l'incolumità pubblica e la sicurezza sui luoghi di lavoro e la suddetta nota n. 1357 ha già chiarito che tale formulazione non va intesa in senso restrittivo come riferibile alle sole previsioni di cui al d.lgs. n. 81/2008, che infatti non è espressamente citato e rispetto al quale è previsto pe-

---

196 Art. 4 della legge n. 180/2011.

raltro un impianto sanzionatorio quasi esclusivamente penale.

Pertanto dall'elenco allegato alla nota n. 6774/2024 sono escluse tutte le violazioni che non rispettano le condizioni indicate dal Legislatore, ivi comprese le violazioni di carattere amministrativo legate al corretto adempimento di obblighi che si ritengono direttamente incidenti sulla possibilità di garantire una efficace "sicurezza sociale" ai lavoratori.

L'INL ha altresì ribadito che, anche in relazione alle violazioni indicate nell'elenco, la nuova diffida non potrà trovare applicazione qualora, nei cinque anni precedenti l'inizio dell'accertamento, il medesimo trasgressore sia stato sanzionato per violazioni ritenute sanabili; ciò vale anche quando la violazione già commessa non sia necessariamente la medesima successivamente accertata, sia nelle ipotesi della c.d. diffida "ora per allora", sia nelle ipotesi in cui la precedente violazione sia stata oggetto di verbale unico e non necessariamente di ordinanza-ingiunzione.

Con la nota n. 6674/2024 è stato trasmesso in allegato anche il modello di verbale di diffida amministrativa da utilizzare per invitare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido a porre termine alla violazione, ad adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a 20 giorni dalla data della notificazione (art. 6, d.gs. n. 103/2024).

Ad integrazione delle indicazioni operative contenute nelle note n. 1357/2024 e n. 6774/2024, l'INL ha diramato la nota n. 7296 dell'8 ottobre 2024, con la quale ha fornito chiarimenti in merito alle modalità applicative e procedurali relative al provvedimento di "diffida amministrativa".

Precisamente l'Ispettorato ha ribadito che la disposizione in materia di diffida amministrativa<sup>197</sup> ha natura procedurale e che la stessa troverà applicazione anche per le violazioni commesse prima del 2 agosto (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 103/2024) e non ancora oggetto di contestazione con verbale unico, sebbene riferite ad accertamenti avviati prima di tale data.

Pertanto (ferma restando l'assenza di violazioni sanabili nelle verifiche ispettive svolte nell'arco del quinquennio precedente l'inizio dell'accertamento), il provvedimento di diffida amministrativa in questione dovrà essere adottato anche qualora venga accertato che una delle violazioni di cui all'elenco allegato alla nota INL n. 6774/2024 sia stata sanata anteriormente all'accesso ispettivo. L'adozione della diffida amministrativa anche in tali casi, è infatti altresì finalizzata al monitoraggio sulla recidiva<sup>198</sup>, nelle more della digitalizzazione della procedura.

Con specifico riguardo all'indagine sulla recidiva, l'INL ha altresì precisato che, allo stato attuale, occorre richiedere espressamente al trasgressore l'eventuale

197 Di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 103/2024.

198 Prevista dall'art. 6, co. 1, del d.lgs. n. 103/2024.

sussistenza di pregressi verbali ispettivi relativi all'ultimo quinquennio.

Ulteriori chiarimenti hanno riguardato le modalità di notifica del provvedimento. Difatti il provvedimento di diffida amministrativa, in presenza dei relativi presupposti legali, va necessariamente adottato e notificato. Dal perfezionamento della relativa notificazione decorre il termine di venti giorni entro il quale il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido possono porre termine alla violazione e adempiere alle prescrizioni violate, rimuovendo le conseguenze dell'illecito amministrativo. Conseguentemente, ai fini della certezza del perfezionamento di questo adempimento procedurale, la notificazione del verbale di diffida amministrativa dovrà avvenire mediante l'utilizzo della procedura di notifica degli atti giudiziari a mezzo posta di cui alla legge n. 890/1982 in alternativa, ovviamente, alla notifica a mezzo di funzionario dell'Amministrazione, escludendo, quindi, la trasmissione tramite posta con raccomandata ordinaria.

#### **4. Task Force lavoro sommerso**

Allo scopo di rispondere più efficacemente al contrasto del lavoro irregolare e di consentire l'utilizzo dei dati di vigilanza per finalità statistiche è stata costituita, con il decreto ministeriale n. 50 del 28 marzo 2024, la Task Force lavoro sommerso presso l'INL, in continuità con le attività già previste dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025<sup>199</sup> e realizzate dal Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso.

La task force ha il compito di continuare ad assicurare l'attuazione delle linee di azione elaborate a livello nazionale e di realizzare un'ulteriore pianificazione strategica dell'attività di vigilanza di contrasto al lavoro sommerso, per garantire un'azione coordinata ed efficace di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, secondo le specificità dei diversi settori economici e dei contesti territoriali, e di contribuire anche ad un'efficace attività di vigilanza a fini statistici, sulla base di un campione di imprese selezionato. A tal fine, anche con il coinvolgimento delle Istituzioni competenti in materia di ricerca e statistica:

- definisce criteri e modalità di campionamento e dimensionamento delle imprese da ispezionare, sulla base dei dati disponibili e della loro variabilità settoriale e territoriale;
- verifica periodicamente eventuali criticità nella conduzione delle ispezioni per fini statistici e predispone i necessari aggiustamenti;
- analizza i dati derivanti dalle ispezioni per esclusiva attività di vigilanza e integra le informazioni disponibili, anche nell'ottica di migliorare la rappresentatività del campione statistico.

---

199

Adottato con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali il 21 dicembre 2022.

In fase operativa Task Force si avvarrà di due livelli di coordinamento: uno nazionale, mediante la costituzione di un tavolo operativo di Coordinamento sotto la regia dell'INL, ed uno regionale, con la costituzione di tavoli regionali coordinati da dirigenti territoriali dell'INL.

I componenti della Task Force “Lavoro sommerso”, sono stati designati dall'INL con il decreto direttoriale n. 43 del 21 giugno 2024. Quest'ultimo provvedimento ha anche costituito tre tavoli operativi interregionali corrispondenti alle articolazioni territoriali delle DIL.

Dei Tavoli fanno parte i direttori delle DIL, i funzionari dagli stessi designati ed i rappresentanti delle Amministrazioni della task force Lavoro sommerso che verranno appositamente indicati dai componenti di quest'ultima a seguito della convocazione.

Infine, è stato costituito un tavolo operativo di coordinamento nazionale, che coadiuva la Task Force Lavoro sommerso nell'attuazione delle attività programmate, assicurando il necessario raccordo tra la stessa ed i tavoli interregionali, anche al fine della predisposizione delle relazioni periodiche che dovranno essere inviate trimestralmente al Ministero del Lavoro e al Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso.



## A.N.CO.R.S.

1. La Commissione per gli Interpelli si è espressa riguardo l'utilizzo della realtà virtuale come metodo di apprendimento e di verifica dell'efficacia dei percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia prevenzionistica (Interpello n. 3/2024).

*Siete d'accordo con la posizione della Commissione?*

Riteniamo che la realtà virtuale meglio ancora se supportata dalla intelligenza artificiale possa essere un valido strumento come metodo di apprendimento e di verifica dell'efficacia dei percorsi formativi e di aggiornamento in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. La VR, infatti consente ai lavoratori di immergersi in vari scenari di training e rischio, simulando situazioni reali in cui è necessaria l'applicazione di specifiche competenze e conoscenze relative alla sicurezza, simulando scenari pericolosi in un ambiente controllato e sicuro, dove gli utenti possono imparare, sbagliare e correggersi senza rischi reali. L'uso dell'intelligenza artificiale inoltre permetterà l'assistenza e la simulazione di quella incertezza che ci troveremo di fronte nelle fasi lavorative quotidiane. L'uso della Realtà Virtuale per il training in sicurezza, da un lato offre la possibilità di acquisire competenze idonee sin dalle prime fasi di formazione, diminuendo notevolmente rischi e criticità, dall'altro offre la possibilità di intervenire su problemi di overconfidence, sia in fasi più avanzate della formazione sia per il personale già assunto, correggendo la miscalibration tra capacità presunte ed oggettive. Fin dalle prime applicazioni, infatti, viene riconosciuta dalla comunità scientifica la capacità della VR di ricreare un contesto molto simile a quello reale, non soltanto in termini di scenario apparente ma anche come luogo in grado di sviluppare la memoria sensomotora e di accrescere il coinvolgimento e l'impegno degli utenti. Per questo la creazione delle attività in Virtual Reality non soltanto incrementa l'efficacia dell'apprendimento di competenze, ma attiva ed influenza la motivazione e i processi cognitivi ed emotivi delle persone. L'applicazione avrà quindi un forte grado di engagement, capace di facilitare il raggiungimento degli obiettivi prefissati in materia di formazione. L'intelligenza artificiale (IA) sarà cruciale nella creazione di scenari di formazione praticamente illimitati, progettati per simulare situazioni di incertezza lavorativa e sfide quotidiane tipiche dell'ambiente reale. Grazie alla capacità dell'IA e modelli complessi, sarà possibile generare simulazioni personalizzate che riproducono fedelmente in Virtual Reality dinamiche aziendali, problemi inattesi e condizioni variabili. L'IA potrà introdurre variabili imprevedibili, proprio come accade nelle situazioni lavorative reali, permettendo agli utenti di sviluppare competenze di problem solving e capacità di adattamento, riducen-

do il divario tra le esperienze formative e le sfide concrete affrontate nell'ambiente lavorativo quotidiano. La nostra associazione è molto attiva in questo campo ed ha creato collaborazioni con start up innovative per sviluppare nel più breve tempo possibile, un software di Realtà Virtuale (VR), integrato con l'intelligenza artificiale, mirato alla formazione professionale ed in particolare orientato alla sicurezza sul lavoro.

2. Il c.d. "Decreto Fiscale" ha previsto l'adozione di un nuovo Accordo Stato-Regioni con il quale accorpate, rivisitare e modificare gli accordi attuativi sulla formazione in materia salute e sicurezza sul lavoro. Negli ultimi mesi, è circolata una bozza che "dovrebbe" essere definitiva.

*Qual è la vostra opinione sul contenuto della bozza?*

Durante gli incontri che abbiamo avuto in questi mesi con il tavolo tecnico, convocato dal Ministero del Lavoro, abbiamo più volte lanciato idee, proposte soluzioni e richiesto chiarimenti, assieme alle altre associazioni, per migliorarne l'impianto complessivo e fugare alcune perplessità che saltavano agli occhi leggendo tra le varie bozze che finora si sono susseguite in questi ultimi due anni. Fra queste citiamo alcuni punti: Elenco dei soggetti formatori, requisiti dei formatori e degli istruttori, rafforzamento della realtà virtuale come metodologia di apprendimento nei corsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, una migliore definizione degli "spazi confinati". Perplessità che forse sussistono ancora, perché altrimenti non sarebbe spiegabile come da maggio scorso, la bozza definitiva sia rimasta ferma al legislativo del Ministero del Lavoro e perché a tutt'oggi non sia stata ancora individuata la data di convocazione della conferenza Stato-Regioni che dovrà sancire tale Accordo. Accordo che ci auguriamo che entro l'avvio di Ambiente Lavoro, possa finalmente essere approvato.

3. Il c.d. "decreto Agricoltura" ha istituito, oltre alla Banca dati sui contratti di appalto in agricoltura, un Sistema Informativo per la lotta al caporalato nel settore.

*Ritenete che il Sistema Informativo costituisca un valido strumento di monitoraggio e vigilanza sui fenomeni di sfruttamento dei lavoratori in agricoltura?*

Questo strumento volto alla condivisione delle informazioni tra le amministrazioni statali e le regioni, per consentire lo sviluppo di una strategia per il contrasto al fenomeno del caporalato, favorire l'evoluzione qualitativa del lavoro agricolo e incrementare le capacità di analisi, monitoraggio e vigilanza sui fenomeni di sfruttamento dei lavoratori nell'agricoltura, potrà essere un valido aiuto per la lotta al caporalato nel settore agricolo, se supportato da azioni incisive sul territorio e nelle aziende.

## Assolavoro

1. Con il c.d. “decreto PNRR 2024”, il legislatore ha reintrodotto il reato di somministrazione illecita di manodopera, prevedendo sanzioni penali in luogo delle precedenti sanzioni amministrative.

*A vostro avviso tali sanzioni sortiranno un maggiore effetto deterrente?*

Dal punto di vista sostanziale la somministrazione fraudolenta non rappresenta una novità apportata dal Decreto, in quanto la fattispecie, identica nella sua formulazione (al netto delle sanzioni), era già prevista dal D. Lgs. n. 81/2015.

Ciò premesso è condivisibile il fine primario del nuovo, e più gravoso, regime sanzionatorio, per espressa previsione del Legislatore, volto a “fronteggiare il dilagante fenomeno della somministrazione abusiva di personale – spesso dissimulata da contratti di appalto e di distacco fittizi”. Così anche la definizione in via amministrativa come somministrazione fraudolenta di fenomeni distorsivi del mercato del lavoro come l’appalto non genuino o il distacco transnazionale non può che essere valutata molto positivamente, essendo fenomeni che ledono i diritti dei lavoratori, e non solo da un punto di vista economico.

Le attuali dinamiche del mercato del lavoro registrano una sempre maggiore difficoltà a far incontrare domanda ed offerta di lavoro per una serie di motivi di carattere strutturale che incidono sia sull’economia che sulla società. In tale contesto il rischio che vi sia un proliferare di fenomeni distorsivi – nei casi più gravi o per le platee più fragili come nel caso dell’immigrazione gestiti direttamente dalla criminalità organizzata – è grave e concreto. Per questo motivo ogni misura tesa a contrastare queste derive deve essere accolta positivamente.

2. Il c.d. “Decreto Semplificazioni” dei controlli sulle attività economiche ha introdotto diverse disposizioni destinate ad incidere sulle attività degli ispettori del lavoro, sia per quanto concerne la programmazione della vigilanza, sia in termini di sanzionabilità di condotte che violano alcune disposizioni in materia di lavoro e legislazione sociale.

*Ritenete che questo sforzo di semplificazione e razionalizzazione nell’attuazione dei controlli possa essere efficace e che possa essere premiante per le aziende virtuose?*

L’attività di vigilanza nel nostro Paese è fondamentale per garantire il rispetto delle normative in materia di lavoro e legislazione sociale.

Nonostante negli ultimi anni siano state introdotte diverse misure per migliorare l’efficacia della vigilanza e contrastare il lavoro irregolare, crediamo che

sia necessario continuare ad adeguare le misure di vigilanza ad un mercato del lavoro che è in continua evoluzione.

Sicuramente, la razionalizzazione dei controlli dell'INL rappresenta un passo importante verso una maggiore efficienza e trasparenza nella vigilanza, premian- do le aziende che rispettano le normative e adottano buone pratiche. Riteniamo che questo nuovo sistema sia utile a valorizzare la collaborazione ed il dialogo tra le amministrazioni e le imprese che svolgono la loro attività nel rispetto delle norme. L'attenzione ai temi della legalità ha portato alla recente sottoscrizione da parte di Assolavoro di un Protocollo di Intesa con L'INL teso proprio a definire le più idonee modalità di contrasto ai fenomeni distorsivi del nostro mercato del lavoro.

3. Nel 2024 è stata costituita, presso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), la task force istituzionale “Lavoro sommerso”, che opera in continuità con le attività già previste dal “Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025”.

*Ritenete che la task force sia un valido strumento per garantire un'azione coordinata di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, secondo le specificità dei diversi settori economici e dei contesti territoriali?*

Le stime sulle dimensioni del lavoro sommerso in Italia indicano che si tratta di un fenomeno di ampie proporzioni: l'economia sommersa rappresenta oltre il 14% del prodotto interno lordo (PIL) del paese per un valore economico di oltre 220 miliardi di euro (con quasi 4 milioni di lavoratori coinvolti equivalenti a circa il 15% della forza lavoro totale). L'attenzione andrà posta prioritariamente a quei settori che più tradizionalmente sono affetti da questa patologia e cioè agricoltura, edilizia, servizi e commercio al dettaglio. La task force contribuirà a migliorare l'efficacia dell'attività di vigilanza a fini statistici, il che è cruciale per comprendere meglio l'entità del fenomeno e adottare misure appropriate. In generale, la task force “Lavoro sommerso” può quindi essere considerata una misura che va nella giusta direzione.

# Formedil

1. Il c.d. “decreto PNRR 2024” ha riscritto l’articolo 27 del Testo Unico SSL, dettagliando le modalità di introduzione della cosiddetta “patente a crediti” per le imprese e i lavoratori autonomi che operano nell’ambito dei cantieri temporanei o mobili. Previsioni integrate dal decreto ministeriale n. 132/2024, che definisce i diversi profili applicativi concernenti il rilascio e la gestione della patente a crediti.

*Ritenete che tali previsioni possano contribuire effettivamente alla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili? Che risvolti pratici avranno?*

Sicuramente. La si attendeva da tempo ed è importante sottolineare il ruolo che la disposizione normativa affida agli enti bilaterali e quindi al nostro sistema FORMEDIL, attraverso gli interventi di formazione e consulenza tecnica in cantiere che i 117 Enti presenti su tutto il territorio nazionale effettuano costantemente.

I risvolti pratici sono evidenti: incentivazione della formazione continua, uso di tecnologie avanzate, adozione di sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro asseverati e certificazione delle competenze, migliorando così la sicurezza e l’efficacia operativa nei cantieri.

2. Le disposizioni sulla “patente a crediti”, contenute nell’articolo 27 d.lgs. n. 81/2008 e nel decreto ministeriale n. 132/2024, sono state oggetto di importanti chiarimenti e indicazioni operative da parte dell’INL (circolare del 23 settembre 2024 n. 4).

*Ci sono altri profili applicativi o aspetti sui quali sarebbe opportuno un ulteriore intervento chiarificatore dell’INL? Se sì, quali?*

Assolutamente sì. Affinché la patente a crediti divenga uno strumento pienamente operativo, è necessario che vengano definiti puntualmente le disposizioni che impattano specificamente sul sistema Scuole edili/Enti unificati e cioè le modalità di recupero dei crediti decurtati e l’attribuzione di ulteriori crediti per:

- **asseverazione** del Modello di organizzazione e gestione della salute e sicurezza;
- **investimenti nella formazione** dei lavoratori, in particolare a favore di lavoratori stranieri;
- **utilizzo di soluzioni tecnologicamente avanzate**, ivi inclusi i dispositivi sanitari, in materia di salute e sicurezza sul lavoro sulla base di specifici protocol-

li di intesa stipulati, anche con l'azienda per la singola opera, tra le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o di accordi sottoscritti dagli organismi paritetici iscritti al repertorio nazionale;

- **attività di consulenza e monitoraggio effettuate da parte degli organismi paritetici** di cui al repertorio previsto dall'articolo 51 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 con esito positivo.

3. L'obbligo di possedere la patente a crediti per la sicurezza sul lavoro decorre dal 1° ottobre 2024. Quali iniziative e percorsi progettuali in materia vi siete prefissati di realizzare, nel breve e nel lungo periodo, nell'interesse delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei e mobili?

Stiamo pianificando una serie di iniziative e percorsi progettuali sia a breve che a lungo termine per supportare imprese e lavoratori autonomi nei cantieri edili:

#### **A Breve Termine:**

**Convegni e seminari di informazione:** abbiamo già avviato incontri informativi per diffondere la consapevolezza dell'obbligo della patente a crediti e dell'importanza della sicurezza sul lavoro.

**Corsi di Formazione:** ci stiamo attivando per organizzare corsi di formazione per garantire che le imprese e i lavoratori autonomi possano ottenere i crediti necessari in tempo.

#### **A Lungo Termine:**

**Piani di Formazione Continua:** Svilupperemo programmi di formazione continua per mantenere le competenze aggiornate e garantire che i lavoratori e le imprese restino conformi alle normative future.

**Collaborazioni istituzionali:** continueremo nel percorso già intrapreso di stipulare accordi e partnership con organizzazioni e associazioni per offrire corsi e seminari di alto livello, riconosciuti a livello nazionale.

Queste iniziative sono pensate per supportare il settore nell'adattamento al nuovo obbligo e per promuovere un ambiente di lavoro più sicuro e qualificato.

## Senaf

1. Senaf, da oltre trent'anni, è leader nell'organizzazione di eventi fieristici e congressuali.

*Sulla base della vostra esperienza sul campo, quali sono le tematiche di salute e sicurezza sul lavoro che suscitano più interesse – e maggiori preoccupazioni – tra le professionalità che animano gli eventi da voi organizzati?*

Più che un tema specifico, crediamo che a destare preoccupazione tra gli addetti ai lavori sia l'andamento complessivo del fenomeno infortunistico, che continua a segnalare numeri preoccupanti, sostanzialmente invariati nell'ultima decina d'anni. Emergono parallelamente fenomeni nuovi, legati al particolare momento storico che viviamo: le tecnologie digitali sempre più pervasive, il benessere psicologico dentro e fuori il posto di lavoro, i temi che coinvolgono sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale, occupano sempre più spazio tra le priorità dei professionisti della sicurezza.

2. Senaf è un prezioso sponsor dell'Annuario dell'Ambiente, della Salute e della Sicurezza sul lavoro, giunto alla seconda edizione. Si tratta di un prodotto editoriale che ha lo scopo di fungere da servizio informativo e culturale nelle materie della Salute e Sicurezza sul Lavoro e dell'Ambiente.

*“Tastando” gli umori dell'ambiente fieristico, i tanti professionistici che partecipano agli eventi da voi organizzati sono alla ricerca di strumenti di informazione chiari e facilmente fruibili, che possano rappresentare un efficace ausilio operativo per il loro lavoro?*

In un contesto caratterizzato da un surplus di disponibilità in termini di fonti e strumenti di informazione, crediamo sia utile fornire agli operatori un supporto che funga da bussola per affrontare le tematiche della salute e sicurezza con competenza e pluralità di visione. L'Annuario si conferma come contenitore privilegiato, da questo punto di vista, in qualità di punto di osservazione indipendente, focalizzato su tematiche di forte rilevanza per chi si occupa di salute e sicurezza.

3. L'organizzazione di manifestazioni fieristiche comporta un forte impegno per affrontare i rischi per la salute e per la sicurezza di quanti vi operano. Si tratta di rischi legati soprattutto ai vincoli temporali connessi al completamento dei lavori preparatori, alla presenza contemporanea di molteplici imprese e lavoratori e alla necessità di operare in spazi contingentati per la realizzazione di stand.

*Ritenete che l'ambiente fieristico abbia collaudato solide procedure prevenzionistiche?*

L'ambiente fieristico è assimilato in tutto e per tutto ad un cantiere e vive tutte le dinamiche che caratterizzano il mondo edile, in termini prevenzionistici. La dimensione del cantiere non è però la sola coinvolta nell'organizzazione di fiere e nella tutela della salute e sicurezza di chi opera in questo contesto. Lavorano alla realizzazione delle manifestazioni anche tutti coloro che sono attivi nella gestione di servizi come la ristorazione e le pulizie, coloro che vi operano come relatori, formatori, moderatori. Gli addetti al service, all'accoglienza. Chi si muove dietro le quinte all'organizzazione del tutto. Per complessità di tempi e spazi in cui il lavoro avviene e per tipologie di maestranze coinvolte, crediamo ci sia ancora molta strada da fare per una reale efficacia delle procedure prevenzionistiche in ambito fieristico.

## Tharsos

1. Nello scenario europeo, la nuova direttiva (UE) 2024/1760 impone alle grandi aziende il dovere di diligenza mediante la strutturazione di un sistema di gestione del rischio contro le esternalità negative dell'impresa di natura ambientale e sociale.

*A vostro avviso, quali sono le potenzialità e i limiti dell'apparato strumentale della due diligence disegnata dal legislatore europeo, soprattutto in relazione alla tutela dei lavoratori lungo la catena di approvvigionamento globale?*

“Le potenzialità sono innegabilmente ampie e si collegano perfettamente a un tema che da anni implementiamo nelle nostre sedi, ovvero il risk management che sta alla base della nostra idea di DVR integrato. La sicurezza, l'ambiente e la sostenibilità non possono più essere guardate come tre entità separate: è necessario integrare e intersecare l'un l'altro questi elementi, con i relativi rischi, per una gestione più organica. Andare, dunque, in direzione di quello che chiamiamo risk assesment, integrando i singoli rischi in un unico rischio d'impresa. Ecco perché ogni giorno sviluppiamo il DVR integrato: si tratta di un'analisi del rischio che tocca tutti gli ambiti aziendali”.

2. La legge n. 86/2024 ha incluso la tutela e la sicurezza del lavoro, la tutela della salute e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le materie suscettibili di attribuzione alle Regioni nell'ambito dell'autonomia differenziata.

*Ritenete che l'attribuzione di queste materie possa contribuire a rinsaldare la connessione tra la tutela dei lavoratori e la tutela dell'ambiente nei tracciati legislativi regionali?*

“Non spetta a noi entrare nel merito di un giudizio legislativo ma è importante guardare al passato per imparare da ciò che è stato fatto. La valorizzazione del territorio e delle sue necessità è importante, ma è altrettanto importante che tutto abbia origine da un coordinamento centrale. Di esempi ce ne sono stati diversi, nel corso degli anni: la gestione della normativa antincendio demandata ai Comandi Regionali dei Vigili del Fuoco è uno di questi. O ancora, lo scostamento di alcune regioni italiane durante la coordinazione dell'emergenza Covid. Proviamo a immedesimarci nei panni di un imprenditore a capo di una realtà multi sito e alle difficoltà che potrebbe avere a districarsi tra diverse legislazioni in base alla località in cui sorgono le sedi dell'impresa, chiediamoci a quale grado di complessità esporlo, anche in base alle strategie di mercato che vogliamo operare,

pensando, ad esempio se vogliamo attrarre realtà straniere che hanno un apparato burocratico completamente diverso nel Paese d'origine e così via”.

3. Molteplici sono i rischi di salute e sicurezza dei lavoratori legati alla digitalizzazione del lavoro e all'impiego dell'Intelligenza Artificiale (IA) nella gestione del lavoro. Basti pensare alle questioni prevenzionistiche affrontate nei recenti tracciati legislativi europei in materia di lavoro tramite piattaforma e diritto alla disconnessione.

*Quali sono, a vostro avviso, le principali sfide prevenzionistiche che le imprese dovranno fronteggiare nei processi di transizione digitale?*

“Il mondo è in continua evoluzione, questo lo sappiamo bene. Il progresso è inarrestabile e non dobbiamo vederlo necessariamente come una minaccia. Sicuramente le transizioni digitali portano con sé delle complessità, ma c'è sempre un altro lato della medaglia: quello dei benefici che possono regalare, in termini di gestione, connessione, velocità e immediatezza. La vera sfida è saper interpretare e conoscere a fondo tutti questi elementi. Solo conoscendoli è possibile affrontarli, per potersi giovare dei vantaggi, pur proteggendosi dai rischi, per garantire in ogni caso la sicurezza, la tutela e il benessere dei lavoratori”.



