

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto

Studi di Diritto Privato

184

LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO DELLA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA DEL LAVORO

a cura di

MICHELE SQUEGLIA



G. Giappichelli Editore

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto

Studi di Diritto Privato - 184

1. Dal luglio 2012 le pubblicazioni della Collana del Dipartimento di Diritto privato e Storia del diritto sono subordinate alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione dal Direttore della Collana d'intesa con il Comitato di Direzione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo.
2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.
3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.
4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio, assumendosi la responsabilità della verifica.
5. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità della decisione circa la pubblicazione del contributo.

Direttore della Collana:

Prof.ssa Angela Maria Santangelo

Comitato di Direzione:

Albina Candian, Maria Teresa Carinci, Francesco Delfini, Francesco Denozza, Iole Fagnoli, Antonio Gambaro, Gregorio Gitti, Matteo Rescigno, Emanuele Rimini, Roberto Sacchi, Claudia Storti Storchi, Chiara Tenella Sillani, Alberto Toffoletto, Armando Tursi, Andrea Vicari, Gianroberto Villa.

LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO DELLA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA DEL LAVORO

a cura di

MICHELE SQUEGLIA



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1454-6

ISBN/EAN 979-12-211-6352-0 (ebook)

Volume pubblicato con fondi di Dotazione del Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto e del Piano di Sostegno alla Ricerca 2023.

Composizione: Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Abbreviazioni delle riviste</i>	VII
<i>Abbreviazioni dei riferimenti bibliografici, giurisprudenziali e normativi</i>	XI
<i>Autori</i>	XIII
<i>Presentazione</i>	XV
<i>Introduzione</i> Chiara Gribaudo	1
<i>Uno sguardo d'insieme ai correttivi sulla tutela della salute e della sicurezza introdotti dalla legge n. 203/2024 e dal d.l. n. 48/2023</i> Michele Squeglia	5
<i>La sorveglianza sanitaria dopo i recenti interventi normativi. Un passo avanti e due indietro?</i> Michele Squeglia	31
<i>La modifica della competenza in ordine alla trattazione (e alla decisione) dei ricorsi sulla classificazione e sul tasso di premio assicurativo</i> Michele Squeglia	55
<i>Le insidie di un'innovazione sterile: il mandato sociale della scuola nella promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro</i> Michele Squeglia	63
<i>Sistema produttivo a soggettività frammentata e sicurezza del lavoro</i> Daniela Calafiore	69
<i>Limiti soggettivi e oggettivi dell'assicurazione sugli infortuni sul lavoro e malattie professionali</i> Giuseppe Ludovico	83

	<i>pag.</i>
<i>Le potenzialità del whistleblowing nella promozione della salute e sicurezza sul lavoro</i>	97
Silvia Magagnoli	
<i>Qualificazione delle imprese e sicurezza del lavoro: luci e ombre di una misura in formazione</i>	115
Stefano Margiotta	
<i>Sistemi automatizzati e tutela della salute e sicurezza del lavoro: (ri)costruzione del sistema normativo</i>	125
Marco Peruzzi	
<i>Ai Act e sicurezza sul lavoro: il difficile adattamento del modello di governance al contesto delle piccole e medie imprese</i>	143
Chiara Ciccia Romito	
<i>La tutela della salute e della sicurezza nell'era delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale: un problema di protezione dei dati personali, di trasparenza, di dignità o di qualcos'altro?</i>	163
Michele Squeglia	
<i>L'usura psicofisica tra danno in re ipsa e prescrizione del diritto al risarcimento</i>	185
Sara Roccisano	
<i>Formazione, informazione e addestramento novità legislative e approccio tecnologico</i>	201
Fabio Rosito	
<i>Il fisioterapista "ergonomico" nella tutela della salute del lavoratore</i>	219
Francesca Rota	
<i>Sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale</i>	233
Paolo Tomassetti	

ABBREVIAZIONI DELLE RIVISTE

<i>AaS.</i>	= L'Assistenza sociale (Riv. INCA-CGIL)
<i>ADL</i>	= Argomenti di diritto del lavoro
<i>Amb. Dir.</i>	= AmbienteDiritto
<i>AP</i>	= Archivio penale
<i>ASL</i>	= Ambiente e sicurezza del lavoro
<i>AppNDI</i>	= Appendice al Novissimo digesto italiano
<i>CCC</i>	= Contratti e contrattazione collettiva
<i>CG</i>	= Corriere giuridico
<i>CI</i>	= Contratto e impresa
<i>Comm. B.</i>	= Commentario della Costituzione Branca
<i>Comm. SB.</i>	= Commentario del codice civile Scialoja-Branca
<i>Comm. Sch.</i>	= Il c.c. – Commentario dir. da F.D. Busnelli (già dir. da P. Schlesinger)
<i>Contr.</i>	= Contrattazione
<i>Cass. pen.</i>	= Cassazione penale
<i>Cons. Stato</i>	= Consiglio di Stato
<i>DDP civ.</i>	= Digesto delle discipline privatistiche – Sezione civile
<i>DDP comm.</i>	= Digesto delle discipline privatistiche – Sezione commerciale
<i>D&L</i>	= Diritto e lavoro – Riv. critica di diritto del lavoro
<i>D&G</i>	= Diritto e giustizia
<i>DJ</i>	= De Jure banca dati Giuffrè
<i>DL</i>	= Il diritto del lavoro
<i>DLComm.</i>	= Diritto del lavoro. Commentario dir. da F. Carinci
<i>DLab</i>	= Derecho laboral
<i>DLM</i>	= Diritti lavori mercati
<i>DL Marche</i>	= Diritto e lavoro nelle Marche
<i>DLRI</i>	= Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DML</i>	= Diritto del mercato del lavoro

<i>DPL</i>	= Diritto e pratica del lavoro
<i>DR</i>	= Danno e responsabilità
<i>DRI</i>	= Diritto delle relazioni industriali
<i>DS</i>	= Droit social
<i>DSL</i>	= Diritto della sicurezza del lavoro
<i>Enc. Dir.</i>	= Enciclopedia del diritto
<i>FA Tar</i>	= Foro amministrativo TAR
<i>FA CdS</i>	= Foro amministrativo Consiglio di Stato
<i>FI</i>	= Foro italiano
<i>GA</i>	= Giurisdizione amministrativa
<i>GC</i>	= Giustizia civile massimario
<i>GCCC</i>	= Giurisprudenza completa della Cassazione civile
<i>GComm.</i>	= Giurisprudenza commerciale
<i>GCost.</i>	= Giurisprudenza costituzionale
<i>GDA</i>	= Giornale di diritto amministrativo
<i>GDRI</i>	= Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>GDir.</i>	= Guida al diritto
<i>GI</i>	= Giurisprudenza italiana
<i>GIMLE</i>	= Giornale italiano di medicina del lavoro ed ergonomia
<i>GIPMEL</i>	= Giornale Italiano di Psicologia e Medicina del Lavoro
<i>GLav.</i>	= Guida al lavoro
<i>GM</i>	= Giurisprudenza di merito
<i>GNorm.</i>	= Guida normativa – “Il Sole-24 Ore”
<i>GPiem.</i>	= Giurisprudenza piemontese
<i>GU</i>	= Gazzetta Ufficiale
<i>UUE</i>	= Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea
<i>IPrev.</i>	= Informazione previdenziale
<i>IRLJ</i>	= Industrial relations law journal
<i>IS</i>	= Industria e sindacato
<i>ISL</i>	= Igiene & sicurezza del lavoro
<i>Labour</i>	= Labour, Review of labour economics and ind. relations
<i>Labor</i>	= Labor. Il Lavoro nel diritto
<i>Lab. Law Iss.</i>	= Labour & Law Issues
<i>Lex 24</i>	= Banca dati del Sole 24 ore Lex 24
<i>LD</i>	= Lavoro e diritto
<i>LDE</i>	= Lavoro Diritti Europa
<i>LG</i>	= Il lavoro nella giurisprudenza
<i>LI</i>	= Lavoro informazione

<i>LIt</i>	= Banca dati Leggi d'Italia
<i>LPen</i>	= Legislazione penale
<i>LPA</i>	= Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni
<i>LPO</i>	= Lavoro e previdenza oggi
<i>L80</i>	= Lavoro '80
<i>LSS</i>	= Lavoro e sicurezza sociale
<i>MAC</i>	= Massimario annotato della Cassazione
<i>MCR</i>	= Mercato, concorrenza, regole
<i>MFI</i>	= Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	= Massimario di Giustizia civile
<i>MGI</i>	= Massimario della Giurisprudenza italiana
<i>MGL</i>	= Massimario di Giurisprudenza del Lavoro
<i>Med. Lav.</i>	= Medicina del Lavoro
<i>M+lav. sal. sic.</i>	= MementoPiùLavoro salute e sicurezza
<i>NDI</i>	= Novissimo digesto italiano (v. anche AppNDI)
<i>NDL</i>	= Note di diritto del lavoro
<i>NGCC</i>	= Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	= Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NLCC</i>	= Le nuove leggi civili commentate
<i>OGL</i>	= Orientamenti della giurisprudenza del lavoro
<i>OML</i>	= Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni
<i>PD</i>	= Politica del diritto
<i>PE</i>	= Politica e economia
<i>Pluris</i>	= Pluris banca dati CEDAM-UTET-IPSOA
<i>QC</i>	= Quaderni costituzionali
<i>QDLRI</i>	= Quaderni di dir. del lavoro e delle rel.industriali
<i>QEL</i>	= Quaderni di economia del lavoro
<i>QISFOL</i>	= Quaderni ISFOL
<i>QL</i>	= Questione lavoro
<i>QRIDL</i>	= Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>QRIMP</i>	= Quaderni della Rivista infortuni e malattie professionali
<i>QRS</i>	= Quaderni di Rassegna sindacale
<i>Racc</i>	= Raccolta della Corte di Giust. CE
<i>RDC</i>	= Rassegna di diritto civile
<i>RCDL</i>	= Rivista critica di diritto del lavoro
<i>RCDP</i>	= Rivista critica del diritto privato
<i>RCoop</i>	= Rivista della cooperazione
<i>RCP</i>	= Responsabilità civile e previdenziale

<i>RDA</i>	= Rivista di diritto agrario
<i>RDC</i>	= Rivista di diritto civile
<i>RDC_{comm.}</i>	= Rivista di diritto commerciale
<i>RDE</i>	= Rivista di diritto europeo
<i>RDI</i>	= Rivista di diritto industriale
<i>RDICL</i>	= Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>RDPC</i>	= Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>RDL</i>	= Rivista di diritto del lavoro
<i>RDSS</i>	= Rivista del diritto della sicurezza sociale
<i>RFI</i>	= Repertorio del Foro italiano
<i>RGC</i>	= Repertorio della Giustizia civile
<i>RGI</i>	= Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>RGL</i>	= Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RGLV</i>	= Rassegna di giurisprudenza del lavoro nel Veneto
<i>RI</i>	= Relazioni industriali
<i>RIDL</i>	= Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>RIML</i>	= Rivista italiana di medicina legale
<i>RIMP</i>	= Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>RInf</i>	= Rivista degli infortuni
<i>RIPS</i>	= Rivista italiana di previdenza sociale
<i>RL</i>	= Relaciones laborales
<i>RP_{en}</i>	= Rivista penale
<i>RPPP</i>	= Rivista di Previdenza pubblica e privata
<i>RT</i>	= Revista de trabajo
<i>VTDL</i>	= Variazioni su temi di diritto del lavoro
<i>TAR</i>	= I Tribunali amministrativi regionali

ABBREVIAZIONI DEI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI, GIURISPRUDENZIALI E NORMATIVI

<i>AI Act</i>	= Regolamento UE n. 2024/1689
ARPA	= Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente
art. (o artt.)	= articolo (o articoli)
ASL	= Azienda Sanitaria Locale
Cass. civ.	= Cassazione civile
Cass. pen.	= Cassazione penale
c.c.	= codice civile
co.	= comma
c.p.	= codice penale
c.p.c.	= codice di procedura civile
c.p.p.	= codice di procedura penale
Cons. Stato	= Consiglio di Stato
CCIAA	= Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura
C. Cost.	= Corte Costituzionale
circ.	= circolare/i
Min. Lav.	= Ministero del Lavoro
Cost.	= Costituzione/della Costituzione
d.d.	= disegno di legge
d.i.	= Decreto Interministeriale
d.lgt.	= decreto luogotenenziale
d.lgs.	= decreto legislativo
d.lgs. c.p.s.	= decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato
D.M.	= Decreto Ministeriale
d.p.c.m.	= Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
D.P.R.	= Decreto del Presidente della Repubblica
fasc.	= fascicolo

int.	=	Interpello (risposta a)
INL	=	Ispettorato Nazionale del Lavoro
l.d.	=	legge delega
l. cost.	=	legge costituzionale
l.r.	=	legge regionale
mess.	=	messaggio
Min. Lav.	=	Ministero del Lavoro
PMI	=	Piccole e Medie imprese
p./pp.	=	pagina/pagine
par./§	=	paragrafo
prot.	=	protocollo
op. cit.	=	opera citata
sez. lav.	=	sezione lavoro
Sez. Un.	=	Sezioni Unite
ord.	=	ordinanza
r.d.	=	Regio decreto
r.d.l.	=	Regio decreto-legge
ss.	=	seguito/i
sez.	=	sezione
Stat. Lav.	=	Statuto dei Lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300)
vol.	=	volume
Trib.	=	Tribunale
TAR	=	Tribunali Amministrativi Regionali
TU	=	Testo Unico (decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81)

INTRODUZIONE

di *Chiara Gribaudo*

Gentili ospiti, ringrazio molto per l'invito a questa iniziativa organizzata dal prof. Michele Squeglia del Dipartimento di diritto privato e storia del diritto dell'Università degli Studi di Milano.

È davvero con grande piacere che ho accettato questo invito ad intervenire, anche perché neanche due settimane fa, nella Sala della Regina alla Camera dei Deputati abbiamo presentato la relazione che la Commissione d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati che mi onoro di presiedere, sul grave incidente avvenuto a Brandizzo¹. Tante persone che vedo in questa sala, anche che interverranno nel corso della giornata, sono consulenti della Commissione nella redazione di quel ricco documento e mi fa piacere rivederli in questa sede per approfondire un tema che è davvero troppo importante per essere affrontato a spot, magari in coincidenza con le purtroppo frequenti tragedie sul lavoro che accadono in questo paese.

Il nostro ruolo come Commissione vorrebbe proprio essere quello di mantenere alta l'attenzione sul tema anche quando le luci si spengono, quando i morti e gli infortunati non sono sui giornali, con un lavoro di inchiesta che sugli eventi di Brandizzo sarà costante e continuerà attendendo gli sviluppi dell'inchiesta della magistratura ma, posso anticiparvi, nei prossimi mesi il nostro lavoro sarà concentrato sul tema del caporalato, che è un fenomeno molto ampio e che è purtroppo causa di tanti infortuni, anche mortali, spesso purtroppo nascosti da una coltre di illegalità, di criminalità e di marginalità.

¹ La relazione, approvata dalla Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati nella seduta del 10 settembre 2024, è consultabile al seguente link: https://www.ciiip-consulta.it/images/Relazione_incidente_ferrovuario_di_Brandizzo_commissione_parlamentare.pdf.

Dall'inchiesta di Brandizzo io spero che sia arrivata a tutte le coscienze, nel mondo dell'impresa, del lavoro, della politica, almeno una idea fondamentale. Che non esiste l'errore umano come azione isolata, fatti salvi ovviamente i rarissimi comportamenti abnormi al limite del dolo. Ciò che incide su certi gravi accadimenti è soprattutto l'organizzazione del lavoro, la cura, la pratica quotidiana per la formazione diffusa della cultura della sicurezza. Vi faccio l'unica citazione della Relazione che farò in tutto il mio intervento "la causa di gran parte di questi (incidenti) può essere ricondotta al modo in cui la direzione si avvicina ad essa, al modo in cui i manager istruiscono e premiano o sanzionano, e chi opera direttamente presta la propria attenzione e agisce sotto pressione, anche indotta da carichi eccessivi e tempi ristretti, durante l'attività lavorativa".

La relazione che abbiamo presentato sull'incidente di Brandizzo ha evidenziato alcuni punti critici e una serie di inadempienze e leggerezza che tuttavia mi sento di riassumere dicendo che quei lavoratori, in quel momento, non dovevano essere lì. E capisco che possa sembrare una banalità, eppure a far arrivare quei lavoratori su quei binari, quella notte maledetta, è stata una catena di errori, di leggerezze, di comportamenti a rischio a volte sedimentati in pratiche informali.

La stampa ha parlato di "14 proposte" presenti nella Relazione conclusiva, e capisco che i punti elenco sono pratici da comunicare, e infatti non li abbiamo messi a caso. Io però vorrei qui raccontarvi che c'è stata scarsa comunicazione tra committente, azienda in appalto e quella in subappalto. Nessun dispositivo che indicasse quali lavoratori, con quali inquadramento, quali competenze e quale formazione, con quali obiettivi e quali tempi e carichi di lavoro erano in quel cantiere. Nessun dispositivo che segnalasse la presenza di uomini al lavoro a chi doveva fermare il traffico. Nessuna verifica che la formazione obbligatoria fosse stata interiorizzata e inclusa nei processi di lavoro concreti da parte dei lavoratori.

La cosa che fa sinceramente rabbia è che già oggi esistono strumenti tecnologici, organizzativi e pratiche di formazione che potevano evitare quella catena di eventi che ha portato a quelle morti. E quando alla presentazione ho detto che quelle vite potevano essere salvate se si fossero utilizzati semplici dispositivi capisco di aver pronunciato una frase forte, ma, purtroppo, vi confermo che è proprio così, e immagino che qualche intervento di oggi approfondirà proprio questi temi.

Per molte di queste cose ci possono essere interventi della politica, e li abbiamo chiesti e vigileremo e sproneremo il Governo.

Certo speriamo che la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sia una priorità per tutti e quindi da affrontare in un clima di collaborazione tra tutti,

certo speriamo che non si replichi il balletto della patente a punti, che è uno strumento potenzialmente utile, e che credo che debba estendersi non solo all'edilizia ma in tutti i settori con una alta concentrazione di infortuni come agricoltura o cantieristica navale, per fare due esempi. Manteniamo dei dubbi in merito alla sospensione, che da una parte è automatica in caso di incidente mortale ma che essendo subordinata alla presenza di colpa grave del datore di lavoro non fornisce certezze sui tempi. E in generale ravvediamo grandi limiti nel percorso stesso di questo provvedimento. Si sono susseguiti testi diversi, indiscrezioni e presentazioni di testi in bozza, e l'impressione che è passata è che il Governo volesse testare la reazione di stakeholder e cittadini, quasi navigando a vista.

Noi invece pensiamo che su questi temi si debba praticare la concertazione e partire, certamente, con un obiettivo politico definito, ma facendo un passo indietro rispetto agli strumenti. In fondo a volte basterebbe prima ascoltare tutti, poi scrivere le norme. Invece questa cattiva abitudine di emanare decreti legge per poi, solo dopo, avviare la discussione con le parti interessate, con la patente a punti è sembrata aver raggiunto un nuovo livello. Per settimane anche la legge di conversione è sembrata non trovare una dimensione definitiva. Per un giudizio articolato vogliamo approfondire, specie in merito alle modalità di recupero dei punti della patente, che apparivano troppo semplici rispetto alla delicatezza dell'argomento.

Crediamo, e lo ribadisco, che sia necessario l'impegno costruttivo di tutti, con un obiettivo comune che sia assolutamente prioritario: di fronte alle persone che, mentre lavorano si infortunano, si ammalano, addirittura muoiono, non c'è business che tenga, non c'è PIL che ci interessi, anche se per inciso gli investimenti, anche in sicurezza, il PIL lo fanno crescere.

Devo confessarvi che a seguito dell'inchiesta che la Commissione che presiedo ha svolto sui tragici fatti di Brandizzo ho rafforzato il mio convincimento su alcune proposte.

Intanto credo che l'appalto non sia in sé un problema, ma anche che abbia senso solo quando l'attività esula delle competenze dell'impresa madre. Si appaltano attività che necessitano di abilità su cui l'impresa è carente. Non può, l'appalto, essere una via per ridurre i costi sulla pelle dei lavoratori né, ma non è argomento di oggi riducendo la qualità dei servizi ai cittadini. E sappiamo bene che, almeno a Brandizzo, la frammentazione delle comunicazioni ed il rapporto preferenziale tra azienda madre e azienda in subappalto hanno giocato un ruolo chiave nei problemi di trasmissione. Probabilmente avrebbe senso internalizzare una serie di processi, a partire dalle imprese partecipate.

Poi credo che potrebbe servire l'istituzione di una Procura Nazionale per

gli Infortuni sul Lavoro, per centralizzare le competenze e le risorse investigative e per accelerare i tempi dei processi, perché vorrei citare la relazione della procuratrice generale di Torino, la dottoressa Sabrina Noce, che nella cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2024, in riferimento alla sede di Ivrea che è quella che sta lavorando sul caso di Brandizzo rileva che “la scoperta reale è circa all'85% rispetto al fabbisogno e (...) nonostante gli sforzi del Procuratore, dei magistrati e dei pochi funzionari in servizio, è (la procura) peggiore d'Italia sotto ogni parametro”, arrivando addirittura a denunciare che “(...) la criminalità locale, come emerge da alcune intercettazioni telefoniche, sceglie obiettivi che rientrano nella competenza della Procura”. Significa che ci sono luoghi, nel nostro paese, in cui a fronte di un processo la conclusione più probabile è la prescrizione.

Parlando di processi per infortuni, la necessità di competenze molto tecniche in materia rischia di amplificare questo rischio. Un processo che finisce in prescrizione è un processo che non fa giustizia. Aggiungo che una Procura Nazionale potrebbe anche garantire una maggiore uniformità di giudizio su tutto il territorio nazionale.

C'è un filone di innovazioni tecnologiche già esistenti, già presenti in altre parti d'Europa e del mondo, che può fornire un aiuto concreto, controlli incrociati in tempo reale, *alert* e interruzioni automatiche delle macchine. Io credo che davvero non sientino le vite che potevano essere salvate da tecnologie che spesso sono anche a buon mercato, a partire dal badge digitale di cantiere. Tali tecnologie devono essere obbligatorie, di nuovo a partire dalle attività svolte dalle imprese partecipate, e per queste innovazioni non serve neanche un provvedimento legislativo. Certo, si deve valutare la compatibilità con le norme relative alla *privacy* e al divieto di controllo a distanza dei lavoratori, ma con un po' di buona volontà sono problemi superabili.

La sicurezza sul lavoro, credo di averlo già espresso, non è un diritto negoziabile. È un diritto fondamentale di ogni lavoratore e un dovere morale di ogni datore di lavoro e delle istituzioni. Con il prezioso contributo di iniziative come questa possiamo sperare di costruire, passo dopo passo, un futuro in cui nessun lavoratore debba temere per la propria incolumità mentre svolge il proprio dovere.

UNO SGUARDO D'INSIEME AI CORRETTIVI SULLA
TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA
INTRODOTTI DALLA LEGGE N. 203/2024
E DAL D.L. N. 48/2023
di *Michele Squeglia*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il primo ambito di intervento. – 2.1. I componenti delle imprese familiari e i lavoratori autonomi. – 2.2. L'integrazione del documento di valutazione dei rischi nell'alternanza scuola-lavoro. – 2.3. La comunicazione in deroga al divieto di utilizzo dei locali chiusi sotterranei. – 2.4. L'obbligo della predisposizione, consegna ed esposizione della tessera di riconoscimento in tutti i casi di appalto o di subappalto. – 3. Il secondo ambito di intervento. – 3.1. Il monitoraggio delle attività formative. – 3.2. La formazione e l'addestramento del datore di lavoro. – 3.3. L'obbligo dei noleggiatori e dei concedenti. – 4. Il terzo ambito di intervento. – 4.1. Il Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni. – 4.2. L'estensione della tutela assicurativa agli studenti e al personale del sistema di istruzione. – 5. Il quarto ambito di intervento. – 5.1. Le attività informativa-istituzionale. – 5.2. I soggetti abilitati alle visite periodiche delle attrezzature di lavoro. – 5.3. I requisiti professionali del coordinatore per la progettazione (e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori). – 5.4. La modifica alla composizione della Commissione interpellì. – 5.5. L'obbligo in capo al Ministero del Lavoro della relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro. – 6. Brevi osservazioni conclusive.

1. *Considerazioni introduttive*

Il d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85) e la legge 13 dicembre 2024, n. 203 (il “Collegato Lavoro alla legge di bilancio 2025”), tra i vari settori di intervento, si occupano, rispettivamente al Capo II (artt. 14-18-*bis*) e all'art. 1, anche di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Sebbene non si possa affermare che le due riforme del lavoro abbiano avuto come tratto caratterizzante la revisione organica delle forme di tutela in materia di salute e sicurezza sul lavoro, esse introducono alcune sensibili

innovazioni, quali, ad esempio, la nomina, la ridefinizione dei requisiti professionali e le attribuzioni del medico competente; la programmazione dell'attività ispettiva in funzione preventiva; la formazione e l'addestramento specifico del datore di lavoro; l'estensione della tutela assicurativa agli studenti e al personale del sistema nazionale di istruzione; le possibilità di deroga, in casi specifici, al divieto di utilizzo dei locali chiusi sotterranei o semi sotterranei per attività lavorative.

Tuttavia, un'analisi complessiva delle modifiche introdotte impone una doverosa premessa: le valutazioni cui si perverrà in questa sede, non potranno che esprimere un senso di insoddisfazione¹. Tale insoddisfazione deriva, in primo luogo, dal fatto che il legislatore ha evitato di affrontare questioni ben più delicate e strutturali, tuttora irrisolte, che avrebbero meritato pari interesse. In secondo luogo, essa è riconducibile alla frammentarietà degli interventi, all'assenza di un coordinamento sistematico con il d.lgs. n. 81/2008 nonché alla mancanza di una valutazione *ex ante* dell'impatto delle nuove disposizioni, elemento quest'ultimo indispensabile per garantire coerenza, efficacia e sostenibilità degli interventi legislativi nel medio - lungo periodo.

Per comprendere appieno tale sensazione è necessario fare un passo indietro.

Dopo la travagliata vicenda epidemiologica da Covid-19, l'approvazione della Convenzione OIL n. 190 del 2019², l'emanazione del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101³ e del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146 (convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215)⁴, era lecito nutrire la speranza di una

¹ Per primi commenti alla riforma, si v. R. GUARINIELLO, *Modifiche al TUSL nel Decreto Lavoro: luci e ombre*, in DPL, 2023, 21, p. 1311 ss.; M. LAI, *Le novità in materia di salute e sicurezza nel c.d. "decreto lavoro"* (decreto legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni in legge 3 luglio 2023, n. 85), in LDE, 3, 2023; P. PASCUCCHI, *Le novità del d.l. n. 48/2023 in tema di salute e sicurezza sul lavoro*, in GDRI, n. 3, 2023; P. RAUSEI, *Aumentano le tutele prevenzionistiche con il "Decreto Lavoro"*, in DPL, 26, 2023, p. 1611 ss.; P. RAUSEI, *I ritocchi al Testo Unico: tra medico competente, formazione, attrezzature di lavoro e nuovi obblighi per lavoratori autonomi e imprese familiari* (art. 14, D.L. n. 48/2023), in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al D.L. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "Decreto Lavoro"*, in *Adapt Labour Studies EBook Series* n. 99, Adapt University Press, Bergamo, 2023, p. 91 ss.

² La Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, ratificata in Italia con legge 15 gennaio 2021, n. 4, è entrata in vigore il 29 ottobre 2022 con il correlato strumento applicativo che l'accompagna, la Raccomandazione n. 206 del 21 giugno 2019 sulla violenza e sulle molestie nel mondo del lavoro.

³ Il d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 attua la direttiva 2013/59/Euratom avente ad oggetto la protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti.

⁴ Il d.l. n. 146/2021, convertito con modificazione nella legge n. 215/2021, all'art. 13, reca alcune disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro con specifico riferimento all'obbligo

più organica riforma in materia antinfortunistica con riguardo, ad esempio, al contenuto dell'obbligazione di sicurezza dei lavoratori impegnati nei sistemi tecnologici e digitali⁵; all'individuazione di tecniche di prevenzione sulla violenza e molestie di genere; alla speculare progressiva riduzione dell'area di predominio cautelativo del datore di lavoro a favore di nuove forme di svolgimento delle prestazioni lavorative (si pensi, al lavoro agile e al difficile equilibrio tra responsabilità e cooperazione)⁶ o alla successione nel tempo della posizione di garanzia tra soggetti diversi⁷; all'esternalizzazione della manutenzione e ai rischi dovuti alle interferenze nell'ambiente di lavoro; al mancato coinvolgimento del medico competente nella gestione del rischio radon negli ambienti di lavoro; alla razionalizzazione degli organi di vigilanza facenti capo a diversi enti e istituzioni, dotati di competenze talora concorrenti o sovrapponibili; infine, all'adozione di decreti (richiamati nel TU ma) ancora in attesa di essere attuati.

Il senso di insoddisfazione non si esaurisce però con quanto si poteva fare

di individuazione del preposto (anche nell'appalto), alla rivisitazione dei suoi compiti, alla formazione del datore di lavoro, alla definizione dell'addestramento pratico, all'attività di vigilanza.

⁵La Commissione Europea, il 14 aprile 2021, ha ritenuto quanto mai opportuno predisporre una proposta di Regolamento (COM/2021/206 *final*), poi concretizzatasi nel Regolamento (UE) 2024/1689, noto come *Artificial Intelligence Act*, finalizzata al promuovere una disciplina armonizzata in materia di Intelligenza Artificiale, imponendo obblighi sia a chi immette sul mercato sistemi di IA, sia a chi li utilizza per finalità diverse, incluse quelle lavorative. In parallelo, la Strategia europea 2021-2027, promossa dalla Commissione Europea il 28 giugno 2021, dal titolo "*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*", pone l'attenzione di "anticipare e gestire i cambiamenti nel nuovo mondo del lavoro determinati dalle transizioni verde, digitale e demografica".

Peraltro, l'Agenzia EU-OSHA ha avviato una ricerca dal titolo "*Panoramica sulla SSL e sulla digitalizzazione 2020-2023*", con l'obiettivo di: a) fornire ai responsabili politici, ai ricercatori e ai luoghi di lavoro informazioni affidabili sui potenziali effetti della digitalizzazione sulla salute e sicurezza sul lavoro; b) esaminare i vantaggi e i pericoli dell'introduzione dei sistemi digitali intelligenti nel processo produttivo, in particolare in ottica preventiva.

Per un approfondimento sui benefici che l'intelligenza artificiale può apportare alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, in chiave di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, si v. M. SQUEGLIA, *La tutela della salute e della sicurezza nell'epoca delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale: un problema di privacy, di dignità o di altro?* in questo volume, p. 163 ss.

⁶È stato osservato dalla dottrina penalistica (S. TORDINI CAGLI, *Sfere di competenze e nuovi garanti: quale ruolo per il lavoratore?*, in *LPen*, 1, p. 3 ss.) che "(...) la riduzione della condizione di vulnerabilità "sempre e comunque" del lavoratore, e dei beni giuridici a lui riferibili, emergente dalla disciplina legislativa, dovrebbe comportare una speculare riduzione dell'area di predominio cautelativo del datore di lavoro".

⁷L'estensione nel tempo della posizione di garanzia è questione tristemente nota in giurisprudenza: si v. Cass. pen., sez. III, 17 marzo 2021, n. 10209, in *CED Cass. pen.*, 2021 e, in precedenza, Cass. pen., Sez. Un., 10 luglio 2002, n. 30328, in *GDir.*, 2012, 42, p. 17 ss.

e non si è fatto, ma anche nell'offrire all'interprete un quadro di modifiche normative al d.lgs. n. 81/2008 affatto rigorose e chiare, con la sensazione di aver acceso un cerino che passa ora nelle mani dei giudici o, più auspicabilmente, che ritorna nelle mani del legislatore. In altri termini, è come se vi fosse, un timore di modificare *funditus* la sostanza della disciplina, una tendenza a concentrarsi solo sull'affermazione del proprio (circoscritto) intento politico di riforma e poi ad accontentarsi (nel migliore dei casi) di un mero riordino sistematico-formale. Ciò contribuisce a motivare, ad avviso di chi scrive, la ragione per cui la disciplina introdotta risulta, nel suo complesso, caratterizzata da un impianto normativo cauto, impreciso e, soprattutto, incompleto⁸.

I due provvedimenti normativi hanno interessato quattro aree di intervento: prevenzionistica, formativa, indennitaria/assicurativa e di vigilanza. Scendendo nel dettaglio, ma rimanendo entro i limiti dell'economia del presente saggio, verranno esaminati di seguito alcuni punti salienti in cui le linee direttrici di ciascun ambito emergono con maggior forza.

2. *Il primo ambito di intervento*

Nel filone prevenzionistico, riservando ad uno specifico approfondimento le novità che interessano la figura del medico competente (v. *infra* p. 31 ss.), le modifiche introdotte hanno riguardato: a) gli obblighi di tutela per i componenti dell'impresa familiare e dei lavoratori autonomi con specifico riferimento al settore edile; b) l'obbligo delle imprese, iscritte al registro nazionale per l'alternanza studio-lavoro, di integrare il documento di valutazione dei rischi; c) la semplificazione delle ipotesi di deroga al divieto di utilizzo dei locali chiusi sotterranei; d) l'obbligo della predisposizione, consegna ed esposizione della tessera di riconoscimento.

2.1. *I componenti delle imprese familiari e i lavoratori autonomi*

Il d.l. n. 48/2023 ha modificato l'art. 21, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, aggiungendo, dopo le parole "Titolo III", il riferimento alle "idonee opere provvisorie in conformità alle disposizioni di cui al Titolo IV".

⁸Di diverso avviso M. LAI, *Le novità in materia di salute e sicurezza nel c.d. "decreto lavoro"*, cit., secondo cui "(...) la valorizzazione del medico competente (accanto a quello del preposto) ed il riordino, in prospettiva, della disciplina sulla formazione alla sicurezza, con obblighi formativi e di aggiornamento per lo stesso datore di lavoro, rappresentano passaggi di rilievo verso un più compiuto sistema di prevenzione".

Come è noto, l'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 impone specifici obblighi in materia di sicurezza a soggetti che, pur non essendo lavoratori subordinati, operano in contesti lavorativi potenzialmente rischiosi. In particolare, tali obblighi si applicano ai componenti dell'impresa familiare (*ex art. 230-bis c.c.*), ai lavoratori autonomi che compiono opere o servizi (*ex art. 2222 c.c.*), ai coltivatori diretti del fondo, ai soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, agli artigiani e ai piccoli commercianti.

Essi sono tenuti a: a) utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al Titolo III, nonché idonee opere provvisionali in conformità alle disposizioni di cui al Titolo IV; b) munirsi di dispositivi di protezione individuale e utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al Titolo III; c) munirsi di apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia e contenente le proprie generalità, qualora svolgano la propria attività in un luogo di lavoro in cui si operi in regime di appalto o subappalto.

Trattandosi di un settore di attività – quello delle costruzioni, all'interno dei cantieri edili – che espone i lavoratori a rischi particolarmente elevati, il legislatore, fermo restando quanto stabilito nelle lett. *b)* e *c)*, ha sancito per tali soggetti l'obbligo di utilizzare attrezzature di lavoro conformi alle disposizioni del Titolo III, Capo I, d.lgs. n. 81/2008⁹, nonché (ora) di adottare “idonee opere provvisionali” in conformità alle disposizioni previste per i cantieri temporanei e mobili nei quali si svolgono lavori edili o di ingegneria civile¹⁰. Si tratta di una modifica, indubbiamente, opportuna specie per i lavoratori che esercitano un'attività professionale autonoma in un cantiere, dal momento che un'opera considerata ausiliaria nella realizzazione di un lavoro edile (un ponteggio, un ponte mobile, una passerella, ad esempio), la quale si presentasse non conforme, potrebbe mettere in pericolo la salute e la sicurezza di tutti i lavoratori che operano assieme nella costruzione di un'unica opera (si pensi, ad esempio, al rischio di cadute dall'alto nei lavori in quota).

⁹ Come è noto, nel Titolo III cui riferirsi è quello contenuto nel d.lgs. n. 81/2008, nel quale in pochi articoli (per la precisione dal 69 al 73) e due allegati (V e VI), sono elencati i requisiti delle attrezzature di lavoro, gli obblighi derivanti dall'uso, cessione in uso e noleggio di attrezzature, i criteri per l'informazione, la formazione e l'addestramento dei lavoratori.

¹⁰ Precisamente le opere provvisionali sono tutte quelle opere che forniscono ausilio alla realizzazione dei lavori civili e sono individuabili tra quelle previste dal Titolo IV, Capo II, d.lgs. n. 81/2008 (si pensi, ad esempio, ai parapetti provvisori contro le cadute o ai ponti a sbalzo nei lavori in quota). In argomento si v. INAIL, *La progettazione della sicurezza nel cantiere*, 2015, p. 110 ss.; A. MURATORIO, *Le misure di sicurezza per ponteggi ed opere provvisionali*, in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Milano, 2010, p. 571 ss.

L'obbligo di munirsi di idonee opere provvisionali – la cui violazione soggiace alla medesima sanzione contemplata per le attrezzature di lavoro (arresto fino a un mese o con l'ammenda da 245,70 a 737,10 euro) – diventa ora strettamente connesso alla disciplina degli appalti, stante l'obbligo per il datore di lavoro committente di verificare l'idoneità tecnico-professionale dei soggetti a cui affidare i lavori (ai sensi dell'art. 26, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008). Ciò significa che il committente potrà estendere il suo controllo anche alla verifica della capacità professionale del lavoratore autonomo di allestire l'opera provvisoria. D'altra parte, è nella facoltà del committente richiedere ulteriori requisiti rispetto a quelli minimi individuati dall'Allegato XVII¹¹.

Tale (indubbia) carica innovativa avrebbe potuto ricevere, tuttavia, un maggiore impatto per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, perché la nuova formulazione della lett. a) dell'art. 21, co. 1, non risolve i casi, piuttosto frequenti, nei quali il lavoratore autonomo utilizzi opere provvisionali fornite dall'impresa affidataria e/o esecutrice dei lavori. Non vi è dubbio che ove utilizzi un'opera ausiliaria realizzata da altri, il lavoratore autonomo non risponde dell'inefficienza delle misure adottate, specie nel caso in cui si sia adeguato alle indicazioni fornite dal coordinatore per l'esecuzione dei lavori ai fini della sicurezza (cfr. art. 94, d.lgs. n. 81/2008).

Ciononostante, resta assente un obbligo in capo al lavoratore autonomo di segnalare un errato o un inefficace approntamento delle opere provvisorie realizzate da altri, al pari di quanto è sancito per il lavoratore subordinato, nei cui confronti – è opportuno rammentarlo – l'art. 59, d.lgs. n. 81/2008 riserva, sia pure tenendo conto della formazione, delle istruzioni e dei mezzi ricevuti, specifiche sanzioni (peraltro, di natura penale) in caso di mancata segnalazione al datore di lavoro di situazioni di rischio¹².

In secondo luogo, perché il legislatore ha abbandonato l'idea – con qualche limitata eccezione¹³ – di dare attuazione al modello inizialmente (e faticosamente) teorizzato, con riferimento alla tutela della salute e della sicurezza, di “qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi”¹⁴, inteso

¹¹ Cfr. Interpello Min. Lav. n. 7 del 2 maggio 2013.

¹² Sugli obblighi di segnalazione si v. M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 93; M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 116.

¹³ Il riferimento è ai settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico nonché ai lavori svolti in ambienti confinati o sospetti di inquinamento di cui al D.P.R. n. 177/2011.

¹⁴ Per un esame della precedente versione dell'art. 27, d.lgs. n. 81/2008, si veda: M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L.

come riconoscimento della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati e sulla base delle attività di cui all'art. 21, co. 2, d.lgs. n. 81/2008 nonché sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Se fosse stato realizzato questo filtro in grado di selezionare gli operatori qualificati ed impegnati nei profili della salute e sicurezza, ne avrebbe trovato giovamento lo stesso lavoratore autonomo, in quanto trattasi di un soggetto non solo debitore, ma anche creditore di sicurezza del lavoro.

La rivisitazione di questo modello, denominato ora “Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti”, per effetto della novella all'art. 27, d.lgs. n. 81/2008, operata dall'art. 29, co. 19, legge 29 aprile 2024, n. 56, di conversione del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, risponde – per i soli cantieri temporanei e mobili (artt. 88-104-*bis*, d.lgs. n. 81/2008) – ad una finalità opposta di deterrenza e di contrasto al lavoro irregolare nell'ambito delle attività affidate in appalto o in subappalto¹⁵.

In altri termini, se l'idea era quella, al pari di quanto già avviene in alcuni paesi dell'Unione (l'esempio è la Danimarca), di fornire un'immediata percezione della corretta e virtuosa applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché di costituire elemento preferenziale per la partecipazione alle gare per l'affidamento di appalti o subappalti e per l'accesso ad eventuali finanziamenti, agevolazioni e norme premiali, l'attuale formulazione dell'art. 27, d.lgs. n. 81/2008 risponde ad una logica di mera regolarità formale, che peraltro sembra porsi in contrasto anche con i principi costituzionali (ad esempio, gli artt. 1, 35 e 41), allorquando – con un punteggio inferiore a quindici crediti – l'impresa o il lavoratore autonomo non possa più operare nei cantieri, salvo il completamento delle attività nel

FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo* (d.lgs. n. 106/2009). *Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 119 ss.; N. PACI, *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2010, p. 376 ss.; P. TULLINI, *Art. 27 – sistema di qualificazione delle imprese*, in C. ZOLI (a cura di), *Principi comuni*, in *Commentario* (diretto da) L. MONTUSCHI, *La nuova sicurezza sul lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2011, p. 382 ss.; L. FANTINI, *La qualificazione delle imprese: obiettivi normativi, stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in M. PERSIANI, M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet, Torino, 2012, p. 495 ss.

¹⁵ Sul sistema della “patente a crediti”, si v. S. MARGIOTTA, *Qualificazione delle imprese e sicurezza del lavoro: luci e ombre di una misura in formazione*, in questo volume, p. 115 ss.

caso in cui i lavori eseguiti siano superiori al 30 per cento del valore del contratto.

2.2. *L'integrazione del documento di valutazione dei rischi nell'alternanza scuola-lavoro*

Ulteriore modifica, apportata dall'art. 17, d.l. n. 48/2023, riguarda l'art. 1, legge 30 dicembre 2018, n. 145, posto che dopo il co. 784 aggiunge il co. 784-*quater* stabilendo: "Le imprese iscritte nel registro nazionale per l'alternanza integrano il proprio documento di valutazione dei rischi con un'apposita sezione ove sono indicate le misure specifiche di prevenzione dei rischi e i dispositivi di protezione individuale da adottare per gli studenti nei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento. L'integrazione al documento di valutazione dei rischi è fornita all'istituzione scolastica ed è allegata alla Convenzione".

Come è noto, nell'ordinamento scolastico italiano è previsto il progetto originariamente denominato *alternanza scuola-lavoro*, oggi riformulato come "Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento (PCTO)". Introdotto per la prima volta con legge 28 marzo 2003, n. 53, in forma facoltativa, è stato successivamente reso obbligatorio per tutti gli studenti del triennio della scuola secondaria di secondo grado con la legge 13 luglio 2015, n. 107 (cd. *legge sulla Buona Scuola*).

La disciplina è stata ulteriormente ridefinita dall'art. 1, co. 785, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che ha introdotto la nuova denominazione e ha stabilito una durata minima dei percorsi: 90 ore nei licei, 150 ore negli istituti tecnici, 210 ore negli istituti professionali.

Precisamente, i PCTO rappresentano una metodologia didattica integrata, finalizzata a sviluppare competenze trasversali e orientative attraverso esperienze formative in contesti operativi reali. Gli studenti svolgono parte del proprio percorso formativo presso imprese, enti pubblici o privati, associazioni o altre realtà del territorio, senza che ciò configuri un rapporto di lavoro. L'attività si svolge sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica, che ne cura la progettazione, la stipula delle convenzioni e la valutazione delle competenze acquisite. Le esperienze maturate nei contesti esterni integrano quelle scolastiche, contribuendo alla realizzazione del profilo educativo, culturale e professionale previsto dal percorso di studi.

Ebbene, al fine di non esporre studenti inesperti a rischi lavorativi, il nuovo co. 784-*quater* impone *al soggetto ospitante* di redigere un'integrazione al proprio Documento di Valutazione dei Rischi, da allegare peraltro alla con-

venzione, nella quale indicare le misure specifiche di prevenzione e i dispositivi di protezione individuale.

Si tratta di un obbligo da assolvere nei confronti dei discenti impiegati nei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento, ma non anche degli studenti chiamati allo svolgimento del tirocinio cd. curriculare, per i quali andranno invece applicate le norme contenute nell'art. 1, co. 720-726, legge n. 234/2021.

Non possono sottacersi gli argomenti che depongono a sostegno di questa soluzione. È certo che con tale previsione si richiama, ai fini dell'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, l'equiparazione al lavoratore (alla stregua dell'art. 2, co. 1, lett. *a*), d.lgs. n. 81/2008) anche di chi svolge attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro (pubblico o privato), con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere nonché del soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento (di cui all'art. 18, legge 24 giugno 1997, n. 196), e di altre specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro (o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro).

Ma questa non è l'unica argomentazione. Anche la più recente giurisprudenza di legittimità si è mostrata adesiva a tale estensione, peraltro precisando che, nella specifica ipotesi in cui presso un'impresa sono presenti soggetti che svolgano tirocini formativi, il datore di lavoro è tenuto ad osservare tutti gli obblighi previsti dal TUSL al fine di garantire la salute e la sicurezza degli stessi¹⁶.

In tale contesto, quanto al profilo sanzionatorio, in assenza di una esplicita previsione, l'inadempimento del soggetto ospitante potrà essere ricondotto nell'ambito delle violazioni relative all'omesso aggiornamento o mancata rielaborazione del documento di valutazione dei rischi (*ex art.* 29, co. 3, d.lgs. n. 81/2008) con le conseguenti responsabilità previste dal medesimo decreto.

¹⁶ Cass. pen., sez. IV, 1° marzo 2022, n. 7093 in *RIDL*, 2022, 3, II, p. 405 in un caso che ha riguardato la titolare di un'azienda agricola condannata per il reato di lesione personale colposa in danno di una studentessa dell'Università di agraria in tirocinio formativo, incaricata della pulitura di un tino alto circa due metri e mezzo insieme al cantiniere tutor della tirocinante. La pronuncia indica inoltre come sono state individuate in maniera puntuale le regole cautelari violate dal datore di lavoro, riconducibili alla omessa previsione del rischio a cui era esposta la persona offesa nella lavorazione a cui era stata adibita (artt. 28 e 17, d.lgs. n. 81/2008), alla omessa formazione e informazione della tirocinante (artt. 36, 37, d.lgs. n. 81/2008), alla omessa fornitura di idonei dispositivi di protezione (art. 77, d.lgs. n. 81/2008).

2.3. *La comunicazione in deroga al divieto di utilizzo dei locali chiusi sotterranei*

L'art. 1, co. 1, lett. e), legge n. 203/2024, modifica l'art. 65, co. 2 e 3, d.lgs. n. 81/2008 al fine di semplificare il provvedimento autorizzatorio in deroga al divieto di utilizzo da parte del datore di lavoro di locali chiusi sotterranei o semi sotterranei.

La precedente formulazione della norma prevedeva una deroga al divieto, stabilito al co. 1 del medesimo articolo, solo in caso in cui sussistessero “particolari esigenze tecniche”, alla presenza delle quali il datore di lavoro doveva comunque assicurare idonee condizioni di aereazione, illuminazione e microclima dei locali. In tutti gli altri casi era necessario un provvedimento autorizzatorio del Dipartimento di prevenzione delle aziende sanitarie locali che era peraltro subordinato anche all'assenza di emissioni di agenti nocivi¹⁷.

La novella ha eliminato il riferimento alle “particolari esigenze tecniche”, generalizzando la deroga per le lavorazioni che “non diano luogo ad emissioni di agenti nocivi” e che rispettino i “requisiti di cui all'Allegato IV, in quanto applicabili e che assicurino, comunque, “idonee condizioni di aereazione, di illuminazione e di microclima”¹⁸.

Inoltre, ha devoluto alla competenza, in merito alla procedura autorizzatoria, dell'Ispettorato nazionale del lavoro del luogo in cui si svolgono le lavorazioni, indipendentemente se l'impresa, multilocalizzata abbia la sede legale in una provincia differente. Una scelta che desta più di una qualche perplessità, considerato che l'INL, a differenza delle ASL, non dispone, almeno al momento, del *know how* tecnico per effettuare, per valutare e per definire programmi di misurazioni coerenti con la mappatura delle aree prioritarie di agenti nocivi.

La comunicazione dell'utilizzo dei locali, ai sensi del novellato co. 3 dell'art. 65, deve essere presentata esclusivamente per i locali che siano già dotati di titolo edilizio con destinazione d'uso compatibile con il tipo di attività lavorativa per la quale si presenta la comunicazione.

Quanto alle modalità procedurali, il datore di lavoro è tenuto ad inoltrare, tramite posta elettronica certificata, entro trenta giorni prima dell'effettivo utilizzo, modifica o voltura dei locali, la comunicazione in deroga alla sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, allegando una relazione descrittiva del tipo di attività lavorativa svolta nonché l'asseverazione di un tecnico abilitato contenente le dichiarazioni di conformità dei locali

¹⁷ Si v. int. Min. Lav. 24 giugno 2015, n. 5.

¹⁸ Sul piano operativo, si v. la nota INL, prot. 811 del 29 gennaio 2025.

alla normativa igienico-sanitaria, edilizia e di sicurezza sia statale sia regionale in materia, nonché la conformità di tutti gli impianti presenti alla disciplina vigente.

La nuova disposizione deve essere coordinata con la previsione dell'art. 17, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 101/2020 secondo la quale "(...) entro 24 mesi dall'inizio dell'attività l'esercente effettua le misurazioni della concentrazione media annua di attività di radon in aria avvalendosi dei servizi di dosimetria riconosciuti (...)". Ne consegue che, ai fini dell'utilizzo dei locali sotterranei o semi-sotterranei, dovrà essere eseguita anche tale misurazione, i cui risultati confluiranno in una apposita relazione tecnica che, oltre a costituire parte integrante del documento di valutazione dei rischi, andrà allegata alla documentazione da inoltrare all'Ispettorato Nazionale del Lavoro¹⁹.

Stante i recenti approdi della giurisprudenza di legittimità, il lavoratore che assuma di aver subito un danno alla salute in conseguenza dell'attività svolta in un locale sotterraneo o semi sotterraneo è tenuto a dimostrare, oltre all'esistenza del pregiudizio, la nocività dell'ambiente di lavoro e il nesso causale tra tale nocività e il danno lamentato. Solo qualora tale prova sia stata fornita, grava sul datore di lavoro, ai sensi dell'art. 2087 c.c., l'onere di dimostrare di aver adottato tutte le misure idonee a prevenire il verificarsi dell'evento lesivo²⁰.

In tale quadro, particolare rilevanza assume la disciplina amministrativa relativa all'utilizzo di locali sotterranei o semi sotterranei, i quali possono essere utilizzati trascorsi trenta giorni dalla data della comunicazione; ove l'Ispettorato richieda ulteriori informazioni, l'utilizzo è consentito trascorsi trenta giorni dall'avvenuta comunicazione delle ulteriori notizie richieste, salvo espresso divieto da parte dei servizi ispettivi.

2.4. L'obbligo della predisposizione, consegna ed esposizione della tessera di riconoscimento in tutti i casi di appalto o di subappalto

L'art. 1, co. 1, lett. f), legge n. 203/2024 abroga i co. 3, 4 e 5, dell'art. 36-bis, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 che sancivano, nell'ambito dei cantieri edili, l'obbligo, in capo ai datori di lavoro, di munire il personale occupato di un'apposita tessera di riconoscimento. L'abrogazione origina dalla ridondanza dei citati obblighi, già contemplati dagli artt. 20, co. 3, 21, co. 1, lett. c) e 26, co. 8, d.lgs. n. 81/2008, i

¹⁹ In questi termini anche la nota INL, prot. 811 del 29 gennaio 2025.

²⁰ Cfr., tra le tante, Cass. civ. 15 luglio 2020, n. 15112, in GC, 2020; Cass. civ. 23 maggio 2019, n. 14066, in GC, 2019; Cass. civ. 19 ottobre 2018, n. 26495, in GC, 2018.

quali prescrivono l'obbligo del lavoratore subordinato e autonomo di esporre un'apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro, nell'ambito delle attività in regime di appalto e subappalto. Tale obbligo è esteso anche ai componenti dell'impresa familiare, ai coltivatori diretti del fondo, ai soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, agli artigiani e ai piccoli commercianti, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgono attività in regime di appalto e subappalto²¹.

Allo stesso tempo la novella abroga definitivamente la tenuta del registro di cantiere, in luogo della tessera di riconoscimento, per le imprese che occupano "stabilmente" meno di dieci dipendenti. Pertanto, anche tali imprese saranno obbligate a munire il proprio personale dipendente della tessera di riconoscimento se effettuano lavori in appalto o subappalto.

Pur apprezzando le esigenze di semplificazione operate dalla norma, si rileva come il legislatore abbia rinunciato a disciplinare, mediante di un provvedimento di natura regolamentare, le caratteristiche formali e dimensionali del documento. Più significativamente, si è persa l'occasione di valorizzare, da un lato, le potenzialità offerte dall'evoluzione tecnologica – ad esempio, mediante l'integrazione di un codice QR sulla tessera, utile alla consultazione immediata degli attestati formativi, della documentazione relativa alla consegna dei dispositivi di protezione individuale e di altri adempimenti obbligatori – e, dall'altro lato, l'esperienza maturata dalle Casse edili che avrebbero potuto offrire un contributo rilevante sia sul piano regolativo sia su quello operativo e distributivo.

²¹ Sul piano sanzionatorio, l'INL con la nota prot. n. 656 del 23 gennaio 2025 ha distinto le ipotesi del lavoratore subordinato da quello autonomo.

Nel primo caso, il datore di lavoro dell'impresa appaltatrice o subappaltatrice che non fornisce ai propri dipendenti un'apposita tessera di riconoscimento è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ciascun lavoratore; mentre il lavoratore delle medesime imprese che non espone la tessera è sanzionato con una sanzione variabile da 50 a 300 euro.

Nel secondo caso, i componenti dell'impresa familiare di cui all'art. 230-*bis* c.c., i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi ai sensi dell'art. 2222 c.c., i coltivatori diretti del fondo, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti che non si muniscono di un'apposita tessera di riconoscimento secondo la previsione dell'art. 21, co. 1, lett. c), sono sanzionati con una sanzione da 50 a 300 euro per ciascun soggetto. Infine, il lavoratore autonomo che esercita direttamente la propria attività nel contesto di un appalto o subappalto ai sensi dell'art. 20, co. 3, che non espone la tessera di riconoscimento è punito con una sanzione amministrativa da 50 a 300 euro.

3. *Il secondo ambito di intervento*

Nel secondo filone di intervento possiamo ricomprendere gli obblighi: a) di garantire il monitoraggio dell'applicazione degli accordi in materia formativa (nonché il controllo sulle attività formative); b) del datore di lavoro, che fa uso di attrezzature, di provvedere alla propria formazione e al proprio addestramento specifico.

3.1. *Il monitoraggio delle attività formative*

L'obiettivo di una generale sicurezza dell'ambiente di lavoro ha indotto il legislatore ad intervenire sulla materia della formazione, devolvendo all'Accordo per la formazione, sottoscritto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano – che peraltro avrebbe dovuto essere emanato entro il 30 giugno 2022²² – di monitorarne l'applicazione, le attività formative e il rispetto da parte degli enti formatori e dei discenti.

Difatti, il d.l. n. 48/2023 inserisce nel TU la lett. *b-bis*) all'art. 37, co. 2, attribuendo segnatamente a tale Accordo il compito di operare “il monitoraggio dell'applicazione degli accordi in materia di formazione, nonché il controllo delle attività formative e sul rispetto della normativa di riferimento, sia da parte dei soggetti che erogano la formazione sia da parte dei soggetti destinatari della stessa”.

La disposizione persegue l'obiettivo, condivisibile, di smascherare comportamenti e condotte illecite compiute al fine di simulare l'attività di formazione con conseguente rilascio di attestazioni non veritiere. Dalla lettura, tuttavia, della nuova lett. *b-bis*) si può rilevare come restano irrisolti problemi che il legislatore avrebbe potuto affrontare e risolvere già con questa riforma.

Il primo è di non individuare quale ente o soggetto sia responsabile del

²² Il nuovo Accordo, predisposto dal Dipartimento per le politiche del lavoro, previdenziali, assicurative e per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato approvato solo recentemente in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 17 aprile 2025. L'Accordo, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 119 del 24 maggio 2025, è entrato in vigore il giorno stesso e definisce, ai sensi dell'art. 37, co. 2, del d.lgs. n. 81/2008, la durata e i contenuti minimi dei percorsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, unificando e aggiornando i precedenti accordi del 2011 e del 2016.

Per un commento al nuovo accordo, si rinvia al contributo di F. ROSITO, *Formazione, informazione e addestramento: novità legislative e approccio tecnologico* in questo volume, p. 201 ss.

monitoraggio e del controllo, lasciando un vuoto operativo che può generare disomogeneità applicativa sul piano territoriale.

Il secondo attiene al controllo delle attività formative svolte dagli enti formativi, posto che lascia inalterato l'attuale assetto regolatorio che non stabilisce alcuna sanzione in caso di inadempienza da parte dei soggetti formatori nei casi in cui questi ultimi, contravvenendo alle norme dettate dal TU, dagli Accordi Stato-Regioni e dai decreti attuativi, forniscano un "contributo causale" alla realizzazione di un delitto di omicidio colposo o di lesione personale colposa in danno di un lavoratore infortunato²³.

Infine, la mancata definizione di standard e criteri oggettivi di misurazione dell'apprendimento compromette l'efficacia e l'uniformità dei controlli sull'attività formativa, rendendo complessa una valutazione coerente e, soprattutto, comparabile a livello nazionale.

3.2. *La formazione e l'addestramento del datore di lavoro*

Il d.l. n. 48/2023 aggiunge il co. 4-*bis* all'art. 73 secondo cui "il datore di lavoro che fa uso delle attrezzature di lavoro che richiedono conoscenze particolari di cui all'art. 71, co. 7, provvede alla propria formazione e al proprio addestramento specifico al fine di garantirne l'utilizzo delle attrezzature in modo idoneo e sicuro".

Come è noto, prima della riforma, tale obbligo vigeva solo per il datore di lavoro che svolgeva la funzione di responsabile del servizio di prevenzione e protezione. La modifica impone dunque al datore di lavoro, se fa uso di tali attrezzature come operatore, di provvedere alla propria formazione e al proprio addestramento specifico, al fine di garantire l'utilizzo delle attrezzature in modo idoneo e sicuro²⁴. La modifica si presenta funzionale, specie avendo a mente le differenziazioni esistenti tra formazione e

²³ Si v., ad esempio, Cass. pen., sez. III, 16 aprile 2019, n. 16498 in un caso in cui "i corsi di formazione erano tenuti soltanto in lingua italiana anche se rivolti ad una compagine di lavoratori stranieri per buona parte incapaci di comprendere l'italiano"; Cass. pen., sez. IV, 21 dicembre 2018, n. 57937 secondo cui anche un collaboratore esterno può "(...) essere chiamato a rispondere di eventuali comportamenti colposi che abbiano contribuito, in cooperazione colposa ex art. 113 c.p. con le figure principali destinatarie degli obblighi prevenzionistici in materia di infortuni sul lavoro". Sul punto, R. GUARINIELLO, *Nuove norme sulla sicurezza del lavoro-La legge n. 215/2021 commentata*, Wolters Kluwer, Milano, 2022, p. 8 ss.

²⁴ Tale obbligo si affianca a quello contemplato dall'art. 37, co. 7, d.lgs. n. 81/2008, in base al quale il datore di lavoro "(...) deve ricevere un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro (...)". Sul punto si v. circ. INL 16 febbraio 2022, n. 1.

addestramento²⁵ allorché al datore di lavoro è richiesto un'attività non meramente formale, ma pratica ed efficace.

Anche in quest'ambito, la norma fa proprio quanto la giurisprudenza ha in diverse occasioni evidenziato: il datore di lavoro "non può esimersi da responsabilità adducendo una propria incapacità tecnica"²⁶.

Conseguentemente l'omessa o carente formazione (e addestramento) in capo al datore di lavoro sarà sanzionata, alla stregua della modifica apportata all'art. 87, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 81/2008, mediante la pena prevista dell'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 3.071,27 a 7.862,44 euro. È così colmata la lacuna posta in evidenza dall'Interpello n. 1 del 23 gennaio 2020 che aveva vietato l'utilizzo di qualsiasi attrezzatura di lavoro, per la quale era prevista una specifica abilitazione, da parte di qualsiasi "operatore", compreso il datore di lavoro che ne fosse privo, escludendo che lo stesso potesse essere sanzionato penalmente a norma dell'art. 87, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 81/2008²⁷.

Occorre poi rammentare che la violazione dell'obbligo di addestramento legittima, nel caso in cui sia assente anche la formazione, l'adozione da parte dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di un provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (cfr. Allegato I, punto 3, d.lgs. n. 81/2008)²⁸.

3.3. *L'obbligo dei noleggiatori e dei concedenti*

L'art. 14, d.l. n. 48/2023 sostituisce l'art. 72, co. 2, con il seguente: "Deve altresì acquisire e conservare agli atti per tutta la durata del noleggio, o della concessione dell'attrezzatura, una dichiarazione autocertificativa del soggetto che prende a noleggio, o in concessione in uso, o del datore di lavoro, che attesti l'avvenuta formazione e addestramento specifico, effettuati con-

²⁵ Sul peso che assumono le attività volte all'apprendimento delle procedure e delle pratiche di lavoro e sulla nozione di addestramento dai contorni più definiti, dopo le modifiche intervenute sull'art. 37, co. 5, d.lgs. n. 81/2008, si v. M. SQUEGLIA, *Addestramento dei lavoratori: rischi legati all'attività lavorativa* in *M+lav. sal. sic.*, 4 dicembre 2023, reperibile al seguente link: <https://www.mementopiu.it/lavoro/dettaglio/10784143/addestramento-dei-lavoratori-rischi-legati-allattivit-lavorativa>.

²⁶ Cass. pen., sez. IV, 11 gennaio 2022, n. 425; v. anche cfr. Cass. pen., sez. IV, 26 ottobre 2020, n. 29609; Cass. pen., sez. IV, 26 marzo 2019, n. 13136.

²⁷ Come si rammenterà la questione era stata sollevata dalla Regione Friuli Venezia Giulia in ordine alla possibilità di ritenere punibile anche il datore di lavoro che facesse personalmente uso dell'attrezzatura in assenza di idonea abilitazione.

²⁸ Cfr. anche circ. INL n. 3 del 9 novembre 2021 e n. 4 del 9 dicembre 2021.

formemente alle disposizioni del presente Titolo, dei soggetti individuati per l'utilizzo".

La norma esige che i noleggiatori e i concedenti devono acquisire e conservare agli atti, per tutta la durata del noleggio o della concessione in uso dell'attrezzatura, una dichiarazione autocertificativa del soggetto, che prende a noleggio o in concessione in uso, che attesti l'avvenuta formazione e addestramento specifico, erogati conformemente alle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008, al fine di essere dichiarati come idonei all'uso dell'attrezzatura.

La locuzione "dichiarazione autocertificativa" va letta come dichiarazione sostitutiva di certificazione, alla stregua dell'art. 46, co. 1, lett. n), D.P.R. n. 445/2000²⁹, della qualifica professionale, del titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica. Tuttavia, va rammentato che i privati, ancorché non possano richiedere certificazioni, hanno (ancora) la facoltà di accettare quelle spontaneamente prodotte dal cittadino. La norma sconta l'errore noto della semplificazione per enunciazioni generali poco utile, senza interventi sui singoli procedimenti.

Ci si domanda allora se il ricorso a tale modalità, alla luce della delicatezza della dichiarazione da rendere, sia o meno appropriato. Perché è vero, senza volere invadere ambiti diversi da quello di studio, che la disciplina dell'autocertificazione e tutte le novità in essa introdotte dal legislatore sono state negli anni teleologicamente orientate a rendere il più agevole possibile il conferimento dei dati necessari per lo svolgimento dell'attività amministrativa anche nei rapporti tra privati – alla stregua del recente art. 30-*bis*, d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni in legge n. 120/2020 – ma è altresì vero che, nel caso di specie, sembra abbia privilegiato più l'aspetto della riduzione degli oneri amministrativi e meno quello della certezza pubblica.

4. *Il terzo ambito di intervento*

Nel terzo ambito di intervento si segnalano: a) la previsione di un Fondo a favore delle familiari degli studenti delle scuole deceduti a seguito di

²⁹ Ordinariamente, le c.d. autocertificazioni concernono stati o qualità oggettivi, risultanti da registri pubblici o comunque notori. Va rammentato che i soggetti che prendono a noleggio o in concessione in uso dovranno autorizzare il noleggiatore o il concedente all'accertamento dei dati forniti, riportando nell'autocertificazione la specifica autorizzazione alla verifica dei dati in essa contenuti rivolgendosi agli enti o alle amministrazioni competenti.

infortuni occorsi durante le attività formative; b) l'estensione della tutela assicurativa sugli infortuni e sulle malattie professionali agli studenti e agli insegnanti.

4.1. *Il Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni*

L'art. 17, d.l. n. 48/2023 riconosce un sostegno economico ai familiari³⁰ degli studenti di scuole o istituti d'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 d'infortuni occorsi in occasione o durante le attività formative, avvenuti in data successiva al 1° gennaio 2018, con la sola esclusione degli infortuni *in itinere*. La dotazione del Fondo è pari a 10 milioni di euro per l'anno 2023 e 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024.

Trattasi, dunque, di una misura riparativa che interviene dopo il verificarsi dell'evento tragico e che si caratterizza per una dotazione finanziaria annuale limitata e straordinaria.

Con il D.I. del 25 settembre 2023 sono state definite le modalità per l'accesso al Fondo e i criteri di determinazione delle prestazioni. Le somme erogate, fino a 200 mila euro, non sono assoggettate a tassazione e sono cumulabili con l'assegno *una tantum* INAIL per gli assicurati ai sensi dell'art. 85, co. 3, D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124³¹.

Pur condividendo la *ratio* sottesa alla disposizione normativa, la previsione di un Fondo destinato ai familiari degli studenti deceduti a seguito di infortuni occorsi durante le attività formative si configura quale misura di natura compensativa *post-eventum*, risultando priva di un'effettiva incidenza sul piano della prevenzione e della sicurezza nei contesti educativi.

La procedura di accertamento è effettuata dai competenti organi di vigilanza i quali, all'esito della stessa, sono tenuti a trasmettere apposita relazione all'INAIL. All'esito dell'accertamento, dal quale risulti che il decesso sia riconducibile ad infortunio mortale verificatosi in occasione o durante le attività formative e interventi di revisione dei percorsi per le competenze

³⁰ Il sostegno economico del Fondo 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; ai genitori, anche adottanti, nonché i fratelli e le sorelle del soggetto vittima dell'evento lesivo (se mancano le prime due figure).

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

³¹ Cfr. circ. INAIL 14 novembre 2023, n. 49.

trasversali e per l'orientamento, l'Istituto provvede alla erogazione del sostegno economico.

4.2. *L'estensione della tutela assicurativa agli studenti e al personale del sistema di istruzione*

Azzardando una facile previsione, appare probabile che la disposizione, di cui ci si accinge a commentare, incontri una unanimità di consensi in ordine alla sua introduzione, in termini positivi si intende, trattandosi di una delle più significative novità introdotte dal d.l. n. 48/2023.

L'art. 18 del decreto, estendendo la tutela assicurativa obbligatoria a favore degli studenti e del personale del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e della formazione superiore oltre l'ambito di applicazione stabilito dall'art. 1, co. 3, n. 28 e dall'art. 4, co. 1, n. 5, D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124³², ricomprende ora anche gli infortuni occorsi in occasione delle lavorazioni rischiose previste dall'art. 1 del TU, configurandosi tale copertura come un "rischio in aula". Sono peraltro assicurati anche gli alunni della scuola dell'infanzia, finora esclusi dall'assicurazione³³.

Più precisamente, la tutela assicurativa, riconosciuta a favore degli alunni e degli studenti delle scuole del sistema nazionale di istruzione e delle scuole non paritarie, a decorrere dall'anno scolastico 2023/2024³⁴, è prevista "limitatamente agli eventi verificatisi all'interno dei luoghi di svolgimento delle attività didattiche o laboratoriali, e loro pertinenze, o comunque avvenuti nell'ambito delle attività inserite nel Piano triennale dell'offerta formativa e

³² Precisamente l'assicurazione pubblica obbligatoria, prima dell'intervento normativo in questione, non era estesa all'apprendimento, bensì era garantita agli alunni e studenti adibiti: a) alle esperienze tecnico-scientifiche, esercitazioni pratiche e di lavoro; b) alle attività di educazione fisica nella scuola secondaria; c) alle attività di scienze motorie e sportive nonché attività di alfabetizzazione informatica e di apprendimento di lingue straniere con l'ausilio di laboratori nella scuola primaria e secondaria; d) ai viaggi di integrazione della preparazione di indirizzo.

³³ L'INAIL, con nota n. 11322/2024 ha fornito chiarimenti sulle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie erogabili agli studenti in caso di frequenza della scuola o istituto di istruzione durante il periodo di inabilità temporanea conseguente all'evento lesivo. Verificandosi quest'ultima fattispecie, accade di frequente che lo studente riprenda a frequentare la scuola prima della guarigione clinica come nel caso di fratture o traumi che non impediscono di seguire lezioni o sostenere gli esami. Secondo l'ente previdenziale, se l'infortunio avviene nella scuola; nell'istituto o nell'università non spetta allo studente l'indennità temporanea.

³⁴ L'art. 9, d.l. 9 agosto 2024, n. 113, ha esteso la tutela assicurativa anche all'anno scolastico/accademico 2024/2025. Per approfondimenti si v. nota INAIL 14 agosto 2024, n. 0008522.

nell'ambito delle attività programmate dalle altre Istituzioni già indicate" (art. 18, co. 2, lett. f)³⁵. Quanto invece agli allievi dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti, a decorrere dall'anno scolastico 2023/2024, essi fruiscono della tutela erogata da INAIL per tutti gli infortuni occorsi in ambiente di lavoro senza alcuna limitazione in termini di indennizzo, trattandosi di un'attività assimilabile a quella dei lavoratori presenti nell'impresa.

Resta esclusa per gli studenti la copertura per gli infortuni *in itinere*, come specificato nella limitazione posta dalla lett. f) dell'art. 18, e in ossequio alla norma generale che, includendo la categoria degli infortuni *in itinere* nella tutela assicurativa dell'INAIL, fa riferimento esclusivo agli spostamenti da o verso un "luogo di lavoro"³⁶.

Vale la pena rammentare che l'estensione della tutela pubblicistica non limita la possibilità di sottoscrivere polizze assicurative volontarie a favore degli studenti, posto che esse intervengono su rischi di differente ambito (si pensi, ad esempio, alla responsabilità civile verso terzi) rispetto quelli riconosciuti in sede INAIL in base all'art. 66, D.P.R. n. 1124/1965.

Oltre agli alunni e agli studenti, sono comprese, alla stregua dell'art. 18, co. 2, anche ulteriori categorie di lavoratori precedentemente escluse. In particolare, sono ora comprese:

a) il personale scolastico delle scuole del sistema nazionale di istruzione e delle scuole non paritarie, nonché il personale del sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), dei percorsi di formazione terziaria professionalizzante (ITS Academy) e dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA);

b) gli esperti esterni comunque impiegati nelle attività di docenza;

c) gli assistenti addetti alle esercitazioni tecnico scientifiche e alle attività laboratoriali;

d) il personale docente e tecnico-amministrativo, nonché ausiliario, delle istituzioni della formazione superiore, i ricercatori e i titolari di contratti o assegni di ricerca;

e) gli istruttori dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale

³⁵ V. Circ. INAIL 26 ottobre 2023, n. 45.

³⁶ Parla di un'esclusione "(...) in controtendenza a confronto di altri paesi europei", M. LAI, *Le novità in materia di salute e sicurezza nel c.d. "decreto lavoro"*, cit. Sul punto, la circ. INAIL 26 ottobre 2023, n. 45 chiarisce che "(...) la tutela del personale opera per tutti gli eventi lesivi occorsi per finalità lavorative, incluso l'infortunio *in itinere*, anche se non collegati con il rischio specifico dell'attività assicurata, con il solo limite del rischio elettivo".

o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri-scuola, comunque istituiti o gestiti, nonché i preparatori;

f) gli alunni e gli studenti delle scuole del sistema nazionale di istruzione e delle scuole non paritarie nonché del sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), dei percorsi di formazione terziaria professionalizzante (ITS Academy) e dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA),

g) gli studenti delle Università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), limitatamente agli eventi verificatisi all'interno dei luoghi di svolgimento delle attività didattiche o laboratoriali, e loro pertinenze, o comunque avvenuti nell'ambito delle attività inserite nel Piano triennale dell'offerta formativa e nell'ambito delle attività programmate da altre istituzioni;

h) gli allievi dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti.

Alla luce di quanto detto, la disposizione suscita più di una perplessità. In primo luogo, il carattere sperimentale dell'intervento con la previsione di una finestra temporale di riferimento oltremodo breve. Tale scelta, oltre a rendere non semplice ogni valutazione circa l'effettiva efficacia ed utilità della misura, genera incertezza sulla continuità della tutela e sulla programmazione delle risorse a medio termine. In secondo luogo, il confine tra attività coperte e non coperte dall'obbligo assicurativo non è puntuale, specie per l'attività svolte fuori sede o per le attività extra curriculari³⁷. Infine, l'estensione della copertura assicurativa si basa su una presunzione legale di pericolosità delle attività didattiche e di laboratorio che il legislatore assimila a quelle lavorative. Trattasi di un approccio indubbiamente innovativo, ma che potrebbe rivelarsi, sul piano indennitario, fonte di contestazione per mancanza di proporzionalità e di ragionevolezza rispetto al rischio effettivo.

5. Il quarto ambito di intervento

L'ultimo ambito di intervento ha riguardato: a) il rafforzamento e il potenziamento della programmazione delle attività ispettiva; b) i soggetti privati abilitati alle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro; c) i requisiti

³⁷ Restano escluse dall'obbligo di assicurazione alcune tipologie di tirocini: è il caso, ad esempio, di quelli previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche. Cfr. circ. INAIL 4 marzo 2014, n. 16.

professionali del coordinatore per la progettazione (e del coordinatore per l'esecuzione); d) la composizione della Commissione Interpelli; e) l'obbligo in capo al Ministero del Lavoro di redigere una relazione annuale.

5.1. *Le attività informativa-istituzionale*

L'art. 15 del d.l. n. 48/2023 prevede che, al fine di orientare l'azione ispettiva nei confronti delle imprese che presentano fattori di rischio in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di lavoro irregolare o di evasione e omissione contributiva, gli enti pubblici e privati condividano gratuitamente, anche mediante cooperazione applicativa, le informazioni in loro possesso con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL). Tali informazioni devono essere rese disponibili anche alla Guardia di Finanza, sempre attraverso "cooperazione applicativa", previa stipula di apposita convenzione con l'INL, ai fini dello svolgimento dei controlli ispettivi relativi all'assegno di Inclusione, introdotto dallo stesso decreto. Inoltre, la disposizione stabilisce che le tipologie di dati e gli enti coinvolti siano individuati, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, mediante atti amministrativi generali, ai sensi dell'art. 2-ter, co. 1, del d.lgs. n. 196/2003.

La norma solleva diversi dubbi interpretativi e applicativi, sia sotto il profilo della coerenza con il quadro normativo vigente, sia in relazione alla sua concreta attuazione da parte degli enti coinvolti.

Innanzitutto, stabilisce un ampio flusso informativo tra soggetti pubblici e privati, con finalità ispettive e di controllo. Tuttavia, la genericità della norma in merito alla tipologia dei dati condivisi e alle modalità di trattamento solleva perplessità in merito alla proporzionalità e adeguatezza rispetto ai principi contenuti nel d.lgs. n. 196/2003. Il coinvolgimento del Garante della *privacy* è previsto, ma solo in fase di definizione degli atti attuativi, lasciando margini di incertezza applicativa.

In secondo luogo, include anche soggetti privati tra coloro che devono condividere i dati con l'Ispettorato nazionale del Lavoro, ma non chiarisce quali categorie siano effettivamente coinvolte (es. consulenti del lavoro? enti bilaterali? associazioni datoriali?). Trattasi di una indeterminatezza che può generare problemi interpretativi e applicativi, oltre a possibili conflitti con gli obblighi di riservatezza.

Infine, non sancisce alcuna forma di notifica preventiva o diritto di accesso ai dati utilizzati per l'attività ispettiva, né meccanismi di tutela in caso di errori o utilizzo improprio delle informazioni. Tale situazione potrebbe risultare in contrasto con i principi di difesa e trasparenza sanciti, rispettivamente, dalla legge n. 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente) e dalla

legge n. 241/1990 (Norme sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Il successivo art. 16 del d.l. n. 48/2023 prevede poi che l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), nell'ambito del personale già in servizio, possa individuare un contingente di ispettori adeguatamente qualificati da impiegare, con il supporto logistico delle strutture messe a disposizione da INPS e INAIL, per il potenziamento delle attività di polizia giudiziaria in materia di: *salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, rapporti di lavoro, legislazione sociale, sul territorio della Regione Siciliana.

La norma non chiarisce quale sia il ruolo della Regione Siciliana, titolare di competenze esclusive in materia di ispezione del lavoro ai sensi dell'art. 20 dello Statuto speciale ("Esercizio delle funzioni amministrative connesse alle materie di competenza legislativa"), posto che l'intervento dell'INL potrebbe quindi sovrapporsi o entrare in conflitto con le prerogative regionali, in assenza di un chiaro accordo di cooperazione. Senza trascurare che l'impiego delle strutture di INPS e INAIL è previsto in termini generici, senza definire le modalità operative, oneri economici o responsabilità logistiche, con il rischio di sovraccarico funzionale per enti già impegnati in attività istituzionali.

5.2. *I soggetti abilitati alle visite periodiche delle attrezzature di lavoro*

L'art. 14, d.l. n. 48/2023 sostituisce l'art. 71, co. 12, d.lgs. n. 81/2008, stabilendo che "I soggetti privati abilitati acquistano la qualifica di incaricati di pubblico servizio e rispondono direttamente alla struttura pubblica titolare della funzione di vigilanza nei luoghi di lavoro territorialmente competente".

Come è noto, le verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro sono finalizzate ad accertare la conformità alle modalità di installazione previste dal fabbricante nelle istruzioni d'uso, lo stato di manutenzione e conservazione, il mantenimento delle condizioni di sicurezza previste in origine dal fabbricante e specifiche dell'attrezzatura di lavoro nonché l'efficienza dei dispositivi di sicurezza.

La precedente versione del co. 12 dell'art. 71 TU prevedeva che per l'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro, di cui allegato VII, le ASL potessero avvalersi del supporto di soggetti pubblici o privati abilitati³⁸.

La novella esclude dunque tale possibilità per le ASL, diversamente da quanto è stabilito per l'INAIL (si v. l'art. 71, co. 11, d.lgs. n. 81/2008).

³⁸ Secondo il costante orientamento della giurisprudenza, emerge che il pubblico servizio è, in via generale, assoggettato alla medesima disciplina inerente la funzione pubblica ma, nel contempo, difetta dei poteri tipici che connotano quest'ultima, ossia quelli deliberativi, autoritativi e certificativi.

L'ultima parte dell'art. 14 prevede che i soggetti privati abilitati sono sottoposti alla diretta vigilanza delle amministrazioni di cui all'art. 13, d.lgs. n. 81/2008 (*in primis* l'Azienda Sanitaria Locale e l'Ispettorato nazionale del lavoro, competenti per territorio), invece che, come precedentemente previsto, sotto la struttura pubblica titolare della funzione di verifica periodica (l'INAIL e le ASL o, ove ciò sia previsto con legge regionale, l'ARPA).

Si rammenta che al soggetto privato abilitato che è incaricato di pubblico servizio³⁹, è riservata una peculiare tutela giuridica: l'art. 336 c.p. disciplina infatti il reato di violenza e minaccia a pubblico ufficiale e l'art. 337 c.p. quello di resistenza a pubblico ufficiale.

5.3. *I requisiti professionali del coordinatore per la progettazione (e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori)*

Le lavorazioni all'interno dei cantieri temporanei e mobili sono spesso affidate a diverse imprese che si ritrovano a lavorare all'interno dello stesso luogo. Per garantire l'incolumità dei lavoratori presenti e per mantenere efficienti le misure di sicurezza, è necessaria la presenza del coordinatore della sicurezza, sia in fase di progettazione che in fase di esecuzione.

Il d.l. n. 48/2023 ha modificato l'art. 98, co. 1, lett. b) del TU, estendendo l'elenco dei titoli di studio validi per l'accesso alla funzione di "coordinatore per la progettazione dei lavori" nei cantieri temporanei e mobili. In specie, sono ora inclusi: a) le lauree triennali conseguite nelle classi L-7, L-8, L-9, L-17, L-23, ai sensi del D.M. 16 marzo 2007; b) le lauree triennali conseguite nelle classi 8, 9, 10, 4, di cui al D.M. 4 agosto 2000; c) la laurea conseguita in Tecniche della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, appartenente alla classe L/SNT/4, ai sensi del D.M. Sanità 17 gennaio 1997, n. 58, e del D.M. Istruzione, Università e Ricerca 19 febbraio 2009.

Ai titoli deve accompagnarsi una attestazione, rilasciata dai datori di lavoro o committenti, che comprovi lo svolgimento di attività lavorativa nel settore delle costruzioni per almeno due anni.

La novella ha incluso, quindi, tra i titoli di studio abilitanti alla funzione di coordinatore per la progettazione e di coordinatore per l'esecuzione dei

³⁹ L'art. 358 c.p. definisce l'incaricato di pubblico servizio "coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio". Il secondo comma, novellato dalla legge n. 86/1990 e successivamente dalla legge n. 181/1992, aggiunge che "per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni d'ordine e della prestazione di opera meramente materiale".

lavori nei cantieri temporanei e mobili la laurea triennale in “Tecnico della prevenzione nell’ambiente e nei luoghi di lavoro” (classe L/SNT4).

Si tratta di una previsione coerente sul piano sistematico, in quanto tale corso di laurea è abilitante all’esercizio della professione sanitaria e fornisce solide competenze in ambito epidemiologico, metodologico e preventivo, funzionali alla raccolta, elaborazione e interpretazione dei dati finalizzati alla tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro.

5.4. *La modifica alla composizione della Commissione interpellì*

L’art. 1, co. 1, lett. a), legge n. 203/2024, interviene per riscrivere il co. 2 dell’art. 12, d.lgs. n. 81/2008 allo scopo di rafforzare sul piano giuridico la Commissione per gli interpellì presso il Ministero del Lavoro che ora deve essere composta da almeno quattro componenti con profilo professionale giuridico (rappresentanti dei Ministeri del Lavoro e della Salute, nonché delle Regioni e Province autonome).

Qualora la materia, oggetto di interpellò, investa le competenze di altre amministrazioni pubbliche, la Commissione deve essere integrata con rappresentanti delle stesse.

La norma non contiene alcun riferimento alla selezione dei componenti: occorre, dunque, presumere che la preferenza sia accordata a soggetti che, in base alla loro competenza e specializzazione nel campo della salute e sicurezza sul lavoro, assicurino un più alto livello di *expertise* nelle risposte fornite.

Quanto, infine, alla previsione della gratuità dell’incarico – che richiama quanto già contemplato in sede tributaria dall’art. 11, legge 27 luglio 2000, n. 212 – la disposizione esclude anche l’erogazione del rimborso delle spese sostenute.

Sulla questione è però opportuno distinguere tra la scelta di non riconoscere alcun compenso, gettone di presenza o altro emolumento e la possibilità di corrispondere rimborsi spese. La prima opzione è senz’altro condivisibile, in quanto finalizzata a garantire la trasparenza, l’integrità del processo decisionale e il contenimento dei costi della pubblica amministrazione, in linea con i principi di economicità e di buon andamento di cui all’art. 97 Cost.

Diversa è la questione relativa ai rimborsi spese: la corresponsione di tali rimborsi, purché contenuta e debitamente documentata, deve ritenersi doverosa, in quanto contribuisce a mantenere alto il livello di professionalità e di autorevolezza dei componenti, rafforzando la fiducia nell’imparzialità e nell’efficienza dell’organo collegiale.

5.5. L'obbligo in capo al Ministero del Lavoro della relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro

L'art. 1, co. 1, lett. a), legge n. 203/2024, introduce l'art. 14-*bis* nel Capo II del Titolo I, del d.lgs. n. 81/2008 per stabilire l'obbligo, in capo al Ministro del Lavoro, di presentazione al Parlamento di una "Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro", entro il 30 aprile di ciascun anno, con riferimento all'anno precedente, evidenziando gli interventi per migliorare le condizioni di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro e gli orientamenti e i programmi legislativi che il Governo intende adottare al riguardo per l'anno in corso, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La norma devolve poi alle Camere la possibilità di promuovere atti di indirizzo al Governo, secondo le disposizioni dei rispettivi Regolamenti.

Ebbene, dalla lettura della disposizione affiora una prima evidente criticità sul piano della coerenza sistematica: al Ministero è devoluta la facoltà di proporre "orientamenti e programmi legislativi" in materia di salute e sicurezza del lavoro, ma tale funzione risulta svuotata di efficacia laddove sia accompagnata dalla disponibilità di risorse finanziarie necessarie per attuarli. In altri termini, qualora dalla relazione annuale emergessero esigenze di miglioramento dei livelli di tutela, tali interventi potrebbero non trovare concreta attuazione a causa della rigidità dei vincoli finanziari ed economici.

Una seconda criticità riguarda il silenzio normativo in ordine alla struttura e alla profondità dei contenuti della relazione annuale: la disposizione non prevede alcun coinvolgimento con i c.d. "corpi intermedi" del sistema prevenzionistico istituzionale, quali i Comitati di cui all'art. 5 TU o la Commissione Consultiva Permanente di cui all'art. 6 del medesimo decreto. Tale assenza rischia di compromettere la rappresentatività e l'efficacia del documento, privandolo del necessario apporto tecnico e partecipativo.

6. Brevi osservazioni conclusive

L'analisi della disciplina contenuta nel d.l. n. 48/2023 e nella legge n. 203/2024 consente di esporre alcune valutazioni conclusive.

I due provvedimenti normativi si propongono di intervenire sui profili di maggiore criticità del d.lgs. n. 81/2008, modificando, sia pure in modo tendenzialmente circoscritto e "puntiforme", le disposizioni che hanno suscitato difficoltà e contrasti interpretativi, e ponendo rimedio ad alcuni difetti di coordinamento potenzialmente forieri di errori ed incertezze in sede

applicativa. Dunque, deve mettersi in luce, sotto il profilo della tecnica legislativa, che non si tratta di interventi organici, ma di micro-disposizioni alcune delle quali indubbiamente opportune, ma non sempre rigorose e puntuali.

Pur in presenza di alcune innovazioni apprezzabili nella logica di una generale sicurezza dell'ambiente di lavoro, nel complesso, la sensazione è quella di una marcata distanza tra ambizioni e risultati: da un lato, ne risulta incrementato lo *stock* normativo; dall'altro, alcune norme sollevano una serie di dubbi su aspetti fondamentali che incideranno sulla loro applicazione.

Senza trascurare che lo stesso strumento della decretazione d'urgenza impiegato con d.l. n. 48/2023 – reso, nella specie, ineludibile dalla necessità di fare fronte alla necessità di ridurre il tasso degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali – a presentare, per le sue caratteristiche, limiti per interventi profondi negli effetti che avrebbero richiesto una tempistica adeguata sia per una corretta impostazione del provvedimento, sia per un accurato coordinamento e redazione delle singole disposizioni, sia, infine, per una valutazione dell'effettivo impatto delle nuove norme.