

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](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://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> Silvia Magagnoli	97
<i>Qualificazione delle imprese e sicurezza del lavoro: luci e ombre di una misura in formazione</i> Stefano Margiotta	115
<i>Sistemi automatizzati e tutela della salute e sicurezza del lavoro: (ri)costruzione del sistema normativo</i> Marco Peruzzi	125
<i>Ai Act e sicurezza sul lavoro: il difficile adattamento del modello di governance al contesto delle piccole e medie imprese</i> Chiara Ciccia Romito	143
<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> Michele Squeglia	163
<i>L'usura psicofisica tra danno in re ipsa e prescrizione del diritto al risarcimento</i> Sara Roccisano	185
<i>Formazione, informazione e addestramento novità legislative e approccio tecnologico</i> Fabio Rosito	201
<i>Il fisioterapista "ergonomico" nella tutela della salute del lavoratore</i> Francesca Rota	219
<i>Sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale</i> Paolo Tomassetti	233

## 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&amp;L</i>	= Diritto e lavoro – Riv. critica di diritto del lavoro
<i>D&amp;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<sub>comm.</sub></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>RPen</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)

## AUTORI

DANIELA CALAFIORE

*Consigliere della Quarta Sezione Penale della Corte di Cassazione.*

CHIARA GRIBAUDO

*Deputata XIX Legislatura.*

*Presidente della 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 presso la Camera dei Deputati.*

GIUSEPPE LUDOVICO

*Professore associato di diritto del lavoro e della previdenza sociale presso l'Università degli Studi di Milano.*

SILVIA MAGAGNOLI

*Assegnista di ricerca in diritto del lavoro presso l'Università di Firenze.*

STEFANO MARGIOTTA

*Avvocato del Foro di Roma e docente a contratto di diritto della sicurezza del lavoro presso l'Università di Roma TRE.*

*Consulente della 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 presso la Camera dei Deputati – XIX Legislatura.*

MARCO PERUZZI

*Professore associato di diritto del lavoro presso l'Università di Verona.*

SARA ROCCISANO

*Assegnista di ricerca in diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Milano.*

CHIARA CICCIA ROMITO

*Avvocata del Foro di Modena e dottoressa di ricerca in Lavoro, Sviluppo e innovazione, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

*Consulente della 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 presso la Camera dei Deputati – XIX Legislatura.*

FABIO ROSITO

*Ingegnere e responsabile sviluppo scientifico AimSafe.*

*Consulente della 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 presso la Camera dei Deputati – XIX Legislatura.*

FRANCESCA ROTA

*Dottoressa magistrale in Scienze Riabilitative delle Professioni sanitarie.*

*Fisioterapista presso Struttura Complessa Riabilitazione Specialistica ASST Papa Giovanni XXIII di Bergamo.*

MICHELE SQUEGLIA

*Professore associato di diritto del lavoro, della previdenza sociale e della sicurezza presso l'Università degli Studi di Milano.*

*Consulente della 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 presso la Camera dei Deputati – XIX Legislatura.*

PAOLO TOMASSETTI

*Professore associato di diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Milano.*

## PRESENTAZIONE

*Interrogarsi oggi sul significato e sull'evoluzione delle nozioni di prevenzione e di sicurezza del lavoro costituisce un compito complesso, reso ancor più articolato dalla stratificazione normativa e dall'ampliamento delle fonti regolative, nonché dalla crescente interconnessione con i principi costituzionali e sovranazionali in materia di tutela della persona.*

*La "prevenzione" è caratterizzata da una profonda complessità valoriale, che ne rende il contenuto profondamente plurale, consentendo positivizzazioni, interpretazioni ed esiti applicativi che si presentano diversi tra loro per contesto specifico, tipologia di rischio, tecnologia, cultura aziendale, risorse disponibili, esperienza, formazione. Certamente, essa si identifica quale parametro fondamentale per disciplinare giuridicamente l'obbligazione di sicurezza che il datore di lavoro è tenuto ad assolvere nell'esercizio della sua impresa e nel rispetto della sfera personale del debitore di opere e della sua integrità fisica e morale. Se ciò è vero, la sua essenza non si esaurisce nell'ambito di questa rigorosa applicazione. Essa si pone come principio guida del comportamento umano, proponendosi come un momento ineludibile di acquisizione degli elementi di valutazione da assumere in un momento preliminare rispetto alla decisione di intraprendere – o non intraprendere – una determinazione azione. La sua qualificazione concettuale presuppone, dunque, un approccio interpretativo di carattere multidisciplinare in cui si combinano e si intrecciano linguaggi differenti, che vanno dalla scienza alla tecnica, dall'economia al diritto.*

*Per contro, il concetto di "sicurezza" è inteso comunemente come il grado con cui il complesso delle misure – di carattere tecnico, organizzativo o procedurale – svolge le funzioni che gli sono assegnate in condizioni di rischio inesistenti o minime. Ebbene, fermarsi al solo dato testuale, fornito dalle previsioni costituzionali, dalle leggi ordinarie e speciali, significa non avere appreso la lezione impartita dai tragici eventi accaduti con disarmante regolarità negli ultimi anni<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Il pensiero corre agli infortuni mortali sul lavoro, verificatisi a Brandizzo (30 agosto 2023),

*Nei primi undici mesi del 2024, gli infortuni sul lavoro con esito mortale sono stati 890, con un aumento del + 2,5 per cento rispetto allo stesso periodo del 2023. Le denunce complessive di infortunio sul lavoro sono state 491.439, in lieve crescita dello 0,4 per cento rispetto alle 489.526 registrate nello stesso periodo del 2023. Le patologie di origine professionale denunciate sono aumentate del 22,3 per cento, raggiungendo quota 73.922, pari a 13.460 casi in più rispetto all'anno precedente<sup>2</sup>.*

*La prevenzione e la sicurezza del lavoro non possono essere ridotte a un mero insieme di adempimenti formali o un apparato normativo di natura tecnica e cavillosa. Al contrario, esse costituiscono beni giuridici primari, strettamente connessi alla tutela della persona umana e dell'ambiente di lavoro, come riconosciuto dagli artt. 2, 3, 32 e 41 della Costituzione.*

*Ritenere che la dignità della persona sia estranea alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in assenza di una disposizione costituzionale espressa analoga a quella contenuta nella Legge fondamentale tedesca, rappresenta un'affermazione priva di fondamento. In Italia, la dignità è un valore immanente all'intero ordinamento costituzionale e trova espressione nei principi fondamentali che pongono la persona al centro della tutela giuridica. La salute e la sicurezza, in quanto condizioni essenziali per la realizzazione della persona, sono presupposti imprescindibili per l'effettivo esercizio delle libertà civili, sociali ed economiche.*

*In tale prospettiva, la sicurezza sul lavoro non è solo una condizione materiale, ma un diritto fondamentale che si realizza attraverso un sistema integrato e multilivello di garanzie. Un sistema che richiede la definizione e la condivisione delle regole operative, la partecipazione effettiva dei lavoratori ai processi decisionali datoriali, la piena consapevolezza dei rischi connessi all'attività lavorativa, la conoscenza e l'adeguato utilizzo di strumenti e attrezzature, la padronanza delle procedure operative, l'esperienza professionale, la formazione qualificata, l'armonizzazione delle attività di vigilanza e controllo da parte degli enti preposti, il ruolo attivo dell'autonomia contrattuale collettiva, quale strumento di integrazione e rafforzamento delle tutele.*

*Animato da questa profonda e ferma convinzione, il presente volume raccoglie gli Atti del Convegno omonimo promosso dalla cattedra di Diritto della Sicurezza del Lavoro del Dipartimento di diritto privato e storia del diritto dell'Università degli Studi di Milano, in collaborazione con la Commissione*

---

Firenze (16 febbraio 2024), Suviana (9 aprile 2024), Casteldaccia (6 maggio 2024), Bologna (23 ottobre 2024), Ercolano (18 novembre 2024), Calenzano (9 dicembre 2024).

<sup>2</sup>I dati sono consultabili dal portale INAIL al seguente link: [bit.ly/45HNP3e](https://bit.ly/45HNP3e).

*parlamentare di Inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia della Camera dei Deputati e sotto il patrocinio della Direzione Regionale INAIL Lombardia, dell'Associazione Nazionale dei Consulenti del lavoro, del Consiglio Territoriale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano, dell'AIFOS, dell'AIAS e della Giuffrè Francis Lefebvre. Svoltosi il 24 settembre 2024, ha visto la partecipazione di studiosi di diverse discipline, i quali hanno esaminato molteplici tematiche sulla protezione e sulla sicurezza dei lavoratori. L'iniziativa ha raccolto la calorosa partecipazione di numerosi uditori, tra cui docenti, ricercatori e studenti dell'Università degli Studi di Milano e di altri Atenei italiani, a conferma dell'ampio interesse verso le tematiche dibattute.*

*Nel volume sono state raccolte anche alcune relazioni svolte in seminari e incontri di studi nell'anno 2024 e nei primi mesi del 2025, presso associazioni ed enti pubblici e privati.*

*Il riferimento, nel titolo della curatela, “all’attualità” (e non già all’“attualizzazione”) è indicativo innanzitutto della radice comune che accomuna i vari argomenti. Pur nella fruttifera diversità di approccio, trattasi di temi che impattano sulla prevenzione e sulla sicurezza del lavoro nell’ora presente per rilevanza temporale, interesse pubblico, condizionamento tecnologico, sostenibilità, cura della persona, legalità, formazione, educazione. Molti di essi offrono soluzioni normative, tecniche e organizzative a problematiche complesse, contribuendo in modo significativo al rafforzamento della tutela dei lavoratori e al miglioramento complessivo delle condizioni di salute e sicurezza nell’ambiente di lavoro.*

*Ma è anche un altro “fil rouge” a rappresentare la chiave di volta e la ragione stessa di questa raccolta. È da qualche anno, invero, che si agita una dibattutissima questione che interessa l’evoluzione del modello prevenzionistico/protettivo e indennitario/assicurativo. Si discute se questa evoluzione, influenzata da cambiamenti tecnologici – in particolare attraverso l’introduzione dei sistemi di intelligenza artificiale – nonché da mutamenti sociali e culturali che interesseranno l’ambiente di lavoro, condurrà ad uno stravolgimento rapido del modello attualmente esistente oppure se questi mutamenti, manifestandosi come gradualità, consentiranno un adattamento progressivo e sostenibile da parte dei soggetti coinvolti. Si tratta di un interrogativo che, ad oggi, è azzardato fornire risposte univoche. Si resta, tuttavia, convinti, al netto di possibili trasformazioni, che il diritto della sicurezza del lavoro, quale precipitato legislativo di una sempre più intensa riflessione dottrinale, non deve farsi affascinare dalla opportunità e dalla convenienza della regolazione puntiforme o, finanche, dalla semplificazione delle complessità, bensì deve trarre vantaggio dal suo sviluppo e dalla sua evoluzione, adoperandosi affinché i*

*concetti di prevenzione e di sicurezza operino nell'ambito di un sistema interconnesso e sistemico di pratiche, politiche e processi nel quale garantire il rispetto della dignità, dell'uguaglianza, della solidarietà e della libertà dei lavoratori e delle lavoratrici.*

*Buona lettura.*

Milano, 27 aprile 2025

Il Curatore  
*Michele Squeglia*

*“(...) è necessario che si sviluppi anche la cultura della prevenzione. Se essa non si rafforza, se non diventa strumento di comune acquisizione, di conoscenza, di aggiornamento continuo, di contatto interdisciplinare, di appassionata proiezione verso le incognite del futuro non meno che per i dati che ci provengono dal passato, se essa non diventa patrimonio comune, resterà sempre poco spazio per un’efficace tutela della salute negli ambienti di lavoro e di vita. Ed avranno libero campo le antiche, ma sempre sopravvivenenti, teorie della rassegnazione e della fatalità (...)”.*

(Carlo Smuraglia, 1988)

*“(...) I migliori giuristi attuali, cioè quelli che studiano il dover essere e lasciano da parte la sociologia, hanno un torto: si sono abituati al progressivo imbarbarimento del sistema e continuano a lavorare tranquillamente al suo interno in piena rassegnazione (...).*

*In tal modo la giusta contrapposizione all’indecente fenomeno dell’uso alternativo del diritto, mediante il quale l’interprete infedele all’ordinamento stravolge consapevolmente il significato delle norme per realizzare obiettivi onestamente perseguibili solo de iure condendo, ha avuto l’indesiderabile e non necessario effetto di ridurre il giurista serio a servo impotente del principe, con il solo ingrato compito di tentare di interpretare e di organizzare in sistema un’enorme irrazionale massa mobile di norme (...)”.*

(Antonio Vallebona, 1997)



## 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 Brandizzo<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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\\_ferrovionario\\_di\\_Brandizzo\\_commissione\\_parlamentare.pdf](https://www.ciiip-consulta.it/images/Relazione_incidente_ferrovionario_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 appropria 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 appaiono 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 si continuo 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 interpellati. – 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 insoddisfazione<sup>1</sup>. 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 2019<sup>2</sup>, l'emanazione del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101<sup>3</sup> e del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146 (convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215)<sup>4</sup>, era lecito nutrire la speranza di una

<sup>1</sup> 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. PASCUCCI, *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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 digitali<sup>5</sup>; 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)<sup>6</sup> o alla successione nel tempo della posizione di garanzia tra soggetti diversi<sup>7</sup>; 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.

<sup>5</sup>La 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.

<sup>6</sup>È stato osservato dalla dottrina penalistica (S. TORDINI CAGLI, *Sfere di competenze e nuovi garantiti: 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".

<sup>7</sup>L'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, incompleto<sup>8</sup>.

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 provvisionali in conformità alle disposizioni di cui al Titolo IV".

---

<sup>8</sup>Di 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. 81/2008<sup>9</sup>, 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 civile<sup>10</sup>. 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).

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 XVII<sup>11</sup>.

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 rischio<sup>12</sup>.

In secondo luogo, perché il legislatore ha abbandonato l'idea – con qualche limitata eccezione<sup>13</sup> – 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”<sup>14</sup>, inteso

---

<sup>11</sup> Cfr. Interpello Min. Lav. n. 7 del 2 maggio 2013.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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 subappalto<sup>15</sup>.

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.

<sup>15</sup> 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 stessi<sup>16</sup>.

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.

---

<sup>16</sup>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 nocivi<sup>17</sup>.

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”<sup>18</sup>.

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

---

<sup>17</sup> Si v. int. Min. Lav. 24 giugno 2015, n. 5.

<sup>18</sup> 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 Lavoro<sup>19</sup>.

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 lesivo<sup>20</sup>.

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

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

<sup>20</sup> 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 subappalto<sup>21</sup>.

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.

---

<sup>21</sup> 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 2022<sup>22</sup> – 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

---

<sup>22</sup> 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 infortunato<sup>23</sup>.

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 sicuro<sup>24</sup>. La modifica si presenta funzionale, specie avendo a mente le differenziazioni esistenti tra formazione e

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

addestramento<sup>25</sup> 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”<sup>26</sup>.

Conseguentemente l'omessa o carente formazione (e addestramento) in capo al datore di lavoro sarà sanzionata, alla stregua della modifica apporata 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. 81/2008<sup>27</sup>.

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)<sup>28</sup>.

### 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-

---

<sup>25</sup> 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-allattivitav-lavorativa>.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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. 445/2000<sup>29</sup>, 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

---

<sup>29</sup> 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 familiari<sup>30</sup> 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. 1124<sup>31</sup>.

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

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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. 1124<sup>32</sup>, 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'assicurazione<sup>33</sup>.

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 2023/2024<sup>34</sup>, 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

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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)<sup>35</sup>. 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"<sup>36</sup>.

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

---

<sup>35</sup> V. Circ. INAIL 26 ottobre 2023, n. 45.

<sup>36</sup> 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 curriculari<sup>37</sup>. 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

---

<sup>37</sup> 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 abilitati<sup>38</sup>.

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).

---

<sup>38</sup> 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 servizio<sup>39</sup>, 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

---

<sup>39</sup>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 interpellati*

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 interpellati 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 interpellato, 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.

# LA SORVEGLIANZA SANITARIA DOPO I RECENTI INTERVENTI NORMATIVI. UN PASSO AVANTI E DUE INDIETRO?

di *Michele Squeglia*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il primo intervento normativo: la legge 13 dicembre 2024, n. 203. – 2.1. I requisiti e i titoli per l'accesso alla professione. – 2.2. La visita medica preventiva anche in fase preassuntiva. – 2.3. La prescrizione di esami clinici e biologici e delle indagini diagnostiche. – 2.4. La visita medica che precede la ripresa al lavoro. – 2.5. Le altre micro-disposizioni. – 3. Il secondo intervento normativo: il d.l. 4 maggio 2023 n. 48. – 3.1. La sorveglianza sanitaria che origina dal "rischio valutato". – 3.2. L'esibizione al medico competente della copia della cartella sanitaria. – 3.3. La sostituzione del medico competente. – 4. Qualche esempio di "ostinata" amnesia legislativa.

## 1. *Premessa*

Nel tentare un discorso di sintesi su due recenti interventi normativi in ordine alla figura del medico competente<sup>1</sup>, sembra opportuno distinguere, da un lato, il pur apprezzabile tentativo del legislatore di risolvere alcuni profili critici emersi dalla lettura delle norme in ordine alla sorveglianza sanitaria<sup>2</sup>, dall'altro, le aporie, le amnesie legislative e la qualità complessiva

---

<sup>1</sup>Sulla definizione di sorveglianza sanitaria, si v. l'art. 2, co. 1, lett. *m*), d.lgs. n. 81/2008 secondo cui essa "è l'insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di – salute – e sicurezza dei lavoratori, in relazione all'ambiente di lavoro, ai fattori di – rischio – professionali e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa".

<sup>2</sup>Secondo S. CASSAR (*Il medico competente: funzioni e responsabilità tra novità e criticità del quadro regolatorio*, in *LPO*, 1-2, 2024, p. 1 ss.): "(...) Nel complesso, il rinnovamento della disciplina non deve essere letto come un sorpasso di quanto in precedenza stabilito, ma come un ulteriore tentativo di assestamento e miglioramento dell'impianto esistente, introducendo norme che presidiano la tutela della salute e della sicurezza".

della regolazione introdotta<sup>3</sup> con specifico riguardo al ruolo del medico competente come collaboratore alla valutazione dei rischi.

Non è in discussione lo sforzo effettuato nella direzione di fornire soluzioni – il più delle volte desunte da indirizzi giurisprudenziali e amministrativi consolidati – che valorizzano la intima connessione di queste funzioni con la qualificata professionalità che contraddistingue il medico competente e con il patrimonio di conoscenze professionali e di cognizioni tecniche di cui è portatore, ma è altresì palese un amalgama, incompiuto, di disposizioni redatto in assenza di un puntuale coordinamento fra le norme già vigenti e fra queste e le nuove<sup>4</sup>.

Precisamente, se le previsioni normative contenute nel 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”) comprendono la funzione che il diritto della sicurezza del lavoro deve assolvere nel contrastare il tasso di infortuni sul lavoro e di malattie professionali, esse, tuttavia, costituiscono tessere di un mosaico che, nonostante l’impegno profuso, rimane solo abbozzato.

Prima di addentrarsi oltre, può essere utile indugiare, sia pure brevemente, sull’origine della figura del medico competente per comprenderne l’attuale e crescente centralità che ha assunto nel sistema della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Ricostruire oggi la figura del medico competente<sup>5</sup> e la sua evoluzione significa risalire a “un’era geologica” nella quale è difficile oggi riconoscersi, considerato che essa ha vissuto, dalla fine del diciannovesimo secolo<sup>6</sup>, un cambiamento radicale e

---

<sup>3</sup> Si v. R. GUARINIELLO, *Nuove modifiche al TUSL dai locali sotterranei alla sorveglianza sanitaria*, in *DPL*, 6, 2025, in particolare pp. 344 e 345; M. SQUEGLIA, *La piccola riforma della salute e della sicurezza*, in *LDE*, 1, 2024, p. 2 ss.

<sup>4</sup> Sulla stessa linea anche la Società Nazionale degli Operatori della Prevenzione, nella cui relazione, dal titolo sarcastico “*Regali di Natale*”, si legge “Pur davanti alla gravità della situazione, il Governo procede spedito, secondo un disegno che appare sempre più manifesto, nella sua opera in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro con interventi di dubbia valenza, fuorvianti e di significato sospetto”. La relazione è consultabile al seguente link: <https://snop.it/regali-di-natale-1/>.

<sup>5</sup> L’etimologia latina dell’aggettivo competente risale verbo “competere” (*competens, competentis*) ed indica chi ha capacità o autorità di esercitare un determinato ufficio, di esprimersi su determinate questioni. Sulle origini del medico competente, utili approfondimenti si ritrovano in M.A. RIVA, F. CARNEVALE, *Da dove nasce il termine medico competente?*, in *Med. Lav.*, 108, 6, 2017, p. 487 ss.

<sup>6</sup> Le prime figure mediche negli ambienti di lavoro vennero ufficialmente previste dalla legislazione a tutela del lavoro minorile. Il regolamento attuativo della legge 11 febbraio 1886, n.

progressivo in linea con il rilievo primario riconosciuto alla protezione dell'incolumità fisica del cittadino che svolge un'attività lavorativa dipendente<sup>7</sup>.

Basti riflettere che il termine “medico competente” compare per la prima volta nel r.d. 14 aprile 1927, n. 530: nelle lavorazioni industriali, che facevano uso di sostanze tossiche o infettanti, indicate in uno specifico elenco da compilarsi dal Ministero delle Corporazioni di concerto col Ministero dell'Interno, sentito il Consiglio Superiore di Sanità, veniva fatto obbligo di individuare un medico al quale devolveva il compito di visitare i lavoratori: a) prima della loro ammissione al lavoro per constatare se possedessero i requisiti speciali di resistenza all'azione degli agenti nocivi cui sarebbero stati esposti; b) successivamente, a intervalli stabiliti nello stesso elenco, per verificare il loro stato di salute.

Il datore di lavoro era libero di affidare il servizio di medicina nella propria fabbrica ad un sanitario di sua fiducia, purché ne avesse la competenza. Erano tempi nei quali il medico svolgeva un'attività diagnostica e di *screening* sui lavoratori senza una puntuale correlazione dell'accertamento dello stato di salute ad un reale fattore di rischio<sup>8</sup>.

Con lo sviluppo delle prime forme di assicurazione sociale obbligatoria giunge a maturità il processo in base al quale la situazione del lavoratore cessa di essere una condizione precaria – “vissuta con fatica e con l'angoscia del domani”<sup>9</sup> – e diviene invece la condizione per accedere alla protezione sociale e alla tutela della sua salute sul luogo di lavoro.

Difatti, l'entrata in vigore della legge sull'assicurazione contro gli infortuni professionali (legge 29 gennaio 1934, n. 333) incentivò la pratica della sorveglianza sanitaria allo scopo di prevenire e diagnosticare precocemente,

---

3657 sul lavoro dei fanciulli introdusse la figura del medico delegato, ovvero di un medico a cui il Consiglio circondariale di sanità assegnava il compito di rilasciare i certificati di “attitudine al lavoro” ai fanciulli di età compresa tra i nove e i quindici anni.

<sup>7</sup> Cfr. in merito alle affermazioni contenute nell'art. 32 e 41 Cost. – rispettivamente di “tutela del(la) salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività” e di limite alla libertà d'iniziativa economica costituito dalla “sicurezza” e dalla “dignità umana” – gli scritti di: F. GALGANO, *Art. 41, in Comm. B.*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1976; L. MONTUSCHI, *Art. 32, in G. BRANCA* (a cura di), *Commentario della costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1976; dello stesso autore, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, F. Angeli, Milano, 1986.

<sup>8</sup> Cfr. L. DEVOTO, *Medicina del Lavoro. Conferenze, lezioni, scritti pubblicati dagli Amici della Clinica del Lavoro nel XXV anno della Clinica*, Tipografia Antonio Cordani, Milano, 1935, p. 415 ss.

<sup>9</sup> E. MORLICCHIO, *Il lavoro come maledizione e come salvezza*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2023, p. 10.

specie nelle imprese di più grandi dimensioni, le malattie professionali. Un successivo riferimento all'attività del medico competente fu poi presente, sia pure in modo indiretto, nel r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, dal momento che l'art. 68 stabiliva che l'omessa denuncia di malattia professionale da parte del sanitario, qualificato "medico di fabbrica", previsto dall'art. 6 del regolamento generale per la igiene del lavoro approvato r.d. 14 aprile 1927, n. 530, comportava l'applicazione di un'ammenda superiore rispetto a quella comminata agli altri medici<sup>10</sup>.

Solo a metà degli anni Cinquanta del secolo scorso iniziarono a manifestarsi alcuni segnali di un cambiamento nella figura del medico competente sia sotto l'aspetto di un ruolo più pervasivo della sorveglianza sanitaria sia sotto quello di un accresciuto livello di tutela della salute dei lavoratori.

Nell'art. 33, D.P.R. n. 303/1956 si precisava, infatti, che i lavoratori addetti a lavorazioni industriali che comportavano l'esposizione ad agenti tossici, infettanti o comunque nocivi dovevano essere visitati da un *medico competente* prima della loro ammissione al lavoro e successivamente a intervalli periodici, secondo quanto indicato nella tabella allegata al decreto. Tale tabella elencava le lavorazioni e i relativi agenti nocivi per i quali era obbligatoria la sorveglianza sanitaria, indipendentemente da valutazioni quantitative di rischio.

Il D.P.R. del 1956 preferì non utilizzare il termine di "medico del lavoro", ma impiegò il più generico *medico competente*. Il divieto introdotto dall'art. 5, legge n. 300/1970 di effettuare da parte del datore di lavoro controlli sanitari sulla idoneità e sull'infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente, condusse la dottrina<sup>11</sup> e la giurisprudenza<sup>12</sup> a distinguere tra accertamenti sanitari obbligatori, cui il datore di lavoro era (ed è) tenuto a tutela della salute del lavoratore, la cui competenza era (ed è) attribuita al medico competente e quelli invece disposti facoltativamente dal datore di

---

<sup>10</sup> Nella ricostruzione di G. PANCHERI, *Il medico di fabbrica nella legislazione italiana*, in *Med. Lav.*, 1937; 15, p. 22 ss., secondo il quale il datore di lavoro era libero di affidare il servizio di medicina nella propria fabbrica ad un medico di sua fiducia, purché ne avesse la competenza. Difatti, nessuna disposizione di legge precisava in base a quali elementi si doveva valutare il suddetto requisito della competenza, anche perché soprattutto nei piccoli centri la scelta del sanitario era "forzatamente limitata, non essendovi sul posto altro medico (...)".

<sup>11</sup> R. BORTONE, *La sorveglianza sanitaria*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, Torino, 1997, p. 150.

<sup>12</sup> L'art. 5, legge n. 300/1970 "(...) mira alla tutela non della salute, bensì della dignità dei lavoratori, ed ha riguardo solo ai controlli facoltativi che il datore di lavoro può disporre per verificare le infermità del lavoratore o la sua idoneità fisica, controlli dei quali prevede espressamente la modalità di effettuazione" (Pret. Roma 13 maggio 1987, in *DL*, 1987, II, p. 373).

lavoro demandati ai sanitari delle strutture pubbliche<sup>13</sup>.

Il successivo D.P.R. 10 settembre 1982 n. 962, in materia di protezione dei lavoratori esposti al cloruro di vinile monomero, definì all'art. 2 il *medico competente* come il sanitario incaricato del controllo sanitario dei lavoratori nelle zone di lavoro in possesso di uno dei seguenti titoli: specializzazione o docenza in medicina del lavoro, medicina preventiva dei lavoratori, tossicologia industriale o igiene industriale.

Il d.lgs. 27 agosto 1991, n. 270 se, da un lato, si interessò di definire i requisiti professionali specifici, dall'altro lato, stabilì che "ove possibile" la sua nomina dovesse ricadere su un medico dipendente dal servizio sanitario nazionale, piuttosto che su un libero professionista o su un medico dipendente dal datore di lavoro.

Successivamente con il d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 fu previsto che l'attività di medico competente potesse essere svolta sia da personale dipendente di una struttura esterna pubblica o privata, sia da un libero professionista, anche se lavoratore subordinato dello stesso datore di lavoro.

Giungendo ai nostri tempi, il vigente art. 2, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 81/2008, definisce il *medico competente* come il sanitario "in possesso di uno dei titoli e dei requisiti formativi e professionali di cui all'art. 38, che collabora, secondo quanto previsto all'art. 29, co. 1, con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti di cui al presente decreto".

Si può allora affermare, al termine di questo breve *excursus* introduttivo, che oggi l'aggettivo *competente* non identifica semplicemente un appellativo impiegato per distinguere il sanitario da altre figure mediche, bensì negli anni si è connotato, da un lato, di (complessi) significati scientifici, etici, deontologici e professionali e, dall'altro, di (poliedriche) abilità orientate tanto al controllo della salute dei lavoratori quanto all'identificazione dei potenziali rischi – "normati" e ora, come si dirà *infra*, anche "valutati" – presenti nell'ambiente di lavoro, al fine di rimuoverli e controllarli (la c.d. prevenzione primaria), nonché al riconoscimento dei sintomi e dei segni collegati con l'esposizione ai rischi professionali (la cd. prevenzione secondaria e terziaria)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. anche Cass. pen., sez. III, 9 dicembre 2004, n. 1728, in *Cass. pen.*, 2005, 11, p. 3481 ss., con nota di De Falco.

<sup>14</sup> La giurisprudenza è concorde nell'attribuire al medico competente un'autonoma posizione di garanzia, riconducibile "(...) alla sua specifica funzione di controllo delle fonti di pericolo

Si tratta, indubbiamente, di acquisizioni rilevanti, che delineano un ruolo sempre più integrato del medico competente all'interno del sistema dei servizi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Tale ruolo si configura come espressione di un interesse pubblico – volto alla tutela della salute del lavoratore e, più in generale, della collettività – individuato e disciplinato dalla legge e, in quanto tale, sottratto alla discrezionalità del datore di lavoro e ai relativi poteri organizzativi e direttivi (cfr. gli artt. 25, 39 e 41 del d.lgs. n. 81/2008).

Tuttavia, non si può affermare che il quadro normativo complessivo presenti una piena coerenza sistematica.

Infatti, se da un lato, il crescente coinvolgimento del medico competente – cui sono attribuiti compiti sempre più articolati, funzionali alla tutela della salute del lavoratore, alla valutazione complessiva dei rischi professionali e all'integrazione tra promozione della salute e prevenzione – rappresenta un significativo avanzamento nel modello prevenzionistico delineato dal legislatore, dall'altro lato, permangono criticità e incoerenze. Tali elementi emergono con evidenza dall'analisi dei recenti interventi normativi di modifica e completamento del d.lgs. n. 81/2008, che, pur muovendosi nella direzione di un rafforzamento del sistema, non sempre garantiscono l'organicità e l'armonia dell'impianto normativo.

## 2. *Il primo intervento normativo: la legge 13 dicembre 2024, n. 203*

### 2.1. *I requisiti e i titoli per l'accesso alla professione*

La legge n. 203/2024 interviene, in primo luogo, sui titoli e sui requisiti di accesso alla professione. Come è noto, ai sanitari che svolgono l'attività di medico competente, alla stregua dell'art. 38, d.lgs. n. 81/2008, è richiesto di comunicare il possesso dei titoli e requisiti abilitanti per lo svolgimento di tale attività al Ministero della Salute, il quale provvede all'aggiornamento

---

attribuitagli dall'ordinamento giuridico" (Cass. pen. 23 maggio 2020, n. 19856), dal momento è tenuto non solo ad effettuare le predette visite in relazione ai rischi individuati dal datore di lavoro e in posizione meramente esecutiva, ma altresì a coadiuvare attivamente il datore di lavoro nella individuazione dei rimedi, anche dettati dal progresso della tecnica, da adottare contro le dette sostanze (tra le tante, Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2001, n. 5037, Cass. pen., sez. IV, 30 marzo 2000, in *MGL*, 2002, p. 72 con nota di Giovagnoli).

Per una disamina delle sanzioni stabilite dall'ordinamento nell'ipotesi di violazione degli obblighi posti a carico del medico competente, si può rinviare, tra gli altri, a B. DEIDDA, L. MONNI, *La responsabilità penale del medico del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 151 ss.; AA.VV., *Diritto penale della sicurezza sul lavoro*, Bonomia University Press, Bologna, 2016, p. 86 ss.

annuale effettuando verifiche anche a campione, dei requisiti e dei titoli autocertificati. Ai fini dello svolgimento delle funzioni di medico competente è altresì necessario partecipare al programma di educazione continua in medicina ai sensi del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, e successive modificazioni e integrazioni, a partire dal programma triennale successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008<sup>15</sup>. L'elenco nazionale dei medici competenti è tenuto presso l'Ufficio II della Direzione Generale della prevenzione sanitaria alla stregua del decreto dirigenziale del 4 marzo 2009.

La nuova norma (art. 1, co. 1, lett. c) impone ora, con l'introduzione del co. 4-*bis*, all'art. 38, d.lgs. n. 81/2008, al Ministero della Salute, utilizzando i dati registrati nell'anagrafe nazionale, di verificare periodicamente il mantenimento del requisito di legge dei crediti formativi del programma di educazione continua in medicina, ai fini della permanenza nell'elenco dei medici competenti.

Si tratta di una disposizione che devolve a carico dell'amministrazione pubblica l'obbligo di verificare periodicamente il mantenimento del requisito formativo al programma di educazione continua, pena la cancellazione dall'elenco degli inadempienti.

Se, prima dell'intervento del legislatore, la cancellazione dall'elenco nazionale aveva una natura meramente ricognitiva – in quanto conseguiva a seguito di una mera presa d'atto del Ministero della Salute che constatava il venir meno dei requisiti abilitanti richiesti dal D.M. 4 marzo 2009<sup>16</sup> – la nuova disposizione sembrerebbe ora attribuire all'iscrizione effetti costitutivi e non più meramente informativi.

Ne è riprova il fatto che al Ministero è ora investito di poteri di controllo anche ai fini del mantenimento dell'iscrizione, con la conseguenza che l'amministrazione precedente dovrà garantire al sanitario le garanzie partecipative, previste dalla legge n. 241/1990, prima di procedere alla cancellazione definitiva.

## 2.2. *La visita medica preventiva anche in fase preassuntiva*

L'art. 1, co. 1, lett. d), legge n. 203/2024 modifica alcune lettere del co. 2 dell'art. 41, d.lgs. n. 81/2008. In particolare, è soppressa la lett. *e-bis*) che includeva nella sorveglianza sanitaria la visita medica preventiva in fase

---

<sup>15</sup>I crediti previsti dal programma triennale devono essere conseguiti nella misura non inferiore al 70 per cento del totale nella disciplina “medicina del lavoro e sicurezza degli ambienti di lavoro”.

<sup>16</sup>Cfr. Cons. Stato, sez. III, 23 febbraio 2017, n. 4695.

preassuntiva, la cui effettuazione era rimessa alla facoltatività del datore di lavoro, e al contempo è modificata la lett. a) del medesimo articolo, al fine di ricomprendere “la visita medica preventiva, anche in fase preassuntiva” fra le ordinarie (obbligatorie) visite preventive intese a constatare “l’assenza di controindicazioni al lavoro cui il lavoratore è destinato e a valutare la idoneità del lavoratore alle mansioni”. In altri termini, se la previgente disposizione lasciava al datore di lavoro la possibilità di scegliere se accertare l’idoneità alle mansioni prima dell’effettiva costituzione del rapporto di lavoro, anche per il tramite dei dipartimenti di prevenzione delle Aziende sanitarie locali, la nuova formulazione esige che tale tipologia di visita sia ora sempre effettuata dal solo medico competente, indipendentemente se ad essa segue l’assunzione del lavoratore<sup>17</sup>. Al datore di lavoro resta ovviamente precluso, da un lato, il potere di strumentalizzare l’accertamento preventivo al fine di eludere l’impegno all’assunzione e, dall’altro, di perseguire interessi estranei a quelli del perseguimento della tutela dell’integrità fisica del lavoratore (cfr. l’art. 5, legge n. 300/1970 e art. 41, co. 3, TU).

Come si rammenterà, la vicenda delle visite preventive in fase preassuntiva è stata per anni una questione molto dibattuta in ordine alla necessità di ricorrere o meno a strutture pubbliche al fine di evitare un controllo surretto da parte del datore di lavoro diretto a discriminare alcune categorie di lavoratori<sup>18</sup>.

Alla fine, è prevalso l’orientamento secondo il quale la visita preassuntiva è funzionale all’accertamento dell’assenza di controindicazioni per la particolarità del lavoro a cui i dipendenti sarebbero destinati, e, dunque, ove si verta in ipotesi di obbligo di sorveglianza sanitaria le visite preassuntive deve essere svolte dal medico competente<sup>19</sup>.

L’applicazione pratica della norma pone tuttavia qualche profilo critico. Partiamo dal primo. Ammettendo che non occorra un nuovo giudizio di idoneità qualora il datore di lavoro decidesse di assumere il lavoratore, adibendolo

<sup>17</sup> Anche la giurisprudenza aveva riconosciuto la possibilità d’un controllo anteriore all’assunzione (Cass. civ. 22 marzo 1986, n. 2039, in *MGL*, 1986, p. 371 ss.; Cass. civ. 4 maggio 1984, n. 2729, in *MGL*, 1984, p. 322 ss.). In particolare, Cass. civ. 4 ottobre 1985, n. 4807 (in *GC*, 1985, fasc. 10) aveva ritenuto ammissibile in controllo datoriale preventivo anche al fine dell’assegnazione del lavoratore a mansioni meglio compatibili con le sue condizioni fisiche e di salute.

<sup>18</sup> Cfr. Cass. civ. 3 marzo 1998, in *ISL*, 1998, p. 193.

<sup>19</sup> Si v. Cass. civ. 8 gennaio 1998, in *RIDL*, 1998, II, p. 280, con nota di Pera.

In dottrina convergono con tale posizione: L. FANTINI, *Il medico competente e la sorveglianza sanitaria*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in F. CARINCI (dir.), *Diritto del lavoro. Commentario*, VIII, Utet, Torino, 2007, p. 343 ss.; M. LAI, *La sicurezza del lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002, Torino, p. 176 ss.

alle medesime mansioni che erano già state oggetto di valutazione in fase preassuntiva, qualche dubbio nasce se all'effettivo instaurarsi del rapporto di lavoro l'oggetto dell'obbligazione lavorativa fosse invece differente. Il silenzio del legislatore sul punto non sembra essere di ostacolo alla soluzione di sottoporre il lavoratore ad una nuova visita preventiva, trattandosi di compiti e di funzioni non assimilabili a quelli presi in considerazione in precedenza.

Il secondo profilo è anch'esso delicato poiché, se il datore di lavoro è obbligato ad accertare, in sede di visita medica preventiva, l'idoneità del lavoratore ad una specifica mansione, tale mansione, pur non essendo ancora formalmente assegnata, deve essere rigorosamente individuata. In altri termini, la mansione, alla quale il lavoratore sarà effettivamente adibito deve essere formalmente definita già al momento della visita medica, affinché il sanitario possa esprimere un giudizio di idoneità coerente con i rischi specifici connessi a quella mansione?

Ebbene, poiché il protocollo sanitario deve essere costruito sulla base della valutazione dei rischi e delle mansioni effettive, non può esservi altra soluzione se non quella di garantire che le mansioni comunicate al medico competente in sede di visita preventiva in fase preassuntiva non vengano successivamente modificate in modo sostanziale, senza un nuovo accertamento di idoneità. La coerenza tra mansione attribuita e giudizio di idoneità è infatti condizione essenziale per la validità della sorveglianza sanitaria e per la tutela della salute del lavoratore.

### 2.3. *La prescrizione di esami clinici e biologici e delle indagini diagnostiche*

Risponde invece ad esigenze di economicità di spesa, la nuova previsione contenuta nell'art. 1, co. 1, lett. *d*), legge n. 2023/2024, che inserisce il co. 2-*bis* all'art. 41, d.lgs. n. 81/2008. Difatti, al fine di non accollare al datore di lavoro il costo di una spesa non doverosa<sup>20</sup>, è ora stabilito che "Il medico competente, nella prescrizione di esami clinici e biologici e di indagini diagnostiche ritenuti necessari in sede di visita preventiva, tiene conto delle risultanze dei medesimi esami e indagini già effettuati dal lavoratore e risultanti dalla copia della cartella sanitaria e di rischio in possesso del lavoratore stesso ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera *e*), al fine di evitarne la ripetizione, qualora ciò sia ritenuto compatibile dal medico competente con le finalità della visita preventiva".

---

<sup>20</sup> Occorre rammentare che, alla stregua del quarto comma del medesimo art. 41, che gli esami clinici e biologici e le indagini diagnostiche sono a carico del datore di lavoro e sono mirati al rischio ritenuti necessari dal medico competente.

La norma si riferisce alla sola visita preventiva, ivi compresa quella pre-assuntiva, escludendo da tale deroga gli esami e gli accertamenti diagnostici richiesti ad altro titolo<sup>21</sup>. Conseguentemente tali, eventuali e nuovi, accertamenti dovranno presentarsi coerenti rispetto agli elementi che il sanitario ritenga necessari per poter esprimere il giudizio idoneità alla mansione specifica, e, anche in questo caso, non dovranno esserci condizionamenti esterni di natura organizzativa.

#### 2.4. *La visita medica che precede la ripresa al lavoro*

Un'altra novità attiene alla visita medica che precede la ripresa del lavoro dopo una assenza "per motivi di salute" di durata superiore ai sessanta giorni continuativi: la nuova lett. *e-ter*) del co. 2, dell'art. 41, d.lgs. n. 81/2008 – emendata dall'art. 1 co. 1, lett. *d*), legge n. 203/2024 – elimina l'automatismo della obbligatorietà, ora legandone l'esigenza alle valutazioni del medico competente che deve ritenerla "necessaria". Resta tuttavia fermo "(...) l'obbligo di esprimere il giudizio di idoneità alla mansione specifica" qualora il medico "(...) non ritenga necessario procedere alla visita".

Trattasi di una modifica che trae origine dall'esperienza pratica, da cui si evinceva l'inopportunità della visita medica a causa dell'assenza di esposizione a rischi chimici, biologici, meccanici o legati all'uso di videoterminali.

La nuova formulazione della norma impone di distinguere chiaramente tra la facoltatività dell'effettuazione della visita medica e l'obbligatorietà della formulazione del giudizio di idoneità.

Infatti, qualora il medico competente non sia tenuto a eseguire la visita nei confronti di un lavoratore che non risulti esposto, né sia stato segnalato come esposto, a rischi lavorativi specifici, ciò dipende dal fatto che la ripresa del lavoro – rispetto alla quale la visita deve essere effettuata in via preventiva – coincide con la concreta riassegnazione del lavoratore, al rientro nell'impresa dopo un'assenza per motivi di salute superiore a sessanta giorni, alle stesse mansioni precedentemente svolte.

A seguito della modifica, introdotta dalla legge n. 203/2024, la visita medica non è più obbligatoria in modo automatico, ma è rimessa alla valutazione del medico competente, che la dispone qualora la ritenga necessaria al fine di verificare l'idoneità alle mansioni.

Solo in tale ipotesi si rende necessaria la verifica dell'idoneità, intesa come

---

<sup>21</sup> Cfr. Interpello Ministero del Lavoro 25 ottobre 2016, n. 14 secondo cui i costi per gli spostamenti sono a carico del datore di lavoro ed il tempo impiegato per sottoporsi alla sorveglianza sanitaria, compreso lo spostamento, deve essere considerato orario di lavoro.

accertamento della capacità del lavoratore di svolgere le mansioni assegnate senza pregiudizio per la propria integrità psicofisica<sup>22</sup>.

Diversamente, la mera assenza di esposizione a rischio esclude l'obbligo della visita, ma non esonera dalla necessità di esprimere un giudizio di idoneità qualora il reinserimento lavorativo lo richieda.

Pertanto, l'obbligo del medico di formulare tale giudizio è oggi collegato alla valutazione dello stato complessivo di salute del lavoratore al momento del rientro al lavoro e, dunque, al recupero del completo benessere fisico, mentale e sociale e non è più – rispetto alla formulazione previgente – al solo superamento dello specifico stato morboso che ha determinato l'assenza.

È stato, infine, evidenziato<sup>23</sup> che l'art. 41, co. 2, lett. e), d.lgs. n. 81/2008 "(...) continua a non contemplare la visita precedente alla ripresa del lavoro in caso di assenza di durata non superiore ai sessanta giorni". Ad avviso di chi scrive, il silenzio delle due recenti riforme sul punto non autorizza il ricorso ad una visita straordinaria né ad una visita periodica anticipata<sup>24</sup>, dal momento che il datore di lavoro e il medico competente ignorano la diagnosi e, dunque, non hanno conoscenza della patologia contratta dal lavoratore. Al più, si potrebbe ipotizzare, al verificarsi di tali circostanze, che sia il lavoratore, alla stregua dell'art. 41, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 81/2008, a richiedere la visita al medico competente, nel caso in cui ritenga che le sue condizioni di salute possano subire un pregiudizio dallo svolgimento delle mansioni.

### 2.5. *Le altre micro-disposizioni*

Sempre con riferimento alla sorveglianza sanitaria, occorre infine segnalare due ulteriori modifiche alla disciplina.

La prima attiene alla novella del co. 9 dell'art. 41, d.lgs. n. 81/2008, in materia di competenza per l'esame dei ricorsi avverso i giudizi del medico competente. In particolare, la competenza è ora trasferita dall'"organo di

---

<sup>22</sup> Cass. civ. 12 ottobre 2022, n. 29756. Si mostra adesiva a questa lettura anche l'Interpello INL n. 1/2024 secondo cui "(...) solo i lavoratori soggetti a sorveglianza sanitaria debbano essere sottoposti alla visita medica di cui all'art. 41, co. 2, lett. e-ter), al fine di verificare l'idoneità dei medesimi alla mansione".

<sup>23</sup> F. GUARINIELLO, *Nuove modifiche al TUSL...*, cit., p. 348.

<sup>24</sup> Propende per questa soluzione F. GUARINIELLO, *Nuove modifiche al TUSL ...*, cit. secondo il ricorso alla visita periodica anticipata sarebbe "(...) in linea con l'insegnamento impartito in una risalente sentenza del 17 settembre 2001 n. 33751 dalla Suprema Corte alla stregua del quale gli accertamenti periodici possono essere effettuati anche in date diverse da quelle programmate, quando il medico competente o il datore di lavoro o il lavoratore stesso ne ravvisano la necessità (...)".

vigilanza” alle Aziende Sanitarie Locali territorialmente competente che dispone, dopo eventuali ulteriori accertamenti, la conferma, la modifica o la revoca del giudizio stesso.

Si tratta di un cambiamento che mira a garantire una maggiore trasparenza, sebbene restino ancora non risolti alcuni profili che avrebbero meritato una diversa soluzione. Tra questi, si segnala, l’assenza di un obbligo normativo in capo al sanitario di informare il lavoratore ed il datore di lavoro circa la possibilità di proporre ricorso all’organo di vigilanza, ora espressamente individuato<sup>25</sup>.

Quanto alle modalità di proposizione del ricorso, il gravame può essere presentato anche su delega del lavoratore ed è subordinato alla presenza del giudizio sull’idoneità espresso al termine dell’accertamento sanitario; la decisione adottata dalla Commissione istituita presso l’ASL, ha natura di provvedimento amministrativo ed è, pertanto, impugnabile davanti al giudice competente in materia.

Resta infine aperto un interrogativo tutt’altro che secondario: le ASL – e, in particolare, i servizi di prevenzione nei luoghi di lavoro (cd. S.Pre.S.A.L.) – dispongono effettivamente di risorse, in termini di personale e mezzi, per gestire efficacemente e tempestivamente i ricorsi presentati dai lavoratori avversi i giudizi del medico competente?<sup>26</sup>

La seconda modifica alla disciplina riguarda invece il differimento del termine, inizialmente fissato al 31 dicembre 2009, ora prorogato al 31 dicembre 2024 (termine oramai scaduto) per il raggiungimento dell’intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, previa consultazione sindacale, per riesaminare le condizioni e le modalità di accertamento delle dipendenze da alcol e sostanze stupefacenti o psicotrope nei luoghi di lavoro. Tale intesa è prevista, come è noto, dall’art. 41, co. 4, del d.lgs. n. 81/2008 e la sua mancata adozione ha determinato nel tempo una frammentazione normativa, con l’adozione di protocolli regionali difformi e conseguenti disomogeneità nei controlli e nelle valutazioni da parte degli organi di vigilanza.

---

<sup>25</sup> N. BRIGA, G. ROBUFFO, A. DI GIAMMARCO, A. CAPONETTI, *Valutazione dei ricorsi all’organo di vigilanza* (ex art. 17 del D.Lgs. 626/94), in *GIMLE*, 2006; 28, 3 suppl., p. 96 ss.

<sup>26</sup> Perplexità manifestate anche nella Relazione della Prima Presidente della Corte Suprema di Cassazione, dott.ssa Margherita Cassano, elaborata in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2025, p. 70 secondo cui “(...) Le carenze dell’organico degli ispettori delle Asl non soltanto indeboliscono l’azione di prevenzione amministrativa afferente alla sicurezza dei luoghi di lavoro e alla prevenzione delle malattie professionali, ma depotenziano anche le attività di indagini che richiedono l’inflessibile apporto tecnico-scientifico degli ispettori quali ufficiali di polizia giudiziaria (...)”. Il testo della Relazione è consultabile al seguente link: [https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Relazione\\_Corte\\_di\\_Cassazione\\_2025.pdf](https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Relazione_Corte_di_Cassazione_2025.pdf)

### 3. Il secondo intervento normativo: il d.l. 4 maggio 2023 n. 48

#### 3.1. La sorveglianza sanitaria che origina dal “rischio valutato”

L’art. 14, co. 1, il d.l. n. 48/2023, convertito nella legge 3 luglio 2023, n. 85 modifica l’art. 18, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008 ed interviene sui casi per i quali è prevista l’attivazione della sorveglianza sanitaria<sup>27</sup>, stabilendone l’obbligo alla presenza di rischi espressamente individuati dal TU, alla stregua dell’art. 41, co. 1, “e qualora richiesto dalla valutazione dei rischi di cui all’art. 28”.

Con l’introduzione della distinzione tra “rischi normati” e “rischi valutati”, la riforma ha esteso il campo di applicazione della sorveglianza sanitaria, ponendo l’accento sulla necessità della diligente valutazione del datore di lavoro a ogni condizione di rischio, anziché fare affidamento esclusivamente sull’elenco predefinito di rischi previsti dalla legge.

Al di là dell’enfasi con la quale la novità è stata esaltata o criticata, non si tratta certo di un’innovazione sconvolgente. Da una prima lettura la norma si presenta opportuna<sup>28</sup> perché risponde all’esigenza di garantire una maggiore aderenza dell’obbligo di sorveglianza sanitaria alle effettive condizioni di esposizione, così come individuate dalla valutazione dei rischi, anziché fondarsi su un’indicazione meramente formale<sup>29</sup>.

Invero non si tratta neppure di una novità assoluta, se si considera che già il D.P.R. 19 marzo 1956, n. 303 prevedeva l’attivazione della sorveglianza sanitaria in tutti i casi in cui, nel processo produttivo, fosse presente un agente di rischio<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Sul ruolo e sulla responsabilità del medico competente, AA.VV. (a cura di), *Diritto penale della sicurezza sul lavoro*, Bononia University Press, Bologna, 2016, p. 86 ss.; L. MIGLIETTA, L. FANTINI, *Il medico competente*, in L. FANTINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il decreto correttivo n. 106/2009. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come integrato e modificato dal D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 361; A. SCARCELLA, *L’importanza del ruolo del medico competente sul luogo di lavoro*, in *ISL*, inserto, 5, 2022, p. I ss.; A. VELTRI, *I soggetti garanti della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 162 ss.

<sup>28</sup> Secondo P. PASCUCCI (*Le novità del d.l. n. 48/2023 in tema di salute e sicurezza sul lavoro...*, cit.) trattasi di un’innovazione di non poco conto e legittima la tendenza in atto nei programmi di sorveglianza sanitaria di varie imprese nei quali rientrano non solo i cd. rischi normati (...) ma anche altri rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori purché valutati.

<sup>29</sup> Parla di “funzione integrativa e sussidiaria” rispetto alle ipotesi espressamente previste dalla normativa, M. LAI, *Le novità in materia di salute e sicurezza nel c.d. “decreto lavoro”*, cit.

<sup>30</sup> Secondo G. SCUDIER, *La nuova sorveglianza sanitaria dopo la legge n. 85/2023: una riforma di sistema e un nuovo paradigma per gli accertamenti sanitari sui lavoratori*, 25 luglio 2023, in

Di tutta evidenza è l'implicito riferimento al canone di effettività, non da intendere quale regola privilegiata (e non formalizzata) comunemente impiegata nell'individuazione dei soggetti passivi cui ricondurre il debito di prevenzione – facendo riferimento alle concrete assegnazioni dei compiti e al contingente svolgimento di attività sul singolo luogo di lavoro – quanto piuttosto come applicazione di diritto sostanziale che trova la propria fonte di disciplina nella valutazione dei rischi<sup>31</sup>.

Si transita, dunque, da un modello tassativo (e astratto) di sorveglianza sanitaria ad un altro libero (e concreto), caratterizzandosi quest'ultimo "(...)" per il superamento di un approccio legislativo volto a definire in modo tassativo le ipotesi in cui espletare le attività di controllo sullo stato di salute dei lavoratori"<sup>32</sup>.

Prima della modifica operata dal legislatore, la possibilità di estendere la sorveglianza sanitaria alla presenza di rischi non contemplati dal TU era fortemente compromessa dal ruolo (assolutamente) nevralgico, ancorché vincolante, assunto dal principio di tassatività e dal divieto, mutuato dal diritto penale, di applicazione analogica.

Tuttavia, dal processo valutativo si riscontravano rischi di entità affatto trascurabile (quali, ad esempio, lo stress termico, i lavori pesanti, i lavori con movimenti ripetitivi, ecc.) che, sebbene non vincolassero il datore di lavoro ad assolvere il suo debito di sorveglianza sanitaria, non si prestavano ad essere ridotti per il tramite delle sole misure tecniche prevenzionistiche.

D'altra parte, si notava che la sorveglianza sanitaria non fosse mirata solamente all'identificazione di segni e di sintomi precoci di malattia, come accadeva nella maggior parte dei casi nei quali essa era attivata, bensì dovesse essere finalizzata all'identificazione, in chiave preventiva, di condizioni in grado di incrementare il rischio di infortunio, assolvendo una funzione segnatamente "di promozione della salute". Tale era la ragione per la quale si erano diffuse pratiche aziendali nelle quali i lavoratori, informati sull'utilità della sorveglianza sanitaria, convenivano di essere inseriti nello specifico programma di prevenzione sanitaria.

---

*Olympus.uniurb.it* che perciò si riferisce alla scelta del d.l. n. 48/2023 non come una novità per l'ordinamento, intendendosi per essa qualcosa che non esisteva, bensì come "(...)" la traduzione in norma di diritto positivo di quello che fino ad ora era una conclusione possibile già di fatto applicata in più contesti ma non univoca".

<sup>31</sup> Si v. P. PASCUCCI, *Le novità del d.l. n. 48/2023 in tema di salute e sicurezza sul lavoro*, in *GDRI*, 3, 2023.

<sup>32</sup> M. LAI, *Le novità in materia di salute e sicurezza nel c.d. "decreto lavoro"*, cit.; A. SACCO, *Novità sulla sorveglianza sanitaria. Cosa cambia per l'attività del Medico competente*, in *ASL*, 7/8, 2023.

La dottrina riteneva che, in base al principio della completezza della valutazione del rischio, la sorveglianza sanitaria fosse necessaria anche in assenza di un espresso obbligo di legge, ogni qual volta dall'attività di valutazione dei rischi fosse emerso un rischio tecnopatico rilevante<sup>33</sup>.

Ebbene, la nuova formulazione dell'art. 18, co. 1, lett. a), TU ha riconosciuto, *prima facie*, l'importanza e la centralità che la figura del medico competente ha progressivamente assunto nel sistema della sicurezza dell'ambiente di lavoro, mostrandosi sensibile agli indirizzi giurisprudenziali consolidati negli ultimi anni nei quali la Suprema Corte ha affermato che, ove sia assente il medico competente, il luogo di lavoro non può mai essere considerato sicuro<sup>34</sup>.

In effetti, il processo di responsabilizzazione del medico competente nel campo della valutazione dei rischi ha condotto ad affermare che al sanitario compete "l'esauriente sottoposizione al datore di lavoro dei rilievi e delle proposte in materia di valutazione dei rischi che coinvolgono le sue competenze professionali in materia sanitaria (...) in una con le contromisure sanitarie ritenute necessarie" e che, a tal fine, egli è tenuto a valutare tutti i "profili di rischio che egli doveva e poteva conoscere di scienza propria, in virtù dei canali ufficiosi di acquisizione dei dati"<sup>35</sup>. E ciò risponde sicuramente ad una chiara esigenza, quella di coinvolgere attivamente ed integrare sempre di più il professionista sanitario nel tessuto prevenzionistico aziendale.

Tuttavia, la novella non ha sgombrato il terreno da alcuni equivoci che originano da una sua (attenta) lettura e (rigorosa) interpretazione<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> M. DEL NEVO, *Quando è necessario nominare il medico competente: gli obblighi reali in tema di sorveglianza sanitaria*, in *ISL*, 2001, p. 301; G. NATULLO, *La nuova normativa sull'ambiente di lavoro*, in *GDLRI*, 1996, p. 665; M. RUSCIANO, G. NATULLO, *Prefazione*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in F. CARINCI (dir.), *Diritto del lavoro. Commentario*, VIII, Utet, Torino, 2007, p. XXIII ss.; L. FANTINI, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in F. CARINCI (dir.), *Diritto del lavoro. Commentario*, VIII, Utet, Torino, 2007, p. 338; P. MONDA, *La sorveglianza sanitaria*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, p. 287 ss.

<sup>34</sup> Cass. pen., sez. III, 9 luglio 2018, n. 30918 in un caso nel quale il datore di lavoro, titolare di un frantoio, non aveva provveduto alla nomina del medico competente.

<sup>35</sup> Cass. pen. 15 gennaio 2013, n. 1856. V. anche C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet giuridica, Milano, 2015, p. 774 ss.

<sup>36</sup> Su questo piano anche P. PASCUCCI, *Le novità del d.l. n. 48/2023...*, cit., che perciò definisce la novella un'occasione mancata in quanto la mancata modifica dell'art. 41 sarebbe in grado di neutralizzare l'effetto del nuovo art. 18, anche solo perché renderebbe dubbia la portata.

In primo luogo, sul piano ermeneutico giova dare conto della presenza della congiunzione “e” nella nuova formulazione dell’art. 18, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008: fermo restando i casi per i quali sorge l’obbligo di nominare il medico competente alla presenza di uno o più rischi riconducibili alle previsioni dell’art. 41, co. 1, d.lgs. n. 81/2008, è ora necessario che la sorveglianza sanitaria sia richiesto anche dalla valutazione dei rischi? Oppure si può prospettare una interpretazione che sia coerente con l’idea di estendere la nomina del medico competente, non più soltanto ai casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 81/2008, ma anche a quelli in cui ciò sia “richiesto dalla valutazione dei rischi”, ancorché sia assente una specifica previsione nell’art. 41, co. 1, d.lgs. n. 81/2008?

Ebbene, al cospetto di un prevedibile cortocircuito, è auspicabile che il legislatore proponga a breve un intervento chiarificatore così da ritenere obbligatoria la nomina sia nei casi in cui il rischio è normato sia nel caso in cui il rischio è prescritto dalla valutazione dei rischi<sup>37</sup>.

È indubbio che ove si ritenesse superata tale incoerenza, resta poi da domandarsi se sia sufficiente che il fattore di rischio sia semplicemente identificato e riportato all’interno del documento di valutazione dei rischi, oppure se esso deve essere effettivamente misurato e, comunque, ritenuto di entità tale da legittimare il controllo sanitario come strumento di prevenzione aggiuntivo (e complementare) rispetto alle misure tecniche già in atto.

La questione, a ben guardare, non è affatto marginale perché se si giungesse ad avvalorare tale seconda prospettazione ben potrebbe il datore di lavoro, o il servizio di prevenzione e protezione che lo coadiuva nella valutazione, ritenere che un fattore di rischio, pur identificato come tale nel documento di valutazione, non imponga anche il ricorso alla sorveglianza sanitaria e, finanche, escludere che per esso esista un metodo di sorveglianza sanitaria in grado di ridurre il medesimo rischio e, dunque, di produrre benefici in chiave prevenzionistica<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Secondo qualche autore una tale estensione non potrebbe realizzarsi senza un’esplicita modifica all’art. 41 TU, perché oltre a costituire una violazione dell’art. 5 della legge n. 300/1970, al medico competente è comunque proibito svolgere visite “negli altri casi vietati dalla normativa vigente” (v. P. PASCUCCI, *Le novità del d.l. n. 48/2023 in tema di salute e sicurezza sul lavoro...*, cit., p. 4, secondo cui “Queste considerazioni meritano attenta considerazione, pur dovendosi preliminarmente come sia però opinabile l’affermazione secondo cui non avrebbe senso la nomina di un medico che non possa svolgere la sorveglianza sanitaria”).

<sup>38</sup> Nella letteratura medica scientifica è stato evidenziato che la sorveglianza sarebbe comunque inutile nel caso dell’esposizione a cancerogeni a basse dosi, un problema per il quale mancano ancora *markers* affidabili (v. N. MAGNAVITA, *Medicina del Lavoro Pratica. Manuale per i medici competenti*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2018). Quanto alle realtà aziendali in cui il medico

A nostro avviso, la *ratio* della norma esige che la decisione di avviare, o di non avviare, la sorveglianza sanitaria venga presa sulla base degli elementi tecnici ricavati dalle prime fasi del processo valutativo ricorrendo ad una accurata e trasparente misurazione dei livelli e della durata di esposizione dei rischi. Ciò anche considerando che compito del medico competente è anche di svolgere funzioni di consulenza sanitaria, di consiglio e di stimolo, con un importante ruolo attivo nell'identificazione dei possibili rimedi<sup>39</sup>.

A queste aporie, occorre anche aggiungere un dubbio che non sembra essere marginale. Siamo sufficientemente convinti che il datore di lavoro e il responsabile del servizio di prevenzione e di protezione, che lo coadiuva nella valutazione del rischio, siano in grado di discernere se un fattore di rischio correttamente identificato, a una data concentrazione, esiga il ricorso alla sorveglianza sanitaria? Siamo sufficientemente convinti che essi siano a conoscenza dell'esistenza di un possibile metodo di sorveglianza sanitaria che, se applicato, potrebbe consentire la riduzione di questo rischio?

Non sarebbe forse sarebbe stato meglio coinvolgere il medico competente sin dalla fase di prima valutazione del rischio e condividere con lui la decisione di avviare, o non avviare, la sorveglianza sanitaria sulla base degli elementi tecnici ricavati dalle prime fasi del processo valutativo?

Sono difetti che meritano di essere attentamente tracciati, anche in vista di possibili future correzioni di rotta, senza che essi incrinino la congruità, di massima, del quadro complessivo, che, come si è detto, offre risposte attese a domande anche opportune.

Infine, se il d.l. n. 48/2023 devolve al medico competente un contributo sostanziale al miglioramento della salute pubblica, oltretutto alla promozione della cultura della prevenzione, non risolve però il dubbio interpretativo, anche dopo la novella normativa, circa il suo ruolo nel processo di valutazione dei rischi. In particolare, nonostante l'obbligo di nomina del medico competente qualora la valutazione dei rischi lo richieda, il suo contributo resta confinato, differentemente da quanto previsto per la sorveglianza sanitaria<sup>40</sup>, a una collaborazione tecnica<sup>41</sup>, senza che da essa derivi alcuna

---

competente è stato già nominato si v. P. PASCUCCI, *Le novità del d.l. n. 48/2023 in tema di salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 5.

<sup>39</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2001, n. 5037, in *MGL*, 2002, p. 72 ss., con nota di Giovagnoli.

<sup>40</sup> La sorveglianza sanitaria costituisce un'attività di natura, appunto, medico-sanitaria, ben delineata, il cui *dominus* non può che essere il medico competente. Pertanto, egli risponde in sede penale secondo i principi applicabili a chi esercita la professione sanitaria.

<sup>41</sup> In Cass. pen., sez. IV, 9 febbraio 2021, n. 21521 si legge che "l'obbligo di collaborazione

responsabilità diretta per fatto proprio<sup>42</sup>, né una posizione di garanzia autonoma nel sistema prevenzionistico.

### 3.2. *L'esibizione al medico competente della copia della cartella sanitaria*

Spostando l'attenzione su un'altra disposizione, l'art. 14, d.l. n. 49/2023 aggiunge all'art. 25, co. 1, la lett. *e-bis*) d.lgs. n. 81/2008, stabilendo che “in occasione della visita medica preventiva o della visita medica preventiva in fase pre-assuntiva di cui all'art. 41, richiede al lavoratore di esibire copia della cartella sanitaria e di rischio rilasciata alla risoluzione del precedente rapporto di lavoro e ne valuta il contenuto ai fini della formulazione del giudizio di idoneità, salvo che ne sia oggettivamente impossibile il reperimento”.

---

(...) comporta un'effettiva integrazione nel contesto aziendale del sanitario, il quale non deve limitarsi ad un ruolo meramente passivo, ma deve dedicarsi ad un'attività propositiva e informativa”. In analoghe pronunce si afferma che il medico competente assume “(...) una autonoma posizione di garanzia in materia sanitaria” (Cass. pen. 6 febbraio 2001, n. 5037. In argomento, B. DEIDDA, L. MONNI, *La responsabilità penale del medico del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 126 ss.; M. DEL NEVO, A. DEL NEVO, S. SIMONINI, *I peculiari profili di responsabilità del medico competente*, in *RIML*, 3, 2008, p. 729 ss.

Anche il Ministero del lavoro, in risposta ad una richiesta della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri in merito alla corretta interpretazione dell'art. 25, co. 1, lett. *a*), d.lgs. n. 81/2008 e segnatamente su come debba intendersi il termine “collabora”, ha chiarito che l'obbligo di “collaborazione” va inteso in maniera attiva, dal momento che il legislatore ha voluto far assumere un ruolo di maggiore rilevanza nel sistema di organizzazione della prevenzione aziendale.

<sup>42</sup>Trattasi di un tema molto delicato quello che ha ad oggetto le responsabilità penali gravano sul medico competente nell'ambito della collaborazione nella valutazione dei rischi. Sul punto è opportuno rammentare la pronuncia del Trib. Pisa 13 aprile 2011, n. 399 (in *RIML*, 2011, 4-5, p. 1228 ss.) che ha ritenuto responsabile il medico competente della contravvenzione, prevista dal combinato disposto degli artt. 25, co. 1, lett. *a*) e 58, co. 1, lett. *c*), d.lgs. n. 81/2008, non soltanto nel caso di omissione, *tout court*, dell'obbligo di collaborazione, ma anche nel caso ben diverso in cui il medico competente commetta un errore nell'ambito dell'attività di valutazione dei rischi.

Per un approfondimento sul tema si v. A. SCARCELLA, *L'importanza del ruolo del medico competente sul luogo di lavoro*, in *ISL*, 6, 2019, il quale esamina il ruolo del medico competente nella valutazione dei rischi, evidenziando i limiti della sua responsabilità diretta e sottolineando la natura collaborativa del suo contributo al documento di valutazione dei rischi, in coerenza con quanto previsto con gli artt. 25 e 29, d.lgs. n. 81/2008.

Recentemente, i giudici di legittimità hanno ritenuto che il medico competente è titolare di una posizione autonoma, ma limitatamente alle attività che rientrano nella sua specifica sfera di competenza professionale, quali la sorveglianza sanitaria e la valutazione clinica dei lavoratori. La sua partecipazione al processo di valutazione dei rischi, invece, è qualificata come un'attività collaborativa autonoma, dalla quale non discende una responsabilità diretta in ordine alla redazione o alla completezza del documento di valutazione dei rischi, la cui titolarità e responsabilità restano a capo al datore di lavoro (Cass. pen., sez. IV, 2 luglio 2020, n. 19856).

Il termine “visite preventive” – da collegare alla fase preassuntiva di cui all’art. 41, co. 2, lett. *e-bis*), d.lgs. n. 81/2008 e utilizzato nella versione adottata in sede di conversione al decreto legge – in luogo di “visite di assunzione”, tiene conto della differenza esistente tra le due tipologie di sorveglianza medica e, dunque, considera la competenza affatto simmetrica tra le due figure di sanitari. Ove non fosse stata operata tale correzione, il medico competente avrebbe potuto fondare il suo giudizio di idoneità partendo da un esame obiettivo non riferito al solo ambiente di lavoro e alle mansioni alle quali fosse stato adibito il lavoratore, bensì da una valutazione generale delle condizioni di salute che, oltre ad esulare dalle proprie competenze, avrebbe potuto essere fonte di comportamenti discriminatori.

Si tratta di una novità da accogliere con favore, dal momento che una corretta sorveglianza sanitaria deve iniziare e concludersi con una visita di idoneità che rispetti i canoni classici della semeiotica, dalla raccolta approfondita dell’anamnesi, all’esecuzione di un attento e mirato esame obiettivo. L’obbligo del lavoratore di esibire copia della cartella sanitaria e di rischio rilasciata alla risoluzione del precedente rapporto di lavoro risponde, dunque, a tale condivisibile obiettivo.

Resta, tuttavia, un punto non chiarito dalla norma di conversione, in quanto essa lascia aperta la possibilità di un mancato riferimento oggettivo alla cartella sanitaria e di rischio. Non si può tuttavia negare l’esistenza di una tensione interpretativa tra tale omissione e quanto previsto dall’art. 25, co. 1, lett. *e-ter*), del d.lgs. n. 81/2008, peraltro sanzionata, che impone al medico competente alla cessazione del rapporto di lavoro di consegnare al lavoratore copia della cartella sanitaria e di rischio, fornendogli le informazioni necessarie per la sua conservazione.

L’eventuale assenza della cartella sanitaria, dovuta alla mancata tracciabilità o alla carenza di riferimenti oggettivi, potrebbe legittimare il medico a rifiutarsi di esprimere un giudizio di idoneità, con il rischio di determinare un ritardo nei tempi di assunzione o di reinserimento del lavoratore.

### 3.3. *La sostituzione del medico competente*

Infine, l’art. 14, d.l. n. 49/2023 aggiunge la lett. *n-bis*) all’art. 25, co. 1, d.lgs. n. 81/2008, stabilendo che “in caso di impedimento per gravi e motivate ragioni, comunica per iscritto al datore di lavoro il nominativo di un sostituto, in possesso dei requisiti di cui all’art. 38 per l’adempimento degli obblighi di legge durante il relativo intervallo temporale specificato”.

Tuttavia, la disposizione lascia irrisolto un nodo interpretativo rilevante, poiché non chiarisce cosa debba intendersi per “gravi e motivate ragioni”

che legittimano la sostituzione. La formulazione normativa pare, infatti, ammettere un certo grado di flessibilità, consentendo la sostituzione non solo in caso di assenza per malattia ma anche in presenza di altri impedimenti, purché qualificati come gravi e adeguatamente motivati.

La sostituzione non presuppone la nomina ad opera del datore di lavoro<sup>43</sup>, sebbene la natura strettamente fiduciaria e l'assolvimento degli obblighi e l'individuazione di responsabilità personali esigono almeno la formalizzazione dell'incarico.

Circa le competenze devolute, la giurisprudenza di legittimità aveva in precedenza chiarito<sup>44</sup>, già durante la vigenza dell'art. 16, d.lgs. n. 626/1994, che il sostituto non rispondeva dell'obbligo di effettuare gli accertamenti preventivi e periodici previsti dal protocollo sanitario i quali richiedevano un'organizzazione strutturata e la titolarità formale dell'incarico. Era invece obbligato a disporre gli accertamenti sanitari necessari richiesti dal lavoratore, anche al fuori delle scadenze periodiche, qualora ne ricorressero le condizioni previste dalla normativa vigente.

Tale orientamento, a nostro avviso, dovrà essere conseguentemente aggiornato, dal momento che la formulazione della norma devolve al sostituto le competenze proprie del medico titolare durante il periodo di sostituzione; ragion per cui il sostituto, nell'eventualità di controlli sanitari periodici già programmati, deve provvedere non solo all'effettuazione della visita, ma anche al rilascio del certificato di idoneità alla mansione, assumendosi la piena responsabilità della valutazione operata.

#### 4. *Qualche esempio di "ostinata" amnesia legislativa*

Oltre alle aporie normative, già evidenziate nei paragrafi precedenti, si riscontrano anche alcune amnesie legislative, delle quali se ne segnala qualcuna a titolo esemplificativo, nella consapevolezza che ne esistono altre non meno rilevanti né giuridicamente tollerabili<sup>45</sup>.

La prima riguarda la figura del medico coordinatore prevista dall'art. 39,

---

<sup>43</sup> Trattasi dell'interpello Min. Lav. 23 febbraio 2006, n. 25/L/0001768.

<sup>44</sup> Cfr. Cass. pen. 28 giugno 2005, n. 24290.

<sup>45</sup> Si v. F. ROTA, *Il fisioterapista "ergonomico" nella tutela della salute del lavoratore*, in questo volume, p. 219 ss. che sottolinea l'impossibilità del medico competente, stante l'attuale formulazione dell'art. 41, co. 4, TU, di prescrivere trattamenti riabilitativi, i quali potrebbero, in chiave preventiva, produrre diversi benefici nella trattazione, ad esempio, dei disturbi muscolo-scheletrici lamentati dai lavoratori nello svolgimento delle loro attività routinarie.

co. 6, d.lgs. n. 81/2008. Come è noto, la norma stabilisce: “Nei casi di aziende con più unità produttive, nei casi di gruppi d’imprese nonché qualora la valutazione dei rischi ne evidenzia la necessità, il datore di lavoro può nominare più medici competenti individuando tra essi un medico con funzioni di coordinamento”.

La disposizione non specifica in alcun modo quali siano queste funzioni di coordinamento e neanche sul piano dell’interpretazione, amministrativa e giurisprudenziale, si ritrovano puntuali indicazioni in merito.

Diversi sono i punti critici che andrebbero chiariti: ad esempio, sussiste un potere gerarchico del medico competente coordinatore sui medici competenti? I medici competenti conservano tutte le proprie prerogative con le relative responsabilità anche alla presenza di un medico coordinatore? Si tratta di profili problematici che originano dalla prassi datoriale, sempre più diffusa, di “concentrare” in capo al medico competente coordinatore compiti e funzioni che invece resterebbero a carico di ciascun medico competente<sup>46</sup>. Si pensi, ad esempio, alla collaborazione alla valutazione dei rischi (e alla sottoscrizione del documento); alla partecipazione alla riunione o alla redazione del protocollo sanitario di ogni unità produttiva; alla trasmissione dei dati epidemiologici all’ente previdenziale; alla scelta del medico competente.

A fronte di tali incertezze, il legislatore avrebbe ben potuto intervenire, eventualmente rinviando la trattazione della materia ad un successivo decreto ministeriale, al fine di identificare i compiti specifici di ciascuno e la ripartizione delle rispettive responsabilità.

Spostando l’attenzione su un altro tema, occorre porre in evidenza le modifiche introdotte dal d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 in tema di gestione del rischio radon negli ambienti di lavoro. Il provvedimento delinea specifiche procedure per il controllo dell’esposizione al radon in ambienti di lavoro particolari come quelli sotterranei, semi sotterranei o situati al piano terra. Tali adempimenti presuppongono una misurazione accurata della concentrazione di radon (con specifiche indagini ambientali) e l’attuazione di misure correttive qualora i livelli superino il valore di riferimento stabilito. Siffatte misurazioni devono essere realizzate ricorrendo alla collaborazione di un “esperto in interventi di risanamento radon” e tenendo conto dell’attuale stato delle “conoscenze tecniche, nonché dei fattori economici e sociali”. Diverse sono state le novità introdotte dal decreto, rispetto alla

---

<sup>46</sup> Trattasi di un’ipotesi, tutt’altro che remota, come sottolineato dall’Associazione Nazionale dei medici di azienda e competenti (AMNA) nel *Manuale del medico competente*, edizione 2024, p. 24 ss. Il documento è consultabile sul sito ufficiale [www.amna.it](http://www.amna.it).

disciplina previgente, quali, ad esempio, l'approccio adottato in caso di persistente superamento dei livelli massimi di riferimento di radon (cfr. art. 12, co. 1, lett. c) oppure l'introduzione del c.d. "livello di riferimento" (art. 7, co. 1, p. 86)<sup>47</sup> – che sostituisce il precedente "livello di azione". Ebbene, la ricerca scientifica medica ha più evidenziato la natura degli effetti del radon – classificato nel gruppo 1 come cancerogeno certo per l'uomo dall'*International Agency of Research on Cancer* sin dal 1988 – che possono manifestarsi dopo anni di esposizione e risultare indistinguibili da quelle causate da fattori extra-lavorativi. Eppure nel decreto in questione nessun riferimento è contenuto riguardo ai protocolli di sorveglianza sanitaria preventiva per gli *ex* esposti a radon, come invece è oggi previsto per altri casi (si pensi, ad esempio, in caso di esposizione all'amianto).

In altri termini, il d.lgs. n. 101/2020 non include la sorveglianza sanitaria obbligatoria per i lavoratori esposti al radon, neanche quando i livelli di esposizione superano i limiti stabiliti dal decreto (300 Bq/m<sup>3</sup>).

Si tratta di una lacuna normativa, a nostro avviso, grave perché l'unico modo efficace per proteggere la salute dei lavoratori esposti professionalmente a cancerogeni professionali e alle radiazioni ionizzanti è l'attuazione di misure di prevenzione primaria di tipo tecnico, organizzativo e procedurale, volte al rispetto dei valori di esposizione indicati dal provvedimento. Tanto più che in Italia si stima che una quota significativa dei casi di cancro polmonare sia riconducibile all'esposizione al radon, in particolare in associazione con l'abitudine al fumo di tabacco<sup>48</sup>.

A ben guardare, trattasi anche di un'amnesia che resta incomprensibile, stante il decreto 10 ottobre 2023 di aggiornamento delle tabelle delle malattie professionali che ha incluso alla voce n. 81 per l'industria il "tumore maligno del polmone" per le "lavorazioni che espongono all'azione del radon in ambiente sotterraneo"<sup>49</sup> e il successivo decreto 15 novembre 2023 sull'aggiornamento dell'elenco delle malattie professionali per le quali è obbligatoria la denuncia ai sensi dell'art. 139, D.P.R. n. 1124/1965, mantiene alla voce 6

---

<sup>47</sup> Secondo l'attuale formulazione, esso "(...) non rappresenta un limite che non può essere superato, ma costituisce un valore di concentrazione al di sopra del quale non è appropriato consentire le esposizioni derivanti dalle suddette situazioni di esposizione...": ciò non esonera comunque l'esercente dal mettere in atto interventi protettivi in ossequio al principio di ottimizzazione.

<sup>48</sup> AA.VV., *Systematic review and meta-analysis of residential radon and lung cancer in never-smokers*, in *European Respiratory Review*, 2, 30, 159, 2021 (il contributo può essere consultato dal seguente link: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33536262/>).

<sup>49</sup> A. SACCO, *Il lavoro che cambia e la nuova tabella delle malattie professionali in Italia* in *GI-PMEL*, 4, 2024, pp. 1-5.

della lista I (“malattie la cui origine lavorativa è di elevata probabilità”) e della lista II (“malattie la cui origine lavorativa è di limitata probabilità”), rispettivamente, il tumore del polmone e le leucemie da esposizione a radon<sup>50</sup>. In conclusione, l’auspicabile introduzione di una sorveglianza sanitaria attiva, estesa anche ai casi di esposizione a radiazioni ionizzanti negli ambienti di lavoro, costituisce un mezzo efficace per la prevenzione e la diagnosi precoce di tumori polmonari, specie per quei lavoratori che associano l’esposizione al radon ad altri fattori di rischio.

Un ultimo tema è quello della consegna della cartella sanitaria<sup>51</sup>.

Si è già riferito (v. *supra* § 3.2.) che il d.l. n. 48/2023 richiede al lavoratore, salvo che ne sia oggettivamente impossibile il reperimento, di esibire copia della cartella sanitaria e di rischio rilasciata alla risoluzione del precedente rapporto di lavoro al medico competente, il quale e ne valuta il contenuto ai fini della formulazione del giudizio di idoneità. In occasione della visita medica preventiva o della visita medica preventiva in fase preassuntiva (art. 41, d.lgs. n. 81/2008).

D’altro canto, l’art. 25, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 81/2008 impone al medico competente di consegnare al lavoratore, alla cessazione del rapporto di lavoro, copia della cartella sanitaria e di rischio<sup>52</sup> e di fornire a quest’ultimo le informazioni necessarie relative alla conservazione della medesima. Ebbene, nel pieno di una rivoluzione digitale in atto, siffatti adempimenti, in capo al medico competente, sono assolti, in alcuni casi per convenienza e in altri per necessità, ancora attraverso strumenti cartacei. Senza farsi attrarre dal fascino che il tema della *digital transformation* evoca, la dematerializzazione e l’informatizzazione rendono fruibile in tempo reale dati e documenti, oltre a favorire una gestione più efficiente e strutturata di un servizio sempre più, complesso e multidimensionale.

Ci si domanda allora, alla luce di tali cambiamenti operati dal recente legislatore, perché non puntellare il ricorso alla digitalizzazione della cartella

---

<sup>50</sup> Per un approfondimento delle nuove tabelle delle malattie professionali, si v. L. LA PECCE-RELLA, *Le malattie professionali dopo l’aggiornamento delle tabelle e il regime degli oneri probatori*, in *RIMP*, 2023, p. 217 ss.

<sup>51</sup> L’art. 25, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 81/2008 impone al medico competente l’obbligo di istituire, aggiornare e custodire una cartella sanitaria e di rischio per ciascun lavoratore soggetto a sorveglianza sanitaria mentre l’art. 41, co. 5, dispone che la cartella sanitaria e di rischio deve essere conforme nei requisiti minimi all’allegato IIIA del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>52</sup> Si rammenta che le cartelle sanitarie devono essere conservate per almeno dieci anni, con eccezione della cartella sanitaria per i lavoratori esposti ad agenti cancerogeni che deve essere, invece, sempre conservata dal medico competente.

sanitaria e di rischio nel rispetto – si intende – dei requisiti minimi dell’allegato IIIA e all’art. 53, d.lgs. n. 81/2008? Perché non promuovere l’inserimento della versione dematerializzata della cartella all’interno di una specifica sezione del fascicolo sanitario elettronico del lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria? Certo, si è consapevole delle competenze delle Regioni e delle province autonome in tali materie, ma nei due provvedimenti normativi non vi è neppure traccia di norme di indirizzo su tali risolutive questioni. Si tratta di un’amnesia legislativa che vulnera i cambiamenti introdotti dalle nuove norme. Se queste innovazioni si fossero concretizzate, esse avrebbero arrecato sostanziali benefici tanto al medico competente, in termini di organizzazione del servizio sanitario, quanto al lavoratore, in considerazione dell’importanza delle informazioni e dei dati oggetto di consultazione.

Qualche esempio può meglio chiarire quanto si vuole sostenere.

Oltre ad avere accesso ad archivi e dati sempre (e ovunque) disponibili e a cartelle sanitarie digitalizzate ordinate nel rispetto del segreto professionale sanitario e della legge sulla *privacy*, il medico competente avrebbe potuto consegnare, previa comunicazione dal datore di lavoro (alla stregua dell’art. 18, co. 1, lett. *g-bis*), d.lgs. n. 81/2008), la cartella sanitaria al lavoratore, cessato dal rapporto di lavoro, semplicemente inoltrandola al suo fascicolo sanitario elettronico, senza dunque ricorrere alla consegna in modo “personale” della cartella in formato cartaceo. Da par suo, il lavoratore avrebbe avuto la possibilità di consultare i diversi protocolli sanitari a cui è stato sottoposto, in relazione alle mansioni svolte, la storia del suo stato di salute, i risultati delle visite di idoneità.

In un contesto normativo già articolato e complesso, ritenere che modifiche anche solo apparentemente marginali – come quelle sopra illustrate – non possano produrre effetti significativi in termini di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, rappresenta un errore di valutazione che il legislatore non può permettersi di compiere. Ogni intervento normativo, anche se di portata limitata, può infatti incidere in modo sostanziale sull’efficacia del sistema prevenzionistico, contribuendo al rafforzamento delle garanzie per i lavoratori e alla promozione del benessere organizzativo.

# LA MODIFICA DELLA COMPETENZA IN ORDINE ALLA TRATTAZIONE (E ALLA DECISIONE) DEI RICORSI SULLA CLASSIFICAZIONE E SUL TASSO DI PREMIO ASSICURATIVO

di *Michele Squeglia*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I ricorsi in materia di applicazione delle tariffe dei premi assicurativi e di oscillazione del tasso medio di tariffa. – 3. Le modalità di presentazione dei ricorsi INAIL. – 4. Alcuni rilievi critici.

## 1. *Introduzione*

Il tema della classificazione e delle modalità di applicazione delle tariffe dei premi assicurativi, in materia di infortuni sul lavoro e le malattie professionali<sup>1</sup>, è stato interessato da alcune significative innovazioni, alcune delle quali hanno riguardato, da ultimo, anche la competenza alla trattazione dei ricorsi amministrativi che, come è noto, rispondono ad una funzione di tutela giustiziale dei privati dinanzi all'ente previdenziale. Volendo, sia pure sinteticamente, dare conto di siffatte novità, occorre innanzi tutto rammentare che l'aggiornamento delle tariffe di premio assicurativo è avvenuto, con decorrenza 1° gennaio 2019 (art. 1, co. 1125, legge n. 145/2018), a distanza di circa 19 anni dall'ultima previsione. Difatti, alla riorganizzazione della materia infortunistica, operata dal d.lgs. n. 38/2000, in quattro separate gestioni tariffarie (Industria, Artigianato, Terziario e altre Attività), aveva fatto seguito, con l'emanazione del D.M. 12 dicembre 2000, la determinazione delle tariffe e la definizione delle relative modalità di applicazione. Rispetto alla previgente disciplina, le nuove tariffe dei premi della gestione Industria,

---

<sup>1</sup>Si rinvia, per approfondimenti, a S. GIUBBONI, G. LUDOVICO, A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Cedam, Padova, 2020, p. 227 ss.

Artigianato, Terziario e altre Attività, dei premi speciali unitari artigiani e della gestione navigazione, introdotta con i D.M. 27 febbraio 2019, apportano significative novità, con specifico riferimento all'attualizzazione dei tassi di premio assicurativo, al fine di valorizzare e di promuovere, al mutato contesto storico sociale, la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. In particolare, il tasso applicato alla specifica lavorazione, trascorsi due anni dall'inizio dell'attività, è adeguato, mediante un peculiare meccanismo di *bonus-malus*, tenendo segnatamente conto della realtà dell'impresa e dell'andamento degli infortuni e delle malattie professionali, espresso dal c.d. "indice di sinistrosità aziendale". Inoltre, è sancita una riduzione del tasso medio di tariffa, qualora il datore di lavoro, in regola con gli adempimenti contributivi e assicurativi, ponga in essere interventi migliorativi, ulteriori rispetto alla mera osservanza delle norme in materia di salute e sicurezza, per la prevenzione della salute e della sicurezza del luogo di lavoro.

Nessuna sostanziale differenza si riscontra circa l'inquadramento dei datori di lavoro, la classificazione delle lavorazioni, gli adempimenti datoriali, l'accentramento delle posizioni ed il contenzioso amministrativo<sup>2</sup>, di cui si avrà modo di esaminare a breve. Viene, altresì, confermato che la collocazione nella specifica gestione tariffaria è operata sulla base dell'inquadramento contributivo disposto dall'INPS, alla stregua dell'art. 49, legge n. 88/1989, tranne per alcune limitate eccezioni.

L'inquadramento nella gestione tariffaria, la classificazione di ciascuna lavorazione denunciata e le eventuali oscillazioni – riferite all'andamento degli infortuni e delle malattie professionali e per interventi di prevenzione – sono comunicate, con un formale provvedimento amministrativo, al datore di lavoro. Si tratti di parametri utili alla determinazione del tasso di premio, che possono essere fonte di possibile confutazione a causa della presenza di inesatte valutazioni, di illegittimi apprezzamenti dell'ente previdenziale o di inesattezze interpretative.

Ebbene, in questo rinnovato contesto, la recente legge n. 203/2024 interviene sulla competenza per materia degli organi dell'ente previdenziale in ordine alla trattazione dei ricorsi amministrativi promossi contro i provvedimenti riguardanti segnatamente l'applicazione delle tariffe dei premi<sup>3</sup>.

La *ratio* delle nuove disposizioni è di rendere più agevole l'accertamento dei fatti contestati, nonché rendere meno difficoltoso il rapporto con il

---

<sup>2</sup> Specificatamente il Capo VIII, artt. 27-29, del D.M. 27 febbraio 2019.

<sup>3</sup> Per un commento alle nuove disposizioni, si v. E. MUROLO, *Tariffe dei premi INAIL: applicazione e nuovi ricorsi amministrativi*, in *DPL*, 8, 2025, p. 461 ss.

contenzioso amministrativo INAIL per i soggetti che vi partecipano al fine, da un lato, di rendere più semplice l'onere della prova delle proprie motivazioni ove le stesse sono fatte valere in prossimità dei luoghi in cui è ubicata la sede legale della propria impresa e, dall'altro, di accordare una più snella interlocuzione con l'organo competente per materia alla decisione. Peraltro, è bene rammentare, che l'esperimento della fase amministrativa preliminare, nello specifico ambito delle controversie previdenziali e assicurative costituisce condizione di procedibilità dell'eventuale azione giudiziaria (art. 443, c.p.c.).

Ritornando all'esame delle norme introdotte, innanzitutto, viene stabilito un criterio temporale di applicazione delle nuove norme, in base al quale esse sono da riferire alla trattazione dei ricorsi presentati all'ente previdenziale a far tempo dal 12 gennaio 2025, mentre per quelli pendenti occorre fare riferimento alla precedente competenza per materia (art. 2, co. 5, legge n. 203/2024).

Nulla è variato per quanto riguarda l'efficacia sospensiva dei ricorsi, dal momento che la presentazione del gravame, entro il termine stabilito dal D.P.R. 14 maggio 2001, n. 314, ha efficacia sospensiva nei confronti del provvedimento amministrativo impugnato, sia per quanto riguarda i ricorsi presentati fino all'11 gennaio 2025 sia per quelli avanzati successivamente a tale data.

Le modifiche provano, dunque, a rispondere all'obiezione, tradizionalmente mossa a tali mezzi di tutela alternativi alla giurisdizione, di fornire una soddisfacente protezione giuridica dei soggetti interessati in termini di celerità e di semplificazione<sup>4</sup>.

## *2. I ricorsi in materia di applicazione delle tariffe dei premi assicurativi e di oscillazione del tasso medio di tariffa*

Il contenzioso amministrativo in applicazione delle tariffe dei premi assicurativi è disciplinato dal D.P.R. 14 maggio 2001, n. 314. Nella sua originaria formulazione il provvedimento aveva introdotto una puntuale demarcazione fra le competenze del Presidente dell'INAIL e quelle delle Direzioni territoriali del medesimo Istituto.

In particolare, aveva attribuito alle sedi del territorio, in via definitiva, i

---

<sup>4</sup>Il contenzioso amministrativo tariffario formale nei confronti dell'INAIL è stato per molto tempo disciplinato ai sensi degli artt. 45 ss., D.P.R. n. 1124/1965, prima di essere modificato dal D.P.R. 14 maggio 2001, n. 314, tuttora in vigore.

ricorsi contro i provvedimenti di oscillazione del tasso medio di tariffa dopo i primi due anni di attività, di riduzione del tasso per prevenzione nei primi due anni di attività. Alla competenza della Presidenza, per il tramite della Direzione regionale competente per territorio, era stata devoluto i ricorsi per l'oscillazione del tasso medio "per prevenzione" oltre il primo biennio di attività, per l'inquadramento nelle gestioni tariffarie disposto direttamente dall'INAIL a favore dei datori di lavoro non soggetti alla classificazione aziendale, per la classificazione delle lavorazioni e di applicazione delle tariffe dei premi.

L'art. 2, co. 1, legge n. 203/2024 emenda l'art. 1, D.P.R. 14 maggio 2001, n. 314<sup>5</sup>, stabilendo ora che il datore di lavoro, interessato ad impugnare i provvedimenti emessi dalle sedi territoriali dell'INAIL, debba presentare ricorso alla Direzione Regionale dell'ente (o alla Sede regionale di Aosta o alla Direzione provinciale di Trento o alla Direzione provinciale di Bolzano)<sup>6</sup>, e non più, come avveniva in precedenza, al Presidente dell'INAIL. Tale cambiamento di rotta si spiega, da un lato, dalla necessità che la trattazione e la decisione del ricorso amministrativo sia operata dalla struttura regionale alla quale fa capo la sede territoriale che ha emesso il provvedimento impugnato e, dall'altro, dall'opportunità di contribuire al passaggio verso una situazione di reale deflazione del contenzioso dell'ente.

La Direzione regionale è, dunque, competente a, decorrere dal 12 gennaio 2025, a pronunciarsi sui ricorsi contro i provvedimenti riguardanti: a) la classificazione delle lavorazioni; b) l'oscillazione del tasso medio di tariffa *per prevenzione* degli infortuni ed igiene dei luoghi di lavoro; c) la decorrenza dell'inquadramento nelle gestioni tariffarie; d) l'inquadramento nelle gestioni tariffarie, effettuato direttamente dall'INAIL per i datori di lavoro non soggetti alla classificazione prevista dall'art. 49, legge n. 88/1989.

L'art. 2, co. 2, legge n. 203/2024 novella, invece, l'art. 2, D.P.R. n. 314/2001, dal momento che devolve la competenza, in ordine alla decisione dei ricorsi in materia di oscillazione del tasso medio di tariffa *per andamento infortunistico*, alla Sede territoriale dell'INAIL competente per territorio.

Riguardo alla classificazione dei datori di lavoro non classificati ai sensi dell'art. 40, legge 9 marzo 1989, n. 88, l'art. 2, co. 4, legge n. 203/2024 modifica il terzo comma dell'art. 2, d.lgs. n. 38/2000, al fine di individuare la competenza delle sedi regionali (ovvero provinciali per Trento e Bolzano)

---

<sup>5</sup>Le modalità di applicazione delle nuove tariffe dei premi, approvate con il D.M. 27 febbraio 2019, hanno riepilogato, agli artt. 27 e 28, Capo VIII, le regole riguardanti il contenzioso amministrativo tariffario INAIL, senza aggiungere nulla di nuovo rispetto a quanto veniva applicato.

<sup>6</sup>Cfr. circ. INAIL 29 gennaio 2025 n. 4.

avverso i provvedimenti di classificazione dei datori di lavoro non soggetti alle previsioni dell'art. 49, legge n. 88/1989.

In ogni caso, la decisione della Direzione Regionale o della Sede territoriali è definitiva, ed esaurisce l'*iter* del contenzioso amministrativo, considerato che non sono ammesse ulteriori impugnazioni, residuando unicamente a favore del datore di lavoro, in caso di esito sfavorevole del gravame, la possibilità di ricorrere al giudice nei modi e nei termini previsti per le controversie previdenziali.

### 3. *Le modalità di presentazione dei ricorsi INAIL*

Una ulteriore modifica, operata dalla legge n. 203/2024 (art. 2, co. 3), attiene all'art. 4, D.P.R. n. 314/2001, in base alla quale si stabilisce ora che i ricorsi avverso provvedimenti amministrativi devono essere proposti esclusivamente con modalità telematiche entro trenta giorni dalla ricezione. Solo in caso di prolungata indisponibilità dei servizi, il ricorso può essere presentato tramite servizio di posta elettronica certificata alla struttura INAIL competente alla trattazione. Non si tratta di una novità sul piano procedurale, dal momento che già in precedenza l'art. 27, co. 4, D.M. 27 febbraio 2019, aveva stabilito che i ricorsi amministrativi dovevano essere proposti unicamente *on-line*. Le modalità telematiche consentono ai ricorrenti di conoscere, in ogni momento, sia lo stato dell'*iter* del ricorso presentato, sia il nominativo e i riferimenti del funzionario che lo sta trattando. Si rammenta che i ricorsi, indipendente dal soggetto competente alla trattazione, sono definiti con decisione motivata da comunicare al ricorrente: a) entro 120 giorni dalla data di presentazione per i ricorsi presentati alla sede territoriale dell'INAIL in materia di oscillazione del tasso medio di tariffa per andamento infortunistico; b) entro 180 giorni dalla data di presentazione per i ricorsi presentati alla Direzione regionale. La mancata comunicazione della decisione nei termini comporta il silenzio-rigetto, non essendo ammesse, come si è riferito in precedenza, ulteriori impugnazioni in sede gerarchico-amministrativa.

Una volta intervenuta la decisione del ricorso, il premio è riliquidato in base al tasso fissato dalla decisione stessa, con conguaglio da effettuare, alla stregua dell'art. 45, co. 2, D.P.R. n. 1124/1965, e con l'applicazione, se del caso, degli interessi di rateazione di legge.

#### 4. *Alcuni rilievi critici*

L'aggiornamento delle tariffe dei premi assicurativi se, da un lato, ha indubbiamente contribuito a ridurre le difficoltà di carattere operativo che si erano presentate nell'applicazione della previgente disciplina sul piano dell'interpretazione dei parametri e dell'individuazione del tasso di premio, dall'altro lato, è stato fonte di contestazione tra l'ente previdenziale e i datori di lavoro a seguito dei provvedimenti, adottati in attuazione delle nuove tariffe, di riclassificazione e di rettifica delle attività.

Ma non solo. Negli ultimi anni si è registrato un aumento della litigiosità in materia assicurativa, riconducibile alla crescente complessità nella determinazione del tasso di premio assicurativo, soprattutto nei casi in cui l'attività aziendale si articola in più lavorazioni, ciascuna espressamente prevista dalla tariffa. L'errata o incompleta attribuzione delle lavorazioni può infatti incidere in modo significativo sul tasso medio applicabile. Sebbene le disposizioni introdotte dalla legge n. 203/2024 provino a semplificare le procedure dei ricorsi amministrativi dell'ente previdenziale, ad avviso di chi scrive, esse non risolvono i profili problematici che circondano la delicata e complessiva materia della classificazione e del tasso di premio assicurativo.

Sul versante dell'applicazione delle tariffe di premio, il sistema, nonostante la puntuale e recente revisione, andrebbe maggiormente affinato al fine di migliorare, a monte, il modello prevenzionistico e, a valle, di innalzare il livello delle prestazioni da riconoscere alla platea di infortunati e tecnopatici. Si è consapevoli che una nuova rivisitazione potrebbe comportare minori entrate per l'ente previdenziale e, presumibilmente, anche una diminuzione delle risorse strutturali, ma un cambio di marcia si presenta, in ogni caso, non più differibile.

Perché anche tralasciando la delicata questione dell'universalità della tutela dell'assicurazione degli infortuni e della malattie professionali, che si presenta allo stato attuale selettiva, alla quale è dedicato un puntuale approfondimento in questo volume<sup>7</sup>, non si può non rilevare che diverse sono le categorie di lavoratori che, sebbene si avvalgano di altre forme di tutela, non usufruiscono della copertura assicurativa (ad esempio, gli appartenenti al comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico) mentre altre ne beneficiano in via sperimentale (ad esempio, gli studenti e il personale del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e

---

<sup>7</sup> Trattasi del saggio di G. LUDOVICO, *Limiti soggettivi e oggettivi dell'assicurazione sugli infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in questo volume, p. 83 ss.

della formazione superiore)<sup>8</sup>. Senza trascurare che si ravvisano altre categorie non assicurabili quali, ad esempio, i lavoratori autonomi e i liberi professionisti.

Lo stesso modello di protezione dei processi lavorativi, sul quale è strutturato il costo dell'assicurazione obbligatoria, a presentare delle forti perplessità, dal momento che tiene conto di una nozione di luogo di lavoro<sup>9</sup> che si presenta travagliata dall'incedere di nuove tecnologie, dall'intelligenza artificiale e dal consolidamento di modelli e schemi contrattuali di lavoro, sempre più digitali e a distanza che inevitabilmente impatteranno sul novero delle malattie professionali, con effetti affatto marginali sul finanziamento delle prestazioni indennizzabili.

Quanto poi al tema dei ricorsi INAIL, non può non riscontrarsi che in essi, così come normativamente configurati – ma la riflessione potrebbe essere estesa anche alle altre tipologie di ricorsi amministrativi avverso i provvedimenti degli enti previdenziali (ad esempio, l'INPS) – è assente quella logica partecipativa e consensuale che invece porterebbe a favorire soluzioni condivise, considerato che allo stato attuale manca la terzietà e la neutralità del soggetto risolutore (o facilitatore) della risoluzione rispetto agli interessi in gioco. Una siffatta e auspicabile evoluzione contribuirebbe non solo efficacemente alla deflazione del contenzioso giudiziario<sup>10</sup>, che anche nella materia dell'applicazione delle tariffe dei premi assicurativi presenta numeri affatto marginali, ma consentirebbe anche, e soprattutto, un ampliamento della tutela dei soggetti.

---

<sup>8</sup> Va tuttavia rammentato che dal 1° luglio 2023 è in vigore la riforma del lavoro sportivo di cui al d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36. Con il d.lgs. 5 ottobre 2022, n. 163, e, successivamente, il d.lgs. 29 agosto 2023, n. 120, è stata modificata la disciplina dell'obbligo assicurativo INAIL dei lavoratori sportivi, prevedendo, tra l'altro, l'estensione della tutela dei lavoratori parasubordinati ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale, resi in favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche, delle Federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva, anche paralimpici, riconosciuti dal CONI o dal Cip.

<sup>9</sup> Sul punto sia consentito rinviare a M. SQUEGLIA, *Salute e sicurezza del luogo di lavoro: caratteri, evoluzione, limiti e prospettive* in *M+lav. sal. sic.*, 1° aprile 2025, consultabile al seguente link: <https://www.mementopiu.it/lavoro/dettaglio/11245220/salute-e-sicurezza-del-luogo-di-lavoro-caratteri-evoluzione-limiti-e-prospettive>.

<sup>10</sup> Si v., ad esempio, Cass. civ. 9 marzo 2020, n. 6642, in *GC*, 2020; Cass. civ. 27 maggio 2019, n. 14412, in *GC*, 2019.



# LE INSIDIE DI UN'INNOVAZIONE STERILE: IL MANDATO SOCIALE DELLA SCUOLA NELLA PROMOZIONE DELLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO

di *Michele Squeglia*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La scuola come esecutore operativo di risposte risolutive alla questione sociale o come laboratorio di riflessione teoretica sull'educazione alla sicurezza del lavoro?. – 3. Come rendere sterile una previsione originale? Introdurre una clausola di neutralità finanziaria.

## 1. *Premessa*

Il Parlamento, con una larghissima maggioranza, ha approvato la “Modifica all’art. 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92, concernente l’introduzione delle conoscenze di base in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro nell’ambito dell’insegnamento dell’educazione civica (legge 17 febbraio 2025, n. 21). La legge si compone di tre articoli.

Il primo articolo introduce esplicitamente la finalità da perseguire: “garantire la diffusione nelle istituzioni scolastiche delle conoscenze di base del diritto del lavoro e in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, anche attraverso le testimonianze di vittime di infortuni sul lavoro, per contribuire a formare cittadini consapevoli dei diritti, dei doveri e delle tutele del lavoratore”.

Il secondo modifica l’art. 3, co. 1, legge 20 agosto 2019, n. 92, segnatamente le linee guida per l’insegnamento dell’educazione civica<sup>1</sup>, stabilendo

---

<sup>1</sup> Come è noto, le linee guida per l’insegnamento trasversale dell’educazione civica, previste dalla legge 20 agosto 2019, n. 92, sono contenute nel D.M. n. 183 del 7 settembre 2024. Esse sono entrate in vigore a partire dall’anno scolastico 2024/2025 e definiscono i principi e i nuclei fondanti, nonché i traguardi di competenza e gli obiettivi di apprendimento a livello nazionale per tutti i gradi di istruzione, in sostituzione delle precedenti Linee guida del 2020.

che dopo la lett. *b-bis*) è aggiunta la seguente: «*b-ter*) conoscenze di base in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro».

Il terzo articolo della legge introduce, al primo comma, infine una clausola di invarianza finanziaria in base alla quale “Dall’attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all’attuazione della presente legge nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

Sin dal momento della sua presentazione, la riforma ha registrato nel Parlamento e nel Paese il consenso di tutti<sup>2</sup>: governo, stampa, partiti, associazioni, organizzazioni sindacali.

Un’enfasi, sicuramente comprensibile<sup>3</sup>, ma che lascia quanto mai perplessi, soprattutto perché esige preliminarmente una risposta ai seguenti interrogativi. È davvero convincente, alla luce delle finalità indicate dall’art. 1, co. 1, legge n. 92/2019<sup>4</sup>, affidare alla scuola il compito di trasmettere conoscenze di base in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, limitandolo a un

<sup>2</sup>Sul punto si vedano le dichiarazioni della Ministra del Lavoro che sottolinea “(...) l’importanza della formazione costituisce uno strumento culturale indispensabile anche sul fronte della prevenzione perché coinvolge e responsabilizza. Per questo merita di avere il giusto spazio nel mondo della scuola e dei programmi scolastici” (dichiarazione riportata da “Il diario del lavoro, 27 aprile 2023); del Presidente della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, Walter Rizzetto, per il quale “(...), i ragazzi debbono comprendere che nel garantire sicurezza sul lavoro tutti i soggetti coinvolti, dal datore di lavoro ai lavoratori, seppure a diversi livelli, devono avere un ruolo attivo e responsabile (...) l’obiettivo è di far acquisire agli studenti concreta consapevolezza, attraverso la narrazione delle esperienze di coloro che hanno vissuto le conseguenze di un incidente sul lavoro o dei familiari di chi è stato travolto da tali eventi (...)” (dichiarazione riportata da Ambiente Lavoro del 17 aprile 2025).

La norma rappresenta “(...) un passo in avanti fondamentale per costruire un futuro in cui la tutela dei lavoratori e la prevenzione degli infortuni siano valori condivisi e consolidati”, Generazione vincente del 7 marzo 2025; “(...) si apre finalmente la strada della cultura della sicurezza”, Quotidiano Sanità del 19 aprile 2025; l’approvazione (...) rappresenta l’istituzionalizzazione ed il conseguente e decisivo riconoscimento della necessità che da anni il lavoro di ANMIL ricopre su tutto il territorio nazionale (...) la nostra associazione plaude a questa legge necessaria (...)”, ANMIL del 13 febbraio 2025.

Nel comunicato della CISL Scuola del 5 marzo 2025 si legge “(...) pur apprezzando l’intento di dare diffusione a tematiche così strettamente attinenti ai diritti delle lavoratrici dei lavoratori (...)”.

<sup>3</sup>Secondo i dati forniti dall’INAIL, le denunce di infortuni sul lavoro presentate nel 2024 sono state 543.039 (+ 0,1% rispetto allo stesso periodo del 2023) mentre le patologie di origine professionale denunciate sono state pari a 81.671 (+21,7% rispetto all’anno 2023).

<sup>4</sup>A mente del quale: “L’educazione civica contribuisce a formare cittadini responsabili e attivi e a promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri”.

esiguo monte ore annuale, a carico di un singolo insegnante e spesso in assenza di una adeguata formazione specifica?<sup>5</sup> È legittimo e funzionale attribuire all'educazione civica la responsabilità di affrontare e risolvere questioni di tale complessità?

2. *La scuola come esecutore operativo di risposte risolutive alla questione sociale o come laboratorio di riflessione teoretica sull'educazione alla sicurezza del lavoro?*

Il noto libro del filosofo francese, Edgar Morin, dal titolo “Insegnare a vivere. Manifesto per cambiare l'educazione”, edito nel 2015 da Raffaello Cortina Editore, può offrire, a parere di chi scrive, diverse risposte alle domande che ci siamo posti. I contenuti dell'opera indicano ciò che è importante offrire ad Emilio<sup>6</sup> per aiutarlo a vivere e a imparare, sia come cittadino sia “nella propria appartenenza all'umano”.

Morin evidenzia come la nostra educazione fornisca strumenti per vivere nella società – leggere, scrivere e far di conto – ma anche come questi strumenti siano ancora “sfortunatamente separati” e inseriti in percorsi di specializzazione, Il filosofo ci invita a riflettere sulle lacune del sistema educativo, in particolare rispetto alla preparazione del vivere.

“Insegnare a vivere” significa insegnare a riconoscere e affrontare continuamente il rischio di errore e illusione, di illusione e di parzialità. Egli spiega che questi rischi dipendono dalla natura stessa della conoscenza. L'educazione, quindi, non deve limitarsi a trasmettere conoscenze, ma deve anche produrre strumenti per contrastare i rischi fondamentali.

Il filosofo sottolinea come non siano pericolosi solo gli errori derivanti dall'ignoranza o dal dogmatismo, ma anche generati dal pensiero binario, dualistico e parziale. Per questo evidenzia la necessità di offrire, in primo luogo, strumenti di pensiero che permettano di accogliere la complessità del reale. Una complessità che va affrontata senza semplificazioni, imparando a

---

<sup>5</sup> Risponde affermativamente, ad esempio, *Lavorofacile.it* (articolo del 14 marzo 2025 consultabile al seguente link: <https://bit.ly/4jixQN4>) secondo cui “(...) L'introduzione della sicurezza nei luoghi di lavoro come *materia di insegnamento* nell'ambito dell'educazione civica rappresenta un passo avanti fondamentale per costruire un futuro in cui la tutela dei lavoratori e la prevenzione degli infortuni siano valori condivisi e consolidati” (corsivo mio).

<sup>6</sup> Il riferimento è alla figura educativa di Emilio delineata da Jean-Jacques Rousseau nell'opera *Émile ou De l'éducation*, pubblicata nel 1762 e riproposta in edizione italiana (a cura di A. Vissalberghi), Laterza, Bari, 2014.

gestire le contraddizioni e superare le “alternative giudicate insuperabili”. La sua proposta educativa include l’insegnamento di “un’etica del dialogo” da promuovere sia fra gli allievi, sia – come sottolinea più volte – tra i/le docenti.

Il libro di Morin coglie pienamente le finalità della nuova misura educativa introdotta: essa non riduce il ruolo della scuola a mera esecutrice operativa di risposte immediate a questioni sociali pressanti, ma invita a una riflessione più profonda e teoretica sull’educazione stessa.

Per essere più chiari: se agli operatori dell’educazione fosse delegato semplicemente il compito di affrontare tematiche sociali, come quella della sicurezza dei luoghi di lavoro, la riflessione educativa rischierebbe di essere ridotta alla sola trasmissione di strumenti tecnici, funzionali ed efficaci, ma privi di una reale profondità formativa.

In questo modo, si perderebbe la sostanza – o se si preferisce la linfa vitale – dell’educazione civica che non consiste soltanto nel fornire competenze per “sopravvivere”, ma dell’educare a vivere pienamente. Educare significa mettere ogni persona nelle condizioni di sviluppare le proprie inclinazioni, i propri talenti e le proprie attitudini, secondo una visione di cittadinanza attiva e consapevole.

Se non fosse questa la *ratio* alla base delle nuove norme, il giudizio non potrebbe che essere fortemente critico.

Quando infatti tali conoscenze vengono ricondotte al concetto di educazione, esse chiamano in causa lo sviluppo multilaterale della persona, che non riguarda solo la sfera cognitiva o il sapere tecnico, ma coinvolge anche la dimensione etica, affettiva e relazionale. L’obiettivo non è solo quello di trasmettere le regole “della sicurezza dei luoghi di lavoro”, ma di motivare i giovani a partecipare attivamente alla vita aziendale, secondo una logica di corresponsabilità orientata al bene comune, alla tutela della propria e dell’altrui salute, chiedendo a ciascuno di contribuire alla realizzazione di un ambiente di lavoro sicuro e inclusivo.

Ciò spiega perché non si condividono le conclusioni di chi ha sostenuto che le disposizioni sono inefficaci, posto che si tratterebbe di fornire “(...) un’informazione quindi, e nient’altro: come se agli studenti futuri lavoratori servisse solo introitare un po’ di dati normativi e tecnici; come se, nel panorama della formazione scolastica in Italia, nulla fosse rimasto dei tanti anni passati a ragionare e discutere dell’indispensabilità di una “cultura” e perfino di una “cultura condivisa” affinché sia garantito ai cittadini il diritto alle migliori opportunità per non infortunarsi sul lavoro, per non ammalarsi di malattie da lavoro, perfino per “*stare bene*” sul lavoro (...)”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>R. CALISTI, *Sicurezza sul lavoro: informazione a scuola, a isorisorse*, 13 marzo 2025, consultabile al link: <https://snop.it/sicurezza-sul-lavoro-informazione-a-scuola-a-isorisorse/>.

Con ciò non si intende affermare che debbono essere esclusi dal curriculum scolastico momenti specificamente dedicati alla conoscenza degli strumenti del diritto della sicurezza del lavoro. Al contrario, si sostiene che tali contenuti debbono essere inseriti all'interno di una visione più ampia e autentica dell'educazione civica, intesa come formazione multilaterale della persona, del lavoratore e del cittadino.

Se ciò non fosse sufficiente a giustificare la correttezza e la condivisibilità delle recenti previsioni normative, resta comunque significativo il dato semantico: il secondo comma dell'art. 2, parla precisamente di "conoscenze di base".

È bene rammentare, alla luce degli studi pedagogici e giuridici<sup>8</sup>, che la "conoscenza" in questo ambito non può essere trattata alla stregua delle altre discipline curriculari. Essa, infatti, trova la sua collocazione naturale all'interno dell'insegnamento dell'educazione civica, che richiama lo sviluppo integrale della persona, non soltanto nella sua dimensione cognitiva<sup>9</sup>, ma anche in quella etica, sociale e relazionale.

La finalità educativa, in questo contesto, è quella di formare lo studente – a diversi livelli, dalla scuola primaria alla secondaria – affinché sviluppi attitudini fondamentali quali il rispetto delle regole, la condivisione, la consapevolezza, lo spirito critico e costruttivo, la cooperazione, la responsabilità individuale e collettiva<sup>10</sup>.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, un ruolo significativo può essere svolto dalle testimonianze dirette e dalle esperienze concrete che integrano il sapere teorico con azioni orientate all'esercizio consapevole dei diritti e doveri, alla promozione del bene comune e alla salvaguardia dei patrimoni materiali e immateriali della comunità.

Peraltro va rammentato che le testimonianze dirette costituiscono un'espressione concreta della cultura della prevenzione, la cui promozione – alla stregua dell'art. 11, d.lgs. n. 81/2008 – può essere realizzata anche attraverso progetti scolastici.

---

<sup>8</sup>R. MARZO, *L'«educazione civica»: una «disciplina» «non disciplina nel sistema di istruzione italiano?»*, in *Amministrazione in Cammino*, 2023, p. 1 ss., in particolare, p. 24.

<sup>9</sup>B. MARTINI, *Formare ai saperi*, F. Angeli, Milano, 2005.

<sup>10</sup>Si rammenta che l'educazione civica è prevista per un minimo di 33 ore annuali.

### 3. *Come rendere sterile una previsione originale? Introdurre una clausola di neutralità finanziaria*

Invero il profilo di maggiore criticità è rappresentato dalla previsione, contenuta nel menzionato art. 3, secondo cui l'attuazione della legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La versione iniziale della norma, infatti, prevedeva risorse specifiche finalizzate alla copertura delle spese per la formazione degli insegnanti, per l'acquisto di materiali didattici e, infine, per l'organizzazione di attività pratiche.

Ritenere che le scuole possano essere in grado di far fronte a tale innovazione con le sole risorse finanziarie, umane e materiali già disponibili appare inverosimile, se non addirittura controproducente<sup>11</sup>. Una simile impostazione rischia di compromettere l'efficacia dell'innovazione stessa, poiché non tiene conto delle difficoltà oggettive in cui versano molte istituzioni scolastiche, dei limiti operativi che affrontano i dirigenti scolastici, dell'inadeguata formazione iniziale degli insegnanti e, più in generale, della complessiva qualità del sistema di istruzione<sup>12</sup>.

Appare evidente che l'introduzione all'interno dell'educazione civica di conoscenze di base della sicurezza nei luoghi di lavoro rappresenti un'iniziativa certamente opportuna in linea con gli ambiziosi obiettivi perseguiti dal legislatore nel contrasto all'aumento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Tuttavia, tale intervento normativo non trova un'adeguata corrispondenza sul piano delle risorse finanziarie, rischiando, da un lato, di compromettere seriamente la costruzione di un progetto educativo, organico e coerente, volto alla formazione integrale dello studente come persona, cittadino e futuro lavoratore e, dall'altro, di ridursi ad una misura dal valore prevalentemente simbolico più orientata a sensibilizzare la comunità che a incidere concretamente sulla cultura della salute e della sicurezza nei contesti scolastici e lavorativi.

---

<sup>11</sup> Cfr. anche CGIL (comunicato del 5 marzo 2025, secondo cui "(...) questa legge appare inadeguata e insufficiente rispetto alla gravità del tema"), CISL (comunicato del 5 marzo 2025, cit., che afferma "la clausola di invarianza finanziaria contenuta nella legge rappresenti un serio ostacolo alla piena attuazione degli interventi previsti, dei quali si rischia in tal modo di compromettere l'efficacia formativa").

<sup>12</sup> Secondo R. CALISTI, *Sicurezza sul lavoro*, cit., "(...) Un vincolo perfetto per ottenere il risultato che nulla si faccia ovvero (che forse è peggio) che tutto si faccia solo in apparenza, tanto per dire che si è provveduto al necessario con i pochi mezzi disponibili e che di meglio proprio non si poteva, magari producendo comunicati e attestati dalla grafica accattivante e dai toni roboanti, magari includendovi qualche rituale richiamo alla "tutela delle eccellenze" (...)".

# SISTEMA PRODUTTIVO A SOGGETTIVITÀ FRAMMENTATA E SICUREZZA DEL LAVORO

di *Daniela Calafiore*

SOMMARIO: 1. Premessa: finalità e metodo dell'analisi proposta. – 2. Le linee generali del sistema produttivo attuale: frammentazione e flessibilità. – 3. L'evoluzione della normativa sulla sicurezza e la sua relazione con le posizioni soggettive. – 4. Il problema della risalita nella catena dei responsabili. – 5. Prospettive di lettura autonoma dell'obbligo di sicurezza nell'ambiente di lavoro. Responsabilità da contatto sociale dei soggetti titolari di obbligo *ex art. 26, d.lgs. n. 81/2008*.

## 1. *Premessa: finalità e metodo dell'analisi proposta*

Per tradizione, si tende ad affrontare lo studio non meramente descrittivo della disciplina della sicurezza del lavoro nello specifico contesto del sistema previdenziale, ovvero in quello del diritto sanzionatorio, amministrativo e penale.

All'interno della vicenda contrattuale di lavoro, il suo ruolo, secondo una ricognizione delle concrete applicazioni giurisprudenziali, rileva quale “an-  
tefatto giuridicamente rilevante” dell'obbligo risarcitorio scaturente da infortuni o malattie professionali, nonché dell'eccezione di inadempimento esperita dal lavoratore (art. 1460 c.c.), ovvero di presupposto per dimissioni per giusta causa (art. 2119 c.c.). Talvolta, il diritto alla sicurezza del lavoro è stato rivendicato in giudizio, previo accertamento della inottemperanza ai relativi obblighi al fine di ottenere dal datore di lavoro i dispositivi di protezione individuale (DPI).

Tale tendenza ha forse indotto a trascurare, con poche eccezioni<sup>1</sup>, il versante strettamente “lavoristico” della questione della sicurezza sul posto di lavoro.

---

<sup>1</sup> S. MARGIOTTA, *L'obbligo generale di sicurezza del lavoro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

La consolidata opzione verso la collocazione dell'obbligo di sicurezza (*ex art. 2087 c.c.*) all'interno degli obblighi generati dal contratto di lavoro, alla luce della piaga degli infortuni e dei tristi resoconti quotidiani, pone all'interprete non poche sollecitazioni.

Va meglio definito il "diritto alla sicurezza" nell'espletamento dell'attività lavorativa, posizione giuridica distinta dall'obbligazione risarcitoria, in cui la prima tende a risolversi nell'esperienza pratica, quando il bene della integrità psico fisica del lavoratore è stato definitivamente leso.

In realtà, già nella terminologia tradizionale, si coglie il limite concettuale della riconduzione allo schema classico dell'obbligazione contrattuale di una vicenda giuridica trasversale a beni posti dall'ordinamento giuridico generale sul piano, diverso da quello di stretta pregnanza individuale a contenuto patrimoniale (si pensi alla dignità della persona, alla vita umana, all'ambiente salubre), e che si inserisce in modo diretto all'interno degli ambienti produttivi, ormai profondamente caratterizzati da moduli organizzativi imprenditoriali distanti dal modello fordista.

Si propone, dunque, una ricognizione del fenomeno giuridico nella sua rilevanza complessiva, mediante una prospettiva di concreta individuazione della realtà produttiva sulla quale la disciplina è destinata a operare e, per questo, si dovrà fare ricorso ad acquisizioni della scienza economica dell'organizzazione aziendale.

Lo studio si muoverà secondo i criteri logici e operativi dell'effettività e della non contraddizione, mettendo a confronto gli arresti e le concrete acquisizioni che, nei diversi settori del sistema normativo, la giurisprudenza ha elaborato. All'esito, si proverà a tracciare la linea di un possibile sviluppo delle questioni.

Dunque, il principio di effettività verrà utilizzato quale *test* di controllo della efficacia della tutela in concreto accordata dal diritto positivo, al fine di isolare gli apparati inefficaci ed orientare l'interprete verso il raggiungimento effettivo e non formale della protezione della persona del lavoratore promessa dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali.

Occorre chiarire, infatti, che non si intende abbandonare il campo della stretta aderenza al diritto positivo, per cui il riferimento al perseguimento del fine dell'effettività delle tutele non andrà considerato alla stregua di una fonte di ulteriori obblighi, ma nel senso che andrà ritenuta esistente la tutela solo se la legge la prevede; laddove tale previsione vi sia, la tutela andrà attuata nei modi e nei limiti che la legge le assegna<sup>2</sup>, perché argomentare dal

---

<sup>2</sup>C. CASTRONOVO, *L'eclissi del diritto civile*, Giuffrè, Milano, 2015.

principio di effettività della tutela non ha alcun senso sino a quando non si sia stabilito quale sia la regola alla quale riferire tale effettività e dalla quale la tutela trae origine. Può essere effettiva solo una tutela di cui si conosca già il contenuto; e usare l'effettività per determinare quest'ultimo significa mettere prima il dopo, con una chiara inversione logica.

A proposito di principio di effettività, si è ricordato<sup>3</sup> che lo stesso va individuato nell'art. 24 Cost. non solo quale diritto al "giusto processo", ma anche quale diritto a una tutela sostanziale effettiva, tratto dal coordinamento degli artt. 2, 3 e 24, che assieme fissano un nesso inscindibile tra il diritto di adire il giudice e i diritti inviolabili della persona.

Il rischio di costruire un sistema di diritti solo affermati è presente, giacché l'adozione di una scelta interpretativa giustificata principalmente sulla rilevanza sociale della questione, potrebbe indurre a utilizzare regole di giudizio non rinvenute dall'utilizzo di collaudati elementi preesistenti di natura normativa o fattuale, ma mediante le conseguenze di taluni fatti<sup>4</sup> con palesi ricadute anche sul piano del processo<sup>5</sup>.

Il criterio ispirato al principio logico della "non contraddizione" va, per altro verso, inteso come canone di ragionevolezza interpretativa, necessariamente sottesa all'ordinamento giuridico, che eviti antinomie interpretative direttamente responsabili delle incertezze e contorsioni che spesso stanno alla base dei fenomeni di inefficienza o abuso della tutela giurisdizionale.

In altri termini, non può ammettersi alcuna contraddizione tra i diversi settori dell'ordinamento, se non giustificata da comprovate e manifeste esigenze specifiche del settore stesso.

## 2. *Le linee generali del sistema produttivo attuale: frammentazione e flessibilità*

In ambito economico<sup>6</sup>, si è evidenziato che le numerose innovazioni tecnologiche, lo sviluppo di Internet e delle conseguenti applicazioni di *networking*, favorendo il processo di globalizzazione, hanno determinato la progressiva liberalizzazione dei mercati e la riduzione del sistema di barriere

---

<sup>3</sup> C. Cost. 22 ottobre 2014, n. 238, in *FI*, 2015, I, 11521.

<sup>4</sup> V. L. MENGONI, *L'argomentazione orientata alle conseguenze*, in *RDPC*, 1994, 1.

<sup>5</sup> G. VERDE, *Le tecniche processuali come strumento di politica del diritto*, in *Diritto e giurisprudenza*, 1978, p. 241 ss.

<sup>6</sup> F. D'ASCENZO (a cura di), *Tecnologia dei Cicli Produttivi*, Wolters Kluwer, Milano, 2024.

commerciali e dazi doganali prevalente sino agli anni Novanta del secolo scorso. L'ingresso nei mercati internazionali di nuovi Paesi ha aumentato la quantità di aziende che compete sui mercati, accompagnandosi alla fine del modello dell'economia pianificata.

Le aziende operano in competizione su tutti i mercati e in molteplici ambiti produttivi (c.d. ipercompetizione). Le stesse operano su tutti i mercati basandosi di volta in volta su variabili strategiche differenti, quali il prezzo piuttosto che la qualità per acquisire un vantaggio. Da indagini recenti<sup>7</sup> è emerso che il settore relativo ad ambiti produttivi di eccellenza ad alto contenuto innovativo c.d. *smart specialization*, riguarda in Italia solo il 24% delle imprese dell'industria e dei servizi alla produzione e circa il 30% degli addetti (*design* e *Made in Italy*, *automotive* e mobilità sostenibile e *agrifood*). Tali imprese sono più innovative (46% vs 23%), investono di più in attività di ricerca e sviluppo (27% vs 11%) e sono maggiormente presenti nella c.d. catena del valore, intesa come l'insieme delle attività necessarie alla produzione di un bene o servizio che vengono svolte in diverse località geografiche (22% vs 12%).

Esiste, tuttavia una larga parte del sistema produttivo (il 59,4% delle imprese, che rappresenta il 27,6% degli addetti), che non realizza investimenti e non mostra alcuno sforzo diretto all'innovazione.

In questo quadro, valutando la logica della ricerca continua della competitività da parte delle imprese, soprattutto in taluni settori, per organizzare il fattore lavoro nella catena produttiva, si è messa in evidenza la tendenza a soddisfare l'esigenza di conservare un certo vantaggio competitivo attraverso la riduzione dei costi di produzione.

Ciò, nell'ipotesi positiva, attraverso politiche dirette a investire su produttività, innovazione e competitività. In altri casi, ciò è avvenuto attraverso una compressione dei costi del lavoro, resa possibile dal ricorso a processi di esternalizzazione e di frammentazione della catena produttiva, nonché a forme di flessibilità nell'utilizzo di manodopera<sup>8</sup>.

Al tema si è anche ulteriormente interessato, come è noto, il legislatore in tempi assai recenti, con il "decreto PNRR" (d.l. 2 marzo 2024, n. 19, in *GU* 2 marzo 2024, n. 52, conv. in legge 29 aprile 2024, n. 56, in *GU* 30 aprile 2024, n. 100), con una serie di interventi volti a combattere il lavoro irregolare, rafforzare la tutela della salute e sicurezza nei cantieri e frenare il

---

<sup>7</sup> Cassa Depositi e Prestiti, *Il sistema produttivo italiano. Tra modernizzazione e Industria 4.0*, in *Quaderni* 03, 2018.

<sup>8</sup> S. BATTISTELLI, *Legittimità e criticità delle esternalizzazioni in Italia: il caso dell'industria delle carni*, in *DRI*, 4, 2020, p. 974.

degrado delle condizioni di lavoro dei dipendenti di appaltatori e subappaltatori<sup>9</sup>.

Dal punto di vista normativo, la questione più rilevante è quella relativa alla necessità di offrire adeguate tutele al dipendente dell'appaltatore, nei casi in cui il contratto di appalto, regolato dall'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, non sia genuino e celi una sostanziale somministrazione irregolare di manodopera. In tal caso, la tutela effettiva impone di accertare chi sia il reale datore di lavoro.

Inoltre, è la stessa presenza di una catena di appalti, a prescindere dalla genuinità di ciascun rapporto, a creare rischi interferenziali, tra organizzazioni imprenditoriali distinte (committente, appaltatore, eventuale subappaltatore).

La materia della sicurezza, per la sua diretta relazione con il diritto fondamentale alla integrità psicofisica del lavoratore inserito in un contesto a soggettività datoriale frammentato, non si presta a essere considerata alla stregua di altri diritti di credito spettanti al lavoratore (retributivi) o agli enti previdenziali (contributivi).

In questi casi, la tecnica della solidarietà realizza più facilmente gli obiettivi perseguiti dalla legge, che si attestano sulla finalità di garantire le aspettative retributive del dipendente o quelle contributive dell'Ente previdenziale.

Diverso è il senso attribuibile al meccanismo della solidarietà in materia di obblighi di sicurezza.

Se più soggetti, ciascuno per un proprio titolo tenuto a prestare sicurezza in ipotesi di rischio interferenziale, non adempiono al proprio obbligo, sono tutti responsabili e se la condotta ha prodotto un danno, rispetto all'obbligazione risarcitoria vi è solidarietà passiva, per l'intero, ai sensi dell'art. 1292 c.c.

Il disposto dell'art. 26, co. 4, d.lgs. n. 81/2008<sup>10</sup> pone invece la regola di una solidarietà parziale, solo per i danni non coperti dal sistema indennitario previdenziale, così introducendo serie difficoltà interpretative.

A fronte di un *corpus* normativo complesso e dotato di una aspirazione all'autonomia applicativa, di derivazione euro unitaria, quale è il d.lgs. n. 81/2008 e successive modifiche e integrazioni, e soprattutto forti di una ultradecennale esperienza applicativa, vale la pena di procedere a una verifica del

---

<sup>9</sup>M. CORTI, A. SARTORI, *La stretta sul lavoro irregolare e sulle esternalizzazioni*, in RIDL, fasc. 3, 2024, p. 59.

<sup>10</sup>G. LUDOVICO, *Le responsabilità solidali dell'appaltante per i danni non indennizzati derivanti da infortunio e malattia professionale*, in LG, 2011, p. 11.

complesso delle tutele che il testo normativo è stato in grado di apprestare.

Nel caso delle misure di prevenzione del rischio lavorativo (presidiate dal diritto sanzionatorio amministrativo o penale), la disciplina di imputazione soggettiva e oggettiva della fattispecie è fortemente condizionata, nella concreta applicazione, da quella propria del relativo settore. E cioè, dalla necessità di accertare la responsabilità penale personale o la condotta sanzionata in via amministrativa.

La fattispecie risarcitoria, ovviamente limitata ai soli effetti civili, in ipotesi di malattie o infortuni, è normativamente saldata alla comune matrice delle fattispecie penali e amministrative e, allo stesso modo, impone di individuare un criterio di selezione dei responsabili di non facile reperimento. Anche per queste evidenti connessioni è opportuno procedere ad uno studio plurisetoriale preventivo.

### *3. L'evoluzione della normativa sulla sicurezza e la sua relazione con le posizioni soggettive*

La tutela della salute nell'ambiente lavorativo è imperniata sul principio della prevenzione<sup>11</sup>, quello attraverso il quale si affida alla legislazione la tecnica di individuazione dei fattori di rischio, le sostanze pericolose e ogni altro elemento capace di determinare un possibile danno alla salute del lavoratore.

L'individuazione è funzionale alla fissazione della regola di utilizzazione e soprattutto impone misure di prevenzione da attuare al fine di prevenire il rischio, misure presidiate da specifiche previsioni sanzionatorie. Limitando l'area di interesse agli interventi più recenti, va ricordato che dalla direttiva quadro n. 391/1989 deriva l'impulso impresso dal d.lgs. n. 626/1994.

L'idea fondamentale è quella della programmazione della sicurezza, per cui il danno può anche derivare dalla cattiva organizzazione, nonché dalla centralità assunta dalla imposizione di obblighi di formazione e di informazione dei lavoratori, che rivestono un ruolo attivo, unitamente alle proprie rappresentanze.

L'evoluzione normativa si è realizzata con il d.lgs. n. 81/2008, così come modificato dal d.lgs. 3 agosto 2009, che abrogando il precedente d.lgs. n. 626, ha riordinato la materia.

---

<sup>11</sup> E. VINCENTI, in *Lavoro e tutela della salute, Il lavoro privato*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (diretto da), Giuffrè Lefebvre, Milano, 2022, p. 1962 ss.

In tale contesto, l'art. 2087 c.c. ha rafforzato la propria centralità, ma la sua dilatazione teorica non ha contribuito alla produzione di una regola applicativa sufficientemente dettagliata, utile in sede applicativa.

In giurisprudenza, ciò ha portato ad affermare<sup>12</sup>, per esempio, che l'obbligo di protezione *ex art.* 2087 c.c. trova applicazione anche in riferimento al demansionamento illegittimo, nel senso che il giudice di merito, oltre a sanzionare l'inadempimento dell'obbligo da parte del datore di lavoro con la condanna al risarcimento del danno, può emanare una pronuncia di adempimento in forma specifica, di contenuto soddisfacente dell'interesse leso, che condanni il datore ad affidare al lavoratore mansioni confacenti alle condizioni di salute e riconducibili a quelle già assegnate ovvero di contenuto equivalente; tale obbligo è derogabile solo nel caso in cui il datore provi l'impossibilità di ricollocare utilmente il lavoratore nell'azienda, secondo l'assetto organizzativo insindacabilmente stabilito dall'imprenditore.

In dottrina<sup>13</sup>, si è anche affermato che l'art. 2087 c.c. abbia recepito il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile, anche laddove non sia rinvenibile una specifica disciplina normativa di settore.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 312/1996, ha precisato, in riferimento agli artt. 25 e 70 Cost. e al loro possibile contrasto con l'art. 41, co. 1, d.lgs. 15 agosto 1991, n. 277, sotto il profilo della violazione dei principi di riserva di legge in materia penale e di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, che, da un lato, la norma impugnata – caratterizzata più dalla predeterminazione dei fini che il datore di lavoro deve raggiungere che dalla individuazione dei comportamenti che egli è tenuto ad osservare, e quindi suscettibile di ampliare la discrezionalità dell'interprete – contiene una valutazione del legislatore circa le potenzialità lesive delle lavorazioni rumorose e la doverosità della riduzione al minimo del rumore, che non può essere contrastata dalla Corte costituzionale, trattandosi di valutazione ragionevole, diretta alla tutela dei valori espressi dall'art. 41 Cost. Inoltre, la disposizione impugnata è suscettibile di una interpretazione adeguatrice – la sola che possa escludere il contrasto con l'art. 25 Cost. – tale da restringere considerevolmente la discrezionalità dell'interprete, ritenendo che, là dove parla di misure “concretamente attuabili”, il legislatore si riferisca alle misure che, nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti, sicché

---

<sup>12</sup> Si v., ad esempio, Cass. civ., sez. lav., 30 luglio 2018, n. 20080.

<sup>13</sup> G. NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Utet, Torino, 1995.

sia penalmente censurata soltanto la deviazione dei comportamenti dell'imprenditore dagli "standard" di sicurezza propri, in concreto e al momento, delle diverse attività produttive.

L'accertamento del giudice, pertanto, dovrà essere indirizzato non tanto a stabilire se una determinata misura sia compresa nel patrimonio di conoscenze nei diversi settori, ma se essa sia accolta negli "standard" di produzione industriale, o specificamente prescritta.

Il tema della sicurezza del lavoro, nel sistema produttivo come sopra descritto, pur riferito sostanzialmente al medesimo complesso normativo, presenta divergenze nell'applicazione nei diversi settori dell'ordinamento: nell'area lavoristica; nell'area penalistica e nell'area civile generale. Occorre chiedersi se si tratta di differenze giustificate da esigenze proprie del relativo settore, ovvero spie di contraddizione ingiustificata.

Ancora, va verificato se il sistema della sicurezza come disciplinato con il *corpus* normativo costituito dal d.lgs. n. 81/2008, possa ancora ritenersi l'oggetto, mera specificazione, della obbligazione generica fissata dall'art. 2087 c.c., oppure abbia di fatto generato un sistema normativo autonomo rispetto alla fattispecie tipica del rapporto di lavoro individuale.

#### 4. *Il problema della risalita nella catena dei responsabili*

L'art. 26, d.lgs. n. 81/2008, prevede, fra l'altro, che "(...) in caso di affidamento dei lavori all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi (...) i datori di lavoro: a) cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto; b) coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva".

Il tema della interferenza è centrale nel sistema della sicurezza in un sistema produttivo frammentato e va correttamente inteso. Per la giurisprudenza penale<sup>14</sup> il concetto di interferenza, ai fini dell'operatività degli obblighi di coordinamento e cooperazione previsti dall'art. 7, d.lgs. n. 626/1994 (ora art. 26, d.lgs. n. 81/2008), è dato dal contatto rischioso tra il personale di imprese diverse operanti nello stesso contesto aziendale, che può essere

---

<sup>14</sup> Cass. pen., sez. IV, 1° febbraio 2018, n. 9167.

fonte di ulteriori rischi per l'incolumità dei lavoratori. Non si attribuisce rilievo alla qualificazione civilistica del rapporto tra le imprese che cooperano tra loro – vale a dire contratto d'appalto o d'opera o di somministrazione – in quanto la “ratio” della norma è quella di obbligare il datore di lavoro ad organizzare la prevenzione dei rischi interferenziali, attivando percorsi condivisi di informazione e cooperazione, nonché soluzioni comuni di problematiche complesse.

Inoltre, gli obblighi di cooperazione e coordinamento, vengono definiti nel senso che la cooperazione consiste nel contribuire attivamente, dall'una e dall'altra parte, a predisporre e applicare le misure di protezione e prevenzione necessarie alla tutela delle condizioni di lavoro e che per “coordinare” debba intendersi il collegare razionalmente le varie fasi dell'attività in corso, in modo da evitare disaccordi, sovrapposizioni, intralci che possono accrescere notevolmente i pericoli per tutti coloro che operano nel medesimo ambiente.

In tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, in caso di appalto di lavori da eseguirsi presso lo stabilimento del committente nel quale operino contemporaneamente anche dipendenti di quest'ultimo, la clausola di esonero di responsabilità del committente contenuta nel contratto d'appalto non può assumere rilievo al fine di escludere la sua responsabilità penale per l'infortunio occorso a un lavoratore dipendente dall'appaltatore, perché gli obblighi di cooperazione all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione a carico del committente e dell'appaltatore sono previsti da norme di diritto pubblico che non possono essere derogate<sup>15</sup>.

Per valutare la responsabilità del committente, in caso di infortunio, occorre verificare in concreto l'incidenza della sua condotta nell'eziologia dell'evento, a fronte delle capacità organizzative della ditta scelta per l'esecuzione dei lavori, avuto riguardo alla specificità dei lavori da eseguire, ai criteri seguiti dallo stesso committente per la scelta dell'appaltatore o del prestatore d'opera, alla sua ingerenza nell'esecuzione dei lavori oggetto di appalto o del contratto di prestazione d'opera, nonché alla agevole ed immediata percepibilità da parte del committente di situazioni di pericolo<sup>16</sup>.

La giurisprudenza della Sezione civile lavoro si è mostrata, a tratti, meno rigorosa. Per Cass. n. 12465 del 24 giugno 2020, la responsabilità del committente o del sub-committente per i danni derivati al lavoratore

---

<sup>15</sup> Cass. pen., sez. IV, 19 luglio 2019, n. 38845.

<sup>16</sup> Cass. pen., sez. IV, 18 dicembre 2019, n. 5946.

nel corso dell'attività lavorativa concessa in sub-appalto, a causa dell'inservanza delle misure di tutela delle condizioni di lavoro, è configurabile, ai sensi degli artt. 2087 c.c. e 7 del d.lgs. n. 626/1994, a prescindere dalla conoscenza dell'esistenza del sub-appalto, atteso che il citato art. 7 (ora art. 26, d.lgs. n. 81/2008) pone a carico del committente-datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori ad altre imprese, l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità e la salute dei lavoratori, nonché quello di cooperare nell'attuazione degli strumenti di protezione e prevenzione dei rischi connessi sia al luogo di lavoro sia all'attività appaltata, nell'ambito dell'intero ciclo produttivo, obblighi rispetto al cui adempimento il dovere di sapere del sub-appalto costituisce una essenziale precondizione.

Non è però mancata la ricerca di un punto di mediazione tra l'esigenza di tutelare i lavoratori dai rischi per la propria salute, presidiata dalla imposizione degli obblighi di protezione, sotto forma di cooperazione-coordinamento, a carico di committente e appaltatore, con l'esigenza di evitare indebite ingerenze nell'organizzazione del lavoro dell'appaltatore.

Il rischio, infatti, è che a causa dell'eccessivo allargamento della sfera del coinvolgimento del committente, si imponga una connessione diretta con i dipendenti dell'appaltatore, privando di genuinità l'appalto, fino a renderlo di mera manodopera.

La responsabilità in capo al committente per il fatto dell'appaltatore è stata quindi esclusa, affermando che, se è vero che "in tema di sicurezza sul lavoro, con riferimento ai lavori svolti in esecuzione di un contratto di appalto o di prestazione d'opera, il dovere di sicurezza è riferibile, oltre che al datore di lavoro (di regola l'appaltatore, destinatario delle disposizioni antinfortunistiche), anche al committente, con conseguente possibilità, in caso di infortunio, di intrecci di responsabilità, coinvolgenti anche il committente medesimo", in ogni caso "va esclusa una applicazione automatica di tale principio, non potendo esigersi dal committente un controllo pressante, continuo e capillare sull'organizzazione e sull'andamento dei lavori", con la conseguenza che, "per fondare la responsabilità del committente, non si deve prescindere da un attento esame della situazione fattuale, al fine di verificare quale sia stata, in concreto, l'effettiva incidenza della condotta del committente nell'eziologia dell'evento, a fronte delle capacità organizzative della ditta scelta per l'esecuzione dei lavori ovvero per lo svolgimento del servizio", di modo che, a tal fine, vanno considerati: la specificità dei lavori da eseguire e le caratteristiche del servizio da svolgersi; i criteri seguiti dal committente per la scelta dell'appaltatore o del prestatore d'opera; l'ingerenza del committente stesso nell'esecuzione dei lavori oggetto dell'appalto

o del contratto di prestazione d'opera; la percepibilità agevole ed immediata da parte del committente di eventuali situazioni di pericolo<sup>17</sup>.

Nello stesso senso, è stato affermato che non è configurabile una responsabilità del committente *in re ipsa* e cioè per il solo fatto di aver affidato in appalto determinati lavori ovvero un servizio, in quanto la responsabilità per la violazione dell'obbligo di adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica dei prestatori di lavoro si estende al committente solo ove lo stesso si sia reso garante della vigilanza relativa alla misura da adottare in concreto e si sia riservato i poteri tecnico-organizzativi dell'opera da eseguire.

Gli arresti della giurisprudenza, sia della Sezione Quarta penale che della Sezione civile Lavoro, dimostrano dunque come una responsabilità del committente, in linea di tendenza, va ricercata nella misura in cui questi abbia un coinvolgimento strutturale o funzionale nell'appalto, del quale sono indici, tra gli altri, la disponibilità giuridica dell'ambiente di lavoro e la sussistenza di poteri di vigilanza, controllo e tecnico-organizzativi in capo al committente.

La rilevanza della disciplina della sicurezza approntata dalla normativa espressa dal d.lgs. n. 81/2008 non assume rilevanza alcuna, essendo assorbita del tutto all'interno del tessuto contrattuale di lavoro *ex art. 2087 c.c.*, se si tratta di valutare la pretesa risarcitoria degli eredi del lavoratore infortunato, secondo la giurisprudenza della Sezione civile III della Corte di Cassazione.

In particolare, secondo Cass. civ., sez. III, n. 32072 del 12 dicembre 2024, in relazione al danno fatto valere *iure proprio* dai congiunti di un lavoratore non è predicabile una responsabilità contrattuale del datore di lavoro, il quale non ha obbligazioni contrattuali di protezione nei confronti dei terzi, ma solo del lavoratore, e ciò anche qualora il danno a quest'ultimo sia derivato da inadempimento datoriale agli obblighi di sicurezza sui luoghi di lavoro, con la conseguenza che gli oneri probatori sono quelli tipici della responsabilità extracontrattuale e non già quelli della responsabilità *ex art. 2087 c.c.*<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Cass. civ. 11 dicembre 2017, n. 29582.

<sup>18</sup> Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza impugnata che aveva rigettato la domanda risarcitoria del marito di un'infermiera, vittima di violenza sessuale ad opera di un paziente, che non aveva provato la colpa del datore di lavoro nella determinazione dell'evento dannoso, dimostrandone la prevedibilità ed evitabilità attraverso la predisposizione di determinate cautele generiche o specifiche.

5. *Prospettive di lettura autonoma dell'obbligo di sicurezza nell'ambiente di lavoro. Responsabilità da contatto sociale dei soggetti titolari di obbligo ex art. 26, d.lgs. n. 81/2008*

Le applicazioni giurisprudenziali appena ricordate sembrano, almeno nella giurisprudenza delle Sezioni specializzate in materia di sicurezza ed infortunistica del lavoro, convergere verso una costruzione in sé compiuta e autonoma del complesso normativo contenuto nel d.lgs. n. 81/2008, e principalmente del suo art. 26.

Anzi, può formularsi l'ipotesi ricostruttiva di una presenza di più indici di diritto positivo utili a ritenere che proprio l'art. 26, d.lgs. n. 81/2008 costituisca una fonte di legge autonoma dell'obbligazione tipizzata di sicurezza, rispetto a quelle derivanti dall'art. 2087 c.c. quale generica espressione di un obbligo di protezione, con efficacia limitata alle sole parti del contratto di lavoro.

Pare più coerente con il rilievo sistematico che il complesso normativo sulla sicurezza ha ormai assunto considerare la pretesa a esigere le prestazioni di sicurezza al di fuori dello stretto schema negoziale del contratto di lavoro.

Da quest'ultimo il sistema normativo della sicurezza si distanzia, sia per la presenza di una specifica propria disciplina di individuazione dei soggetti a cui rivolge l'obbligazione di sicurezza, che per i contenuti della regolamentazione, espressione evidente di interesse pubblico ispirato alla tutela della salute dei lavoratori, che non produce i vantaggi economici fisiologicamente assorbiti dalla logica contrattuale, e che è totalmente impermeabile a qualsiasi deroga convenzionale.

Si tratta di un contesto solo generato dal patto di lavoro tra le parti, ma poi dotato di una propria autonoma disciplina e sostenuto dall'interesse superiore dello Stato alla sicurezza dei luoghi di lavoro, ovviamente estraneo al regolamento di interessi tra soggetti privati, e al contempo funzionale a tutelare il fondamentale diritto alla salute del lavoratore.

La disciplina di diritto positivo della sicurezza ha valore normativo pieno, nel senso che consegna all'interprete uno strumento di tutela del bene protetto (*in primis* la salute del lavoratore) che quest'ultimo ben può utilizzare, in via di diretta pretesa, nei confronti di tutti i soggetti che vengono considerati dalla stessa legge titolari di specifiche posizioni rilevanti nella catena del rischio, a prescindere dalla posizione assunta nel contratto di lavoro o nelle relazioni contrattuali delle imprese inserite nel sistema produttivo frammentato in cui l'attività viene svolta.

In questo senso, vi è un obbligo di legge, secondo le indicazioni dell'art. 26, d.lgs. n. 81/2008, per i soggetti ivi indicati di rendere le prestazioni di sicurezza disciplinate dal compendio normativo.

Il paradigma rientra nella ipotesi delineata dalla giurisprudenza di legittimità. Si ricorda ad es. Cass. civ., sez. II, n. 29711 del 29 dicembre 2020, secondo cui la cosiddetta responsabilità "da contatto sociale", soggetta alle regole della responsabilità contrattuale, pur in assenza d'un vincolo negoziale tra danneggiante e danneggiato, è configurabile non in ogni ipotesi in cui taluno, nell'eseguire un incarico conferitogli da altri, nuoccia a terzi, come conseguenza riflessa dell'attività così espletata, ma soltanto quando il danno sia derivato dalla violazione di una precisa regola di condotta, imposta dalla legge allo specifico fine di tutelare i terzi potenzialmente esposti ai rischi dell'attività svolta dal danneggiante, tanto più ove il fondamento normativo della responsabilità si individui nel riferimento dell'art. 1173 c.c. agli altri atti o atti idonei a produrre obbligazioni in conformità dell'ordinamento giuridico.

Dunque, l'obbligazione di sicurezza, dotata dei contenuti espliciti tipizzati dal d.lgs. n. 81/2008, può formare oggetto di pretesa a che, in presenza di rischi interferenziali incidenti sull'ambiente di lavoro, si adottino la programmazione, la formazione e l'informazione, previsti dal d.lgs. n. 81/2008.

Si tratta di una obbligazione *ex lege* che genera responsabilità di tipo contrattuale e sarà passibile di tutela giurisdizionale, laddove il soggetto tutelato lamenti l'inadempimento.

Così interpretato, anche il comma 4 dell'art. 26, d.lgs. n. 81/2008, risulta di più chiaro contenuto, giacché lo stesso individua il committente o il sub appaltante che, per l'assenza delle condizioni previste dai commi precedenti, non è soggetto passivo della principale obbligazione di sicurezza e, per tale ragione, risponde a titolo di responsabilità solidale solo per gli eventuali danni che l'inosservanza dell'obbligo di sicurezza, da parte del titolare del medesimo obbligo, ha causato al lavoratore e nella sola misura di ciò che non sia stato indennizzato in sede previdenziale.

In questo caso, la solidarietà, parziale, risponde ad una logica di condivisione del rischio tra le imprese comunque coinvolte nel medesimo ambito produttivo e non sconfessa immotivatamente la regola generale contenuta nell'art. 1292 c.c.



# LIMITI SOGGETTIVI E OGGETTIVI DELL'ASSICURAZIONE SUGLI INFORTUNI SUL LAVORO E MALATTIE PROFESSIONALI

di *Giuseppe Ludovico*

SOMMARIO: 1. La tutela assicurativa tra passato e futuro. – 2. I limiti di applicazione soggettiva come espressione dell'impostazione selettiva originaria. – 3. La nozione di evento protetto e la sua derivazione dal lavoro industriale. – 4. A sessant'anni dal T.U. e oltre un secolo dalla legge n. 80/1898 nell'attesa dell'intervento del legislatore.

## 1. *La tutela assicurativa tra passato e futuro*

La disciplina della tutela della salute e sicurezza sul lavoro si trova a dover affrontare le difficili sfide derivanti dal passaggio all'epoca del lavoro digitale smaterializzato e analoghe questioni si pongono per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali che, nonostante la sapiente opera di supplenza legislativa assolta dalla giurisprudenza nel corso del tempo, continua tuttora ad operare secondo logiche e nozioni che risalgono alla lontana origine di questa disciplina allorché il rimedio assicurativo fu introdotto per la prima volta nell'ordinamento<sup>1</sup>.

Se i giudici costituzionali e di legittimità hanno saputo finora adeguare il significato di dette norme alla mutata realtà sociale, plasmandone il contenuto in funzione dei diversi rischi che connotano il lavoro nel settore del terziario avanzato rispetto a quello industriale, la capacità di adeguamento interpretativo dimostrata dalla giurisprudenza non pare in grado invece di

---

<sup>1</sup> Sul punto v. G. CAZZETTA, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico (1865-1914)*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 409 ss.; L. GAETA, *Infotuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Esi, Napoli, 1986; L. CASTELVETRI, *Il diritto del lavoro delle origini*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 95 ss. Sia consentito rinviare anche al mio *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e responsabilità civile del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 7 ss.

colmare il divario sempre più ampio che intercorre tra quelle norme e la moderna realtà digitale.

La conservazione dell'impianto originario che si fonda – come vedremo – su una rigorosa, per quanto mitigata, impostazione selettiva, sollecita in maniera sempre più urgente una complessiva riforma dell'istituto che il legislatore non sembra tuttavia intenzionato a predisporre e le ragioni di tale perdurante inerzia non sono difficili da comprendere.

Al di là della difficoltà tecnica di porre mano ad una disciplina sulla quale si è sedimentata nel corso del tempo una feconda elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, la principale ragione della scarsa attenzione finora dimostrata dal legislatore per la complessiva riforma della disciplina assicurativa sembra piuttosto risiedere nelle delicate scelte di politica del diritto che qualunque intervento riformatore in materia presuppone.

Ciò è a dirsi anzitutto per la rimozione dei confini di applicazione soggettiva che tuttora precludono l'accesso alla tutela indennitaria ad un numero considerevole di soggetti<sup>2</sup>, trattandosi di una estensione della protezione assicurativa che comporterebbe evidentemente una proporzionale dilatazione anche della relativa imposizione contributiva.

Ma problemi anche maggiori si pongono sul versante oggettivo della tutela che richiederebbe un sollecito adeguamento delle nozioni di evento protetto alla mutata realtà sociale attraverso un ripensamento della stessa distinzione tra eventi professionali e comuni.

## 2. *I limiti di applicazione soggettiva come espressione dell'impostazione selettiva originaria*

Dal versante dei limiti di applicazione soggettiva la disciplina assicurativa risente tuttora – come anticipato – della originaria impostazione selettiva che alle origini della tutela rispondeva all'obiettivo di circoscrivere l'imposizione del premio assicurativo alle sole attività che determinavano per il lavoratore un maggiore rischio infortunistico che è ancora oggi identificato attraverso il criterio dell'esposizione alla macchina<sup>3</sup>.

Più in particolare, l'art. 1, co. 1, D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (d'ora in poi T.U.) dispone che l'assicurazione è obbligatoria per coloro che sono

---

<sup>2</sup>Per un'analisi di quei limiti v. S. GIUBBONI, G. LUDOVICO, A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Cedam-Wolters Kluwer, Padova, 2023, p. 35 ss.

<sup>3</sup>Sul punto in generale v. G. LUDOVICO, *Le nuove coordinate del sistema assicurativo*, in *DSL*, 2024, I, p. 64 ss.

«addett[i] a macchine mosse non direttamente dalla persona che ne usa, ad apparecchi a pressione, ad apparecchi e impianti elettrici o termici» e per le persone «comunque occupate in opifici, laboratori o in ambienti organizzati per lavori, opere o servizi, i quali comportino l'impiego di tali macchine, apparecchi o impianti», dovendosi intendere per macchina qualunque meccanismo che, indipendentemente dalla sua complessità, utilizzi un'energia diversa da quella della persona che ne fa uso, prevedendo il comma 3 un elenco esemplificativo<sup>4</sup> di ulteriori lavorazioni per le quali l'obbligo assicurativo sussiste indipendentemente dalle condizioni sopra illustrate, sebbene alcune di queste attività possano facilmente ricondursi alla fattispecie generale di cui al comma 1. L'art. 4 T.U. definisce inoltre le categorie di soggetti che, in quanto impegnate nelle attività di cui all'art. 1 T.U., sono comprese nell'applicazione della tutela assicurativa.

L'incompatibilità di questi limiti con i principi costituzionali è di tutta evidenza non soltanto perché ad essere pregiudicato è il diritto costituzionale del lavoratore escluso dalla protezione assicurativa a ricevere un'adeguata tutela previdenziale in caso di evento infortunistico come sancito dall'art. 38, co. 2, Cost. ma soprattutto per la palese disparità di trattamento che ne deriva in danno di questi lavoratori. Disparità che appaiono ancora più irrazionali per il fatto che quei criteri si fondano su una presunzione di rischio che prescinde dalla reale pericolosità dell'attività svolta, mentre la tutela indennitaria è andata notevolmente ampliandosi dal versante oggettivo fino ad accogliere una nozione di rischio che incombe su qualunque lavoratore.

La Corte Costituzionale, pur avendo formalmente conservato l'impostazione selettiva della tutela<sup>5</sup> riferita ad alcune attività tipiche<sup>6</sup>, non ha rinunciato ad ampliarne i confini applicativi secondo una prospettiva che indubbiamente privilegia l'applicazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. in ragione del quale a parità di rischio deve corrispondere un pari livello di tutela<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>Così Cass. civ. 20 novembre 2002, n. 16364, in *RDSS*, 2003, p. 417, con commento di S. Giubboni (p. 261 ss.). *Contra* per il carattere tassativo dell'elencazione il precedente orientamento di legittimità: Cass. civ. 5 agosto 2010, n. 18256; Cass. civ. 16 dicembre 1999, n. 14157; Cass. 20 maggio 1998, n. 5047, in *RCP*, 1999, p. 728; Cass. civ. 6 maggio 1995, n. 4940, in *GC*, 1995, I, p. 2707, con nota di S. Giubboni; così anche C. Cost. 21 marzo 1989, n. 137, in *GC*, 1989, I, p. 1293.

<sup>5</sup>Cfr. Corte cost. 15 luglio 1994, n. 310, in *Dir. lav.*, 1994, II, 345; Corte cost. 19 gennaio 1995, n. 17, in *LPO*, 1995, 815.

<sup>6</sup>Corte cost. 2 marzo 1991, n. 100, cit.; C. Cost. 16 ottobre 1986, n. 221, in *FI*, 1986, I, c. 341 ss.

<sup>7</sup>In questo senso C. Cost. 15 luglio 1994, n. 310, cit.; C. Cost. 15 luglio 1992, n. 332, in *RGL*, 1992, II, p. 738 ss.; C. Cost. 2 marzo 1990, n. 98, in *MGL*, 1990, p. 139 ss., con nota di G.

Senonché, non può farsi a meno di evidenziare come nell'attuale assetto normativo, specie a seguito dell'introduzione con l'art. 12, d.lgs. n. 38/2000 della definizione legislativa di infortunio *in itinere*, abbiano trovato esplicita tutela anche eventi originati da rischi del tutto indipendenti dal grado di pericolosità dell'attività esercitata, risultando così inclusi nella copertura assicurativa anche eventi che riguardano qualunque lavoratore a prescindere dalla rilevanza causale assunta dalla prestazione lavorativa<sup>8</sup>.

La tutela assicurativa risulta così caratterizzata da uno strabismo applicativo risultante dalla impostazione selettiva originaria che convive in maniera contraddittoria e poco armonica con una nozione di evento ormai completamente indipendente dal rischio lavorativo.

Sono oltre tre milioni e settecentomila i lavoratori – soprattutto autonomi ma anche subordinati – che sono tuttora esclusi dalla tutela<sup>9</sup>, e tra questi alcune categorie di lavoratori che, nonostante l'esclusione dalla garanzia assicurativa, sono particolarmente esposti al rischio infortunistico.

La tutela non si applica alle Forze Armate e di Polizia che seguono i rispettivi ordinamenti, e a tutto il comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico (es. Polizia di Stato, Vigili del fuoco, Corpo forestale dello Stato e Polizia penitenziaria).

Per questi soggetti interviene lo Stato ma la tutela riservata a tali soggetti non ha la stessa intensità di quella garantita dall'INAIL.

---

ALIBRANDI, *La garanzia previdenziale dell'assistente contrario agli effetti degli infortuni sul lavoro e delle tecnopatie*; C. Cost. 21 marzo 1989, n. 137, in *GC*, 1989, I, p. 1293 ss.; C. Cost. 10 dicembre 1987, n. 476, in *FI*, 1989, I, c. 375 ss.; C. Cost. 28 novembre 1986, n. 246, in *RIMP*, 1986, II, p. 139; C. Cost. 16 ottobre 1986, n. 221, cit.; C. Cost. 25 luglio 1985, n. 221; C. Cost. 7 aprile 1981, n. 55, in *LPO*, 1981, p. 1240 ss.; C. Cost. 9 giugno 1977, n. 114, in *RDL*, 1977, I, p. 445 ss., con nota di G. Alibrandi e S. Piccininno; C. Cost. 29 dicembre 1976, n. 262, in *RGL*, 1977, III, p. 78 ss.; C. Cost. 4 luglio 1974, n. 206, in *MGL*, 1975, p. 301 ss.; C. Cost. 16 luglio 1973, n. 134, in *MGL*, 1973, p. 421; C. Cost. 17 dicembre 1969, n. 152, in *RIPS*, 1970, p. 483 ss.

<sup>8</sup>Sul punto in generale G. CORSALINI, *Gli infortuni in itinere*, Ipsoa, Milano, 2009; G. LUDOVICO, *La definizione legislativa dell'infortunio in itinere tra estensione della tutela e selezione dei soggetti*, in *RIMP*, 2002, I, p. 31 ss.; M.V. MARINELLI, *La cristallizzazione dell'orientamento giurisprudenziale nell'attuazione della delega legislativa in tema di infortunio in itinere*, in *ADL*, 2001, p. 1043 ss.; C. CESTER, *La nuova disciplina dell'infortunio in itinere: ancora strada da percorrere?*, in *RPPP*, 2001, p. 9 ss.; G. CORSALINI, *Infortunio in itinere. Questioni applicative dell'art. 12 del d.lg. 38/2000*, in *RIMP*, 2000, I, p. 27 ss.

<sup>9</sup>Il dato è stato diffuso dallo stesso presidente dell'INAIL, Franco Bettoni, nel corso dell'intervista di D. COLOMBO, «Tutele da estendere a 3 milioni di lavoratori, all'Inail siamo pronti», in *IlSole24Ore*, 30 gennaio 2020, p. 5.

Non mancano neppure alcune esclusioni all'interno della medesima attività che appaiono così ancora più ingiustificate come drammaticamente emerso durante il periodo pandemico.

Il riferimento è ai numerosi collaboratori – come medici ed infermieri – che prestano l'attività mediante rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e, quindi, al di fuori di un rapporto di lavoro subordinato.

Per i collaboratori coordinati e continuativi, infatti, l'art. 5, d.lgs. n. 38/2000 ha ampliato i confini di applicazione della tutela indennitaria ma sempre nell'ottica della impostazione selettiva originaria, limitando l'estensione della protezione assicurativa ai soli collaboratori impegnati nello svolgimento di una delle attività di cui all'art. 1 del T.U.<sup>10</sup> o che si avvalgano in via non occasionale di veicoli a motore personalmente condotti<sup>11</sup>.

I maggiori limiti applicativi discendono comunque dal criterio utilizzato ai fini della individuazione dei «lavoratori parasubordinati»<sup>12</sup> per i quali la norma rinvia alla definizione di cui all'art. 49, co. 1, lett. *a*), del T.U.I.R. (ora art. 50, co. 1, lett. *c-bis*), con la conseguenza che alla tutela sono ammessi soltanto coloro che sono impegnati in «rapporti di collaborazione aventi per oggetto la prestazione di attività svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita» purché non si tratti di collaborazioni rientranti «nei compiti istituzionali compresi nell'attività di lavoro dipendente» o «nell'oggetto dell'arte o della professione di cui all'articolo 49, comma 1, concernente redditi di lavoro autonomo».

Restano così ingiustificatamente esclusi dalla tutela quanti svolgono la propria attività professionale mediante rapporti di collaborazione, con l'effetto paradossale che i medici e infermieri subordinati sono tutelati, mentre i medici e infermieri collaboratori sono esclusi dalla tutela pur svolgendo la medesima attività sovente all'interno della stessa struttura sanitaria.

---

<sup>10</sup> Sul punto v. Cass. civ. 24 marzo 2016, n. 5904, la quale ha ribadito che la copertura assicurativa non si estende ad ogni rapporto di collaborazione, ma ai soli collaboratori che svolgono le attività dell'art. 1 T.U. o che si avvalgono, non occasionalmente, di veicoli a motore da essi condotti.

<sup>11</sup> Sul punto P. SANDULLI, *La ridefinizione dell'assetto normativo in tema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in RIMP, 1999, p. 651.

<sup>12</sup> Su questa previsione in generale v. M. PERSIANI, *L'ambito soggettivo di applicazione della tutela per gli infortuni e le malattie professionali*, in RIMP, 2000, I, p. 1 ss.; R. PESSI, *L'estensione della tutela ai lavoratori parasubordinati*, ivi, p. 605 ss.; G. LUDOVICO, *I nuovi confini soggettivi dell'assicurazione antinfortunistica alla luce dei più recenti interventi legislativi*, in RDSS, 2002, p. 585 ss.

Alla scelta tecnicamente discutibile di rinviare alla normativa fiscale ai fini della estensione della tutela indennitaria si aggiunge l'ulteriore complicazione derivante dall'entrata in vigore dell'art. 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, come modificato dall'art. 1, d.l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni in legge 2 novembre 2019, n. 128, che ha sancito l'applicazione della «disciplina del rapporto di lavoro subordinato» «ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente».

È tuttora dibattuto se nella disciplina del lavoro subordinato debbano ricomprendersi anche le tutele previdenziali<sup>13</sup>, derivandone in caso di riposta affermativa la residuale applicazione dell'art. 5, d.lgs. n. 38/2000 ai soli collaboratori non eterorganizzati.

Le contraddizioni peraltro sono state ulteriormente aggravate dal successivo intervento del legislatore.

Il d.l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni in legge 2 novembre 2019, n. 128 ha introdotto all'interno del d.lgs. n. 81/2015 un nuovo Capo V-bis, il quale all'art. 47-septies (rubricato *Copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*), stabilisce che sono «comunque» ricompresi nella copertura assicurativa i soggetti indicati dall'art. 47-bis ovvero i «lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all'articolo 47, co. 2, lettera a), del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, attraverso piattaforme anche digitali».

La norma si riferisce ai soli lavoratori autonomi come individuati dall'art. 47-bis, tra i quali potrebbero figurare anche alcuni soggetti già ammessi alla

---

<sup>13</sup> La circ. n. 3 del 1° febbraio 2016 del Ministero del Lavoro aveva chiarito, con riguardo al precedente testo dell'art. 2, che la disciplina del rapporto di lavoro subordinato comprende «qualsivoglia istituto, legale o contrattuale (ad es. trattamento retributivo, orario di lavoro, inquadramento previdenziale, tutele avverso i licenziamenti illegittimi ecc.)». Sul punto v. G. LUDOVICO, A. TURSÌ, *La tutela previdenziale dei rider*, in *RDSS*, 2024, p. 21 ss.; M. MAGNANI, *Autonomia, subordinazione, coordinazione (artt. 1, 2, 52, 55, d.lgs. n. 81/2015)*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P. VARESI (a cura di), *I contratti di lavoro. Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 11-12; R. PESSI, *Il tipo contrattuale: autonomia e subordinazione dopo il Jobs Act*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT-282/2015*, p. 14 ss.; M. PALLINI, *Dalla eterodirezione alla eterorganizzazione: una nuova nozione di subordinazione?*, in *RGL*, 2016, I, p. 66; A. PERULLI, *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT-272/2015*, pp. 15-16; M. PERSIANI, *Note sulla disciplina di alcune collaborazioni coordinate*, in *ADL*, 2015, p. 1256 ss.

tutela ai sensi dell'art. 50 del T.U.I.R. al quale rinvia l'art. 5, d.lgs. n. 38/2000, e, al contempo, delimita l'applicazione della tutela indennitaria soltanto a coloro che operano nel settore del *delivery*, restando così esclusa la grande platea dei lavoratori autonomi che attraverso le piattaforme svolgono attività diverse da quella di «consegna di beni per conto altrui», quali, ad esempio, le attività di fornitura di servizi di riparazione, pulizia, traslochi, trasporto, ecc.

Ulteriori perplessità sorgono a causa dell'improprio riferimento all'«ambito urbano» dal quale sembra discendere un'ulteriore e ambigua limitazione spaziale della copertura assicurativa.

Il quadro che emerge da queste diverse disposizioni è quantomeno confuso ed anche foriero di numerose incertezze applicative. Basti considerare che sarebbero almeno quattro i diversi regimi di applicazione delle tutela indennitaria: i collaboratori eterorganizzati che, in ragione dell'assimilazione sancita dall'art. 2, d.lgs. n. 81/2015, sono sottoposti al medesimo regime generale di tutela assicurativa dei lavoratori subordinati; i lavoratori autonomi impegnati nelle attività dell'art. 47-*bis* che sono ammessi alla tutela con oneri a esclusivo carico del committente; i collaboratori non eterorganizzati impegnati in attività diverse da quelle dell'art. 47-*bis* che sono tutelati alle condizioni e nei limiti previsti dall'art. 5, d.lgs. n. 38/2000; infine, i collaboratori non eterorganizzati che, oltre a non svolgere le attività dell'art. 47-*bis*, non rientrano neppure nella sfera applicativa dell'art. 5, d.lgs. n. 38/2000 e dell'art. 50, D.P.R. 22 dicembre 1986 (T.U.I.R.), e che potrebbero rimanere completamente esclusi dalla tutela<sup>14</sup>.

È inutile sottolineare come un tale mosaico di regimi generi non poche disparità di trattamento tra lavoratori inclusi ed esclusi dalla tutela indennitaria pur a fronte dello svolgimento della medesima attività, ponendosi così l'intera disciplina in palese contrasto con il comma 2 dell'art. 38 Cost. che si riferisce indistintamente ai «lavoratori» senza alcuna distinzione fondata sulla natura giuridica dell'attività svolta o sul relativo grado di presunta pericolosità.

Alle contraddizioni e aporie dei limiti di applicazione soggettiva si aggiunge la probabile inadeguatezza della nozione di evento protetto rispetto all'evoluzione tecnologica e alla flessibilità spazio-temporale della prestazione lavorativa.

---

<sup>14</sup> Sul punto v. G. LUDOVICO, A. TURSI, *op. cit.*, p. 43 ss.

### 3. La nozione di evento protetto e la sua derivazione dal lavoro industriale

Dal versante oggettivo il problema più evidente riguarda l'accertamento dell'occasione di lavoro negli infortuni occorsi al di fuori dei confini dell'impresa alla luce dell'affievolimento dei tradizionali vincoli spazio-temporali della prestazione lavorativa derivante dall'impiego delle tecnologie digitali<sup>15</sup>.

L'art. 2, co. 1, T.U., definisce l'infortunio sul lavoro come l'evento avvenuto «in occasione di lavoro», assumendo tale requisito la funzione di definire il carattere professionale dell'evento in modo da condizionarne l'accesso alla tutela. Stante l'elasticità della espressione, il significato dell'occasione di lavoro ha subito nel corso del tempo una profonda evoluzione in risposta alle radicali mutazioni intervenute nella realtà sociale. In particolare, il significato dell'occasione di lavoro è stato per lungo tempo individuato dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel rapporto di derivazione causale dell'evento dal rischio lavorativo in conformità alla tradizionale lettura risalente a Francesco Carnelutti per il quale l'infortunio poteva dirsi avvenuto in occasione di lavoro soltanto se il lavoro avesse determinato il rischio che aveva provocato l'evento<sup>16</sup>.

In questa logica selettiva si ritenevano avvenuti in occasione di lavoro e perciò indennizzabili unicamente gli infortuni provocati da un rischio *specifico diretto* o *proprio*, ovvero da un rischio intrinseco allo svolgimento della prestazione, oppure da un rischio *specifico improprio* o *generico aggravato*, cioè da un rischio che, seppur privo di una specifica connotazione professionale, fosse comunque aggravato dall'adempimento degli obblighi lavorativi, risultando invece escluso l'intervento della garanzia assicurativa in caso di eventi provocati da un rischio generico, intendendosi come tale quello che grava indistintamente su qualunque soggetto<sup>17</sup>.

A rimanere privi di copertura indennitaria erano, in definitiva, gli eventi occorsi durante gli spostamenti per raggiungere il luogo di lavoro<sup>18</sup>, all'in-

---

<sup>15</sup> Sia consentito il rinvio a G. LUDOVICO, *Lavori agili e subordinazioni*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 325 ss.

<sup>16</sup> F. CARNELUTTI, *Occasione del lavoro*, in Id., *Infortuni sul lavoro (Studi)*, Athenaeum, Roma, 1913, vol. I, p. 222.

<sup>17</sup> F. CARNELUTTI, *op. cit.*, p. 229 ss., per il quale costituiva «rischio generico quel rischio, che, indipendente nella sua esistenza come nella sua quantità dalle condizioni peculiari dell'industria, grava sull'operaio come su ogni altro uomo nell'identico modo».

<sup>18</sup> Per una rassegna della giurisprudenza più risalente v. G. ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 332 ss.

terno di quest'ultimo o nel corso di attività non comportanti l'esposizione a particolari rischi, trattandosi di eventi considerati non avvenuti in occasione di lavoro in quanto generati da rischi comuni.

Si trattava evidentemente di una lettura perfettamente coerente con l'originaria impostazione selettiva della tutela nella misura in cui limitava l'intervento di quest'ultima ai soli eventi causalmente provocati dal maggior rischio che determinava l'insorgenza dell'obbligo assicurativo.

Il disallineamento tra i presupposti dell'obbligo assicurativo e la nozione di evento protetto si è verificato allorché il passaggio da un'economia prevalentemente industriale ad un'economia di servizi ha indotto la giurisprudenza a prediligere una lettura più ampia ed elastica della nozione di occasione di lavoro in modo da affermare l'indennizzabilità di qualunque evento occorsi in collegamento con la prestazione di lavoro.

Diversamente dalla lettura carneluttiana dell'occasione di lavoro, anche gli infortuni imputabili al rischio c.d. improprio, non intrinsecamente connesso cioè allo svolgimento delle mansioni tipiche del lavoro svolto, ma insito in un'attività prodromica e strumentale allo svolgimento delle suddette mansioni e, comunque, ricollegabile al soddisfacimento di esigenze lavorative, sono ritenuti, secondo questa lettura, avvenuti in occasione di lavoro, ancorché determinati da semplici rischi generici non provocati o aggravati dalle condizioni di lavoro<sup>19</sup>.

La nozione di rischio professionale viene così ad essere identificata, con maggiore aderenza alla moderna realtà sociale, nel rapporto di strumentalità con l'attività lavorativa nel senso che l'origine professionale dell'evento viene dedotta dal semplice legame finalistico con l'adempimento della prestazione di lavoro.

Uniformandosi in maniera sempre più costante a questa diversa lettura dell'occasione di lavoro, la giurisprudenza di legittimità ha potuto così ammettere alla tutela numerosi eventi che sarebbero stati altrimenti esclusi dalla precedente e più rigorosa lettura dell'occasione di lavoro ovvero gli infortuni occorsi durante i semplici spostamenti all'interno dell'ambiente di lavoro<sup>20</sup> e

---

<sup>19</sup> Per un'analisi degli orientamenti più recenti v. S. GIUBBONI, G. LUDOVICO, A. ROSSI, *op. cit.*, p. 114 ss.

<sup>20</sup> Tra le tante in questo senso Cass. civ. 4 agosto 2005, n. 16417, in *RGL*, 2006, II, p. 540; Cass. civ. 28 luglio 2004, n. 14287; Cass. civ. 21 aprile 2004, n. 7633; Cass. civ. 13 maggio 2002, n. 6894; Cass. 7 maggio 2002, n. 6511, in *RIMP*, 2002, II, p. 71; Cass. civ. 13 aprile 2002, n. 5357; Cass. civ. 13 aprile 2002, n. 5354; Cass. civ. 11 febbraio 2002, n. 1944; Cass. civ. 9 gennaio 2002, n. 190; Cass. civ. 13 luglio 2001, n. 9556, in *DPL*, 2002, p. 364; Cass. civ. 8 marzo 2001, n. 3363, in *GC*, 2001, I, p. 2105.

lungo il tragitto che collega l'abitazione al luogo di lavoro. È esattamente questa più ampia lettura dell'occasione di lavoro che è stata accolta nella formalizzazione legislativa dell'infortunio *in itinere* realizzata con l'art. 12, d.lgs. n. 38/2000, il quale riferendosi agli infortuni occorsi durante il «normale percorso» che collega il luogo di lavoro a quello di abitazione, due luoghi di lavoro e il luogo di lavoro a quello di consumazione abituale dei pasti, lascia chiaramente trasparire la volontà legislativa di recepire l'orientamento giurisprudenziale più estensivo che deduce la sussistenza dell'occasionalità lavorativa dal mero rapporto finalistico che collega il percorso all'attività lavorativa.

È fin troppo evidente come questa lettura, pur comportando una positiva estensione dei confini oggettivi della protezione indennitaria, possa entrare in forte crisi a causa della sempre maggiore evanescenza dei confini spazio-temporali della prestazione lavorativa derivante dai moderni strumenti digitali che ne consentono lo svolgimento in qualunque orario e in luoghi diversi da quello dell'impresa.

Il problema evidentemente non deriva dalla esteriorità dell'evento infortunistico dal momento che la disciplina assicurativa – come appena illustrato – tutela anche gli eventi occorsi al di fuori dei tradizionali confini fisici dell'impresa, trovando altresì applicazione anche nei confronti di categorie di lavoratori che sono normalmente impegnati in attività esterne.

La questione, dunque, non è la compatibilità teorica tra l'esteriorità spaziale dell'evento e l'occasione di lavoro.

Il problema nasce semmai dalla possibile indeterminazione della collocazione spazio-temporale della prestazione ovvero, per dirla in altri termini, dalla possibile confusione tra la sfera privata e quella professionale che rende estremamente difficile, se non addirittura impossibile, dimostrare che l'evento si è verificato in circostanze di tempo e di luogo anche solo indirettamente riconducibili all'attività lavorativa.

La questione è destinata a porsi in modo particolare nel lavoro agile, il quale, specialmente ove declinato in forma ibrida, con la continua alternanza della prestazione tra interno ed esterno dell'impresa, potrà generare non pochi problemi di accertamento dell'occasionalità lavorativa.

La disciplina del lavoro agile di cui alla legge n. 81/2017 si limita a ribadire all'art. 23, co. 2, che i lavoratori agili hanno diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali «dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali».

L'intento della norma evidentemente non è quello di estendere la tutela indennitaria ai lavoratori agili, i quali, in quanto subordinati, sono già inclusi

nella copertura assicurativa ai sensi dell'art. 4, comma 1, del T.U.<sup>21</sup>. Quella norma può assumere semmai una qualche utilità alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale che esclude l'intervento della tutela indennitaria in caso di eventi occorsi nei luoghi privati del lavoratore, come l'abitazione e le sue pertinenze<sup>22</sup>, sicché l'intento della norma potrebbe essere quello di agevolare il superamento di questo limite applicativo autorizzando l'intervento della tutela anche per gli infortuni occorsi nei luoghi privati del lavoratore.

È da dire tuttavia che questa lettura pure certamente opportuna non pare comunque in grado di risolvere la principale questione sollevata dall'infortunio del lavoratore agile al di fuori dell'impresa, risultando quest'ultimo onerato della difficile prova che l'evento si è verificato in circostanze di tempo e di luogo riferibili all'attività lavorativa o ad operazioni strumentali e prodromiche al suo svolgimento<sup>23</sup>. E tale dimostrazione potrebbe risultare impossibile ove la prestazione di lavoro agile sia svolta «senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro» (art. 18, co. 1, legge n. 81/2017), dipendendo in questi casi l'occasionalità lavorativa dalla mera volontà del lavoratore che con le sue personali scelte definisce i confini spazio-temporali dell'attività lavorativa<sup>24</sup>.

Il problema della individuazione dell'occasione di lavoro è destinato a complicarsi ulteriormente in caso di infortunio *in itinere*, posto che in tale ipotesi – come già detto – l'origine professionale dell'evento è dedotta dal rapporto finalistico sottostante il tragitto che collega il luogo di lavoro a

<sup>21</sup> A. DE MATTEIS, *Lavoro agile e sicurezza*, in *ilgiuslavorista*, 14 settembre 2017; M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?*, in *DSL*, 2017, p. 23; S. CAFFIO, *Lavoro agile e tutela assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Adapt University Press, 2018, p. 492; ID., *La tutela assicurativa per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali alla prova del lavoro agile*, in M. BROLLO, M. DEL CONTE, M. MARTONE, C. SPINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili lavoristici e di relazioni industriali*, Adapt University Press, 2022, p. 185 ss.; G. CASIELLO, *La sicurezza e la tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, Padova, 2018, p. 658; A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 162; M. TUFO, *Il lavoro digitale a distanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 231.

<sup>22</sup> Così Cass. civ. 27 aprile 2010, n. 10028, in *LG*, 2010, p. 731; Cass. civ. 16 luglio 2007, n. 15777, in *LG*, 2008, p. 195; Cass. civ. 9 giugno 2003, n. 9211, in *RIDL*, 2004, II, p. 191, con nota di O. Bonardi; Cass. 21 aprile 2001, n. 5937, in *RIMP*, 2001, II, p. 85, con nota di G. Corsalini.

<sup>23</sup> V. FILI, *Il punto sulla giurisprudenza in materia di occasione di lavoro e infortunio in itinere*, in *RCP*, 2019, p. 88.

<sup>24</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a G. LUDOVICO, *op. cit.*, p. 327.

quello di abitazione. Con riguardo a questa tipologia di evento, l'art. 23, co. 3, legge n. 81/2017 si limita a stabilire che la scelta del luogo deve essere «dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza», recependo in questo modo le indicazioni provenienti dall'elaborazione giurisprudenziale che, con riguardo all'utilizzo del mezzo di trasporto privato e alla distanza del percorso, è solita fare riferimento al criterio della ragionevolezza e alle esigenze di conciliazione degli impegni di vita e di lavoro «secondo gli “standards” comportamentali esistenti nella società civile»<sup>25</sup>.

È chiaro che, al pari di quanto già rilevato in precedenza, anche in questo caso è il lavoratore con le sue personali scelte a determinare il luogo di lavoro, quello di abitazione e il tragitto che collega il primo a secondo e viceversa. È da dire anzi che, in ragione della possibile confusione tra luogo di abitazione e quello di lavoro, l'infortunio *in itinere* rischia di rimanere assorbito nell'infortunio che si verifica tra due luoghi di lavoro.

Nell'attesa degli interventi giurisprudenziali la dottrina non ha mancato di interrogarsi sulle possibili soluzioni del problema della individuazione della occasionalità lavorativa degli infortuni del lavoratore agile, proponendo di demandare al patto di lavoro agile la precisa determinazione dei confini spazio-temporali della prestazione esterna<sup>26</sup>.

Per quanto apparentemente persuasiva, questa soluzione non pare, tuttavia, sostenibile nella misura in cui affida all'autonomia individuale la definizione dei presupposti di intervento della tutela pubblicistica. Ciò non significa che le indicazioni contenute nel patto non possano assumere un prezioso valore indiziario della sussistenza dell'occasione di lavoro ed è quanto

---

<sup>25</sup> Così tra le tante Cass. civ. 7 luglio 2017, n. 16835; Cass. civ. 18 marzo 2013, n. 6725; Cass. 23 maggio 2008 n. 13376; Cass. civ. 27 luglio 2006, n. 17167, in *RIMP*, 2006, II, p. 43; Cass. civ. 4 aprile 2005, n. 6929. Sul punto v. anche le linee guida dell'INAIL, *Linee guida per la trattazione dei casi di infortuni in itinere del 4 maggio 1998*, in *RIMP*, 1998, I, p. 159. *Contra* Cass. civ. 29 luglio 2010, n. 17752, in *RCDL*, 2010, p. 872; Cass. civ. 7 marzo 2008, n. 6211, in *MGL*, 2008, p. 504, e Cass. civ. 26 luglio 2002, n. 11112, in *OGL*, 2002, I, p. 891.

<sup>26</sup> In questo senso M. FREDIANI, *Il lavoro agile tra prestazione a domicilio e telelavoro*, in *LG*, 2017, p. 636; G. FRANZA, *Lavoro agile: profili sistematici e disciplina del recesso*, in *DRI*, 2018, pp. 783-784; V. FILÌ, *op. cit.*, pp. 80-81; G. CORSALINI, *La centralità del lavoratore nel sistema di tutela dell'Inail. Disciplina degli infortuni e delle malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 55; S. CAFFIO, *Lavoro agile e tutela assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali*, *cit.*, p. 499; V. CANGEMI, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, Adapt Labour Studies e-Book series n. 88, 2020, p. 143, F. STAMERRA, *Le dimensioni spazio-temporali dell'occasione di lavoro*, in *RDSS*, 2023, pp. 815-816.

finora avvenuto nell'ambito delle valutazioni adottate dall'ente previdenziale che ha dedotto l'occasionalità lavorativa dalla coincidenza cronologica dell'infortunio con l'orario della prestazione indicato nel patto di lavoro agile<sup>27</sup>. Il problema è destinato a porsi semmai ove il patto di lavoro agile non preveda alcun vincolo spazio-temporale della prestazione ovvero nelle ipotesi in cui, pur prevedendo il patto una precisa indicazione di luogo e di orario, il lavoratore non abbia poi osservato tali indicazioni nello svolgimento della prestazione. Ebbene, non avrebbe molto senso in questi casi invocare il limite del rischio elettivo al fine di escludere l'intervento della tutela indennitaria dal momento che per costante orientamento giurisprudenziale il rischio elettivo si configura in caso di condotta abnorme, straordinaria e imprevedibile e del tutto avulsa dalla prestazione lavorativa<sup>28</sup>, mentre in tale ipotesi l'evento sarebbe collegato allo svolgimento della prestazione ancorché resa al di fuori delle indicazioni contenute nel patto.

Il risultato di una simile lettura sarebbe allora quello di negare l'intervento della tutela indennitaria rispetto ad eventi comunque verificatisi in occasione di lavoro con l'effetto di restringere l'ambito applicativo della protezione assicurativa unicamente in ragione della inosservanza di una previsione negoziale che evidentemente non può condizionare l'intervento della garanzia previdenziale. Né, d'altra parte, la scarna disciplina legislativa in materia di lavoro agile pare giustificare una simile lettura, limitandosi l'art. 23 a confermare – come già visto – il diritto del lavoratore alla copertura assicurativa anche in caso di infortunio *in itinere* secondo la definizione generale di cui all'art. 2 del T.U.

Se la disciplina legislativa non pare autorizzare interpretazioni restrittive dell'ambito applicativo della tutela e quest'ultima deve continuare ad essere regolata dalla nozione generale di occasione di lavoro così come interpretata dalla giurisprudenza, il rischio che sembra allora profilarsi in caso di infortunio del lavoratore agile al di fuori dell'impresa è quello di negare la tutela indennitaria soltanto in ragione della difficoltà del lavoratore di dimostrarne l'origine professionale. E il rischio non pare del tutto remoto tenuto conto che, al di là delle resistenze che tale modalità di lavoro sta incontrando in

---

<sup>27</sup> Sul punto v. R. ROMANO, M. PAGGETTI, D. CRUCIANI, P.A. DI PALMA, *Tutela Inail negli infortuni occorsi in ambiente domestico durante l'attività di smart working*, in AA.VV., *Atti del Convegno Nazionale di Medicina e Sanità Inail Salute, benessere e sicurezza del lavoratore al centro della Sanità Inail*, Roma 26, 27, 28 giugno 2023, vol. I, in *QRIMP*, 2023, pp. 61-62.

<sup>28</sup> Così Cass. civ. 18 novembre 2021, n. 35364; Cass. civ., sez. VI, 12 febbraio 2021, n. 3763; Cass. civ. 25 novembre 2019, n. 30679; Cass. civ. 19 marzo 2019, n. 7649, in *FI*, 2019, I, c. 2386, con nota di V. Ferrari; Cass. civ. 23 maggio 2018, n. 12807; Cass. civ. 6 febbraio 2018, n. 2838.

molte aziende, il lavoro agile pare destinato, quantomeno nella forma ibrida, ad una stabile diffusione.

Una possibile soluzione del problema potrebbe essere individuata nella inversione dell'onere probatorio ove l'evento sia occorso in circostanze di tempo e di luogo compatibili con lo svolgimento della prestazione lavorativa oppure nella introduzione nel sistema tariffario di un premio speciale calcolato in ragione dell'andamento infortunistico nazionale del lavoro agile in modo da garantire l'intervento della tutela per qualunque evento occorso al di fuori dell'impresa.

#### *4. A sessant'anni dal T.U. e oltre un secolo dalla legge n. 80/1898 nell'attesa dell'intervento del legislatore*

La vigenza della disciplina contenuta nel T.U. ha ormai compiuto sessant'anni e non solo l'impianto complessivo ma anche molte sue disposizioni ripropongono i contenuti della originaria legge 17 marzo 1898, n. 80 alla quale risale l'introduzione nell'ordinamento l'obbligo assicurativo per gli infortuni sul lavoro. È merito soprattutto della giurisprudenza – come già detto in apertura – se la naturale obsolescenza della normativa è stata mitigata nei suoi effetti grazie ad interpretazioni adeguatrici che hanno consentito alle relative disposizioni di assumere un significato più aderente alla realtà sociale.

Ciò non impedisce evidentemente di rilevare come tale disciplina sia tuttora caratterizzata da una impostazione poco conforme ai principi costituzionali specialmente nella parte in cui continua ad operare una selezione dei soggetti protetti in ragione di una artificiosa presunzione di rischio che non trova ormai alcuna corrispondenza nella nozione di evento protetto. Al contempo, la figura dell'infortunio sul lavoro, ma non diversamente potrebbe dirsi per la malattia professionale, è oggetto di una definizione che presuppone una precisa distinzione spazio-temporale tra la sfera attinente all'attività lavorativa e quella riferita alla vita privata. Una distinzione chiaramente originata dall'epoca industriale che, come tale, incontra non poche difficoltà applicative dinanzi alla promiscuità spazio-temporale tra ambito privato e lavorativo provocata dall'utilizzo dei moderni dispositivi digitali.

Se un intervento di complessiva riforma della disciplina appare, da un lato, improcrastinabile, non pare eccessivo, dall'altro, nutrire seri dubbi sulla volontà del legislatore di realizzare una riforma che presuppone importanti e delicate scelte di politica del diritto oltre che ovviamente una notevole capacità di elaborazione tecnica.

# LE POTENZIALITÀ DEL *WHISTLEBLOWING* NELLA PROMOZIONE DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

di *Silvia Magagnoli*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Indagine sull'applicazione del *whistleblowing* in materia di salute e sicurezza. – 2.1. Ostacoli all'estensione della protezione per il *whistleblower*. – 2.2. Argomenti a favore dell'estensione della protezione per il *whistleblower*. – 2.3. La compatibilità degli illeciti in materia di salute e sicurezza rispetto ai requisiti stabiliti dal d.lgs. n. 24/2023. – 3. I benefici conseguenti all'applicazione del *whistleblowing*. – 4. Conclusioni.

## 1. *Premessa*

Nel contesto economico attuale, caratterizzato da dinamiche di profonda trasformazione degli assetti tecnologici dei sistemi produttivi, le imprese italiane si trovano nella necessità di rivedere in modo strategico i propri modelli organizzativi, anche alla luce delle sfide poste dalla transizione ecologica e digitale, promuovendo una integrazione funzionale ad una risposta più efficace alle richieste del mercato e complicando la loro dimensione organizzativa. In tale compagine, la tutela della salute e della sicurezza si rivela una sfida di notevole complessità, non solo per la articolata struttura d'impresa, ma anche per la difficile ripartizione della responsabilità, che – come noto – ricadono sul datore di lavoro *ex* 2087 c.c., in un'organizzazione dove è problematica la sua individuazione<sup>1</sup>.

La complessità dei fenomeni organizzativi odierni impone di riflettere sugli strumenti di tutela per la salute dei lavoratori e sulla loro idoneità a prevenire e reprimere illeciti in materia di sicurezza sul lavoro.

---

<sup>1</sup> Si v. tra i molti, AA.VV., *La figura del datore di lavoro – Articolazione e trasformazioni. Atti del XVI Congresso nazionale di Diritto del Lavoro. Catania, 21-23 maggio 2009*, Giuffrè, Milano, 2010.

L'adempimento dell'obbligo di tutela della salute del prestatore diventa ancora più arduo per il datore di lavoro se si volge lo sguardo alla nozione di salute accolta nell'ordinamento italiano. Con tale termine, si intende, ai sensi dell'art. 2, lett. o), d.lgs. n. 81/2008 (d'ora in poi TUS), "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente l'assenza di malattie e di infermità". Ne consegue un ampliamento della posizione debitoria del datore di lavoro, che non si limita all'assenza di una condizione patologica, ma richiede un *quid pluris*, cioè la promozione di una situazione di benessere nell'organizzazione<sup>2</sup>.

In considerazione dell'ampia nozione di salute richiamata, comprensiva del benessere psichico e mentale del lavoratore, il datore di lavoro si trova in un delicato ruolo, nell'ambito del quale si deve occupare non solo di prevenire i rischi per la salute dei lavoratori, organizzando di conseguenza la sua impresa, ma anche di gestirli, in caso di insorgenza, e di rimuoverli. Tuttavia, la molteplicità dei fattori che sono potenzialmente idonei a minare la salute nei luoghi di lavoro, anche considerando quelli capaci di creare rischi psico-sociali<sup>3</sup>, rende particolarmente difficoltoso tale compito.

Appare dunque ragionevole interrogarsi sull'efficacia degli strumenti dedicati a reprimere i rischi e gli illeciti in materia di salute, dal momento che la logica prevenzionistica, quale momento centrale dell'obbligo di sicurezza, che permea l'intero sistema a tutela della sicurezza dei lavoratori<sup>4</sup>, non sempre è capace di evitare l'insorgere del pericolo o la concretizzazione di esso.

Pertanto, nonostante la consapevolezza dell'importanza della prevenzione che ispira la normativa speciale in materia, il presente capitolo si pone

<sup>2</sup> Sull'obbligo di realizzare un benessere organizzativo G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2022, I, 153 ss.; S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo* in *DSL*, 2019, 1, 23; P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in *Prima economia e società lavoro* 2016, 1, 21; S. LAFORGIA, *Tutela della salute sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessione organizzative e giuridiche*, in *DSL*, 2016, I, 126 ss.

<sup>3</sup> Per un approfondimento sui rischi psicosociali, idonei a compromettere la salute dei lavoratori v. L. ANGELINI, *Dalle species al genus (o viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato dei rischi psicosociali*, in *Working Papers di Olympus*, 2014, 31, p. 77 ss.; V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fondi europee e nazionali: limiti e criticità*, in *Working papers di Olympus*, 2012, 6, p. 1 ss.; O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in *LD*, 2012, II, p. 291 ss.; L. CALAFA, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in *LD*, 2012, II, p. 257 ss.; G. LUDOVICO, *Lo stress lavoro-correlato tra tutela prevenzionistica, risarcitoria e previdenziale*, in *RDSS*, 2011, II, p. 401 ss.

<sup>4</sup> R. DEL PUNTA, *I molti modelli di tutela del sistema sicurezza: una partitura riuscita?*, in B. MAGGI, G. RULLI, *Decreto legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro?*, TAO Digital Library, 2011, 18.

invece in una prospettiva rimediale e mira ad esplorare la possibilità di applicare l'istituto del *whistleblowing* alla segnalazione di illeciti che, potenzialmente o in concreto, producono effetti lesivi sulla salute dei lavoratori.

Pertanto, dopo una breve disamina dell'istituto del *whistleblowing*, di recente modificato dal d.lgs. n. 24/2023 (§ 2), si valuterà la sua compatibilità con la materia della salute e sicurezza (§ 2.1-2.3). In tale prospettiva di indagine, qualora il primo interrogativo si risolva in senso positivo, verranno valutati i vantaggi derivanti dall'applicazione della tutela del *whistleblowing* nel settore della salute e sicurezza (§ 3 e 4).

## 2. *Indagine sull'applicazione del whistleblowing in materia di salute e sicurezza*

Come noto, l'istituto del *whistleblowing* fa il suo ingresso nell'ordinamento italiano solo con la legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "disposizioni per la prevenzione o la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che ha inserito nel d.lgs. n. 165/2001 (TUPI) l'art. 54-*bis* relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti<sup>5</sup>. La disciplina si limitava ad individuare i soggetti a cui destinare la segnalazione<sup>6</sup> delle "condotte illecite di cui [il lavoratore] sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro", nonché ad enucleare una tutela minimale<sup>7</sup> da apprestare al segnalante che avesse subito una misura discriminatoria o il licenziamento per motivi collegati alla denuncia.

Seppure circoscritta al solo pubblico impiego e scarsamente applicata, tale disposizione ha rappresentato un'importante tappa verso la prevenzione degli illeciti sui luoghi di lavoro, anche per il mutamento culturale di cui è espressione, volto alla responsabilizzazione degli stessi lavoratori alla legalità<sup>8</sup>. In

---

<sup>5</sup> Sull'istituto del *whistleblowing* antecedente alla riforma del 2017, v. M.T. CARINCI, *Whistleblowing in Italy; rights and protection for employees*, in *CSDLE, Int.*, n. 106/2014, p. 1 ss.; A. RICCIO, *La tutela del whistleblower in Italia*, in *DLRI*, 2017, p. 139 ss.

<sup>6</sup> Si trattava dell'autorità giudiziaria, della Corte dei conti, dell'autorità nazionale anticorruzione ANAC e del proprio superiore gerarchico.

<sup>7</sup> La tutela consisteva nella dichiarazione di nullità delle condotte ritorsive e nella tutela della riservatezza del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare, nel caso in cui la contestazione disciplinare fosse fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Nel caso invece in cui la contestazione fosse, in tutto o in parte, fondata sulla segnalazione, il diritto di difesa dell'incolpato prevaleva su quello della riservatezza del segnalante.

<sup>8</sup> A. BOSCATI, *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in A.

altre parole, da atto di slealtà, il *whistleblowing* viene concepito come atto di responsabilità democratica, che va incentivato, nell'ottica del legislatore, garantendo protezione a coloro che denunciano<sup>9</sup>.

Con la legge 30 novembre 2017, n. 179<sup>10</sup>, l'istituto del *whistleblowing* trova una nuova spinta propulsiva, non solo perché il legislatore ne estende l'ambito di applicazione, ma anche perché ne arricchisce la disciplina e le tutele.

Invero, l'art. 1, legge n. 179/2017 modificava l'art. 54-*bis* del TUPI, rafforzando la tutela del pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della P.A., segnalava le condotte illecite. La protezione contro le misure di *retaliation* includeva ogni "misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione" e ne sanciva la nullità ai sensi dell'art. 54-*bis*, qualora l'amministrazione, che l'aveva posta in essere, non riusciva a provare che la misura ritorsiva era stata adottata da ragioni estranee alla segnalazione. L'ulteriore disposizione che merita di essere sottolineata era quella prevista al co. 3, che celava l'identità del segnalante anche quando la condotta illecita si fondava, in tutto o in parte, sulla denuncia. In tale caso, infatti, non operava quell'automatismo stabilito nella normativa precedente, che privilegiava il diritto di difesa del denunciato rispetto alla tutela della riservatezza del denunciante, ma rimetteva quest'ultimo bilanciamento al *whistleblower*. Così, se questo avesse negato il consenso alla rivelazione della propria identità, il procedimento disciplinare sarebbe stato oggetto di archiviazione.

---

DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del convegno annuale del dipartimento di Scienze giuridiche Cesare Beccaria Milano, 18-19 novembre 2019*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 359.

<sup>9</sup>Memorandum Esplicativo della Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec (2014) 7, art. 41, 30 aprile 2014. Sul punto V. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *LDE*, 2020, II, 5.

<sup>10</sup>Per un approfondimento sul *whistleblowing* a seguito della l. 179/2017, tra i molti, v. A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del convegno annuale del dipartimento di Scienze giuridiche Cesare Beccaria Milano, 18-19 novembre 2019*, Giuffrè, Milano, 2020; S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2020; ID., *Il whistleblowing dopo la legge n. 179/2017. La tutela del prestatore d'opera che segnala illeciti endoaziendali*, *La Tribuna*, Piacenza, 2018; A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, in *ADL*, 2020, 2, p. 521 ss.; ID., *La disciplina del whistleblowing nel settore privato nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, in *ADL*, 2020, 5, p. 1056 ss.; P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2019; M. VITALETTI, *Il lavoratore "segnalante" nell'impresa privata. Il perimetro della tutela del "whistleblower"*, in *DRI*, 2019, 2, p. 492 ss.

Infine, l'art. 2 della legge in esame ha esteso le tutele del *whistleblowing* al settore privato, interpolando l'art. 6, d.lgs. n. 231/2001, con la previsione che imponeva all'ente, che decideva di adottare un modello organizzativo, di creare appositi canali per la segnalazione di condotte illecite idonee a minare l'integrità dell'ente. Con tale disposizione i lavoratori potevano presentare "segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza e ragione delle funzioni svolte". A colui che effettuava la denuncia all'interno del canale veniva garantita sia la riservatezza della sua identità, sia la protezione contro eventuali misure ritorsive collegate alla segnalazione.

La riforma del 2017, come accennato, ha introdotto numerose novità in relazione all'istituto oggetto di analisi, senza tuttavia determinare un corrispondente incremento della sua efficacia applicativa.

È solo con il recepimento della direttiva europea, avvenuto nel 2023, che il *whistleblowing* ha trovato una compiuta sistematizzazione all'interno di un autonomo atto normativo, il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24<sup>11</sup>. Quest'ultimo, abrogando la disciplina previgente, ha delineato un sistema organico e indipendente per la tutela dei soggetti che denunciano illeciti appresi in occasione del lavoro. L'obiettivo del presente contributo è indagare la compatibilità di tale sistema con il contesto della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, atteso che il testo normativo è silente sul punto. Questa ricerca verrà svolta a partire però dall'analisi degli argomenti che potrebbero ostacolare l'estensione della protezione in esame alla materia della salute e sicurezza (2.1) e, poi, esaminando quelli a fondamento della sua applicazione (2.2).

### 2.1. Ostacoli all'estensione della protezione per il whistleblower

In occasione della emanazione della direttiva 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione europea<sup>12</sup>, va in primo luogo osservato che il legislatore europeo ha escluso il

---

<sup>11</sup> Per approfondire l'analisi del d.lgs. n. 24/2023 v. F. CONSORTE, *La nuova disciplina in materia di whistleblowing tra punti di forza e criticità*, in RCP, 2024, II, p. 701 ss.; R. TONELLI, *Tutela dei lavoratori e ruolo delle organizzazioni sindacali nella disciplina del whistleblowing di cui al D.lgs. n. 24/2023*, in CSDLE, *It*, n. 485/2024, p. 1 ss.; M.C. DEGOLI, *Il whistleblowing: il D. Lgs. N. 24/2023 e la dir. Ue n. 2019/1937 a confronto*, in DLM, 2023, II, p. 373 ss.

<sup>12</sup> Per un commento alla direttiva v. M. MAGRI, *La direttiva europea sul whistleblowing e la sua trasposizione nell'ordinamento italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2022, III, p. 555 ss.; P.

riconoscimento di una protezione generalizzata per il *whistleblower*<sup>13</sup>, condizionandola invece alla denuncia di specifici illeciti, tassativamente individuati nell'art. 2 dir. Quest'ultimo individua tre categorie di illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione materiale della direttiva<sup>14</sup>. In particolare, la prima categoria include un ampio e variegato elenco di violazioni afferenti a settori eterogenei – tra cui appalti pubblici, sicurezza e conformità dei prodotti, sicurezza dei trasporti, tutela dell'ambiente, salute pubblica e protezione dei consumatori – che sembrerebbero suggerire un'estesa tutela del segnalante. Tuttavia, tale impressione non trova effettivo riscontro. La menzione dei settori, infatti, ha natura meramente descrittiva, mentre l'esatta individuazione dell'ambito di applicazione è definita in modo tassativo dall'allegato I. Quest'ultimo identifica le specifiche violazioni degli atti dell'Unione europea – regolamenti e direttive – che possono costituire oggetto della segnalazione e che, pertanto, delimitano concretamente la portata della protezione riconosciuta al *whistleblower*.

Non può non rilevarsi l'assenza, nell'elenco tassativo di cui all'allegato I della direttiva, della materia relativa alla salute e sicurezza dei lavoratori<sup>15</sup>. Tale omissione solleva significative criticità in merito alla possibilità di estendere la tutela anche alle segnalazioni concernenti illeciti in questo ambito.

Tuttavia, si ritiene che l'argomento di tipo letterale non sia, di per sé, idoneo a precludere un'interpretazione estensiva della protezione accordata

---

NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2019, 5, p. 737 ss.; F. PASCUCCI, *Il whistleblowing*, in *DLM*, 2019, III, p. 575 ss.

<sup>13</sup> R. TONELLI, *op. cit.*, p. 6.

<sup>14</sup> L'ambito di applicazione materiale della direttiva è circoscritto alle violazioni a) che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui all'allegato relativamente a determinati settori; b) che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 TFUE e ulteriormente specificate nelle pertinenti misure dell'Unione; c) che riguardano il mercato interno, di cui all'art. 26, par. 2, TFUE, comprese violazioni delle norme dell'Unione in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società.

<sup>15</sup> R. TONELLI, *op. cit.*, p. 7 e F. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 595 secondo cui sarebbero sforzi spesi invano quelli volti a ricondurre su un piano interpretativo la salute dei lavoratori nell'ambito della salute pubblica o tutela dell'ambiente, in quanto i settori enunciati nell'art. 2, par. 1, lett. a) sono oggetto di specificazione nell'allegato 1, dove vengono indicati gli atti dell'unione che, se violati, integrano il presupposto per l'estensione della protezione. Tra questi atti non vi sono le direttive riguardanti la salute e la sicurezza dei lavoratori.

al segnalante. Al contrario, un'analisi orientata alle finalità complessive della direttiva consente di cogliere la *ratio* sottesa a tale esclusione, aprendo la strada a una lettura sistematica che ne giustifichi l'ampliamento.

La direttiva, preso atto della frammentarietà e della disomogeneità delle protezioni per l'informatore tra i singoli stati, mira ad introdurre un nucleo di tutele minime per il segnalante, limitandolo a settori strategici per gli interessi dell'UE, proprio in ragione dell'impatto che i fenomeni di corruzione e di illegalità producono sui paesi membri e sull'Unione (anche se originati in un singolo stato)<sup>16</sup>.

L'implementazione delle misure a protezione dell'informatore è quindi funzionale non solo alla tutela della legalità, quale valore fondante di ogni ordinamento giuridico, ma pure all'applicazione del diritto europeo, alla promozione dell'equità, al corretto funzionamento del mercato unico e alla tutela degli interessi finanziari dell'UE<sup>17</sup>.

È proprio alla luce di tali finalità che si comprende la ragione per la quale la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori non rientra nell'ambito di applicazione oggettivo della direttiva, legato a settori o interessi di evidente rilevanza europea e caratterizzati da una dimensione transfrontaliera<sup>18</sup>. Tale impostazione si colloca nel solco dell'art. 26 TFUE, che sancisce la creazione di un mercato interno fondato sulla libera circolazione delle merci. Le violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro assumono, pertanto, una valenza comunitaria solo in via indiretta e residuale, quando, per esempio, comportano una distorsione della concorrenza, derivante dalla riduzione dei costi legata al mancato rispetto delle tutele prevenzionistiche imposte in questo ambito.

Se si sposta l'analisi sul piano nazionale, appare maggiormente condivisibile l'obiezione volta ad escludere l'applicazione della disciplina sul *whistleblowing* alla materia della salute e sicurezza sul lavoro. Ciò trova giustificazione nell'esistenza di un *corpus* normativo specificamente dedicato alla denuncia degli illeciti in questo ambito, che trova fondamento nel TUS.

---

<sup>16</sup>R. TONELLI, *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>17</sup>Invero, si spiega come in alcuni settori, quale quello dei servizi finanziari e bancari, l'UE si sia già attivata per colmare le gravi carenze nell'applicazione del diritto europeo, incentivando le denunce e la protezione degli informatori. Si v. gli artt. 52-*bis* TUB e 8-*bis* TUF. Sul punto A. RICCIO, *op. cit.*, p. 149 ss.

<sup>18</sup>Si pensi ad esempio ai settori riguardanti appalti pubblici, sicurezza e conformità dei prodotti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali, la cui violazione di disposizioni normative potrebbe produrre effetti pregiudizievoli a livello transnazionale.

L'art. 20, lett. e), TUS impone al lavoratore l'obbligo di segnalare immediatamente "al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi di cui alle lettere c) [attrezzature di lavoro, le sostanze e miscele pericolose, i mezzi di trasporto, nonché i dispositivi di sicurezza] e d) [dispositivi di protezione], nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle proprie competenze e possibilità e fatto salvo l'obbligo di cui alla lettera f) per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza".

Tale previsione potrebbe, quindi, far ritenere superflua l'applicazione del meccanismo del *whistleblowing* in ambito prevenzionistico. Tuttavia, anche questo argomento non appare risolutivo<sup>19</sup>.

La disposizione in esame, infatti, si inserisce coerentemente nel sistema di protezione della salute e sicurezza delineato dal legislatore, ma non esclude la possibilità di introdurre un canale di segnalazione ulteriore, non alternativo, quale quello tracciato dal d.lgs. n. 24/2023.

Invero, i due strumenti di denuncia non risultano pienamente sovrapponibili<sup>20</sup>. Il *whistleblowing* si pone in una dimensione, prevalentemente, repressiva ed è (conseguentemente) finalizzato ad incentivare le emersioni di illeciti, che per loro natura, sono difficilmente accertabili sul piano concreto<sup>21</sup>. A tal fine, prevede l'introduzione di meccanismi di protezione del segnalante, quale stimolo alla denuncia.

Nell'ambito dell'art. 20 TUS, invece, l'intento del legislatore è promuovere

---

<sup>19</sup> Anche il considerando 21 della direttiva stabilisce che quest'ultima non dovrebbe pregiudicare la protezione garantita ai lavoratori che segnalano violazioni del diritto del lavoro dell'Unione. A sostegno di ciò fa riferimento proprio all'art. 11 della direttiva 89/391/CEE del Consiglio che «impone già agli Stati membri di garantire che i lavoratori o i loro rappresentanti non siano penalizzati a causa delle loro richieste al datore di lavoro di prendere misure adeguate per ridurre qualsiasi rischio per i lavoratori e/o eliminare le cause di pericolo». In altre parole, se gli ordinamenti interni, o per il recepimento di atti sovranazionali, o nella loro propria discrezionalità, hanno introdotto strumenti di tutela per i soggetti che denunciano (come in materia di salute e sicurezza), tali strumenti non possono essere implicitamente abrogati per il solo fatto che non sono inclusi nel nucleo minimo di tutele previste dalla dir., né possono rappresentare una preclusione all'applicazione di una protezione diversa – quale quella introdotta per il *whistleblowing* – ma continueranno ad applicarsi in aggiunta a quest'ultima.

<sup>20</sup> S.M. CORSO, *L'obbligo di segnalare deficit della sicurezza in azienda a dieci anni dal d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81*, in *DSL*, 2018, II, p. 19, nota 13.

<sup>21</sup> F. COPPOLA, *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Diritto Penale e Processo*, 2018, 4, p. 475 ss.

“l’eliminazione del rischio nel più breve tempo possibile, attraverso la segnalazione immediata del pericolo ai soggetti competenti interni all’impresa”<sup>22</sup>. La prospettiva prevenzionistica esplicitata dal tenore letterale della norma<sup>23</sup> giustifica da un lato, l’obbligo posto in capo al lavoratore di contribuire alla prevenzione, presentandosi la possibilità per lo stesso di eliminare il rischio e impedire la realizzazione dell’evento lesivo<sup>24</sup>, dall’altro individua tassativamente i soggetti a cui segnalare l’evento, che – in qualità di datore di lavoro, dirigente e preposto – sono coloro che hanno poteri e funzioni per neutralizzare il rischio insorto, attuando una gestione endo-aziendale della sicurezza (e dei rischi). Tale impostazione chiarisce anche la ragione per la quale norma richiamata non prevede espressamente una tutela contro eventuali atti ritorsivi nei confronti del lavoratore segnalante<sup>25</sup>, tutela ricavabile solamente dai principi generali dell’ordinamento<sup>26</sup>.

Sgomberato il campo dalle argomentazioni contrarie all’estensione dell’istituto in materia di salute e sicurezza, occorre ora valutare le ragioni a sostegno della sua applicazione in tale settore.

## 2.2. *Argomenti a favore dell’estensione della protezione per il whistleblower*

Un elemento per sostenere l’applicabilità dell’istituto in esame alla materia della salute e sicurezza si rinviene nella direttiva europea. All’art. 2 par. 2, stabilisce che “la presente direttiva non pregiudica il potere degli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati dal paragrafo 1”. Con tale disposizione il legislatore europeo si è mostrato consapevole delle potenzialità che il *whistleblowing* può avere negli ordinamenti degli Stati membri e ha

---

<sup>22</sup> A. RICCIO, *op. cit.*, p. 149.

<sup>23</sup> La disposizione fa riferimento al “pericolo” e poi impone al lavoratore di adoperarsi in caso di urgenza a rimuovere il pericolo, evidenziando così come il pericolo non si sia ancora tradotto in danno.

<sup>24</sup> Nel bilanciamento tra evitare un danno alla salute dei lavoratori e tutelare la posizione creditoria del lavoratore, quale titolare di un diritto alla salute e non di un obbligo, il legislatore ha fatto prevalere la prima. L’imposizione di un obbligo di cooperazione non modifica le posizioni attive e passive all’interno del rapporto di lavoro, ma ha il fine di rafforzare la sicurezza nei luoghi di lavoro.

<sup>25</sup> La protezione contro possibili pregiudizi, infatti, si configura in relazione all’allontanamento dal posto di lavoro o all’adozione di misure volte a evitare le conseguenze di un pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile, come previsto dall’art. 44 del T.U.

<sup>26</sup> Secondo A. RICCIO, *op. cit.*, p. 149 la tutela si ricava dall’«illegittimità di ogni conseguenza pregiudizievole derivante dall’adempimento di un obbligo».

dunque ammesso l'individuazione di un trattamento di miglior favore da parte del singolo stato che desidera ampliare a livello nazionale la tutela minima stabilita dalla dir.

In effetti, tale facoltà è stata esercitata dal legislatore italiano, che ha allargato l'ambito oggettivo di tutela, includendo all'art. 2, d.lgs. n. 24/2023, in aggiunta alle violazioni degli atti dell'UE<sup>27</sup>, gli "illeciti amministrativi, contabili, civili o penali", nonché le "condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti".

Il generico riferimento agli illeciti civili e penali non pare poter escludere le violazioni in materia di salute e sicurezza dalla protezione del *whistleblowing*. Invero, tale affermazione, come si analizzerà a breve, non si fonda solo sulla natura illecita delle violazioni in questo settore, ma anche sulla spiccata propensione dell'istituto a qualificarsi come strumento idoneo alla segnalazione di illeciti in ambiti a rischio per l'incolumità individuale e collettiva.

Una conferma si rinviene nell'art. 27, co. 3, dir. che, nell'ambito dell'attività di monitoraggio che gli organismi unionali devono svolgere per valutare l'impatto delle normative nazionali di recepimento della presente direttiva e l'eventuale "necessità di [adottare] provvedimenti aggiuntivi, comprese, ove appropriato, modifiche al fine di estendere l'ambito di applicazione della presente direttiva ad altri settori o atti dell'Unione", menziona esplicitamente "il miglioramento dell'ambiente di lavoro allo scopo di tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e le condizioni di lavoro". La salute e sicurezza dei lavoratori sembra essere eletto come ambito naturale per l'applicazione dell'istituto.

Come si accennava, l'estensione del *whistleblowing* al settore della salute

---

<sup>27</sup> Le violazioni del diritto Ue segnalabili sono: gli illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione (anche se queste ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato) (art. 2, co. 1, lett. a, n. 3); gli Atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE (art. 2, co. 1, lett. a, n. 4); gli Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, par. 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società (art. 2, co. 1, lett. a, n. 5); gli Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori di cui ai n. 3, 4 e 5 sopra indicati (art. 2, co. 1, lett. a, n. 6).

e sicurezza trova fondamento nella natura illecita delle violazioni che in tale materia possono verificarsi.

Come noto, infatti, il sistema a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori si struttura in un articolato complesso di disposizioni che la dottrina ha individuato nella combinazione di una norma generale, l'art. 2087 c.c., e di norme speciali, introdotte nel d.lgs. n. 81/2008 (TUS), che valorizzano la portata prevenzionale dell'obbligo di sicurezza<sup>28</sup>.

A prescindere dalla disposizione specifica oggetto di lesione, – sia essa quella speciale o quella generale –, si ritiene che la violazione sia in entrambi i casi riconducibile alla categoria dell'illecito, in quanto rappresenta un inadempimento dell'obbligo di sicurezza posto in capo al datore di lavoro.

La distinzione tra norme speciali o norma generale non rileva quindi sotto il profilo della qualificazione della condotta in termini di illiceità, bensì ai fini dell'individuazione della specifica condotta datoriale che dà luogo all'inadempimento: da un lato, quella tipizzata dalle norme speciali del TUS (di cui si coglie la *ratio* prevenzionale, orientata all'adempimento, quale obiettivo prioritario rispetto al risarcimento); dall'altra, quella non predefinita, in quanto l'art. 2087 c.c. impone al datore di adottare tutte le misure “necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro”, lasciando quindi imprecisata *ex ante* la loro individuazione.

In conclusione, sotto il profilo civilistico, tanto la violazione di una norma specifica *ex TUS*, quanto quella desumibile dall'art. 2087 c.c. configurano illeciti segnalabili ai sensi del d.lgs. n. 24/2023.

Se dunque è ammessa la denunciabilità dell'inadempimento dell'obbligo di sicurezza dal *whistleblower*, *a fortiori* va considerato segnalabile l'illecito penale commesso dal datore di lavoro in tale ambito. Come noto, il legislatore ha assegnato una funzione pubblicistica a determinate norme del TUS<sup>29</sup>, individuando un insieme di obblighi penalmente rilevanti, la cui violazione dà luogo ad un illecito penale<sup>30</sup>. Pertanto, la violazione dell'obbligo

---

<sup>28</sup> Secondo P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087 in F.D. BUSNELLI (diretto da), Commentario al Codice Civile*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 83, secondo cui il legame tra norma generale e speciali ha la funzione di arricchire la portata dell'obbligo di sicurezza, estendendone, da un lato, la portata sotto il profilo quantitativo – essendo l'art. 2087 c.c. una norma di chiusura e aperta all'individuazione di ulteriori adempimenti per il datore di lavoro, non specificati nel TUS –; e specificando, dall'altro, l'obbligo di sicurezza mediante le norme speciali prevenzionistiche, che ne valorizzano la portata prevenzionale.

<sup>29</sup> Si v. Capo IV – Disposizioni penali (artt. 55-60).

<sup>30</sup> P. ALBI, *op. cit.*, p. 170.

di sicurezza può assumere rilievo anche sul piano penalistico e integrare una contravvenzione punibile con l'arresto o l'ammenda del datore di lavoro.

Naturalmente, il rilievo penalistico di alcune disposizioni del TUS non esclude la possibilità che anche la violazione della norma generale *ex* 2087 c.c. – che non prevede una fattispecie di reato –, quando costituisce una condotta di gravità tale da determinare una lesione all'integrità psicofisica del lavoratore, possa assumere rilievo penale, integrando il reato *ex* 590 c.p., anch'esso segnalabile – a parere della scrivente – nei canali previsti in materia di *whistleblowing*.

Occorre da ultimo precisare che la denunciabilità ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 non è esclusa dall'inesistenza di un danno alla salute per il lavoratore.

Invero, è noto che l'inadempimento, quale atto lesivo dell'interesse del creditore, rileva in quanto tale, a prescindere dal verificarsi di un danno al creditore di sicurezza<sup>31</sup>. Pertanto, sia nel caso in cui la condotta datoriale integri un inadempimento dell'obbligo di sicurezza tale da produrre lesioni gravissime al lavoratore, integrando il reato *ex* 590 c.p.; sia nel caso in cui la violazione dell'obbligo di sicurezza determini lesioni lievi, inidonee a causare “una malattia nel corpo o nella mente”, ma tali da produrre conseguenze negative per la sfera creditoria che potranno essere risarcite civilmente come danno; sia nel caso in cui la mancata realizzazione dell'interesse del lavoratore alla tutela della salute avvenga mediante l'aumento del rischio di una lesione alla sua integrità psicofisica o alla sua personalità morale (perché non sono forniti – per esempio – i dispositivi di protezione), ma senza il verificarsi di un danno, le condotte saranno segnalabili ai sensi della normativa sul *whistleblowing*.

### 2.3. *La compatibilità degli illeciti in materia di salute e sicurezza rispetto ai requisiti stabiliti dal d.lgs. n. 24/2023*

Posta la compatibilità della disciplina sul *whistleblowing* al settore della salute e sicurezza dei lavoratori, si tratta ora di valutare la sussistenza degli altri requisiti necessari all'applicabilità della protezione prevista dal d.lgs. n. 24/2023. Invero, la disciplina introdotta dal d.lgs. richiamato individua degli specifici requisiti per l'attivazione della tutela.

Il primo concerne il contenuto, oggetto della segnalazione, che non deve riguardare “le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse

---

<sup>31</sup>P. ALBI, *op. cit.*, p. 246.

di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'Autorità giudiziaria che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate" (art. 1, co. 2)<sup>32</sup>.

La scelta di estromettere quegli illeciti che si riflettono esclusivamente nella sfera personale trova fondamento nell'inciso di cui all'art. 2, co. 1, lett. a), che impone segnalazioni di "comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato". Ciò, tra l'altro, non desta particolare stupore, in quanto la *ratio* sottesa al *whistleblowing* è volta a tutelare la legalità negli ambienti di lavoro, obiettivo ben diverso dall'utilizzo di canali per scopi individuali.

Considerando l'oggetto dell'indagine, la creazione di un pericolo per la salute o la lesione della stessa sono illeciti con carattere plurioffensivo, i quali sembrano escludere di per sé la loro riconducibilità ad un interesse esclusivamente personale.

Il diritto alla salute, infatti, è qualificabile come "posizione soggettiva già per sé teoricamente azionabile, di cui il lavoratore è titolare *ex art.* 2087 c.c. a motivo della conclusione del contratto e del suo inserimento "fisico" nell'ambiente di lavoro"<sup>33</sup>, ma si proietta anche in una dimensione collettiva, tutelata dall'art. 32 Cost. Invero, non si qualifica solo come diritto fondamentale dell'individuo, ma anche come interesse della collettività, valorizzato dal "dovere dell'individuo di non ledere né mettere in pericolo con il proprio comportamento la salute altrui"<sup>34</sup>.

La polivalenza del diritto alla salute si coglie anche dalla qualificazione in termini di "obbligo" di cooperazione in materia di sicurezza imposta al lavoratore dall'art. 20 TUS. Infatti, senza che la posizione debitoria del lavoratore si traduca nell'assunzione di una posizione di garanzia – gravante,

<sup>32</sup> Secondo l'art. 1, co. 2 Le disposizioni del presente decreto non si applicano altresì «b) alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto; c) alle segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea».

<sup>33</sup> L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, F. Angeli, Milano, 1976, p. 158.

<sup>34</sup> A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32 Cost.*, in *Costituzione commentata*, Wolters Kluwer online.

invece, sul datore di lavoro –<sup>35</sup>, la presenza di un obbligo, in luogo ad un mero onere, evidenzia “l’ampliamento della prospettiva dell’obbligo di sicurezza verso la complessità dell’organizzazione e dell’ambiente di lavoro e dei vari interessi che vi emergono”<sup>36</sup>. Pertanto, la proiezione dell’obbligo di sicurezza al di là del singolo contratto individuale di lavoro e la cooperazione del singolo lavoratore oltre l’interesse particolare dello stesso<sup>37</sup> mostrano il carattere generale dell’interesse alla salute negli ambienti di lavoro. Non si riscontrano, quindi, ostacoli alla estensione della protezione al lavoratore segnalante.

In linea generale si ritiene che siano escluse dall’ambito di applicazione solo quelle condotte derivanti dall’illegittimo esercizio del potere datoriale, che – per sua stessa natura – non è finalizzato alla tutela della salute (e quindi non ha ad oggetto un obbligo imposto dalla legge, ma un potere sottoposto a discrezionalità). Sebbene, tale condotta possa senz’altro costituire un illecito civile, non pare in astratto realizzare un comportamento tale da ledere o porre in pericolo l’interesse generale, sempre che la condotta datoriale legittima non si traduca in una lesione della integrità psicofisica del lavoratore.

Il carattere generale che deve assumere l’illecito per essere segnalato nei canali del *whistleblowing* non è escluso, inoltre, dalla presenza di motivi personali che inducono il singolo lavoratore a denunciare. È la stessa previsione di legge a stabilire che “i motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione” (art. 16, co. 2).

In aggiunta, l’art. 1, d.lgs. n. 24/2023 dispone che l’illecito debba essere conosciuto dal lavoratore nel contesto lavorativo pubblico o privato, ossia in occasione dello svolgimento dell’attività lavorativa. La segnalazione garantisce pertanto protezione solo quando il lavoratore sia venuto a conoscenza dei fatti in ragione del proprio rapporto di lavoro, ovvero nell’ambito delle funzioni o delle mansioni a lui attribuite. Tale impostazione risulta coerente con la *ratio* della norma, che mira a incentivare la collaborazione del dipendente, senza imporgli un obbligo di attiva acquisizione di informazioni e di svolgimento di vere e proprie attività investigative<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> C. LAZZARI, *Gli obblighi di sicurezza del lavoratore, nel prisma del principio di autoresponsabilità*, in *DSL*, 2022, I, 4.

<sup>36</sup> P. PASCUCCI, *Sicurezza sul lavoro e cooperazione del lavoratore*, in *DLRI*, 2021, III, p. 427.

<sup>37</sup> P. PASCUCCI, *Sicurezza sul lavoro e cooperazione del lavoratore*, cit., p. 427.

<sup>38</sup> Cass. pen., sez. V, 21 maggio 2018, n. 35792. Conf. Cass., sez. lav., 27 giugno 2024, n. 17715; App. Brescia, sez. lav., 21 giugno 2017, n. 65.

Alla luce della disamina svolta sulle condizioni per l'attivazione della protezione del *whistleblower* che denuncia illeciti in materia di sicurezza, occorre esaminare quali vantaggi l'utilizzo di tale canale possa avere per il lavoratore rispetto a quanto già ammesso dall'art. 20 TUS.

### 3. I benefici conseguenti all'applicazione del *whistleblowing*

La questione sui benefici derivanti dall'applicazione del *whistleblowing* nel settore in esame sorge spontanea in quanto, come evidenziato sopra, il sistema a tutela della salute dei lavoratori è già dotato di un meccanismo che prevede l'obbligo da parte dei singoli di denunciare violazioni o carenze nella disciplina prevenzionistica per garantire la messa in sicurezza sui luoghi di lavoro, scongiurando la realizzazione di un danno. La natura di obbligo imposto al lavoratore dall'art. 20 TUS e la sanzionabilità per una sua violazione *ex art. 59 TUS* sembrano garantire una tutela persino più efficace rispetto alla mera facoltà di segnalare le carenze, introdotta dalla disciplina sul *whistleblowing*. Eppure – per i motivi di cui si dirà a breve – le potenzialità di quest'ultimo nella materia in esame sono innumerevoli.

Il primo aspetto a favore della protezione del *whistleblower* è riconducibile allo *status* giuridico che gli è riconosciuto. Il Capo III, recante le misure di protezione, stabilisce all'art. 17, d.lgs. n. 24/2023 che il soggetto che ha segnalato illeciti, ritenendo convintamente della loro veridicità e della loro inclusione nell'ambito oggettivo di applicazione, non può subire alcuna ritorsione se ha denunciato nei canali individuati. Pertanto, l'eventuale licenziamento, trasferimento, demansionamento o qualunque atto pregiudizievole determinato per via della segnalazione sarà nullo.

La tutela del soffiatore è rafforzata, inoltre, da un alleggerimento dell'onere probatorio. In base a quanto previsto dall'art. 17, co. 2 del d.lgs. citato, si presume il nesso di causalità tra l'atto lesivo e la segnalazione, nonché l'eventuale danno subito come conseguenza della denuncia stessa. Di conseguenza, grava su chi ha posto in essere l'atto lesivo la prova che questo sia estraneo alla segnalazione.

Il secondo profilo, meritevole di attenzione e che fa propendere per una decisiva convenienza dell'utilizzo dei canali di cui al d.lgs. n. 24/2023, riguarda le garanzie di riservatezza riconosciute al segnalante, sia quando effettua la comunicazione nel canale interno, sia in quello esterno. Invero, è assicurata non solo la riservatezza dell'identità della persona segnalante, ma anche “della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione,

nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione” (artt. 4 e 7). Tali misure di protezione hanno lo scopo di incentivare l’emersione degli illeciti e si applicano anche nel caso in cui la segnalazione venga effettuata a personale diverso da quello formalmente deputato alla ricezione, che si occuperà di trasmettere la delazione senza ritardo alla figura competente.

La riservatezza non svolge soltanto una funzione *anti-retaliation*, ma si configura anche come strumento di promozione della legalità, valorizzando il ruolo attivo del lavoratore nella tutela della sicurezza sul lavoro.

In tal senso, la denuncia del lavoratore assume particolare rilevanza quando si colloca dopo l’integrazione dell’illecito prevenzionistico (determinando un pericolo per la salute), ma prima del verificarsi del danno, rappresentando così un atto preordinato sia al ripristino della legalità, sia alla prevenzione di malattie e infortuni.

Tuttavia, l’efficacia della delazione tramite i canali di *whistleblowing* non viene meno quando viene trasmessa successivamente alla lesione, già concretizzata. Se, infatti, nei casi più gravi – come quelli riguardanti episodi di lesioni fisiche o eventi letali – l’offensività dei fatti sollecita direttamente l’intervento delle autorità competenti; nei casi meno eclatanti, la denuncia del *whistleblower* può rappresentare un importante avanzamento nella tutela dei soggetti più vulnerabili. Ciò è particolarmente vero laddove si considerino forme di danno alla salute meno visibili, quali quelle che determinano una malattia psichica o mentale. Patologie quali la depressione o lo stress lavoro-correlato presentano una componente soggettiva<sup>39</sup>, che rende complessa l’identificazione del nesso causale con l’organizzazione del lavoro e, di conseguenza, la possibilità di attribuire responsabilità giuridiche al datore di lavoro.

In questo contesto, l’esistenza di un canale protetto, quale è quello delineato dal d.lgs. n. 24/2023, in cui l’identità e il contenuto della violazione non sono divulgate, si configura come un fondamentale presidio per la salute delle persone, rappresentando al contempo uno strumento essenziale per il contrasto a episodi di violenza o lesioni psichiche, la cui emersione risulta notoriamente più difficoltosa sia sotto il profilo probatorio, che culturale.

Non solo, la previsione di un soggetto o ufficio interno, autonomo e indipendente, o esterno all’azienda, impedisce che il datore di lavoro o il

---

<sup>39</sup>V. MAJER, *Valutare e gestire le fonti di rischio psicosociale e di stress lavoro-correlato*, in *ISL*, 2010, 5, p. 283.

dirigente possano inizialmente conoscere gli elementi soggettivi e oggettivi della segnalazione. Questo è un altro aspetto da considerare con favore, che si dissocia da quanto previsto dall'art. 20 TUS, dove – anche per la logica della messa in sicurezza nel più breve tempo possibile del luogo di lavoro – è imposta la denuncia della violazione in capo al datore, dirigente e preposto, quando, nella maggior parte delle volte, sono proprio questi soggetti i primi responsabili delle carenze prevenzionistiche che producono la lesione. Per tale ragione, anche una segnalazione *ex art. 20 TUS* potrebbe non sortire gli effetti auspicati dal legislatore.

Ad ogni modo la previsione di affidare la comunicazione ad un soggetto autonomo o esterno, oltre a rappresentare una cautela contro eventuali atti ritorsivi, si configura anche come una misura idonea a rafforzare l'efficacia alle disposizioni prevenzionistiche. Essa implica, infatti, l'attivazione di un meccanismo che, una volta accertata la responsabilità dell'autore della violazione, contribuisce a prevenire il verificarsi di nuovi illeciti, offrendo maggiori garanzie in termini di effettivo ripristino della sicurezza degli ambienti di lavoro. In altre parole, la denuncia di un illecito, seguita dall'accertamento dell'avvenuta cessazione della condotta lesiva e del ripristino della sicurezza da parte di un organo indipendente, appaiono garantire una tutela più effettiva.

Da ultimo, l'insieme delle norme che disciplinano la gestione del canale – prevedendo una continua interlocuzione tra gli addetti e il segnalante, nonché il riscontro sugli sviluppi, entro un massimo di tre mesi – evidenziano una chiara indicazione da parte del legislatore di gestire celermente ed efficacemente la segnalazione, caratteristiche che spesso sono assenti in caso di utilizzo di altri canali (come quello giudiziario).

#### 4. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, si ritiene che l'impiego dei canali introdotti dalla disciplina sul *whistleblowing* possa rappresentare uno strumento efficace e vantaggioso per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Ciò sia in termini di una più tempestiva ed efficiente individuazione delle responsabilità connesse agli illeciti, sia per la verosimile riduzione del rischio di infortuni o lesioni a seguito delle segnalazioni tempestive di carenze in ambito prevenzionistico, favorite dalla garanzia di riservatezza riconosciuta al segnalante.

Inoltre, la possibilità di denunciare comportamenti, anche da parte di colleghi o superiori, potenzialmente lesivi del benessere psichico, contribuisce

in modo significativo al miglioramento complessivo degli ambienti di lavoro. Ne consegue che il *whistleblowing* non si limita ad essere un meccanismo di protezione della salute e sicurezza dei lavoratori, ma si configura altresì come uno strumento di trasformazione dell'organizzazione datoriale.

Il riconoscimento e la gestione dei comportamenti disfunzionali rispetto al benessere mentale dei lavoratori possono infatti favorire lo sviluppo di un'organizzazione maggiormente incentrata sulle persone e sul loro potenziale. Non si tratta di perseguire un diritto alla "felicità in azienda" – inesistente –<sup>40</sup>, ma di creare le condizioni per un ambiente di lavoro equilibrato e sereno, che possa costituire il presupposto per un benessere più autentico e sostenibile.

---

<sup>40</sup>E. GRAGNOLI, *Esiste un diritto alla felicità in azienda?*, in VTDL, 2022, I, p. 9 ss.

# QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E SICUREZZA DEL LAVORO: LUCI E OMBRE DI UNA MISURA IN FORMAZIONE

di *Stefano Margiotta*

SOMMARIO: 1. Premessa: attuazione o riforma del sistema di qualificazione delle imprese prefigurato dall'art. 27, d.lgs. n. 81/2008? – 2. La tecnica normativa impiegata e il prevedibile impatto sui livelli di sicurezza. – 3. Il singolare istituto della sospensione in via cautelare della patente. – 4. La criticità di certi requisiti per il conseguimento della “patente”: la regolarità contributiva e fiscale. – 5. Conclusioni.

## 1. *Premessa: attuazione o riforma del sistema di qualificazione delle imprese prefigurato dall'art. 27, d.lgs. n. 81/2008?*

La sicurezza del lavoro è sempre più all'attenzione dei giuristi, dei media, della politica. Di ogni grave infortunio sul lavoro, come è giusto, viene dato risalto dalla stampa e dai social network e spesso il Presidente della Repubblica interviene su questo tema (“i morti sul lavoro, ha detto recentemente, sono un'offesa alla coscienza collettiva”). Anche gli interventi del legislatore non sono rari e, limitandosi all'ultimo anno, si ricordano: l'art. 14, d.l. n. 48/2023, convertito dalla legge n. 85/2023, l'art. 4, legge n. 214/2023 approvato dopo l'incidente sulla linea ferroviaria che passa nei pressi del paese di Brandizzo dove cinque lavoratori hanno trovato la morte mentre lavoravano sui binari, investiti da un treno in corsa; l'art. 5, d.lgs. n. 29/2024; il d.lgs. n. 135/2024 (modifica alla disciplina della tutela contro gli agenti cancerogeni e mutageni).

Recentemente è stata approvata anche una legge (17 febbraio 2025, n. 21) per l'insegnamento nelle scuole degli elementi di base della sicurezza del lavoro<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Per un approfondimento critico sulla novità introdotta dalla legge, si v. M. SQUEGLIA, *Le insidie di un'innovazione sterile: il mandato sociale della scuola nella promozione della sicurezza dei luoghi di lavoro*, in questo volume, p. 63 ss.

In questo quadro si colloca anche la disciplina della neoistituita c.d. Patente a crediti di cui all'art. 29, co. 19, d.l. 2 marzo 2024 n. 19, convertito dalla legge n. 56 del 29 aprile 2024 (e al recentissimo D.M. n. 132 del 18 settembre 2024 – in *GU* n. 221 del 20 settembre 2024<sup>2</sup>), inserita sotto la rubrica dell'art. 27, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, dedicato al “Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi”, sia pure – come precisato dall'art. 29 del d.l. n. 19/2024 – “tramite crediti”.

La presente Relazione è perciò coeva al completamento della disciplina di cui ci occupiamo.

L'espressione “sistema di qualificazione” poteva implicare una disciplina ispirata alla lunga tradizione della normativa per la qualificazione degli esecutori di lavori pubblici da parte dell'Albo nazionale dei costruttori prima e, poi delle Società organismi di attestazione – SOA – (legge n. 57/1962 e ora all. II.12 al d.lgs. n. 36/2023), vale a dire a un sistema che riconosce tramite atti amministrativi di carattere certificatorio l'adeguatezza dell'impresa a svolgere una determinata attività – nella specie eseguire appunto lavori pubblici, per i quali il sistema di qualificazione richiede che non siano stati commessi determinati reati, che si sia sostanzialmente in regola con gli obblighi contributivi e fiscali, ma anche che si abbia una determinata idoneità professionale, capacità tecnico-organizzativa e finanziaria, ecc. – cfr. artt. 94 e ss. in combinato disposto con gli artt. 18 e ss. dell'all. II.12, d.lgs. cit.

Il testo originario dell'art. 27 infatti prevedeva che la qualificazione con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro fosse fondata su specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati e che costituisse elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti.

La nuova disciplina istituisce una “patente”, assai facilmente conseguibile ma destinata a perdere di efficacia in caso di gravi e plurime violazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori. In estrema sintesi l'istituto della patente a crediti subordina il legittimo esercizio delle attività che ne sono soggette (in cantieri temporanei e mobili come definiti dal d.lgs. n. 81/2008) al possesso e alla validità della patente stessa, nonché ad un numero di “crediti-patente” pari o superiore a 15 (rispetto ai 30 o più attribuiti

---

<sup>2</sup> Sull'applicazione del D.M. vedi la circ. INL n. 4 del 23 settembre 2024 (per un commento alla circolare v. F. GALLO, *Limiti e prospettive di miglioramento della neonata patente a crediti*, in *ISL*, 2024, p. 611 ss.).

al momento del rilascio), che viene meno se al titolare vengono decurtati troppi “crediti” per gravi violazioni delle norme di sicurezza (quando cioè a seguito delle decurtazioni di crediti della patente finisce per avere, appunto, meno di 15 crediti).

Più che una qualificazione legata alla qualità della sicurezza assicurata ai lavoratori risulta quindi una misura *latu sensu* sanzionatoria a carico di chi tali violazioni commetta.

In primo luogo, infatti, la qualificazione, denominata “patente”, non si consegue tramite percorsi formativi ma col possesso di requisiti che solo in minima parte hanno a che fare con la sicurezza del lavoro e che non hanno riguardo a percorsi formativi (la formazione può far conseguire crediti aggiuntivi ma non è requisito per la “qualificazione”; cioè per la “patente”). Si tratta di: a) iscrizione alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura; b) adempimento, da parte dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori autonomi e dei prestatori di lavoro, degli obblighi formativi previsti dal d.lgs. n. 81/2008; c) possesso del documento unico di regolarità contributiva in corso di validità; d) possesso del documento di valutazione dei rischi; e) possesso della certificazione di regolarità fiscale, nei casi previsti dalla normativa vigente; f) avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nei casi previsti dalla normativa vigente.

In secondo luogo, la c.d. qualificazione di cui alla nuova disciplina, come si è visto quasi indifferente al livello di sicurezza assicurato ai lavoratori, è invece molto sensibile all’eventuale infrazione di alcune norme di sicurezza, elemento assente nell’originaria idea di qualificazione delle imprese con riferimento alla sicurezza e salute dei lavoratori (cfr. il testo originario dell’art. 27, d.lgs. n. 81/2008)<sup>3</sup>.

In terzo luogo, il campo di efficacia è molto ridotto: la disciplina della c.d. qualificazione non riguarda i datori di lavoro in genere previsti dall’originario art. 27 ma solo le imprese e i lavoratori autonomi che operano in cantieri temporanei o mobili come definiti dal d.lgs. n. 81/2008 e sempre che non si tratti di lavori pubblici medi o grandi (vale a dire lavori pubblici per i quali occorre la classifica SOA di III livello o superiore – oltre euro

---

<sup>3</sup> P. PASCUCCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili. Uno strumento di qualificazione dell’impresa o di verifica di regolarità?*, in *DSL*, 2024, p. 300 ss. secondo cui “(...) l’idea iniziale dell’art. 27, D.Lgs. n. 81 del 2008, consistente nella realizzazione di un sistema di qualificazione delle imprese basato su criteri di premialità, pare essersi risolta in una “ennesima norma di regolarità” (vedi anche M. GIOVANNONE, *Il sistema di qualificazione delle imprese dopo il “decreto PNRR 2024”*, in *RIMP*, 2024, p. 205 ss.).

516.000). Questa esclusione limitata ai possessori di attestato di qualificazione SOA superiore al II e non estesa ai possessori di classifica I e II non è facilmente spiegabile e potrebbe forse suscitare dubbi di legittimità costituzionale, per ingiustificata disparità di trattamento, visto che anche per la classifica I e II come per la III e superiori è necessario il possesso dei requisiti di ordine generale per la partecipazione a gare di appalto pubblico, tra i quali v'è (art. 95, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 – Codice dei contratti pubblici – in combinato disposto con l'art. 18 dell'all. II.12 dello stesso provvedimento) quello di non aver commesso “gravi infrazioni, debitamente accertate con qualunque mezzo adeguato, alle norme in materia di salute e di sicurezza sul lavoro”. Una certa disparità di trattamento non facilmente spiegabile sta anche nel fatto che i possessori di attestazione SOA di classifica III e superiore non rischiano, pur ponendo in essere le gravi infrazioni di cui all'all. I bis la sospensione che invece rischiano le altre (in genere più piccole) imprese e che, di conseguenza, ammesso (e non concesso – vedi *infra*) che il sistema di qualificazione sia capace di elevare il livello di sicurezza dei lavoratori, che i dipendenti di queste ultime sarebbero meno tutelati di quelli degli altri.

In quarto luogo la qualificazione (“patente”) non pare tanto elemento necessario per la partecipazione a gare di appalto pubblico o per l'accesso ad agevolazioni, come previsto dal testo originario dell'art. 27, d.lgs. n. 81/2008, quanto appare come una condizione per il legittimo esercizio delle – sia pure come si è visto molto circoscritte – attività economiche che ne sono soggette (lavori in cantieri, ecc. – vedi *supra*).

La nuova disciplina pertanto, più che l'attuazione del sistema di qualificazione delle imprese previsto dal 2008 e finora inattuato, pare una radicale riforma dello stesso e, anzi la sua sostituzione con un sistema piuttosto diverso da quello preconizzato dal legislatore del 2008.

## 2. *La tecnica normativa impiegata e il prevedibile impatto sui livelli di sicurezza*

Le considerazioni che precedono non tolgono merito a un intervento che mette ulteriormente al centro dell'attenzione degli operatori il tema della sicurezza del lavoro e della salute dei lavoratori.

L'esegesi della nuova disciplina si presenta però subito problematica per l'approssimazione della tecnica normativa impiegata: ne è un esempio il comma 6 del nuovo art. 27 che qualifica “provvedimenti definitivi” che determinano la decurtazione dei crediti-patente le sentenze passate in

giudicato e le ordinanze-ingiunzione “(...) divenute definitive” – quando però le violazioni delle norme di sicurezza (trattandosi di norme penali) non determinano quasi mai un’ordinanza ingiunzione e raramente delle sentenze (nella maggior parte dei casi il procedimento penale che eventualmente sorge al riguardo non si conclude con una sentenza di merito ma ai sensi degli artt. 20 ss., d.lgs. n. 758/1994, a seguito di ottemperanza a prescrizione impartita dall’Organo di vigilanza nelle funzioni di Polizia giudiziaria e pagamento di somma in via amministrativa, cui eventualmente segue un’ordinanza di archiviazione adottata dal giudice penale); ne è un esempio anche il comma 6 del nuovo art. 27 che attribuisce all’Amministrazione che ha formato gli atti e i provvedimenti definitivi” predetti a darne notizia all’Ispettorato nazionale – quando però non ha senso parlare di comunicazione «da parte dell’Amministrazione che ha emanato il provvedimento definitivo» con riferimento ai predetti provvedimenti giudiziari. Elemento di criticità sta anche nella previsione per le imprese e i lavoratori autonomi non stabiliti in Paesi UE di essere in possesso, per svolgere le attività soggette all’onere di rilascio della patente a crediti, di «documento equivalente» alla patente stessa; non risulta infatti esservi ordinariamente in Paesi extra UE (e del resto neppure nei Paesi UE) un documento – tutto sommato piuttosto singolare – qual è la patente a crediti per la sicurezza del lavoro (criticità affatto risolta dall’art. 1, D.M. n. 132/2024 secondo il quale le imprese e i lavoratori autonomi stabiliti in uno Stato membro dell’Unione europea diverso dall’Italia sono tenuti a presentare tramite il portale l’autocertificazione comprovante il possesso del documento equivalente rilasciato dalla competente autorità del Paese d’origine” o, in alternativa, a conseguire la “patente” secondo le norme generali – dove tuttavia non sempre sono applicabili i requisiti di iscrizione alla CCIAA, e quelli per conseguire il Durc e la certificazione di regolarità fiscale a chi risiede all’estero).

Soprattutto però è lecito nutrire dei dubbi sull’efficacia del nuovo istituto, così come è attualmente congegnato, per effettivamente elevare il livello di sicurezza del lavoro esistente per almeno tre ordini di considerazioni.

Anzitutto le violazioni delle norme di prevenzione che conducono alla decurtazione dei “crediti-patente” si discostano poco da quelle che, in base al combinato disposto dell’art. 14 e dell’all. I del d.lgs. n. 81/2008 già conducevano – e conducono – al più grave provvedimento vincolato di sospensione dell’attività imprenditoriale, o di parte di essa<sup>4</sup>: perché dunque

---

<sup>4</sup>Rispetto a queste, quelle comprendono i casi di grave infortunio e di malattia che costituiscono reato di lesioni o omicidio colposo aggravato e di omissione di alcune parti del documento di valutazione dei rischi.

dovrebbe credersi che un datore di lavoro che sopporti il rischio di subire la sospensione dell'attività violando quelle norme sia poi ad un tratto indotto ad osservarle solo perché lo si minaccia (ad accertamento divenuto definitivo – vedi *infra*) della decurtazione di alcuni “crediti patente”, peraltro facilmente recuperabili?<sup>5</sup>

Del resto in base al meccanismo della patente “a crediti” quasi nessun accertamento ispettivo (salve le ipotesi di infortuni gravissimi) potrà direttamente determinare il venire meno dei crediti sufficienti per svolgere l'attività: invero poiché la legge prevede che «se nell'ambito del medesimo accertamento ispettivo sono contestate più violazioni tra quelle indicate nel citato Allegato I-*bis*, i crediti sono decurtati in misura non eccedente il doppio di quella prevista per la violazione più grave»; e poiché, se si eccettuano i casi di gravi infortuni e malattia, è prevista la decurtazione da 1 a 5 crediti, al massimo, salvi successivi accertamenti ispettivi, si perderanno 10 crediti. Il rischio che si possa perdere un numero di crediti tale da far scendere la relativa dotazione sotto i 15 è quindi piuttosto remoto (tanto più che per effetto del D.M. n. 132/2024 la dotazione iniziale dei crediti è spesso molto più alta di quella minima di 30 crediti che può essere aumentata fino a 100 crediti).

È poi da sottolineare come il meccanismo di decurtazione e recupero dei crediti dovrebbe scattare in relazione «alle risultanze dei provvedimenti definitivi emanati nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti e preposti delle imprese o dei lavoratori autonomi»; e i provvedimenti definitivi (art. 27, co. 6 e 9, d.lgs. n. 81/2008) sono “le sentenze passate in giudicato e le ordinanze-ingiunzione (...) divenute definitive” – vedi *supra*.

Ora, la disciplina della patente a crediti in materia di sicurezza del lavoro riprende, è vero, l'idea della patente a punti del Codice della Strada ma mentre lì è raro che chi commette l'illecito impugni davanti al giudice la decurtazione di pochi punti-patente, nel nostro caso, dove si tratta di imprese, di amministratori di Società, e di situazioni di valore economico talora estremamente elevato (rischio di vedere congelate commesse, sanzioni penali, ecc.) il contenzioso è molto probabile; di conseguenza l'intero sistema si blocca perché occorre attendere gli anni della durata dei processi per l'effettiva decurtazione dei crediti. Tanto più che mentre nel caso del Codice

---

<sup>5</sup> Si rileva inoltre, come stigmatizzano P. PASCUCCI, M. GIOVANNONE, *La patente ...*, cit., p. 326, l'incoerenza di prevedere determinati comportamenti, sia quali adempimenti necessari sia, omessi, come causa di mera riduzione dei crediti; senonché, essi scrivono: “(...) non è possibile che uno stesso fatto venga considerato come requisito dirimente per ottenere la patente e dall'altro solo come elemento ai fini della modulazione del punteggio”.

della Strada vi è generalmente identità tra chi è titolare della patente, chi commette l'illecito, chi subisce la sanzione e chi deve adoperarsi per recuperare i "punti-patente" perduti, nel caso della patente a crediti in materia di sicurezza del lavoro vi è di solito lo scollamento tra il titolare della patente che subisce la sanzione della sua perdita di validità (di regola l'impresa, spesso in forma societaria) e il soggetto che ha commesso l'illecito (trattandosi di illeciti quasi sempre penali la responsabilità è di una persona fisica). Ed è allora possibile (l'art. 7, D.M. n. 132/2024 prevede il recupero dei crediti decurtati tramite attività formative soprattutto da parte dei responsabili dell'illecito – oltre che tramite l'eventuale realizzazione di investimenti in materia di salute e sicurezza) che il soggetto che dovrebbe attivarsi per recuperare i crediti perduti tramite la partecipazione a corsi di formazione non faccia, nel frattempo, più parte dell'impresa che subisce la sospensione della validità della patente.

Ma vi è un ulteriore ordine di ragioni che induce a guardare con un certo scetticismo l'effettiva incidenza della nuova disciplina sul grado del livello di sicurezza del lavoro esistente nelle aziende del nostro Paese. E questo ordine di ragioni ha riguardo alla considerazione che in caso di inosservanza delle misure di sicurezza previste *ex lege* già era – ed è – previsto, costituendo esse di regola reato contravvenzionale, il potere–dovere dell'organo di vigilanza, nelle funzioni di P.G., di impartire le prescrizioni per eliminare l'illecito e adottare le misure per far cessare lo stato di pericolo (art. 20, d.lgs. n. 758/1994), che in caso di morte o lesioni personali gravi e gravissime derivanti dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni già era ed è – prevista la misura interdittiva a titolo di responsabilità amministrativa delle imprese da reato (artt. 9 e 25-*septies*, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) e che, come si è detto, nel caso delle violazioni di cui all'all. I al d.lgs. n. 81/2008 – in buona parte le stesse di quelle di cui all'All. I-*bis* – già era – ed è – previsto il provvedimento di sospensione della parte di attività imprenditoriale interessata alle violazioni stesse.

Insomma, è tutt'altro che scontato, che il meccanismo della decurtazione e recupero dei crediti-patente perduti in seguito a "provvedimenti definitivi" possa funzionare come pare immaginare il legislatore. Ed è anzi purtroppo non impossibile che la disciplina sulla c.d. "patente a crediti", nella formulazione attuale e in considerazione del suo angusto campo di applicazione, determini miglioramenti in termini di sicurezza per i lavoratori che non valgono i costi organizzativi ed economici che impone a imprese e Pubbliche Amministrazioni.

### *3. Il singolare istituto della sospensione in via cautelare della patente*

Il Legislatore – forse consapevole del fatto che il sistema della decurtazione dei “crediti-patente” rimessa alla definitività degli accertamenti rischia di scattare dopo molti anni dal fatto – ha previsto che in caso di gravi infortuni sul lavoro (morte del lavoratore o inabilità permanente) l’Ispettorato del Lavoro possa intanto sospendere “in via cautelare” la patente, ciò a cui segue, con ogni evidenza – che altrimenti alcuna funzione cautelare potrebbe rinvenirsi nel provvedimento – il divieto di esercitare l’attività.

Tale provvedimento di sospensione ha tuttavia natura ambigua: da una parte è appunto qualificato provvedimento cautelare, il che implicherebbe la presenza di una situazione di pericolo che si vuole evitare che si traduca in un danno concreto e un’efficacia collegata al persistere di una siffatta situazione come in effetti pare confermare il co. 5 dell’art. 3, D.M. n. 132/2024 (“In caso di adozione del provvedimento di sospensione cautelare, l’Ispettorato nazionale del lavoro provvede alla verifica del ripristino delle condizioni di sicurezza dell’attività lavorativa presso il cantiere ove si è verificata la violazione”).

Dall’altra parte però, certi profili dell’istituto della sospensione c.d. “in via cautelare” paiono rivelarne un carattere sanzionatorio. Infatti il provvedimento non si basa su una situazione di pericolo ma sull’essere occorso un grave infortunio sul lavoro “per colpa” (“colpa grave” secondo l’art. 3, D.M. n. 132/2024) del datore di lavoro o di un dirigente, e dura per quanto fissato dall’INL “tenendo conto della gravità degli infortuni nonché della gravità della violazione” (art. 3, co. 4, D.M. n. 132/2024), non cioè in relazione al perdurare dello stato di pericolo.

Ciò determina, oltre, evidentemente, a problemi di collocazione sistematica del provvedimento dai quali conseguono problemi di applicabilità o meno del regime dei provvedimenti cautelari piuttosto che di quello dei provvedimenti sanzionatori (che accade, ad esempio, se dopo il periodo massimo di durata della sospensione della patente perdura lo stato di pericolo?).

L’art. 3, D.M. n. 132/2024 detta criteri in base ai quali esercitare il potere di sospensione “in via cautelare” in discorso: presuppone la “colpa grave” del responsabile; in presenza di infortunio mortale è atto “vincolato”, “fatta salva la diversa valutazione dell’Ispettorato adeguatamente motivata”; è atto discrezionale in caso di infortunio da cui deriva l’inabilità permanente di uno o più lavoratori o una irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente. In questo modo lo stesso art. 3 determina però due ulteriori elementi di criticità: a) la “colpa grave” del datore di lavoro e

del dirigente è sconosciuta al diritto della sicurezza del lavoro e al diritto penale e il suo accertamento deriva da attività e valutazioni complesse che difficilmente l'ispettore del lavoro potrebbe, da solo, condurre, e che, in ogni caso, sarebbero facilmente sindacabili in sede giudiziaria; b) in caso di infortuni non mortali il potere discrezionale di adottare il provvedimento di sospensione "in via cautelare" sussiste solo se la "irreversibile menomazione" dell'infortunato è "suscettibile di essere accertata immediatamente".

#### 4. *La criticità di certi requisiti per il conseguimento della "patente": la regolarità contributiva e fiscale*

Ma il chiarimento forse più importante che si attende dall'evoluzione del quadro giuridico complessivo della materia, comprensivo cioè, delle interpretazioni che di esse daranno le Amministrazioni, i giudici, la dottrina, consiste in ciò che da un lato la patente si consegue in presenza del requisito della sostanziale regolarità contributiva e fiscale. Dall'altro lato, l'attività in cantieri temporanei o mobili in assenza di valida patente – ove prevista – rischia di determinare non solo l'irrogazione delle sanzioni molto pesanti sanzionate amministrative stabilite dall'art. 27, d.lgs. n. 81/2008, ma, secondo una possibile interpretazione, può anche essere inibita.

Se è vero infatti che il principio di legalità e l'assenza della previsione di un provvedimento inibitorio potrebbe condurre a diversa conclusione è anche vero che l'inibizione di un'attività svolta in condizioni illecite può derivare da principi e considerazioni di carattere generale, che la legge espressamente prevede che con meno di 15 crediti l'attività non può essere esercitata (se non per il completamento dell'appalto in essere) – e a maggior ragione l'attività non potrà quindi essere svolta nella carenza dei presupposti per la patente – e che la sospensione della patente "in via cautelare" implica una potestà di inibire concretamente l'attività pericolosa, in assenza della quale la finalità cautelare del provvedimento (pur trattandosi di una misura, come si è visto, "ibrida") risulterebbe completamente frustrata.

La prospettiva di subordinare in via generale – non cioè solo quando si tratta di eseguire contratti di lavori pubblici –, sia pure indirettamente, il legittimo esercizio dell'attività economica in cantieri temporanei o mobili ad una situazione di sostanziale regolarità contributiva e fiscale costituirebbe una novità (non del tutto scevra da dubbi di legittimità costituzionale) che poco ha a che fare con la sicurezza del lavoro.

## 5. *Conclusioni*

Il quadro sopra delineato evidenzia come le criticità che connotano la nuova disciplina, unite al ristrettissimo campo di applicazione e ai tempi, probabilmente lunghi (visti i tempi dei giudizi) perché operi il meccanismo della decurtazione/recupero dei “crediti” nonché la problematicità dell’adozione della sospensione c.d. “in via cautelare”, rischiano di inficiare la capacità del nuovo istituto ad incidere sul grado del livello di sicurezza del lavoro esistente. L’esperienza e la politologia mostrano come talvolta le iniziative legislative e le stesse norme sono concepite ed approvate quali stigma di azione politica. Ma in materia di sicurezza del lavoro, il valore primario degli interessi in gioco e l’urgenza e la gravità del problema di assicurarne una concreta tutela sono tali da meritare interventi legislativi di sicura efficacia.

# SISTEMI AUTOMATIZZATI E TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA DEL LAVORO: (RI)COSTRUZIONE DEL SISTEMA NORMATIVO

di *Marco Peruzzi*

SOMMARIO: 1. Sistemi automatizzati e sicurezza, tra opportunità e nuovi rischi. – 2. Sistemi automatizzati e sicurezza sul lavoro nell’interazione tra fonti. Il raccordo tra *AI Act* e quadro prevenzionistico. – 2.1. Il raccordo con il Regolamento macchine. – 3. Considerazioni sulle responsabilità di fabbricante/fornitore di macchine intelligenti e datore, in caso di danno al lavoratore.

## 1. *Sistemi automatizzati e sicurezza, tra opportunità e nuovi rischi*

Rispetto al tema della salute e sicurezza sul lavoro l’uso di sistemi automatizzati, ossia basati sull’esecuzione di algoritmi, opera come un Giano bifronte: può tanto porsi a supporto della eliminazione o riduzione dei rischi, quanto introdurre nuovi pericoli per il lavoratore<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Cfr. T. TREU, *Il controllo umano delle tecnologie: regole e procedure*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, n. 492, 2025; M. LAI, *Brevi note in tema di Intelligenza Artificiale e salute e sicurezza del lavoro*, in LDE, 2025, n. 1; M. FAIOLI, *Adeguatezza ex art. 2086 c.c. e obbligo di introdurre tecnologia avanzata per mitigare i rischi da lavoro*, in *federalismi.it*, n. 6, 2025, p. 143 ss.; C. LAZZARI, P. PASCUCCI, *Sistemi di IA, salute e sicurezza sul lavoro: una sfida al modello di prevenzione aziendale, fra responsabilità e opportunità*, in RGL, n. 4, I, 2024, p. 587 ss.; K. REINHOLD *et al.*, *Artificial intelligence for worker management: implications for occupational safety and health*, European Agency for Safety and Health at Work, 2022; P.H. ROSEN *et al.*, *Advanced robotics and automation: implications for occupational safety and health*, *ivi*, 2022; M. GRANDI, EU-OSHA “Salute e sicurezza sul lavoro nell’era digitale”, in ISL, 11, 2022, inserto, p. III ss.; A. TODOLÍ-SIGNES, *Making algorithms safe for workers: occupational risks associated with work managed by artificial intelligence*, in *Transfer*, 27(4), 2021, p. 433 ss. Per quanto attiene ai rischi derivanti dall’interazione uomo-macchina intelligente, cfr. M. FAIOLI, *Robot Labor Law. Linee di ricerca per una nuova branca del diritto del lavoro e in vista della sessione sull’intelligenza artificiale del G7 del 2024*, in *federalismi.it*, 8, 2024, p. 182 ss. Con specifico riferimento alle problematiche collegate all’utilizzo

Sul primo versante, si pensi agli esoscheletri che riducono il rischio da sovraccarico biomeccanico, agli occhiali smart che rilevano la distrazione, agli elmetti che monitorano la fatica, ai droni o ai visori per la realtà virtuale che evitano l'esposizione a zone o materiali pericolosi (o supportano la fase di formazione e addestramento<sup>2</sup>), alle trappole smart che identificano le curve di popolazione degli insetti consentendo di ridurre l'uso di fitosanitari e connessi rischi di avvelenamento. Si pensi all'utilizzo di telecamere con *video analysis* predittiva, di sensori *human detect* o di "muri virtuali" creati attorno alle macchine per evitare collisioni; a robot intelligenti che gestiscono in modo automatizzato alcuni processi, riducendo i turni di lavoro notturno, il carico di lavoro monotono e fisicamente impegnativo, permettendo ai lavoratori di eseguire determinate operazioni, come un'escavazione, da remoto, senza esposizione ai relativi rischi, ad es. nel caso citato le vibrazioni e il rumore (e con possibile inclusione di soggetti con disabilità)<sup>3</sup>.

Rispetto a questo volto del Giano, si può segnalare come il Regolamento UE 2024/1689 (c.d. *AI Act*) inserisca sì i sistemi di riconoscimento delle emozioni sul posto di lavoro tra le pratiche vietate in quanto a rischio inaccettabile, ai sensi dell'art. 5 (entrato in applicazione il 2 febbraio 2025), prevedendo d'altra parte, come eccezione al divieto, l'utilizzo motivato da ragioni mediche o di sicurezza. Rispetto all'ambito di applicazione di questa deroga, gli orientamenti presentati dalla Commissione europea a febbraio 2025 (a norma dell'art. 96 dell'*AI Act*) hanno, anzitutto, chiarito che stati fisici come il dolore o la stanchezza non costituiscono emozioni e, quindi, sistemi finalizzati a rilevarli per segnalare, ad es., a un pilota o un autista la necessità di una pausa, non sono vietati in quanto non rientrano, a monte,

---

degli esoscheletri cfr. M. DELFINO, *Lavoro e realtà aumentata: i limiti del potenziamento umano*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 597 ss. Per l'ambito dell'edilizia, cfr. ANCE, *Indagine conoscitiva sul rapporto tra intelligenza artificiale e mondo del lavoro*, Memoria, Commissione XI della Camera dei Deputati Lavoro pubblico e privato, 25 gennaio 2024.

<sup>2</sup> Cfr. al riguardo il nuovo Accorso Stato-Regioni sulla formazione in materia di sicurezza sul lavoro del 17 aprile 2025, laddove tra le metodologie didattiche include le tecnologie immersive di realtà aumentata e virtuale, simulatori virtuali e fisici, utilizzo di avatar nel metaverso (Parte IV, par. 2.4).

<sup>3</sup> Il tema dell'IA sta entrando sempre più frequentemente, a livello interno, nei testi della contrattazione collettiva, nazionale e aziendale. Con riguardo al tema ci occupa, può essere significativo ricordare il Protocollo Saipem del febbraio 2024, sottoscritto ai sensi dell'art. 4 St. Lav., concernente l'introduzione e disciplina di *smart cameras* nel cantiere di Argo/Cassiopea e, quindi, la sperimentazione di un sistema di IA nel campo della sicurezza sui posti di lavoro. A tal fine, è stato coinvolto anche l'Organismo Paritetico Nazionale di HSE (Salute e Sicurezza), previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro.

nella fattispecie di pratica inaccettabile in questione<sup>4</sup>; gli stessi orientamenti hanno poi spiegato che il riconoscimento delle emozioni può essere utilizzato per ragioni mediche per assistere dipendenti affetti da autismo e migliorare l'accessibilità delle persone non vedenti o sorde, ma non anche per rilevare aspetti generali di benessere e livelli di stress sul posto di lavoro (ad es. il burnout o la depressione). La deroga per motivi di sicurezza sarebbe, quindi, da interpretare in modo restrittivo, circoscrivendo la possibilità di uso dell'IA per inferire ansia e noia sulla base dei dati biometrici<sup>5</sup> alle sole ipotesi in cui l'elevato livello di stress o la mancanza di concentrazione

---

<sup>4</sup>La Commissione ha, quindi, superato la diversa lettura che aveva precedentemente adottato sul sito istituzionale nella sezione “Domande e risposte” e che si poneva in contrasto con quanto indicato nel considerando n. 18 del Regolamento. Rispetto alla possibilità di classificare come “ad alto rischio” i sistemi volti a rilevare stanchezza e dolore per finalità di sicurezza, si può ricordare come tale categoria di rischio richieda anzitutto l'afferenza del sistema ad una delle aree critiche d'uso individuate dall'allegato III. L'area specificamente dedicata all'ambiente di lavoro (punto n. 4), tuttavia, prevede una lista di finalità d'uso che non include, almeno esplicitamente, quella di tutela della sicurezza. La questione è tutt'altro che secondaria nel contesto dell'*AI Act*, posto che è proprio la finalità d'uso a caratterizzare un sistema di IA e la valutazione dei rischi che comporta; da essa dipendono la classificazione nelle categorie di rischio e l'applicazione delle corrispondenti garanzie (v. art. 8, par. 1). Non è un caso che la finalità, come precisato già dall'art. 3, debba essere comunicata e dettagliata nelle istruzioni d'uso e, se cambiata, comporti una «modifica sostanziale» del sistema, con passaggio in capo a chi l'ha apportata della posizione del fornitore, con relativi obblighi, ai sensi dell'art. 25. Le criticità derivanti dalla formulazione dell'allegato III, peraltro modificabile dalla stessa Commissione ai sensi dell'art. 7, potrebbero essere superate ragionando sulla stretta connessione che si dovesse instaurare tra la finalità di sicurezza, per cui è adottato il sistema, e alcune funzioni indicate nel punto 4, come l'adozione di decisioni sulle condizioni dei rapporti di lavoro, l'assegnazione dei compiti o il monitoraggio del comportamento (cfr. in tal senso S. MARASSI, *Intelligenza artificiale e sicurezza sul lavoro*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 207 ss). Come si vedrà oltre, rimane ferma la possibilità di classificare il sistema come ad alto rischio anche in base all'art. 6, par. 1, qualora sia componente di sicurezza di prodotti o esso stesso prodotto e in forza di una delle fonti Ue elencate nell'allegato I – tra cui rientra non solo il nuovo Regolamento macchine 2023/1230 ma anche il Regolamento 2016/425 sui dispositivi di protezione individuale – sia sottoposto a una procedura di valutazione di conformità da parte di organismi terzi.

<sup>5</sup>La definizione di dato biometrico adottata dall'*AI Act* (anche ai fini della costruzione della fattispecie di sistema di inferenza delle emozioni) è diversa da quella prevista dall'art. 4 del GDPR, non richiedendo che il dato sia sottoposto a un trattamento tecnico specifico che lo renda idoneo a consentire o confermare l'identificazione univoca del soggetto. Le caratteristiche fisiche/fisiologiche (impronte digitali, iride, retina, volto, geometria della mano o delle vene, forma dell'orecchio, odore, dna, pori della pelle...) o comportamentali (firma manoscritta, battitura su tastiera, emissione della voce, andatura...) rilevano, quindi, ai fini della qualificazione giuridica di dato biometrico di cui all'art. 3 *AI Act*, anche se rimangono allo stadio di dato grezzo. Cfr. al riguardo L. TEBANO, *Intelligenza Artificiale e datore di lavoro: scenari e regole*, in *DLM*, 4, 2024, p. 449 ss.

rappresentino un pericolo specifico a fronte del tipo di macchinario o di sostanza chimica utilizzato.

Certo: il confronto con l'utilizzo dei sistemi di riconoscimento delle emozioni, pur motivato da ragioni di sicurezza, pone il forte dubbio che il volto del Giano che si sta guardando sia in realtà già un altro, quello cioè che mostra i nuovi pericoli che i sistemi automatizzati possono introdurre, sia nella misura in cui, plasmando l'organizzazione, incrementano i rischi psicosociali, collegati alla sorveglianza algoritmica costante e/o all'intensificazione del lavoro, sia nella misura in cui determinano le modalità di funzionamento degli strumenti e macchinari. Si pensi, al riguardo, al rischio di collisione con il cobot, ai rischi fisici e psichici, fino al deficit di consapevolezza corporea e deformazione delle emozioni, derivanti dalla navigazione nella realtà virtuale.

## 2. *Sistemi automatizzati e sicurezza sul lavoro nell'interazione tra fonti. Il raccordo tra AI Act e quadro prevenzionistico*

Ragionare di sistemi automatizzati e tutela della salute e sicurezza sul lavoro significa ragionare di interazione tra fonti e interazione tra soggetti, in particolare tra fornitore/fabbricante e *deployer*/datore di lavoro.

L'interazione tra fonti su cui si ritiene significativo concentrare l'attenzione – e poi innestare la riflessione sull'interazione tra soggetti – è quella tra *AI Act*, quadro prevenzionistico e Regolamento macchine 2023/1230.

È una prospettiva a cui invita lo stesso Regolamento sull'intelligenza artificiale nel momento in cui si qualifica come sistema normativo di protezione minima e complementare: minima perché non osta all'introduzione di regole di maggior favore per i lavoratori, anche mediante contratto collettivo (v. art. 2, par. 11); complementare perché dispone un quadro di garanzie che deve essere applicato senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dalle altre fonti Ue e interne, anzi con funzione “abilitante” e di supporto rispetto agli obblighi e diritti esistenti (v. cons. n. 9). Tale complementarità è espressamente ribadita proprio con riguardo alla figura del *deployer* (ossia di chi utilizza il sistema di IA sotto la propria autorità, prima – ma non sempre unica<sup>6</sup> – qualificazione assunta da un datore di lavoro nel contesto che ci

---

<sup>6</sup>Per una riflessione in merito alla possibilità di qualificare il datore di lavoro anche come fornitore e alle implicazioni che questo può comportare si consenta il rinvio a G. GOSETTI, M. PERUZZI, *Intelligente e artificiale: una tecnologia organizzativa da regolare*, in *Sinappsi*, 2025, in corso di pubblicazione.

occupa), laddove si chiarisce che gli obblighi stabiliti a suo carico dal Regolamento, in particolare quello di dare applicazione alle istruzioni d'uso e misure di sorveglianza umana indicate dal fornitore, non pregiudicano gli altri obblighi previsti dalle fonti Ue o interne (art. 26, par. 3).

Nella prospettiva della salute e sicurezza, il raccordo da verificare è anzitutto quello con il quadro prevenzionistico, agevolato dalla condivisione di una comune grammatica giuridica, conferita dall'approccio basato sul rischio.

Come spiega la dottrina, nella dir. 89/391/CEE in materia di salute e sicurezza durante il lavoro il modello *risk-based* è declinato secondo la logica della prevenzione primaria e, in tal senso, si traduce in una specifica sequenza di obiettivi: prima l'eliminazione del rischio; in subordine, la riduzione al minimo dei rischi ineliminabili. Il datore deve vagliare le scelte organizzative e le possibilità di insorgenza del rischio che vi si ricollegano, al fine di evitare i rischi con adeguate misure di prevenzione; quindi, è tenuto a valutare, gestire e ridurre al minimo i rischi che non si possono evitare, attraverso adeguate misure di protezione<sup>7</sup>.

L'indagine sul raccordo tra le fonti è chiamata pertanto a verificare se nella condivisione della tecnica regolativa dell'approccio *risk-based* vi sia la possibilità di allineare il modello sullo standard tracciato dal quadro prevenzionistico.

Ciò richiede anzitutto di evidenziare come nel contesto dell'*AI Act* sia il fornitore il soggetto chiamato a mappare e valutare i rischi<sup>8</sup>, nonché predisporre un sistema di gestione degli stessi. In base all'art. 9, par. 3, i rischi interessati sono «solo quelli che possono essere ragionevolmente attenuati o eliminati attraverso lo sviluppo o la progettazione del sistema di IA ad alto rischio o la fornitura di informazioni tecniche adeguate» (art. 9, par 3). Ai fini del ragionamento che ci occupa, è importante sottolineare come il quinto paragrafo dell'art. 9, nel riferirsi agli obiettivi di eliminazione e attenuazione del rischio, riprenda l'ordine presente nella direttiva su salute e sicurezza. Nell'individuare le misure di gestione dei rischi più appropriate,

<sup>7</sup> Cfr. C. LAZZARI, P. PASCUCCI, *op. cit.*; S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, Torino, 2020; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras edizioni, Fano, 2017.

<sup>8</sup> Da valutare sono, in particolare, i rischi noti e ragionevolmente prevedibili in condizioni di corretto utilizzo del sistema di IA in conformità alla finalità prevista ovvero quelli che potrebbero emergere in caso di un suo uso improprio ragionevolmente prevedibile (che può derivare, a norma dell'art. 3, punto 13, non solo da un comportamento umano, ma anche da un'interazione con altri sistemi – possibilità di interazione che deve essere attentamente verificata, visto che costituisce una delle informazioni da indicare nella documentazione tecnica del sistema, a norma dell'allegato IV, par. 1, lett. b).

il fornitore deve, infatti, garantire: «l'eliminazione o la riduzione dei rischi individuati e valutati» e, «ove opportuno, l'attuazione di adeguate misure di attenuazione e di controllo nell'affrontare i rischi che non possono essere eliminati».

All'interno dell'*AI Act*, l'approccio *risk-based* arriva a proiettarsi anche sulla figura del *deployer*, obbligato a utilizzare la macchina in conformità alle istruzioni consegnate dal fornitore, quindi dando applicazione alle misure di sorveglianza umana indicate, finalizzate espressamente, a norma dell'art. 14, in sequenza, a prevenire o ridurre al minimo i rischi per la salute e sicurezza o i diritti fondamentali. Altrettanto significativo è che il *deployer* sia chiamato a monitorare debitamente il funzionamento del sistema (anche attraverso la registrazione e conservazione dei *log* di tracciamento) e debba sospenderne l'uso, qualora abbia ragione di ritenere, a fronte del monitoraggio, che nonostante il rispetto delle istruzioni ricevute il sistema presenti un rischio per la salute e sicurezza e i diritti fondamentali<sup>9</sup>.

I profili che emergono da questi riferimenti normativi mettono in luce, anzitutto, la possibilità, nel raccordo tra *AI Act* e sistema prevenzionistico, di allineare l'approccio basato sul rischio sullo standard tracciato dalla direttiva su salute e sicurezza. Il medesimo allineamento, si può anticipare, è confermato nel raccordo con il Regolamento macchine, che parimenti richiede al fabbricante di valutare il rischio e di progettare e costruire la

---

<sup>9</sup>Tale previsione non arriva, d'altra parte, a stabilire un obbligo generale di valutazione di impatto sui diritti fondamentali/sulle condizioni di lavoro, trasversalmente applicabile. L'obbligo di valutazione di cui all'art. 27 *AI Act* è circoscritto, infatti, agli organismi di diritto pubblico o agli enti privati che forniscono servizi pubblici, come ospedali, scuole, banche e compagnie di assicurazione, ciò suggerendo un'attenzione specifica ai diritti fondamentali dell'utenza. A sottolineare lo iato tra questo tipo di obbligo e quello di valutazione dei rischi o di impatto previsto in altri sistemi normativi (come quello prevenzionistico e di protezione dei dati personali) sono anche le modalità di esecuzione: si prevede, infatti, che l'obbligo debba essere adempiuto attraverso la compilazione di un modello di questionario predisposto dall'Ufficio per l'IA, dichiaratamente volto ad agevolare la semplificazione del processo. Il modello compilato deve essere presentato all'autorità di vigilanza del mercato nell'ambito della notifica dei risultati della valutazione.

Non presenta questi limiti e, anzi, include un approccio partecipato l'obbligo di valutazione di impatto previsto dalla direttiva (UE) 2024/2831 in materia di lavoro mediante piattaforme digitali. Il limite, in questo caso, risiede nell'ambito di applicazione dello strumento, circoscritto allo specifico settore interessato dal quadro normativo. L'art. 10, nel contesto delle garanzie di sorveglianza umana, richiede in particolare che le piattaforme, con la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori, effettuino regolarmente, e in ogni caso ogni due anni, una valutazione dell'impatto delle decisioni individuali prese o sostenute dai sistemi automatizzati, con conseguente adozione delle misure necessarie, compresa, se del caso, una modifica del sistema o la cessazione del suo utilizzo.

macchina per eliminare i rischi o, ove non sia possibile, ridurre al minimo i rischi tenendo conto dei risultati della valutazione del rischio (All. III, parte B)<sup>10</sup>.

I profili analizzati evidenziano, altresì, che il *deployer*-datore non è relegato dall'*AI Act* a un mero destinatario di istruzioni d'uso, ma deve anzi verificare che le impostazioni del sistema gli consentano di rispettare gli altri obblighi su di lui gravanti in forza di altre fonti. E laddove non glielo consentano – per citare il Garante italiano della privacy nella posizione assunta, da ultimo, nei documenti sui metadati<sup>11</sup> – o sospende l'utilizzo del sistema fornito o dà lui stesso istruzioni al fornitore per un adeguamento.

Nella prospettiva della tutela della salute e sicurezza, gli obblighi che il *deployer*-datore è chiamato ad adempiere e rispetto ai quali le garanzie predisposte dall'*AI Act* non devono mai risultare d'ostacolo, ma anzi assolvere un ruolo funzionale e abilitante, sono gli obblighi derivanti dal quadro prevenzionistico.

Al riguardo, è importante ricordare che tale sistema normativo richiede un'interazione dinamica tra il contenuto dell'obbligazione di sicurezza e l'evoluzione tecnologica, essendo questa sia possibile fonte di nuovi rischi, da valutare e gestire<sup>12</sup>, sia parametro di aggiornamento dello standard di

---

<sup>10</sup> Per una più approfondita disamina del profilo, si consenta il rinvio a M. PERUZZI, *IA e obblighi datoriali di tutela del lavoratore: necessità e declinazioni dell'approccio risk-based*, in *federalismi.it*, 2024, p. 225 ss.

<sup>11</sup> Provvedimento 21 dicembre 2023, n. 642 – Documento di indirizzo “Programmi e servizi informatici di gestione della posta elettronica nel contesto lavorativo e trattamento dei metadati”. L'ampia discussione accesa da questo documento ha portato il Garante ad avviare una consultazione pubblica sulla questione della congruità del termine di conservazione dei metadati ivi indicato e a differire, conseguentemente, l'efficacia del provvedimento (v. il Provvedimento 22 febbraio 2024, n. 127 e l'avviso pubblico di avvio della consultazione sul “termine di conservazione dei metadati generati e raccolti automaticamente dai protocolli di trasmissione e smistamento della posta elettronica”). Il profilo in esame è confermato dal successivo Provvedimento 6 giugno 2024, n. 364 (par. 4.4), adottato a valle della citata fase di consultazione. All'interno di questo secondo provvedimento si valorizza, d'altra parte, ulteriormente anche il ruolo dei fornitori, chiamati a «contribuire a far sì che i titolari del trattamento possano adempiere ai loro obblighi di protezione dei dati, contemperando le esigenze di commercializzazione su larga scala dei propri prodotti con la conformità degli stessi ai principi del Regolamento» (par. 4.4.1.). V. L. TEBANO, *Ancora sulla gestione della posta elettronica nel contesto lavorativo: conservazione dei metadati e natura dello strumento*, in *RIDL*, 2, 2024, p. 291 ss.; A. INGRAO, *Le email dei dipendenti tra conservazione dei metadati della corrispondenza e protezione dai controlli a distanza*, in *DLM*, 2, 2024, p. 331 ss.

<sup>12</sup> Pare significativo evidenziare che il nuovo Accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2025 in materia di formazione prevede espressamente che nell'ambito del corso base per lo svolgimento della funzione di RSPP e di ASPP, in tema di valutazione dei rischi si tratti anche la questione dell'utilizzo delle tecnologie digitali.

diligenza richiesto<sup>13</sup>. In tal senso, si evidenzia la cruciale importanza, rispetto all'uso dei sistemi automatizzati, di due profili portanti del quadro prevenzionistico vigente: la necessità di costante adeguamento delle misure di tutela e l'onnicomprendività della valutazione dei rischi, fisici e psicosociali<sup>14</sup>.

A tal proposito, merita particolare attenzione la riflessione di chi, in dottrina, sottolinea, soprattutto nella prospettiva di incremento dei rischi psicosociali, da un lato, il peso crescente che assume il concetto di salute nel binomio "salute e sicurezza", dall'altro, la persistente aporia del d.lgs. n. 81/2008 rispetto al ruolo del medico competente, figura centrale ai fini della valutazione dei rischi psicosociali e che, tuttavia, nonostante gli aggiornamenti al testo unico del 2023 e da ultimo a opera della l. 203/24, continua a rimanere potenzialmente assente, quantomeno in un primo momento, nella fase di valutazione del rischio<sup>15</sup>.

Tornando però ai punti di forza offerti dall'integrazione con il quadro prevenzionistico, si segnala anzitutto il passaggio che richiede dall'informazione alla formazione, non solo dei lavoratori, preposti e dirigenti, ma anche dello stesso datore di lavoro<sup>16</sup> (v. art. 37, d.lgs. n. 81/2008). Su tale punto di raccordo andranno valorizzate alcune disposizioni dell'*AI Act*, come quella che prevede la formazione del *deployer*, ove necessario, da parte del fornitore (art. 9, par. 5), ma anche l'obbligo del *deployer* di alfabetizzare tutto il proprio personale rispetto all'IA, indipendentemente dal livello di rischio dei sistemi utilizzati, richiesto in apertura all'articolato normativo (art. 4,

---

<sup>13</sup> In tal senso, come rileva S. CAIROLI, laddove l'esperienza e la tecnica evidenziassero «la capacità ed idoneità degli strumenti digitali ad operare più efficacemente dei metodi tradizionali [...], queste misure di sicurezza da volontarie [assurgerebbero] al novero delle misure di sicurezza atipiche, non individuate dalla legislazione, e, tuttavia, obbligatorie in forza dell'art. 2087 c.c., che impone la massima sicurezza tecnologicamente disponibile» (*Intelligenza artificiale e sicurezza sul lavoro: uno sguardo oltre la siepe*, in *DSL*, 2, 2024, p. 37). Sul punto v. anche M. FAIOLI, *Adeguatezza ex art. 2086 c.c. e obbligo di introdurre tecnologia avanzata per mitigare i rischi da lavoro*, cit.

<sup>14</sup> Cfr. *ex multis*, L. MONTEROSI, *Iperconnessione e rischi psicosociali: l'adeguamento del sistema prevenzionistico nell'ambiente di lavoro digitalizzato*, in *DSL*, 2, 2024, p. 375 ss.; C. TIMELLINI, *Verso una Fabbrica Intelligente: come l'AI invita a ripensare la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in *VTDL*, 4, 2023, p. 828 ss.; D. GAROFALO, *L'evoluzione della normativa italiana in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, anche alla luce delle più recenti trasformazioni digitali*, *ivi*, p. 844 ss.; A. CEFALIELLO, P.V. MOORE, R. DONOGHUE, *Making algorithmic management safe and healthy for workers: Addressing psychosocial risks in new legal provisions*, in *European Labour Law Journal*, 2023, 14(2), 2023, p. 192 ss.

<sup>15</sup> C. LAZZARI, P. PASCUCCI, *op. cit.*

<sup>16</sup> Cfr. Parte II, par. 3, del nuovo Accordo Stato-Regioni in materia (v. *supra*).

anche questo entrato in applicazione a febbraio 2025<sup>17</sup>). Proprio il profilo della formazione in materia di salute e sicurezza e nuove tecnologie è particolarmente enfatizzato dalle parti sociali di livello europeo, anche nei testi del dialogo sociale settoriale<sup>18</sup>.

Altro elemento di forza del quadro prevenzionistico è la previsione di uno specifico punto di attivazione del profilo partecipativo al momento della pianificazione e introduzione di nuove tecnologie, con obbligo datoriale di consultazione dei lavoratori o dei loro rappresentanti specializzati (RLS) (art. 6, comma 3, lett. c, dir. 89/391/CEE; art. 35, d.lgs. n. 81/2008). Punto di attivazione che si aggiunge, chiaramente, all'obbligo di consultare gli rls nel processo di valutazione dei rischi e di consegna agli stessi del DVR (art. 11; art. 10, par. 3, dir. 89/391/CEE; art. 28, art. 29, co. 2, art. 18, co. 1, lett. o, d.lgs. n. 81/2008)<sup>19</sup>.

Il rafforzamento della prospettiva partecipata garantita dall'integrazione con il sistema normativo prevenzionistico potrebbe derivare anche dal possibile ruolo della "dimensione collettiva" nel controllo sull'effettività del modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30, d.lgs. n. 81/2008, seguendo l'interessante riflessione sviluppata sul punto dalla dottrina<sup>20</sup>. Questo riferimento al ruolo delle parti sociali nella configurazione dei

<sup>17</sup> Come chiarito dalla Commissione europea sul proprio sito, nella sezione *AI Literacy - Questions & Answers*, l'alfabetizzazione, a norma dell'art. 3 *AI ACT*, deve includere "le competenze, le conoscenze e la comprensione che consentono [...] di procedere a una diffusione informata dei sistemi di IA, nonché di acquisire consapevolezza in merito alle opportunità e ai rischi dell'IA e ai possibili danni che essa può causare". Il contenuto dell'obbligo è d'altra parte modulare e dipende dalle caratteristiche dell'organizzazione, dello strumento introdotto e dei relativi rischi, dal tipo di lavoratori coinvolti e dalle loro competenze: "in molti casi" – segnala la Commissione – "affidarsi semplicemente alle istruzioni per l'uso dei sistemi di intelligenza artificiale o chiedere al personale di leggerle potrebbe risultare inefficace e insufficiente", "non esiste un approccio valido per tutti [...] I requisiti che deve presentare la formazione dipendono dal contesto concreto". Il tema dell'alfabetizzazione del personale è oggetto di particolare attenzione sia nelle linee guida elaborate a livello interno dall'AgID per la pubblica amministrazione sia in quelle proposte dal Ministero del lavoro per il mondo del lavoro (entrambe sottoposte a consultazione pubblica).

<sup>18</sup> Cfr. in particolare la Dichiarazione congiunta per il settore delle telecomunicazioni del novembre 2020, le conclusioni congiunte per il settore MET (*Metal, Engineering and Technology-based industries*) del 22 febbraio 2023 e la Dichiarazione congiunta per il settore bancario del 14 maggio 2024.

<sup>19</sup> Interessante è il passaggio del cons. 50 della direttiva piattaforma 2024/2831 in cui si afferma che la piattaforma «dovrebbe mettere a disposizione dei lavoratori [e quindi non solo dei rls] la valutazione dei rischi e delle misure di attenuazione».

<sup>20</sup> L. ZOPPOLI, *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto ad assicurare la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *WP Olympus*, 18, 2012.

sistemi organizzativi e gestionali consente di segnalare l'importanza dei processi di autoregolazione all'interno dell'*AI Act*, in particolare quelli volti alla predisposizione dei codici di condotta e dei relativi meccanismi di governance, nonché il possibile ruolo ivi riconosciuto alle parti sociali per la loro elaborazione<sup>21</sup>. Il richiamo è tanto più rilevante se si considera che tali codici dovrebbero promuovere i citati processi di alfabetizzazione (oltre che, tra i vari elementi, la valutazione e la prevenzione dell'impatto negativo dei sistemi di IA sulle persone vulnerabili), a ulteriore rafforzamento del passaggio dall'informazione alla formazione (v. *supra*).

### 2.1. *Il raccordo con il Regolamento macchine*

Come spiega la giurisprudenza<sup>22</sup>, nell'adempimento dell'obbligazione datoriale di sicurezza la valutazione dei rischi è un momento che si conferma centrale anche laddove gli strumenti e le attrezzature di lavoro (ora anche intelligenti) siano dotati di marcatura CE da parte del fornitore/fabbricante (v. *infra*).

Questo profilo invita ad allargare il raggio della riflessione a un altro versante di raccordo tra fonti e soggetti, quello offerto dal Regolamento macchine 2023/1230.

Si consideri, anzitutto, il raccordo di questo plesso normativo con l'*AI Act*.

Ai sensi dell'art. 6, par. 1, dell'*AI Act*, un sistema rientra nella categoria ad "alto rischio", qualora sia componente di sicurezza di prodotti o esso stesso prodotto e in forza della normativa di prodotto Ue sia sottoposto a una procedura di valutazione di conformità da parte di organismi terzi. È l'ipotesi che si verifica, ai sensi del nuovo Regolamento macchine, in caso di componenti di sicurezza che utilizzano approcci di *machine learning*, ovvero anche di macchine che incorporano sistemi basati sul *machine learning* con funzioni di sicurezza (allegato I, parte A, a cui rinvia l'art. 25, par. 2)<sup>23</sup>. In

---

<sup>21</sup> Cfr. al riguardo anche S. CIUCCIOVINO, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *DRI*, 3, 2024, p. 573 ss.

<sup>22</sup> Cfr. di recente Cass. pen., sez. IV, 23 gennaio 2025, n. 8295.

<sup>23</sup> Si pensi a un sistema di IA che rileva la presenza di operatori od ostacoli vicino a una pressa o a un veicolo industriale/robot che blocca/adatta il movimento o i parametri di funzionamento in caso di pericolo o per evitare collisioni; a un sistema di IA che adatta il funzionamento di un escavatore al terreno per ridurre o eliminare alcuni rischi (ad es. di vibrazione); a un sistema di manutenzione predittiva che identifica guasti imminenti; a un sistema che modifica forza, velocità, ritmo di movimento di un braccio robotico in un impianto di produzione in base ai dati che raccoglie in tempo reale. In tal senso, se l'adattabilità non costituisce un elemento necessario per

tal caso, l'architettura normativa dell'*AI Act* andrà a integrare e completare il quadro di regole già predisposte dal Regolamento macchine, pur con attenzione dedicata a evitare duplicazioni, a congiungere processi e documenti, a ridurre al minimo gli oneri aggiuntivi per i fabbricanti/fornitori.

Rispetto al raccordo tra Regolamento macchine e sistema prevenzionistico, si può ricordare anzitutto che l'art. 23, comma 1, d.lgs. n. 81/2008 vieta la fabbricazione di attrezzature di lavoro e impianti non rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro<sup>24</sup>. Ferma la configurabilità di più gravi fattispecie di reato in caso di lesioni o morte del lavoratore causate dal vizio di fabbricazione<sup>25</sup>, ai sensi dell'art. 57, comma 2, d.lgs. n. 81/008, i fabbricanti e i fornitori che violano il disposto del citato art. 23 sono puniti con l'arresto o l'ammenda.

Il Regolamento macchine andrà a costituire, a partire da gennaio 2027, la normativa in materia (nel frattempo costituita dal d.lgs. n. 17/2010, attuativo della c.d. direttiva macchine 2006/42/CE).

Si può evidenziare, in questa sede, come ai sensi dell'art. 10 di tale Regolamento il fabbricante debba garantire che la progettazione e la fabbricazione

---

l'applicazione della definizione di sistema di IA di cui all'art. 3 *AI Act*, la stessa, come in questo caso, può rilevare ai fini della classificazione di detto sistema come "ad alto rischio".

<sup>24</sup> Al riguardo, Cass. pen., sez. IV, 14 marzo 2024, n. 10665 ricorda che «qualora un infortunio sia dipeso dalla utilizzazione di macchine o impianti non conformi alle norme antinfortunistiche, la responsabilità dell'imprenditore che li ha messi in funzione senza ovviare alla non rispondenza alla normativa suddetta non fa venir meno la responsabilità di chi ha costruito, installato, venduto o ceduto gli impianti o i macchinari stessi». Cfr. A. PILATI, *Commento agli artt. 22, 23 e 24*, in C. ZOLI (a cura di), *La nuova sicurezza sul lavoro, Vol. I. Principi comuni*, Zanichelli, Bologna, 2011, p. 226 ss.

<sup>25</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 4 febbraio 2022, n. 3938: «la responsabilità colposa del costruttore, che deriva dall'inosservanza delle cautele infortunistiche nella progettazione e fabbricazione della macchina, cioè dalla mancata predisposizione dei sistemi di sicurezza previsti dalla normativa di settore e da quelli che, in relazione alla singola apparecchiatura, si rivelino idonei ad evitare che l'uso del macchinario costituisca pericolo per colui che lo utilizza, può essere esclusa solo quando si provi che l'utilizzatore abbia compiuto sulla macchina trasformazioni di natura e di entità tale da poter essere considerate causa sopravvenuta da sola sufficiente a determinare l'evento o quando il macchinario sia utilizzato in modo del tutto improprio, tale da poter essere considerato, a sua volta, causa sopravvenuta, da sola sufficiente a determinare l'evento. Ciò, tuttavia, non accade mai quando il macchinario viene usato per lo scopo che gli è proprio e per il quale è stato prodotto, perché lo strumento, il mezzo o l'apparecchiatura debbono consentire l'utilizzo in sicurezza da parte dell'utente, attraverso l'adozione degli accorgimenti che la tecnologia offre al fine di evitare il prodursi di un evento avverso, derivante dal meccanismo di funzionamento. E ciò indipendentemente dal fatto che colui che lo usa erri nell'utilizzo, o manchi di adottare le cautele previste, o sinanco cerchi di aggirarle, salvo che per farlo non modifichi significativamente la sua struttura, in modo non preventivabile dal costruttore».

della macchina o prodotto correlato siano conformi ai requisiti essenziali di sicurezza e di tutela della salute di cui all'allegato III.

Segnatamente, il fabbricante è tenuto a effettuare, con un processo iterativo, una valutazione del rischio, che includa i pericoli prevedibili al momento dell'immissione sul mercato come evoluzione prevista del comportamento o della logica auto-evolutiva della macchina o prodotto correlato, qualora progettati per funzionare con livelli variabili di autonomia, nonché i rischi derivanti dall'eventuale interazione tra macchine<sup>26</sup> (allegato III, Parte B, par. 1). La valutazione del rischio è funzionale a stabilire i requisiti essenziali di sicurezza, disciplinati dall'allegato III, che concernono la macchina in questione e a realizzare una progettazione e costruzione della stessa che permettano di eliminare i rischi ovvero, laddove non sia possibile, ridurli al minimo.

Con riguardo ai requisiti di portata generale indicati nel capo I dell'allegato III, pare significativo segnalare le seguenti prescrizioni.

Anzitutto, per progettazione e costruzione, le macchine devono essere atte a funzionare, essere azionate, regolate e subire la manutenzione senza che tali operazioni esponano a rischi le persone, se effettuate nelle condizioni previste, tenendo conto anche dell'uso scorretto ragionevolmente prevedibile (par. 1.1.2).

Con riferimento all'ergonomia (par. 1.1.6), si richiede che nelle condizioni d'uso siano eliminati o ridotti al minimo possibile il disagio, la fatica e le tensioni psichiche e fisiche (stress) dell'operatore. A tal fine, devono essere evitati un ritmo di lavoro condizionato dalla macchina e un controllo che richieda una concentrazione prolungata, mentre l'interfaccia e comunicazione tra uomo e macchina devono essere adeguate anche rispetto all'eventuale funzionamento della macchina sulla base di approcci di *machine learning* (le macchine devono, in particolare, rispondere alle persone in termini adeguati e appropriati e comunicare agli operatori le azioni pianificate in maniera comprensibile).

I sistemi di controllo di macchine dotate di comportamenti auto-evolutivi devono essere progettati in modo da non essere la causa di azioni, da parte della macchina, che oltrepassino il compito o spazio di movimento definiti. Devono, inoltre, consentire la registrazione dei dati relativi al processo decisionale in materia di sicurezza per i sistemi di sicurezza basati su *software*, nonché permettere in qualsiasi momento la correzione della macchina per preservarne la sicurezza. In linea generale, la macchina deve essere munita

---

<sup>26</sup> Sul rapporto tra sicurezza e *Internet of Things* cfr. in prospettiva più generale A. AMBROSINO, *Internet of Things al servizio della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in *DSL*, 2, 2022, p. 1 ss.

di un dispositivo di comando che consenta l'arresto generale in condizioni di sicurezza e dalla postazione di comando l'operatore deve poter assicurarsi l'assenza di persone nelle zone pericolose (par. 1.2).

Con riguardo alla presenza di elementi mobili, la prevenzione di rischi da contatto e lo stress psicologico che può essere causato dall'interazione con la macchina devono essere adeguati in relazione alla possibile interazione o anche solo coesistenza uomo-macchina in uno spazio condiviso (par. 1.3.7).

Sul punto, è significativo richiamare i requisiti supplementari stabiliti per ovviare ai rischi dovuti alla mobilità della macchina (par. 3), soprattutto laddove si tratti di una «macchina mobile autonoma», alias robot, definita come «macchina mobile che dispone di una modalità autonoma, nel contesto della quale tutte le funzioni essenziali di sicurezza della macchina mobile sono assicurate nella sua zona per le operazioni di spostamento e lavorazione senza l'interazione permanente di un operatore» (par. 3.1.1, lett. c).

Si prevede, in particolare, che in tal caso la macchina debba disporre di una funzione di supervisione specifica per la modalità autonoma: se tale funzione non è attiva, la macchina non deve essere in grado di operare. La funzione di supervisione deve consentire all'operatore competente incaricato di ricevere informazioni da remoto, anche sul verificarsi di situazioni impreviste o pericolose presenti o imminenti, che richiedono il suo intervento. Deve permettergli quindi di impartire, sempre da remoto, ordini di arresto/avvio ovvero di spostamento della macchina in una posizione o stato sicuri. Tali azioni devono essere abilitate soltanto quando il supervisore possa vedere direttamente o indirettamente la zona di movimento e di lavoro della macchina e i dispositivi di protezione siano operativi (par. 3.2.4).

Lo spostamento di una macchina mobile autonoma deve tener conto dei rischi relativi alla zona in cui è destinata a muoversi e lavorare (par. 3.3.2). In base alla valutazione del rischio, deve spostarsi e funzionare in una zona chiusa protetta e/o essere dotata di dispositivi di rilevazione di qualsiasi essere umano, animale domestico o altro ostacolo nelle sue vicinanze (par. 3.3.3).

Ai sensi del citato art. 10, il fabbricante deve altresì redigere la documentazione tecnica, nonché eseguire o far eseguire la pertinente procedura di valutazione di conformità. La documentazione tecnica, secondo quanto stabilito dall'allegato IV, specifica i mezzi utilizzati dal fabbricante per assicurare la conformità ai requisiti di sicurezza applicabili.

È utile segnalare come tale documentazione debba contenere, tra i vari elementi, anche il codice sorgente o la logica di programmazione del *software* relativo alla sicurezza, da mettere a disposizione dell'autorità competente se richiesto per verificare la conformità della macchina ai requisiti di sicurezza e se necessario a tal fine. Per le macchine alimentate da sensori,

azionate da remoto o autonome, se le operazioni relative alla sicurezza sono controllate da dati provenienti da sensori, la documentazione deve, inoltre, includere una descrizione delle caratteristiche generali, delle capacità e delle limitazioni del sistema, dei dati, dello sviluppo, delle prove e della convalida dei processi utilizzati.

A norma dell'art. 10, il fabbricante è tenuto a fornire le istruzioni d'uso e le informazioni secondo quanto previsto dall'allegato III. In linea generale, il contenuto delle istruzioni non deve riguardare soltanto l'uso previsto della macchina o del prodotto correlato, ma deve tener conto anche dell'uso scorretto ragionevolmente prevedibile (par. 1.7.4.1). Tra i vari elementi che devono essere inclusi figurano le istruzioni per la formazione degli operatori, le informazioni sui rischi residui, le istruzioni sulle misure di protezione che l'utilizzatore è tenuto ad adottare, il protocollo operativo in caso di infortunio, nonché le informazioni sui mezzi necessari per soccorrere immediatamente e con cautela le persone (par. 1.7.4.2). Con specifico riferimento alle macchine mobili autonome, le istruzioni devono specificare le caratteristiche delle loro zone di spostamento e di lavoro, nonché delle zone pericolose (par. 3.6.3.3).

### *3. Considerazioni sulle responsabilità di fabbricante/fornitore di macchine intelligenti e datore, in caso di danno al lavoratore*

Concentrando il ragionamento sull'allocazione delle responsabilità in caso di danno al lavoratore provocato da una macchina, si può qui brevemente ricordare l'applicabilità, rispetto al fabbricante, del sistema della *product liability*, ora aggiornato dalla direttiva 2024/2853 (da implementare entro il 9 dicembre 2026). In tale prospettiva, il lavoratore che subisca un danno a causa di un prodotto difettoso può agire contro il produttore, posto che, nonostante la collocazione della disciplina, a livello interno, nel codice del consumo<sup>27</sup>, la stessa prevede che legittimato attivo dell'azione di responsabilità extra-contrattuale sia il danneggiato, non il consumatore<sup>28</sup>. Può essere significativo, in questa sede, segnalare come all'interno della nuova direttiva in materia, tra le modifiche volte ad agevolare il danneggiato ricorrente sotto il profilo probatorio, l'art. 10, par. 4, introduce «l'elemento di

---

<sup>27</sup> L'attuale direttiva 85/374/CEE trova la propria fonte interna di implementazione nel d.lgs. n. 206/2005, ossia il codice del consumo.

<sup>28</sup> Cfr. Cass. civ., sez. III, 29 maggio 2013, n. 13458.

maggior innovazione ma certamente destinato a generare profonde incertezze e numerose discrepanze a livello applicativo»; la disposizione, infatti, permette al giudice di presumere il carattere difettoso del prodotto, il nesso causale con il danno o entrambi, a causa della «complessità tecnica o scientifica» del prodotto stesso<sup>29</sup>. Come spiega il cons. n. 48, detta complessità dovrebbe essere determinata dagli organi giurisdizionali nazionali caso per caso, tenendo conto di diversi fattori, come ad esempio, rispetto alla natura complessa della tecnologia impiegata, l'apprendimento automatico.

Al di là delle conseguenze sul piano della *product liability*, è importante ricordare come la violazione della normativa di prodotto comporti per il fabbricante anche responsabilità di carattere penale (v. *supra*).

Spostando l'attenzione sul datore di lavoro, si deve anzitutto considerare che a norma dell'art. 71, d.lgs. n. 81/2008, egli deve mettere a disposizione dei lavoratori attrezzature<sup>30</sup> conformi alle specifiche disposizioni legislative. Nello scegliere tali attrezzature, egli è tenuto a effettuare una valutazione dei rischi, compresi quelli derivanti da interferenze con le altre attrezzature già in uso. Adotta adeguate misure tecniche ed organizzative al fine di ridurre al minimo i rischi connessi all'uso delle attrezzature di lavoro<sup>31</sup> e prende le misure necessarie affinché il posto di lavoro e la posizione dei lavoratori durante l'uso presentino requisiti di sicurezza e rispondano ai principi dell'ergonomia. Qualora le attrezzature richiedano per il loro impiego conoscenze o responsabilità particolari in relazione ai loro rischi specifici, il datore di lavoro garantisce che l'uso delle stesse sia riservato ai lavoratori allo scopo incaricati, che abbiano ricevuto un'informazione, formazione ed addestramento adeguati.

---

<sup>29</sup> Cfr. A. BERTOLINI, *La responsabilità civile derivante dall'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale: il quadro europeo*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 55 ss., spec. p. 71. Come si è già potuto evidenziare, il sistema normativo offerto dalla (nuova) direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi costituisce, ad oggi, l'unica risposta regolativa Ue alla questione della responsabilità del fornitore di sistema di IA per danni causati dallo stesso. L'11 febbraio 2025, la Commissione ha, infatti, ritirato la proposta di direttiva in tema di IA e responsabilità civile extracontrattuale.

<sup>30</sup> L'art. 69, d.lgs. n. 81/2008 definisce l'attrezzatura di lavoro come «qualsiasi macchina, apparecchio, utensile o impianto, inteso come il complesso di macchine, attrezzature e componenti necessari all'attuazione di un processo produttivo, destinato ad essere usato durante il lavoro».

<sup>31</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 11 maggio 2023, n. 31833. Secondo Cass. pen., sez. III, 10 novembre 2011, n. 46784 «L'obbligo di "ridurre al minimo" il rischio di infortuni sul lavoro (d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 71) impone al datore di lavoro di verificare e garantire la persistenza nel tempo dei requisiti di sicurezza delle attrezzature di lavoro messe a disposizione dei propri dipendenti, non essendo sufficiente, per ritenere adempiuto l'obbligo di legge, il rilascio, da parte di un organismo certificatore munito di autorizzazione ministeriale, della certificazione di rispondenza ai requisiti essenziali di sicurezza».

Ferma la configurabilità, in capo al datore, di un titolo di responsabilità contrattuale indiretta *ex art.* 1228 c.c. in caso di violazione della normativa da parte del fabbricante<sup>32</sup>, è necessario d'altra parte ragionare anche di una sua possibile responsabilità diretta per inadempimento del proprio obbligo di sicurezza nei confronti del lavoratore<sup>33</sup> (rilevante sul piano sia civile contrattuale<sup>34</sup> sia penale).

I giudici ribadiscono, infatti, che «sussiste la responsabilità del datore di lavoro il quale introduce nell'azienda e mette a disposizione del lavoratore una macchina, che per vizi di costruzione possa essere fonte di danno per le persone, senza avere appositamente accertato che il costruttore, e l'eventuale diverso venditore, abbiano sottoposto la stessa macchina a tutti i controlli rilevanti per accertarne la resistenza e l'idoneità all'uso, non valendo ad escludere tale responsabilità la mera dichiarazione, resa dal datore di lavoro medesimo, di avere fatto affidamento sull'osservanza da parte del costruttore delle regole della migliore tecnica»<sup>35</sup>. Ancora, «il datore di lavoro è tenuto ad accertare la corrispondenza ai requisiti di legge dei macchinari utilizzati, e risponde dell'infortunio occorso ad un dipendente a causa della mancanza di tali requisiti, senza che la presenza sul macchinario della marchiatura di conformità "CE" o l'affidamento riposto nella notorietà e nella competenza tecnica del costruttore valgano ad esonerarlo dalla sua responsabilità». «Il datore di lavoro, infatti, è il principale destinatario delle norme antinfortunistiche previste a tutela della sicurezza dei lavoratori ed ha l'obbligo di conoscerle e di osservarle indipendentemente da carenze od omissioni altrui e da certificazioni pur provenienti da autorità di vigilanza. Tale posizione di garanzia concorre con quella del costruttore, ma non è ad essa subordinata, in quanto la prossimità dell'imprenditore-datore alla fonte dei rischi, alle concrete modalità di lavoro e di eventuale elusione dei sistemi di sicurezza, gli consente immediatamente di percepire l'esposizione al pericolo dei lavoratori impiegati nell'utilizzo dei macchinari»<sup>36</sup>. «Il datore di lavoro ha l'obbligo di verificare la sicurezza delle macchine introdotte nella propria azienda e di

---

<sup>32</sup> P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087 c.c.*, in *Comm. Sch.*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>33</sup> Cfr. E. FIATA, *Robotica e lavoro*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 611 ss.; V. MAIO, *Il diritto del lavoro e le nuove sfide della rivoluzione robotica*, in *ADL*, 24(6), 2018, p. 1414 ss.

<sup>34</sup> Cfr. Cass. civ., sez. lav., 9 giugno 2017, n. 14468; Trib. Torino, sez. lav., 5 novembre 2022, n. 1187; Trib. Aosta, sez. lav., 26 aprile 2021, n. 36.

<sup>35</sup> Cass. pen., sez. IV, 10 novembre 2005, n. 2382.

<sup>36</sup> Cass. pen., sez. IV, 6 aprile 2011, n. 33285.

rimuovere le fonti di pericolo per i lavoratori addetti all'uso di una macchina, a meno che questa non presenti un vizio occulto»<sup>37</sup>. In tema di infortuni sul lavoro, la responsabilità del costruttore, nel caso in cui l'evento dannoso sia provocato dall'inosservanza delle cautele infortunistiche nella progettazione e fabbricazione della macchina, non esclude la responsabilità del datore di lavoro, sul quale grava l'obbligo di eliminare le fonti di pericolo per i lavoratori dipendenti che debbano utilizzare tale macchina e di adottare nell'impresa tutti i più moderni strumenti che la tecnologia offre per garantire la sicurezza dei lavoratori; a detta regola può farsi eccezione nella sola ipotesi in cui l'accertamento di un elemento di pericolo sia reso impossibile per le speciali caratteristiche della macchina o del vizio di progettazione, che non consentano di apprezzarne la sussistenza con l'ordinaria diligenza»<sup>38</sup>.

Può tale circostanza ricollegarsi oggi a un'evoluzione impreveduta della logica di funzionamento del sistema di IA/macchina che utilizzi approcci di *machine learning*?

Si è visto come le informazioni, le istruzioni e le garanzie di trasparenza che il fornitore di sistemi di IA e il fabbricante di macchine "intelligenti" sono tenuti a consegnare al *deployer*/utilizzatore siano volte a scongiurare detta ipotesi. Si pensi alle misure di sorveglianza umana che, a norma dell'*AI Act*, il fornitore deve indicare, tali da mettere il *deployer* nelle condizioni di comprendere e monitorare il funzionamento del sistema, nonché individuare e affrontare anomalie, disfunzioni e prestazioni inattese. Si pensi ai requisiti di sicurezza che, a norma del Regolamento macchine, il fabbricante deve assicurare, tra cui sistemi di controllo di macchine dotate di comportamenti auto-evolutivi in grado di permettere in qualsiasi momento la correzione della macchina per preservarne la sicurezza ovvero, in caso di macchina mobile autonoma, funzioni di supervisione che consentano all'operatore di ricevere informazioni da remoto, anche sul verificarsi di situazioni impreviste o pericolose presenti o imminenti, che richiedono il suo intervento.

---

<sup>37</sup> Cass. pen., sez. IV, 30 settembre 2016, n. 44327; Cass. pen., sez. IV, 30 maggio 2018, n. 29144; Cass. pen., sez. IV, 26 gennaio 2021, n. 5794; Cass. pen., sez. IV, 22 settembre 2021, n. 36153; Cass. pen., sez. IV, 13 marzo 2023, n. 10398; Cass. pen., sez. IV, 3 aprile 2024, n. 13382.

<sup>38</sup> Cass. pen., sez. IV, 27 ottobre 2021, n. 41147. Cfr. Cass. pen., 30 maggio 2013, n. 26247, con nota di I. SCORDAMAGLIA, *Malfunzionamento delle macchine e delle attrezzature di lavoro: le concorrenti responsabilità penali del datore di lavoro, del fabbricante e del fornitore*, in *Cass. pen.*, 4, 2014, p. 1340 ss.

Parimenti, si è evidenziato come detto flusso di istruzioni e informazioni non escluda una posizione attiva di monitoraggio del *deployer*, chiamato peraltro a garantire la pertinenza e rappresentatività dei dati *input* laddove eserciti il controllo sugli stessi, elemento cruciale in caso di sistemi connotati da adattabilità (art. 26, par. 4, *AI Act*).

Vi è piuttosto da chiedersi quanto tali standard di garanzie presentino adeguati margini di fattibilità tecnica, soprattutto nel momento in cui si cala la loro applicazione del contesto delle piccole medie imprese (v. *supra*). Ovvero quanto gli stessi siano compatibili o possano, invece, inibire lo sviluppo e utilizzo dei più avanzati sistemi di IA, laddove caratterizzati da approcci di apprendimento profondo e un dato (forse) ineliminabile di opacità algoritmica.

# AI ACT E SICUREZZA SUL LAVORO: IL DIFFICILE ADATTAMENTO DEL MODELLO DI GOVERNANCE AL CONTESTO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

di Chiara Ciccia Romito

SOMMARIO: 1. La natura dell'Intelligenza Artificiale, la sua regolazione e l'impatto nella gestione del rischio sulla salute e sicurezza dei lavoratori. – 2. La gestione del rischio e gli obblighi di informazione e consultazione. – 3. La gestione del rischio nella governance delle PMI. – 4. Il ruolo dell'RLS nelle PMI 5.0.

## 1. *La natura dell'Intelligenza Artificiale, la sua regolazione e l'impatto nella gestione del rischio sulla salute e sicurezza dei lavoratori*

L'intelligenza artificiale si distingue per la sua composizione eterogenea e per la sua capacità di incidere su molteplici aspetti delle attività lavorative, tanto individuali quanto collettive. La natura intrinsecamente composita dell'intelligenza artificiale emerge dalla convergenza di molteplici tecnologie avanzate, tra le quali figurano sensori di ultima generazione, sistemi di riconoscimento visivo, algoritmi di apprendimento automatico e strumenti di analisi predittiva. La sinergia tecnologica culmina nella creazione di sistemi integrati in grado di svolgere, in tempo reale, attività di monitoraggio, analisi e prevenzione rispetto a situazioni potenzialmente rischiose.

La multidimensionalità dell'IA si estende agli effetti che essa produce<sup>1</sup>; da un lato, gli sviluppi internazionali mettono in luce il potenziale positivo di tali tecnologie, come l'ottimizzazione delle attività operative e la riduzione

---

<sup>1</sup>Non a caso la dottrina la definisce l'intelligenza artificiale come un Giano bifronte che da un lato può arrecare benefici, dall'altro creare nuove tipologie di rischio. Si veda M. PERUZZI, *Sistemi automatizzati e tutela della salute e sicurezza sul lavoro*, in *DSL*, 2, 2024.

dei rischi previsti<sup>2</sup>. Dall'altro lato, emergono nuove forme di vulnerabilità che generano nuove fonti di pericolo per la salute e la sicurezza. Tra i rischi emergenti, si osserva un aumento dell'intensità del lavoro e del carico cognitivo, conseguente al fatto che i ritmi delle attività sono spesso dettati dalle macchine stesse, la dipendenza tecnologica che riduce il margine di autonomia decisionale dei lavoratori con un adattamento costante alle tempistiche dettate dai sistemi automatizzati<sup>3</sup>. L'utilizzo diretto e continuativo di dispositivi tecnologici avanzati rappresenta un fattore potenzialmente idoneo ad alterare in misura rilevante la struttura delle relazioni interpersonali e l'autenticità degli scambi comunicativi tra i lavoratori. Le ricadute di tale trasformazione superano la dimensione strettamente individuale e investono la struttura del tessuto relazionale, nonché i fondamenti della solidarietà sociale che, in via tradizionale, costituiscono tratti distintivi dell'ambiente lavorativo<sup>4</sup>.

Le nuove dinamiche del rischio, derivanti dall'interazione sempre più complessa tra l'uomo e l'intelligenza artificiale, trovano ulteriore concretizzazione nella crescente centralità dei dati come elemento cardine delle attività lavorative. I sistemi automatizzati, oltre a determinare i ritmi e le

---

<sup>2</sup> Ad esempio, attraverso l'uso di sensori e telecamere intelligenti, l'IA può monitorare costantemente l'ambiente di lavoro, identificando potenziali pericoli come la presenza di materiali pericolosi, il mancato utilizzo di dispositivi di protezione individuale, o condizioni ambientali che potrebbero risultare nocive. I dati raccolti possono essere elaborati da algoritmi in grado di segnalare i rischi, ma altresì di prevedere possibili incidenti attraverso l'analisi dei comportamenti e delle condizioni operative. L'impatto dell'intelligenza artificiale e delle tecnologie avanzate nei contesti lavorativi è stato ampiamente studiato a livello internazionale, con risultati che concordano nel sottolineare un miglioramento complessivo delle condizioni di sicurezza fisica. L'adozione di dispositivi intelligenti, quali robot, droni ed esoscheletri, non solo contribuisce a ridurre il carico delle mansioni più gravose e rischiose, ma introduce anche soluzioni innovative per la prevenzione e la mitigazione di specifici rischi di infortunio. Si veda, A. TARDIOLA, *Tre quesiti sul rapporto tra sicurezza del lavoro e Ai*, in *LDE*, 3, 2024; S. MARASSI, *Intelligenza artificiale e sicurezza sul lavoro*, 2024.

<sup>3</sup> T. TREU, *Intelligenza Artificiale (IA): integrazione o sostituzione del lavoro umano?*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. IT – 487/2024.

<sup>4</sup> A. ADINOLFI, *L'intelligenza artificiale tra rischi di violazione dei diritti fondamentali e sostegno della loro promozione: considerazioni sulla (difficile) costruzione di un quadro normativo dell'Unione*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 147-148; M. GRANDI, *EU-OSHA "Salute e sicurezza sul lavoro nell'era digitale"*, in *ISL*, inserto, 2022, n. 11, p. III ss.; S. MARASSI, *Intelligenza artificiale e sicurezza sul lavoro*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, p. 213 ss.; M. FAIOLI, *Robot Labor Law. Linee di ricerca per una nuova branca del diritto del lavoro e in vista della sessione sull'intelligenza artificiale del G7 del 2024*, in *federalismi.it*, 2024, n. 8, p. 182 ss.

modalità operative, postulano una raccolta sistematica e intensiva di dati, considerata imprescindibile per il loro regolare funzionamento, ma anche per l'affinamento continuo delle loro prestazioni<sup>5</sup>.

L'interazione tra la macchina e l'ambiente si basa sulla raccolta di dati dall'ambiente stesso, un processo reso possibile attraverso l'utilizzo di sensori. I dati raccolti esprimono grandezze riferibili a determinati eventi osservabili, riconducibili a mutamenti negli stati assunti dal contesto esterno. Tali variazioni, quantificabili secondo parametri misurabili, costituiscono la base empirica sulla quale il sistema sviluppa la propria capacità di percezione e interpretazione<sup>6</sup>.

L'analisi coinvolge l'esplorazione di tutte le possibili configurazioni degli stati dell'ambiente al fine di giungere a soluzioni e prendere decisioni in maniera sempre più autonoma e ridurre così la necessità di intervento umano. Il modello descritto rappresenta il quadro generale entro cui collochiamo il funzionamento delle macchine intelligenti, attraverso l'analisi e l'interpretazione dei dati raccolti dall'ambiente, l'intelligenza artificiale sviluppa la propria capacità di apprendimento. Il potenziale computazionale dell'IA consente di esplorare in modo sistematico le relazioni tra i dati e formulare pattern, regole, e strategie che consentono loro di migliorare le proprie

---

<sup>5</sup>Ex multis, S. ADLER-BELL, M. MILLER, *The Datafication of Employment*, in *Rapporto, La Fondazione Secolo*, 2018; F. CANTONI, G. MANGIA (a cura di), *Human Resource Management and Digitalization*, Giappichelli Routledge, 2018; J. ADAMS-PRASSL, *What if Your Boss Was an Algorithm? The Rise of Artificial Intelligence at Work*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2019; E. MENEGATTI, *The evolving concept of "worker" in EU law*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 1, 12, 2019; I. MENDOZA, L.A. BYGRAVE, *The Right not to be Subject to Automated Decisions based on Profiling*, in T. SYNODINOU, P. JOUGLEUX, C. MARKOU, T. PRASITTOU (eds.), in *EU Internet Law*, Springer International, 2017, p. 93; D. MANGAN, *From Monitoring of the Workplace to Surveillance of the Workforce*, in T. GYULAVÁR, E. MENEGATTI (eds.), *Decent Work in the Digital Age European and Comparative Perspectives*, Hart, 2021; L. ZAPPALÀ, *Management algoritmico*, in AA.VV. (a cura di), *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 150 ss.; P. TULLINI, *Dati*, in M. NOVELLA, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro digitale*, Giappichelli, Torino, 2022; I.P. DI CIOMMO., *La prospettiva del controllo nell'era dell'Intelligenza Artificiale: alcune osservazioni sul modello Human In The Loop*, in *federalismi.it*, n. 9, 2023; L. FERLUGA, *Nuove tecnologie e professionalità*, in A. BELLAVISTA, R. SANTUCCI (a cura di), *Tecnologie digitali, poteri datoriali e diritti dei lavoratori*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 178; A. PERULLI, *Towards a green labour law*, in A. PERULLI, T. TREU (a cura di), *Labour law and climate change. Towards a just transition*, Wolter Kluwers, Milano, 2023; L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 489/2024; M. SQUEGLIA, *Obiettivi, strumenti e metodi dell'intelligenza artificiale nella tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in *DSL*, 1-2025, p. 114 ss.

<sup>6</sup>Per una disamina completa del funzionamento dell'Intelligenza Artificiale, si veda G. D'ACQUISTO, *Intelligenza artificiale elementi*, Giappichelli, Torino, 2021, in particolare, p. 17.

prestazioni nel tempo. Tale dinamica evidenzia una delle più rilevanti discontinuità che intercorrono tra le precedenti rivoluzioni tecnologiche, le quali hanno segnato il progresso del mondo del lavoro, e l'innovazione legata all'Intelligenza Artificiale, con particolare riferimento alle sue declinazioni generative. Mentre in passato l'innovazione tecnologica comportava l'introduzione di nuovi strumenti all'interno dell'ambiente lavorativo, integrandoli nell'operatività manuale dei lavoratori, l'avvento dell'Intelligenza Artificiale segna una trasformazione paradigmatica, destinata a ridisegnare i contorni del modello tradizionale poiché è proprio la macchina, che attraverso i dati raccolti, si allena ad acquisire la professionalità del lavoratore.

L'approvazione dell'*AI Act* a livello europeo (Reg. UE n. 1689/2024) costituisce una pacifica testimonianza della volontà politica di regolamentare un fenomeno tecnologico dotato di un'elevata portata trasformatrice. La disciplina euro-unitaria adotta un approccio basato sul rischio e stabilisce il divieto assoluto di impiegare strumenti giudicati incompatibili con il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà individuali<sup>7</sup>.

La definizione di rischio del Regolamento deriva dalla combinazione della probabilità di insorgenza di un pericolo e della gravità dei danni che potrebbero derivarne, ne discende una valutazione multidimensionale del rischio, da cui si declina la necessaria considerazione sia della probabilità che un determinato pericolo si concretizzi, sia della severità delle conseguenze associate allo stesso. L'articolazione tra pratiche consentite e vietate e la classificazione in categorie di alto e basso rischio, si basa su parametri giuridici indeterminati, quali il rapporto rischio-beneficio, la soglia di accettabilità degli effetti, la capacità di controllo del rischio e la fiducia nei sistemi di intelligenza artificiale<sup>8</sup>.

Accanto alle disposizioni relative ai sistemi classificati come a rischio inaccettabile, oggetto del divieto espresso sancito dall'art. 5 dell'*AI Act*, si collocano le regole dedicate ai sistemi definiti ad alto rischio, come identificati dall'art. 6, par. 2, e dall'allegato III dello stesso Regolamento. Tra questi sistemi trovano applicazione quelli dell'occupazione, della gestione delle

---

<sup>7</sup> Sul punto, C. PAPPALARDO, *Le applicazioni e le pratiche proibite di IA*, in G. CASSANO, E. TRIPIDI, *Il Regolamento Europeo sull'intelligenza artificiale, commento al Reg. UE 1689/2024*, Maggioli, Rimini, 2024.

<sup>8</sup> G. FINOCCHIARO, *La regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, IV, 2022, p. 1093 ss.; C. NOVELLI, *L'Artificial Intelligence Act Europeo: alcune questioni di implementazione*, in *federalismi.it*, 1826-3534, 2, 2024; M. BIASI *Problema e sistema nella regolazione lavoristica dell'intelligenza artificiale: note preliminari*, in *federalismi.it*, 30, 2024, p. 162 ss.

risorse umane e dell'accesso al lavoro autonomo<sup>9</sup>. Nel dettaglio, si fa riferimento a quei sistemi di intelligenza artificiale destinati a essere impiegati per la gestione dei processi di selezione e assunzione del personale, con funzioni specifiche quali la pubblicazione di annunci di lavoro, l'analisi e il filtraggio delle candidature, nonché la valutazione delle competenze e delle caratteristiche dei candidati. Allo stesso modo, rientrano in questa categoria i sistemi utilizzati per l'adozione di decisioni riguardanti le condizioni contrattuali di lavoro, la promozione o la cessazione dei rapporti lavorativi, l'assegnazione dei compiti basata su parametri individuali – quali il comportamento o le caratteristiche personali – e il monitoraggio e la valutazione delle prestazioni e del comportamento dei lavoratori nell'ambito delle loro attività professionali<sup>10</sup>.

L'*AI Act* individua gli obblighi giuridici cui risultano soggetti i datori di lavoro, qualificati come *deployer*<sup>11</sup> di sistemi di intelligenza artificiale classificati ad alto rischio, al fine di assicurare condizioni adeguate di sicurezza, trasparenza e salvaguardia dei diritti fondamentali.

Tra le prescrizioni principali, si rileva l'obbligo per i *deployer* di predisporre misure tecniche e organizzative idonee a garantire l'utilizzo dei sistemi di IA conformemente alle istruzioni fornite dal produttore<sup>12</sup>, le stesse devono poi essere progettate per garantire il rispetto dei requisiti di sicurezza e per promuovere un controllo umano effettivo sui processi decisionali automatizzati<sup>13</sup>.

Il Regolamento attribuisce un ruolo centrale alla sorveglianza, riconoscendola come uno strumento fondamentale per preservare il principio di trasparenza e il controllo umano nell'applicazione di sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio. La responsabilità del *deployer* si amplia nella garanzia del mantenimento di un modello di supervisione che valorizza il ruolo del *human-on-the-loop*<sup>14</sup>, attraverso il quale si salvaguarda il risultato del processo decisionale automatizzato.

---

<sup>9</sup> All. III, par. 4, lett. a), *AI Act*

<sup>10</sup> All. III, par. 4, lett. b), *AI Act*.

<sup>11</sup> Il *deployer* di sistemi di IA ad alto rischio che sono istituti finanziari soggetti a requisiti in materia di governance, di dispositivi o di processi interni stabiliti a norma del diritto dell'Unione in materia di servizi finanziari conservano i log come parte della documentazione conservata a norma del pertinente diritto dell'Unione in materia di servizi finanziari.

<sup>12</sup> Par. 1, art. 26, *AI Act*.

<sup>13</sup> Par. 2 e 3, art. 26, *AI Act*.

<sup>14</sup> La teoria, denominata "*Human on the Loop*", rappresenta un paradigma nell'ambito dell'interazione tra esseri umani e sistemi automatizzati, specificamente in contesti in cui l'automazione svolge un ruolo preminente nella gestione operativa. Essa si configura come una soluzione

La supervisione si integra in un quadro più ampio di *governance*, dove il supervisore umano riveste una funzione specifica nella verifica e nella validazione delle operazioni condotte dal sistema, il modello di controllo umano, predisposto dal Legislatore europeo, richiede che il *deployer* adotti misure adeguate per fornire al supervisore strumenti e risorse volte a garantire che ogni azione intrapresa dal sistema sia conforme alle finalità dichiarate e ai principi fondamentali sanciti dal regolamento<sup>15</sup>. In caso di rischi o nell'ipotesi in cui si verifichi un incidente grave, il *deployer* è tenuto ad implementare specifiche procedure di comunicazione verso il fornitore, il distributore e le autorità competenti<sup>16</sup>. La normativa richiede, inoltre, la conservazione dei log generati automaticamente dal sistema per un periodo minimo di sei mesi<sup>17</sup>.

A tali obblighi, l'articolo 27 dell'*AI ACT* aggiunge quello di svolgere una valutazione d'impatto sui diritti fondamentali (*Fundamental Rights Impact Assessment*, FRIA) nei casi stabiliti dalla norma. L'adempimento presenta una natura esclusivamente preventiva, e come matrice valutativa sul rischio, si configura come un presidio *ex ante*.

La valutazione si rivolge specificamente ai *deployer* e si articola su sei elementi fondamentali descritti nel primo par. dell'art. 27 e comprende una descrizione analitica dei processi aziendali in cui il sistema sarà impiegato, la durata prevista dell'utilizzo, le categorie dei soggetti potenzialmente coinvolti e i rischi specifici di danno a loro carico<sup>18</sup>. Il quarto paragrafo della norma crea un sinallagma tra la FRIA e la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati prevista dall'art. 35 del GDPR richiamandone il contenuto<sup>19</sup>. La FRIA come la DPIA riveste una dimensione adattiva, che impone

---

intermedia tra i modelli di controllo diretto, conosciuti come "*Human in the Loop*", e quelli di completa autonomia tecnologica, definiti "*Human out of the Loop*". Il concetto di "*Human on the Loop*" postula che l'essere umano non partecipi direttamente e in tempo reale al processo decisionale o all'esecuzione delle operazioni effettuate da un sistema automatizzato. Piuttosto, egli assume una funzione di supervisione strategica, con possibilità di intervento a posteriori qualora le decisioni prese dal sistema si rivelino inefficaci, errate o potenzialmente pericolose.

<sup>15</sup> Par. 1 e 2 e 5, art. 26 *Ai Act*.

<sup>16</sup> Par. 5, art. 26, *Ai Act*.

<sup>17</sup> Par. 6, art. 26, *Ai Act*.

<sup>18</sup> I rischi devono essere valutati considerando le informazioni fornite dal produttore, come richiesto dall'art. 13, e devono essere accompagnati da una descrizione delle misure di supervisione umana e delle azioni correttive da adottare in caso di concretizzazione del rischio.

<sup>19</sup> Se uno qualsiasi degli obblighi di cui al presente articolo è già rispettato mediante la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati effettuata a norma dell'art. 35 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'art. 27 della direttiva (UE) 2016/680, la valutazione d'impatto sui diritti fondamentali di cui al par. 1 del presente articolo integra tale valutazione d'impatto sulla protezione dei dati.

un costante aggiornamento della valutazione qualora emergano modifiche rilevanti nelle caratteristiche del sistema o nel contesto di utilizzo nonché alle misure adottate per la predisposizione di misure di supervisione umana e di azioni correttive idonee a mitigare i rischi individuati.

La riflessione sugli obblighi imposti dall'*AI Act* trova un naturale punto di intersezione con le previsioni del d.lgs. n. 81/2008, nella misura in cui entrambi i quadri normativi convergono sull'esigenza di garantire un ambiente di lavoro sicuro e rispettoso della dignità dei lavoratori. Tale connessione risulta particolarmente evidente nel contesto della gestione dei rischi tecnologici, dove la tutela della salute e della sicurezza non può essere disgiunta dalle istanze legate alla trasparenza, alla supervisione umana e alla protezione dei diritti fondamentali. L'integrazione emerge con particolare evidenza dall'art. 18, che identifica nel datore di lavoro e nei dirigenti i soggetti responsabili della pianificazione e dell'attuazione delle misure di prevenzione, protezione e gestione del rischio. La disposizione normativa impone al datore di lavoro l'obbligo di procedere a una valutazione dei rischi che risulti conforme all'evoluzione tecnologica degli ambienti produttivi, attribuendo a tale adempimento una funzione centrale nell'architettura della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. L'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale classificati come ad alto rischio rende necessaria, in tale prospettiva, una revisione strutturale e un'integrazione organica della valutazione preesistente, alla luce dei profili di rischio richiamati *supra*. La valutazione d'impatto sui diritti fondamentali si pone in stretta correlazione con la valutazione dei rischi *ex art. 28*, invero entrambe contemplano la prevenzione dei rischi e l'estensione del perimetro delle tutele ai profili legati alla dignità, alla privacy e alla sicurezza psicofisica dei lavoratori. In questa prospettiva, l'obbligo di supervisione umana imposto dall'*AI Act*, inteso come presidio di trasparenza e controllo, trova un punto di convergenza con le disposizioni dell'art. 18, lett. *b-bis*) e *bb*), che richiedono al datore di lavoro di individuare figure preposte alla vigilanza e di assicurare che i lavoratori siano impiegati solo previo giudizio di idoneità sanitaria. L'*AI Act*, inoltre, attraverso l'obbligo di monitoraggio continuo dei sistemi di IA ad alto rischio, rafforza e integra le disposizioni dell'art. 18, lett. *i*), che impone al datore di lavoro di adottare misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza.

Conseguentemente, l'introduzione di un sistema di intelligenza artificiale nell'ambito lavorativo, specificamente volto al rafforzamento delle condizioni di sicurezza, impone una valutazione del rischio che convogli in un'analisi più ampia.

Come si intende dimostrare, la dicotomia tra i contesti normativi rileva una convergenza sostanziale verso un paradigma unitario di gestione del

rischio, articolato secondo la definizione fornita dall'art. 2, d.lgs. n. 81/2008. In tale prospettiva, il rischio viene concepito quale probabilità che un danno potenziale trovi effettiva realizzazione in determinate circostanze di impiego o esposizione a specifici fattori o agenti, ovvero a combinazioni degli stessi. Ne consegue che la valutazione del rischio, lungi dal potersi limitare a una dimensione settoriale, richiede l'integrazione di una pluralità di aspetti disciplinari in cui convergono tanto le disposizioni relative alla salute e sicurezza quanto quelle concernenti l'*AI Act* e la regolamentazione relativa alla protezione dei dati dei lavoratori<sup>20</sup>.

Il d.lgs. n. 81/2008 sancisce il diritto dei lavoratori a un ambiente di lavoro che rispetti la loro dignità e integrità personale ed estende questa protezione anche alla sfera psicologica e morale. L'integrità psico-sociale dei lavoratori trova oggi una nuova fonte nelle tecnologie avanzate come l'IA, il sistema, infatti, monitora tramite la raccolta dei dati costantemente il lavoratore con il rischio di ridurre o addirittura di alienare il libero spazio d'azione e conseguentemente la fiducia nelle proprie abilità, ciò incide inevitabilmente sui concetti di integrità e dignità come intesi dal Testo Unico.

Come si vedrà nel corso della trattazione, l'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori si colloca naturalmente al centro della regolazione applicabile in un contesto caratterizzato dal monitoraggio continuo dei dati personali dei lavoratori attraverso l'utilizzo di sistemi automatizzati. L'implementazione delle tecnologie intelligenti, ancorché orientata alla tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, non può in alcun modo essere invocata quale giustificazione per un trattamento sistematico e continuo dei dati personali<sup>21</sup>, ove tale attività risulti in contrasto con le disposizioni normative in materia di protezione dei dati personali e con le garanzie fondamentali sancite dallo Statuto dei Lavoratori<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup>In questo contesto, il GDPR impone, tramite il principio di accountability, una rendicontazione continua delle operazioni di trattamento dei dati, sia *ex ante* che *ex post*. Conseguentemente, si instaura un processo di valutazione e revisione costante che coinvolge tutti gli aspetti del trattamento dei dati. Analogamente, l'art. 22 del GDPR richiede una revisione umana dei processi decisionali automatizzati e stabilisce l'obbligo di una valutazione umana delle decisioni automatizzate.

<sup>21</sup>Sul punto vale la pena citare l'*Opinion 28/2024 on certain data protection aspects related to the processing of personal data in the context of AI models* ("Opinion" o "Parere"), su richiesta della *Data Protection Commission* ("DPC") irlandese.

<sup>22</sup>La giurisprudenza dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali ha più volte ribadito l'importanza del rispetto dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori quale base giuridica per le attività di trattamento, da ultimo Registro dei provvedimenti n. 675 del 13 novembre 2024.

Il punto che evidenzia la netta discontinuità rispetto al passato risiede nella necessità di un approccio integrato alle diverse valutazioni del rischio prescritte dalle normative di settore, quali quelle disciplinate dall'*AI Act*, dal GDPR e dalle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché dalle considerazioni afferenti all'applicazione dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori.

Gli ambiti regolativi descritti richiedono una convergenza che li riconduca a una visione unitaria della valutazione dei rischi, con particolare riguardo agli aspetti inerenti alla sicurezza, o, in alternativa, una loro costante interrelazione, essenziale per garantire una tutela effettiva e coerente.

Non solo, ma a parere di chi scrive si verifica una coincidenza sostanziale tra le diverse valutazioni del rischio, le quali, sebbene orientate alla salvaguardia di beni giuridici distinti, convergono verso il mantenimento della qualità del lavoro. La prima valutazione, disposta ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, estende la sua portata alla tutela del benessere psico-sociale; la seconda, delineata dall'*AI Act*, è volta a garantire che l'impiego di tecnologie intelligenti rispetti i principi umanocentrici, proteggendo la dignità, l'autonomia decisionale e i diritti fondamentali del lavoratore; la terza, relativa alla protezione dei dati personali è tesa a proteggere l'autodeterminazione del lavoratore. Viene quindi a determinarsi un'inedita convergenza tra il dominio giuridico della prevenzione dei rischi per la salute, la tutela della riservatezza e la principi sanciti dall'*AI Act*. La convergenza risiede nel fatto che le valutazioni del rischio, pur avendo approcci diversi, tendono alla medesima finalità: proteggere il lavoratore da potenziali rischi e assicurare che l'impiego di tecnologie avanzate non violi la sua integrità fisica, psichica e morale.

L'intersezione normativa determina una conseguente influenza sulla configurazione della governance aziendale, tenuta a confrontarsi con una pluralità di prescrizioni normative che si fondano sulla procedimentalizzazione quale tecnica di tutela prevalente<sup>23</sup>.

La natura multidimensionale del rischio associato alle tecnologie intelligenti, intimamente connessa alla dinamicità propria dell'informatica, richiede un costante processo di aggiornamento delle misure di sicurezza. Gli interventi tecnici, quali i patch correttivi e le operazioni di manutenzione software, incidono sul software come analizzato *ex ante* e potrebbero

---

<sup>23</sup> Le interazioni tra uomo e macchina, così come le comunicazioni tra le macchine stesse, sono, infatti, regolate da procedure per garantire l'efficienza e la sicurezza operativa, ma anche la conformità a standard etici e giuridici. Lo scopo è quello di garantire un monitoraggio che consenta di esercitare una signoria sul sistema, "tradurre" il linguaggio del sistema e interromperlo qualora necessario a seguito di un'attività di sorveglianza umana imposta dall'*AI Act* al *deployer*.

introdurre nuovi fattori di rischio che rendono necessaria l'implementazione di misure tecniche e organizzative ulteriori.

Il quadro delineato deve essere declinato nel contesto delle piccole e media imprese caratterizzate da una *governance* aziendale meno formalizzata e da risorse frequentemente limitate, il datore di lavoro, figura centrale nella *governance* delle PMI, è tenuto a tradurre gli obblighi normativi in pratiche operative che riflettano le specificità del contesto aziendale con la velocità e la complessità del contesto tecnologico dell'IA. La declinazione del quadro normativo nel contesto delle PMI pone in evidenza alcune criticità strutturali, tra cui la difficoltà di allocare risorse adeguate all'implementazione delle misure richieste, le prescrizioni dell'*AI Act* relative alla supervisione umana e al monitoraggio continuo, sebbene fondamentali per garantire la trasparenza e la sicurezza, richiedono una capacità organizzativa e tecnologica che presuppongono una struttura di sistema.

## 2. *La gestione del rischio e gli obblighi di informazione e consultazione*

L'analisi che si vuole svolgere impone una riflessione dell'architettura partecipativa quale cornice nell'elaborazione delle dinamiche normative in esame. Ciascuna delle fonti richiamate nel paragrafo precedente converge nel riconoscere la centralità dell'azione collettiva, la cui assenza precluderebbe la concreta realizzazione del principio dell'*human on the loop*<sup>24</sup>. Benché la natura del presente lavoro non consenta una disamina minuziosa delle disposizioni settoriali, il richiamo organico delle medesime permette di tracciare il complesso percorso di adattamento che il paradigma della "nuova" *governance* impone alle piccole e medie imprese.

L'informazione, perno del principio di trasparenza, si colloca quale fondamento di un paradigma normativo che riflette la centralità della partecipazione collettiva e della condivisione, in tale quadro i lavoratori acquisiscono consapevolezza dei processi relativi al lavoro datificato. L'informazione assurge ad elemento fondamentale attraverso il quale i rappresentanti prendono consapevolezza dei processi che riguardano le misure di sicurezza intelligenti e, tramite tale consapevolezza, esercitano l'azione a garanzia dei lavoratori. Tale diritto, espressamente riconosciuto dalla giurisprudenza di

---

<sup>24</sup> Su questo punto, risulta pertinente richiamare l'Accordo quadro europeo sulla digitalizzazione che sottolinea la necessità di un'attiva e consapevole partecipazione di tutte le parti coinvolte nel contesto lavorativo digitale, le rappresentanze sindacali sono, quindi, chiamate a svolgere un ruolo proattivo in una struttura collaborativa e circolare.

merito anche con riferimento alla normativa in materia di trasparenza<sup>25</sup>, si inserisce nel contesto del rapporto di lavoro come presupposto della consultazione e si pone in maniera strumentale all'esercizio dell'attività sindacale nell'organizzazione.

Come richiamato *supra*, l'art. 26 dell'*AI ACT*, impone ai *deployer* dei sistemi di IA ad alto rischio una serie di obblighi volti a garantire un utilizzo conforme alle istruzioni d'uso fornite dai produttori, tra questi, il co. 7 stabilisce che, prima di introdurre o utilizzare un sistema di IA ad alto rischio nei luoghi di lavoro, i *deployer* informano i rappresentanti dei lavoratori e i lavoratori interessati in merito al previsto utilizzo del sistema e agli effetti che tale utilizzo potrebbe avere sulle loro attività e diritti. Il d.lgs. n. 81/2008, e in particolare l'art. 18, disciplina un modello articolato per il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nei processi decisionali relativi alla salute e sicurezza sul lavoro. L'art. 36, d.lgs. n. 81/2008 impone un obbligo informativo a carico del datore di lavoro tenuto a garantire che ogni lavoratore riceva un'informazione adeguata, in particolare sui rischi specifici legati alle attività svolte e sulle misure di protezione e prevenzione adottate in azienda (art. 36, co. 2, lett. *a e c*).

Il ricorso a strumenti di intelligenza artificiale non fa che aumentare l'esigenza di consultazione delle rappresentanze non a caso le legislazioni citate nel paragrafo precedente pretendono, seppur in fase diverse, un coinvolgimento dei lavoratori. Una tecnica normativa ispirata proprio dalla necessità di mantenere un approccio antropocentrico di fronte alla datificazione del lavoro.

Il coinvolgimento viene richiamato, altresì, dalla normativa sulla protezione dei dati personali, la previsione dell'art. 88 del GDPR, che tutela la dignità del lavoratore, si collega all'art. 35, par. 9, che impone al datore di lavoro di consultare le rappresentanze sindacali quando la valutazione d'impatto sui dati evidenzia un rischio elevato. Parallelamente, l'art. 22 del GDPR, che regola i processi decisionali automatizzati, richiede l'adozione di misure specifiche per garantire la sicurezza e la protezione dei dati. La partecipazione dei lavoratori nella fase di valutazione d'impatto, passaggio obbligatorio, prima di un trattamento di dati automatizzato, diventa così un meccanismo di protezione<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup>Trib. Palermo 3 aprile 2023, rg. n. 645/2023; Trib. Torino 7 agosto 2023.

<sup>26</sup>Secondo la dottrina, la consultazione deve essere sistematica quando il potere di controllo del datore di lavoro si esercita attraverso processi decisionali automatizzati, poiché questi sistemi costituiscono un mezzo di monitoraggio. In tali casi, se le rappresentanze dei lavoratori avanzano osservazioni sul monitoraggio (finalità, strumenti o necessità di alternative), il datore è tenuto a

Nell'ottica dell'analisi sopra delineata, si rende necessario considerare l'impatto delle tutele sancite dall'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori, il quale regola l'utilizzo degli strumenti di controllo a distanza con un rigore che trova giustificazione nella salvaguardia della dignità, della riservatezza e dei diritti fondamentali dei lavoratori. Risulta indubbio che gli strumenti di IA in considerazione delle loro caratteristiche e potenzialità rientrino necessariamente nell'alveo del co. 1 dell'art. 4, dello Statuto dei lavoratori, non potendo mai costituire dei meri strumenti di lavoro ai sensi del co. 2<sup>27</sup>. Come noto la norma limita l'adozione di tali strumenti a specifiche esigenze organizzative, produttive o di sicurezza del lavoro, subordinandone l'introduzione alla concertazione obbligatoria con le rappresentanze sindacali o, in mancanza di accordo, all'autorizzazione degli enti ispettivi competenti. In questo contesto, le indicazioni del Garante ribadiscono come tali limiti trovino un ulteriore fondamento nell'art. 114 del Codice della *privacy*, che riconosce la specificità dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori.

Si inserisce nel quadro normativo analizzato quanto stabilito dal d.lgs. n. 104/2022 oggetto della richiamata giurisprudenza, il quale stabilisce obblighi informativi del datore di lavoro volti a garantire ai lavoratori la trasparenza delle condizioni lavorative datificate, con specifico riferimento all'impiego di sistemi decisionali automatizzati<sup>28</sup>.

Nel processo di valutazione dei rischi, disciplinato dall'art. 29, d.lgs. n. 81/2008, il coinvolgimento informativo e partecipativo dei lavoratori, previsto dall'art. 36 del medesimo decreto, si configura come un obbligo normativo che si estende sia alle fasi iniziali sia a quelle successive all'introduzione di nuovi sistemi tecnologici. L'obbligo trova ulteriore valorizzazione nelle forme di partecipazione stabilite dalle normative complementari e integrate, che attribuiscono alle rappresentanze sindacali un ruolo centrale nel garantire un approccio antropocentrico in grado di tutelare l'integrità e la sicurezza del lavoro. Se l'oggetto dell'analisi normativa si colloca nell'intersezione tra le diverse disposizioni esaminate, il processo di valutazione richiede necessariamente un coinvolgimento delle rappresentanze sindacali.

---

giustificare in modo chiaro le proprie scelte, soprattutto quando si discosta dalle indicazioni emerse dal dialogo sindacale. Sul punto A. INGRAO, *Il controllo a distanza sui lavoratori e la nuova disciplina privacy, una lettura integrata*, Cacucci, Bari, 2018, p. 133 ss.

<sup>27</sup> Così L. IMBERTI, *Intelligenza artificiale e sindacato. Chi controlla i controllori artificiali, federalismi.it*, 29, 2023.

<sup>28</sup> Sul punto si richiama l'analisi svolta da L. ZAPPALÀ in M. BIASI, *Diritto del Lavoro e intelligenza artificiale*, 2024, cit., secondo la quale "(...) la trasparenza ha assunto il ruolo di principio trasversale in grado di veicolare tutele universali dentro e oltre la fattispecie ... mira sempre più ad affermare un nuovo modello di business governance (...)".

La riflessione deve essere poi calata nell'ottica delle PMI, in cui, come noto, la componente sindacale è per lo più assente. Il sistema di gestione del rischio, come descritto nel primo paragrafo, si unisce a un *quid* partecipativo che, nelle piccole e medie imprese, trova espressione attraverso modalità meno strutturate rispetto a quelle delle grandi realtà aziendali.

### 3. *La gestione del rischio nella governance delle PMI*

A conclusione delle analisi precedentemente condotte, l'attenzione deve rivolgersi al governo del rischio nel contesto del tessuto imprenditoriale italiano, caratterizzato in maniera prevalente dalla presenza di piccole e medie imprese. Quest'ultime, contrariamente alle aziende di maggiori dimensioni, non possono contare su dipartimenti strutturati o su personale dotato di competenze tecniche avanzate, trovandosi così nella condizione di dover affrontare la gestione del rischio con risorse limitate. Tale mancanza risulta ulteriormente aggravata dalla frammentarietà emersa in chiusura del precedente paragrafo.

In questo contesto, risulta fondamentale richiamare la *governance* prevista dal TU per comprendere appieno il ruolo e le funzioni attribuite alla stessa nella gestione del rischio.

Non essendo possibile approfondire tutti i ruoli coinvolti, concentrerò la mia analisi sulla cosiddetta "triade della sicurezza": il datore di lavoro, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) e in particolare, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS).

Salvo alcune eccezioni legate a specifici settori, le imprese con un numero di dipendenti fino a 50 unità possono conferire il ruolo di RSPP direttamente al datore di lavoro o delegarlo a un soggetto esterno<sup>29</sup>. In aziende con

---

<sup>29</sup> Il primo comma dell'art. 31 dispone Salvo quanto previsto dall'art. 34, il datore di lavoro organizza il servizio di prevenzione e protezione prioritariamente all'interno della azienda o della unità produttiva, o incarica persone o servizi esterni costituiti anche presso le associazioni dei datori di lavoro o gli organismi paritetici, secondo le regole di cui al presente articolo. Il comma 6 dispone L'istituzione del servizio di prevenzione e protezione all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, è comunque obbligatoria nei seguenti casi: a) nelle aziende industriali di cui all'art. 2 del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334, e successive modificazioni, soggette all'obbligo di notifica o rapporto, ai sensi degli articoli 6 e 8 del medesimo decreto; b) nelle centrali termoelettriche; c) negli impianti ed installazioni di cui agli artt. 7, 28 e 33 del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230, e successive modificazioni; d) nelle aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni; e) nelle aziende industriali con oltre 200 lavoratori; f) nelle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori; g) nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private con oltre 50 lavoratori.

più di 15 dipendenti, invece, è previsto che i lavoratori eleggano o designino l'RLS all'interno dell'azienda stessa; tuttavia, in mancanza di tale elezione o in assenza di rappresentanze sindacali, l'art. 47 del d.lgs. n. 81/2008 consente di individuare l'RLS a livello territoriale o presso organismi paritetici<sup>30</sup>. Il passaggio normativo mette in evidenza la semplificazione operata per le PMI tenute a bilanciare l'obbligo di garantire un ambiente di lavoro sicuro con le limitazioni strutturali e organizzative che le caratterizzano. La possibilità di delegare ruoli fondamentali per la sicurezza a figure esterne o di ricorrere a rappresentanze territoriali permette alle PMI di adempiere alle normative in modo compatibile con le loro capacità operative. La flessibilità normativa si collega anche ai modelli di valutazione del rischio standardizzati previsti dall'art. 28, co. 6, del Testo Unico concepiti per semplificare le procedure di valutazione e gestione del rischio nelle PMI. Invero, per le aziende con meno di 15 dipendenti, è possibile evitare la convocazione della riunione periodica di sicurezza, come previsto dall'art. 35 del Testo Unico, concependo così un'ulteriore misura di semplificazione gestionale per le imprese di minori dimensioni.

Le misure di semplificazione normative relative alla sicurezza sul lavoro trovano ulteriore conferma nell'intreccio tra le disposizioni dello Statuto dei Lavoratori e quelle del GDPR. L'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori, nel regolare l'installazione di strumenti di controllo a distanza, prevede che il datore di lavoro possa richiedere un'autorizzazione all'Ispettorato del Lavoro in alternativa alla concertazione con le rappresentanze sindacali. Tale previsione, pensata come misura residuale, consente di superare eventuali difficoltà procedurali e mantenere i requisiti di proporzionalità e tutela della dignità del lavoratore, nel rispetto dei principi fondamentali che caratterizzano la disciplina giuslavoristica.

Parallelamente, il GDPR, nel delineare il quadro di obblighi relativi alla protezione dei dati personali, introduce una disposizione di semplificazione che, in contesti specifici, esonera talune imprese dall'obbligo di nominare un Responsabile della Protezione dei Dati (DPO) figura di garanzia per le attività di trattamento dei dati personali.

---

<sup>30</sup> Recita l'art. 47, co. 3 e 4: "Nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno oppure è individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo secondo quanto previsto dall'articolo 48 4. Nelle aziende o unità produttive con più di 15 lavoratori il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda. In assenza di tali rappresentanze, il rappresentante è eletto dai lavoratori della azienda al loro interno".

Tuttavia, la semplificazione normativa deve essere contestualizzata all'interno di un panorama socioeconomico caratterizzato dal fenomeno della "parità tecnologica", strumenti come *Microsoft Copilot*, ad esempio, sono oggi accessibili a qualsiasi impresa, indipendentemente dalla sua dimensione, mentre a livello europeo il *Data Act* si prefigge l'obiettivo di rendere i dati più facilmente interoperabili e accessibili per consentire alle PMI di investire in intelligenza artificiale e di partecipare alla trasformazione digitale in corso<sup>31</sup>.

L'applicazione di tecnologie identiche implica la presenza dei medesimi rischi delle grandi imprese e, di conseguenza, comporta generalmente l'imposizione degli stessi adempimenti normativi – talvolta particolarmente gravosi – anche nei confronti di aziende che presentano dimensioni organizzative significativamente diverse.

Conseguentemente, la "triade della sicurezza" (datore di lavoro, RSPP e RLS) deve affrontare un rischio dinamico, complesso da comprendere e in costante cambiamento, tale rischio dovrebbe essere governato dal datore di lavoro con attenzione dallo stesso datore di lavoro o da un RSPP esterno, mentre l'RLS dovrebbe essere messo nelle condizioni di ricevere e comprendere le informazioni algoritmizzate necessarie per valutare l'impatto delle tecnologie sulla sicurezza del lavoro soprattutto alla luce dell'importanza dell'informazione.

Lo scenario descritto impone una riflessione sulle modalità attraverso cui la gestione del rischio possa essere declinata nel contesto imprenditoriale e lavorativo italiano, l'intreccio tra la valutazione del rischio lavorativo, la tutela della *privacy* e l'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale mette in luce la necessità di un approccio integrato e partecipativo. L'architettura regolativa potrebbe trovare terreno sterile in quei contesti in cui è assente una *governance* dedicata e una partecipazione condivisa.

---

<sup>31</sup> Il regolamento relativo alle norme armonizzate in materia di accesso equo e uso dei dati – noto anche come legge sui dati – è entrato in vigore l'11 gennaio 2024. L'atto è un pilastro fondamentale della strategia europea in materia di dati e contribuirà in modo significativo all'obiettivo del decennio digitale di promuovere la trasformazione digitale. La legge sui dati consentirà una distribuzione equa del valore dei dati stabilendo regole chiare ed eque per l'accesso e l'utilizzo dei dati all'interno dell'economia europea dei dati, una necessità accentuata dalla crescente prevalenza dell'*Internet of Things (IoT)*. Grazie a questo regolamento, i prodotti connessi dovranno essere progettati e fabbricati in modo tale da consentire agli utenti (imprese o consumatori) di accedere, utilizzare e condividere facilmente e in modo sicuro i dati generati. Si v.: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/data-act>.

#### 4. *Il ruolo dell'RLS nelle PMI 5.0*

Nel quadro delineato, l'assenza di rappresentanze sindacali non fa che accentuare le criticità; tuttavia, nelle PMI con almeno 15 dipendenti è prevista la figura dell'RLS che, sebbene presenti alcune limitazioni, consente di adottare una prospettiva costruttiva, nella dimensione di partecipazione fondamentale per i lavoratori nel processo di valutazione del rischio per la salute e la sicurezza.

L'art. 50 del D.lgs. 81/2008 definisce le competenze dell'RLS differenziandole dalle responsabilità previste dagli artt. 17-20 per il datore di lavoro, i dirigenti, i preposti e gli stessi lavoratori. L'RLS esercita, pertanto, principalmente un ruolo consultivo rispetto alle decisioni adottate dai soggetti obbligati in materia di sicurezza sul lavoro. Tra i suoi diritti vi è quello di accedere ai luoghi in cui si svolgono le attività lavorative, di essere coinvolto nella valutazione dei rischi e nella nomina delle figure tecniche, pur potendo esprimere pareri non vincolanti. Inoltre, riceve dall'azienda le informazioni rilevanti, propone misure preventive e protettive, segnala i rischi identificati nel corso della sua attività, e, se necessario, può rivolgersi alle autorità competenti, sia giudiziarie che ispettive. La responsabilità della valutazione dei rischi e della predisposizione delle misure preventive non ricade, quindi, sull'RLS, poiché tali compiti ricadono esclusivamente sul datore di lavoro e sugli altri soggetti obbligati dalla normativa. Non si tratta, inoltre, di un ruolo ricoperto a tempo pieno, poiché l'RLS continua a svolgere le proprie attività lavorative e agisce come punto di collegamento tra i lavoratori e il datore di lavoro. Il suo incarico è supportato da specifiche tutele sindacali, che gli consentono di interrompere temporaneamente il lavoro per assolvere ai compiti previsti dalla sua funzione<sup>32</sup>. Nonostante la sua formazione specifica (art. 37, comma 10, d.lgs. n. 81/2008), l'RLS non rappresenta una figura tecnica con competenze avanzate per l'implementazione dei modelli di gestione della sicurezza, ma piuttosto un intermediario tra i lavoratori e i soggetti obbligati.

Ciononostante, l'evoluzione tecnologica e la crescente complessità derivante dall'introduzione dell'intelligenza artificiale potrebbero richiedere una rivalutazione del ruolo dell'RLS, in particolare relativamente alla comprensione e alla partecipazione attiva nelle procedure di gestione del rischio. In assenza di un'articolazione sindacale effettiva all'interno delle PMI, e in presenza di una domanda crescente di controllo sulle implicazioni organizzative

---

<sup>32</sup> Sul ruolo dell'RLS si richiama la disamina di A. INGRAO, *Il Rappresentante dei Lavoratori per la sicurezza. Storia, funzioni e responsabilità*, in *DSL*, 2, 2023.

dell'innovazione algoritmica, si potrebbe prospettare l'opportunità di attribuire al RLS un ruolo proattivo, quale figura deputata ad intercettare le istanze di partecipazione e di presidiare, in termini qualificati, i processi di governance tecnologica. Tale impostazione valorizzerebbe la funzione rappresentativa del RLS anche al di fuori della dimensione tradizionale, estendendone la legittimazione agli ambiti connessi alla sorveglianza digitale e alla sicurezza informativa per quanto attiene gli strumenti di IA impiegati per la salute e la sicurezza.

In tale riconfigurazione dovrebbero essere integrate le competenze relative alla sorveglianza tecnologica disciplinata dall'*AI Act*, agli obblighi normativi derivanti dal GDPR nonché gli adempimenti ad essi collegati.

Un ulteriore sviluppo del ruolo dell'RLS potrebbe configurarsi in relazione all'applicazione dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori, qualora strumenti intelligenti vengano impiegati con la finalità di migliorare la sicurezza sul lavoro. In tale prospettiva, l'RLS potrebbe assumere una funzione di monitoraggio e valutazione sull'uso etico e proporzionato di tali tecnologie. E proprio in quest'ultimo contesto, tale ruolo potrebbe rilevarsi fondamentale – soprattutto in una fase successiva all'implementazione dello strumento – anche ai fini di continuità operativa aziendale oltre che per quelli di sicurezza e protezione dei dati dei lavoratori.

Si parte dal presupposto del necessario aggiornamento tecnologico che, come anzidetto, potrebbe portare ad una modifica del processo di sicurezza e richiedere un intervento sullo strumento. La suddetta esigenza di aggiornamento potrebbe determinare modifiche funzionali del sistema tecnologico che potrebbero, a loro volta, modificare le modalità di controllo, e quindi, divergere rispetto alle modalità inizialmente stabilite nell'accordo sindacale o autorizzazione amministrativa.

In tale scenario, l'impresa si troverebbe a dover affrontare una dicotomia, che potrebbe essere interpretata come un paradosso legislativo: da un lato, l'applicazione dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori imporrebbe la necessità di ridefinire l'accordo originariamente stipulato, in considerazione delle modifiche sopravvenute; dall'altro lato, l'impresa sarebbe vincolata alla necessità di procedere con gli aggiornamenti del sistema, indispensabili per garantire il suo corretto funzionamento.

Si pone, pertanto, la questione di stabilire se l'impresa debba procedere a una revisione degli accordi eventualmente in essere oppure attendere la conclusione del procedimento volto alla modifica dell'autorizzazione amministrativa già rilasciata, anche nell'ipotesi in cui le modifiche al sistema risultino urgenti e si rendano necessarie per garantire il mantenimento di livelli adeguati di sicurezza.

La dinamica descritta risulterebbe in contrasto con i principi di tempestività e adeguatezza della gestione del rischio previsti dal d.lgs. n. 81/2008 che impone l'adozione immediata di misure preventive e protettive in risposta a situazioni di rischio in evoluzione. Dall'altro lato determinerebbe, però, un contrasto con le disposizioni dell'art. 4 dello Statuto, del GDPR e dell'*AI ACT* che opera un diretto richiamo alle misure di protezione dei dati.

In tale prospettiva, potrebbe emergere la possibilità di attribuire all'RLS la facoltà di intervenire nella revisione degli accordi sindacali durante la fase successiva alla stipula dell'accordo iniziale, al fine di garantire l'adeguamento del sistema nel rispetto dei diritti di riservatezza dei lavoratori. Tale prerogativa, oltre a preservare l'operatività aziendale, si configurerebbe come uno strumento efficace per promuovere un bilanciamento armonico tra le esigenze dell'impresa e la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, in un quadro che valorizzi il dialogo sociale e la flessibilità nell'adattamento alle evoluzioni tecnologiche.

In questo scenario, appare centrale interrogarsi sulle possibili traiettorie evolutive che possano garantire un equilibrio tra l'innovazione tecnologica e la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Potrebbero delinearsi due principali linee di azione al fine di orientare il sistema di rappresentanza in ambito lavorativo, con particolare riferimento alle PMI *intelligenti*.

Una prima prospettiva potrebbe prevedere un sostanziale rafforzamento del ruolo dell'RLS, attraverso un ampliamento delle sue competenze e una revisione della sua funzione, l'intervento consentirebbe di adeguare il mandato dell'RLS alle nuove sfide poste dall'intelligenza artificiale, conferendogli strumenti conoscitivi e operativi idonei a gestire i rischi derivanti dall'adozione di tecnologie intelligenti.

In alternativa, si potrebbe prospettare l'introduzione di una figura distinta e specifica, dedicata esclusivamente alla gestione delle problematiche connesse alle tecnologie digitali e all'intelligenza artificiale con il compito di supervisionare i processi tecnologici e garantire il rispetto delle normative emergenti per contribuire alla costruzione del "nuovo" modello di *governance*, ma troverebbe difficile applicazione nel contesto delle PMI per ragioni tanto organiche quanto di risorse umane e finanziarie.

Già nel 2019, la dottrina avanzava l'ipotesi di istituire una figura specifica, il Rappresentante dei Lavoratori per la Privacy, volta a tutelare in maniera più approfondita i diritti relativi alla protezione dei dati personali nel contesto lavorativo. Tale proposta, come delineato dall'autrice, si rivela ancora oggi di estrema utilità, soprattutto in considerazione delle complessità

emergenti nel panorama tecnologico e normativo odierno<sup>33</sup>. Le problematiche connesse alla sicurezza sul lavoro non si limitano però alla gestione della privacy, ma si intrecciano con la specificità dei contesti applicativi e con la rapidità dello sviluppo delle innovazioni tecnologiche. In tale quadro, la figura di supporto ai lavoratori richiede una rivalutazione sostanziale, alla luce della progressiva evoluzione dell'intelligenza artificiale, i cui effetti trascendono la sola protezione dei dati personali. Le nuove normative, infatti, introducono requisiti ulteriori che superano la dimensione della gestione dei dati e impongono una più ampia conoscenza e competenza.

Sebbene la concezione originaria del Rappresentante dei Lavoratori per la Privacy fosse innovativa al momento della sua introduzione, oggi risulta necessario ampliare il ruolo e le competenze di tale figura per adeguarla alle sfide attuali.

Occorre, tuttavia, osservare che l'eventuale introduzione di una figura funzionale al presidio dei rischi tecnologici e organizzativi si collocherebbe all'interno di un quadro già connotato da un'intensa pressione normativa sull'impresa, la quale viene progressivamente configurata come centro regolativo primario della gestione del rischio. Le più recenti iniziative legislative – tanto sul versante della sicurezza quanto su quello della responsabilità algoritmica – delineano un assetto in cui l'impresa assume la funzione di soggetto responsabile della progettazione e dell'implementazione di modelli interni di governo, al fine di integrare valutazione preventiva, sorveglianza operativa e *accountability*.

All'interno di tale assetto, la collocazione dell'intero carico regolatorio sull'imprenditore solleva interrogativi sull'equilibrio tra responsabilizzazione e sostenibilità, in particolare nel contesto delle piccole e medie imprese. La stessa nozione di supporto si confronta, in questo scenario, con una tensione irrisolta tra esigenza di competenza tecnica e rischio di sovraesposizione operativa, che impone una riflessione sulla legittimità di ulteriori stratificazioni organizzative in assenza di meccanismi compensativi di ordine istituzionale o collettivo.

La rivalutazione del ruolo del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, inteso quale figura interna già inserita nei meccanismi ordinari di prevenzione aziendale, potrebbe rappresentare, a parere di chi scrive, una prospettiva coerente alle esigenze di semplificazione organizzativa e razionalità funzionale, particolarmente rilevanti nel contesto delle micro, piccole e medie imprese.

---

<sup>33</sup> A. INGRAO, *Data-Driven management e strategie collettive di coinvolgimento dei lavoratori per la tutela della privacy*, in *Labour & Law Issues*, 5(2), p. 127-143.

L'impiego di soggetti già presenti all'interno dell'organizzazione, dotati di una presenza quotidiana e di una concreta prossimità alle dinamiche operative, potrebbe infatti agevolare una maggiore coerenza interna rispetto alle scelte in materia di sicurezza, senza introdurre elementi disfunzionali nel circuito decisionale.

In tale quadro, l'attribuzione di compiti ulteriori all'RLS, riferibili alla sorveglianza dei rischi legati all'introduzione di tecnologie intelligenti nei processi produttivi, richiederebbe una relazione diretta e stabile con la funzione datoriale. Tale relazione non risulterebbe agevolmente riproducibile per il tramite di presidi esterni o rappresentanze di livello territoriale.

L'introduzione di soluzioni tecnologiche nei contesti produttivi richiede un presidio effettivo dei rischi legati alla sicurezza informativa e alla gestione dei processi automatizzati. Nelle imprese di minori dimensioni, l'assenza di strumenti adeguati al controllo interno delle ricadute tecnologiche determina un disallineamento rispetto agli standard operativi adottati dalle grandi imprese. La differenza potrebbe produrre un effetto di segmentazione, idoneo a originare una nuova forma di discriminazione tra i lavoratori, definita non in base alla mansione o al settore, ma secondo la qualità delle tutele organizzative disponibili.

L'ipotesi di un ampliamento delle competenze del RLS potrebbe, dunque, contribuire a rafforzare la capacità di *governance* delle PMI attraverso valorizzazione di una figura già riconosciuta sul piano normativo e inserita nel contesto lavorativo. Tale scelta non implicherebbe l'introduzione di nuovi livelli di mediazione né comporterebbe un aggravio degli assetti organizzativi né un incremento degli oneri a carico del datore di lavoro.

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? \*

di *Michele Squeglia*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Benefici e criticità dei sistemi di intelligenza artificiale. – 3. L'ingresso dell'intelligenza artificiale nella protezione della salute e della sicurezza nell'ambiente di lavoro. – 4. Il nodo della protezione dei dati personali e della dignità del lavoratore. – 5. Qualche spunto di dibattito.

## 1. *Introduzione*

Il tema della intelligenza artificiale sta occupando sempre più spazio a causa delle ripercussioni che è in grado di generare nella gestione delle risorse umane e nell'impiego di macchinari e attrezzature di lavoro. Le nuove tecnologie interessano oramai ogni tipo di attività di produzione e di consumo ed hanno decisamente sconvolto quasi tutti i settori con un ritmo vorticoso. È convinimento comune che siamo di fronte ad una sempre maggiore smaterializzazione e decostruzione della nozione di persona e, dunque, ad una modifica poliedrica dei suoi rapporti con il mondo esterno: siamo ad un passo dal passaggio dal regno dell'umano al regno dell'artificialità<sup>1</sup>.

---

\* Il presente saggio è stato pubblicato, in forma più estesa, con il titolo “*Obiettivi, strumenti e metodi dell'intelligenza artificiale nella tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*”, sulla rivista *DSL*, 2025, 1, p. 114 ss.

<sup>1</sup> V. M. FORD, *Il dominio dei robot*, Il Saggiatore, Milano, 2022.

In tale mutata prospettiva, il diritto della sicurezza del lavoro ha il compito di costruire uno quadro normativo coerente con la novità dei tempi, dove i valori e principi inviolabili della dignità, dell'eguaglianza e della salute (sanciti dagli artt. 2 e 3 e 32 Cost.) non possono non tracciare il perimetro di una riflessione rispetto a cosa il diritto può fare, cosa il diritto deve fare e cosa, invece, deve astenersi dal fare, pur governando i rischi congeniti insiti nell'intelligenza artificiale.

Nel perseguire tale scopo a fronte di questa nuova consapevolezza<sup>2</sup>, il diritto della sicurezza del lavoro, sgombrato il campo dalla fascinazione per la tecnologia e per la sua capacità di autoregolarsi, non può esimersi dall'interrogarsi sulla tutela e sulla protezione dei dati personali del prestatore d'opere dalla manipolazione o dalle decisioni di una macchina, che potrebbe essere chiamata anche a dirigerne le mansioni e valutarne la produttività, dal momento che tale tutela si presenta come l'irrinunciabile ed ultimo presidio per salvaguardarne la dignità. Del resto, se il trattamento di dati personali è funzionale all'alimentazione dei sistemi d'intelligenza artificiale in vista del loro apprendimento automatico, la dignità umana rappresenta un valore cardine riconosciuto tra i principi costituzionali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. In tale prospettiva, la regolazione dei sistemi di intelligenza artificiale deve tenere necessariamente conto della tutela della dignità della persona, anche in considerazione del fatto che, nel nostro ordinamento, essa costituisce un limite invalicabile all'iniziativa economica privata, ai sensi dell'art. 41 della Cost.<sup>3</sup>

In questo contributo si intende porre l'attenzione sui sistemi basati sull'intelligenza artificiale impiegati ai fini dell'automazione di compiti tanto

---

<sup>2</sup>In argomento si v. F. FAINI, *Intelligenza artificiale e regolazione giuridica: il ruolo del diritto nel rapporto tra uomo e macchine*, in *federalismi.it*, 2023, n. 2, p. 1 ss.; M. FAIOLI, *Robot Labor Law. Linee di ricerca per una nuova branca del diritto del lavoro e in vista della sessione sull'intelligenza artificiale del G7 del 2024*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 8, p. 182 ss.; C. FRASCHERI, *Gestire il cambiamento*, Edizioni Lavoro, Roma, 2023; V. MAIO, *Il diritto del lavoro e le nuove sfide della rivoluzione robotica*, in *ADL*, 2018, n. 6, p. 1414 ss.; P. PASCUCCI, *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in *DSL*, 2023, 2, I, p. 48 ss.; V. PASQUARELLA, *I principali garanti della sicurezza nell'era delle nuove trasformazioni del lavoro*, in *VTDL*, n. 4, 2023, p. 890 ss.; C. ROMEO, *L'era degli algoritmi e la sua incidenza nell'ambito della certezza del diritto: un connubio sospetto*, in *LG*, 2024, n. 1, p. 5 ss.; T. TREU, *Intelligenza Artificiale. Intelligenza Artificiale (IA): integrazione o sostituzione del lavoro umano?*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona" IT*, n. 487, 2024.

<sup>3</sup>Scrive M. PERSIANI che "(...) Il diritto del lavoro tende a realizzare un equilibrio tra la tutela dei valori personali del lavoratore e le esigenze dell'impresa. La sicurezza è parte integrante di questa tutela, in quanto condizione per il rispetto della dignità della persona che lavora (*Presentazione* in M. PERSIANI, M. LEPORE (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Utet giuridica, Torino, 2012, p. XXII).

cognitivi quanto fisici sul luogo di lavoro. Lo spunto è offerto, da un lato, dalla lettura di alcune recenti ricerche elaborate dall’Agenzia Europea EU-OSHUA<sup>4</sup> – nell’ambito del “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”<sup>5</sup> – e, dall’altro, dalle norme contenute nel primo Regolamento europeo sull’*Artificial Intelligence Act*<sup>6</sup>, il cui obiettivo è “promuovere la diffusione di un’intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell’ambiente, contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell’Unione, e promuovendo l’innovazione (...)”.

Senza addentrarsi nella lettura fuori dal perimetro di questo contributo, occorre tenere presente che con l’espressione “sistemi di intelligenza artificiale per la gestione del personale” (anche con l’acronimo AIWM, *Artificial Intelligence for Worker Management*), secondo la definizione fornita dalla Commissione europea del 2018, si ricomprendono “i sistemi che mostrano un comportamento intelligente analizzando il proprio ambiente e compiendo azioni, con un certo grado di autonomia, per raggiungere specifici obiettivi”. Il Consiglio dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), aggiornando il 3 maggio 2024 la Raccomandazione del Consiglio sull’Intelligenza Artificiale (AI) adottata nel 2019,

---

<sup>4</sup>EU-OSHA, *Worker management through AI-From technology development to the impacts on workers and their safety and health*, 2024; in precedenza, v. anche EU-OSHA, *OSH and the future of work: benefits and risks of artificial intelligence tools in workplaces*, 2019.

<sup>5</sup>Trattasi della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 28 giugno 2021 nella quale “(...) si invita gli Stati membri ad aggiornare ed elaborare le loro strategie nazionali in materia di SSL in linea con tale quadro strategico, in cooperazione con le parti sociali, al fine di garantire che le nuove misure siano applicate nella pratica (...)”.

<sup>6</sup>La Commissione europea il 21 aprile 2021 aveva presentato al Parlamento e al Consiglio una proposta di regolamento per una normativa armonizzata sull’intelligenza artificiale denominata “*Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council; Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts 21/4/2021, Com (2021) 206 final*”. La proposta di Regolamento, che stabilisce regole armonizzate sull’intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull’intelligenza artificiale), è stata approvata il 13 giugno 2024. Per un esame dell’iniziale proposta di Regolamento, si v. C. CASONATO, B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell’Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in [www.bioetica.it](http://www.bioetica.it), 24 agosto 2021.

definisce un sistema di AI come “(...) un sistema basato su una macchina che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dagli input ricevuti come generare *output* quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali. I diversi sistemi di AI variano nei loro livelli di autonomia e adattabilità dopo l’implementazione”<sup>7</sup>.

Il Regolamento UE 2024/1689 qualifica all’art. 3 lo strumento di intelligenza artificiale come “(...) un sistema automatizzato progettato per funzionare con diversi livelli di autonomia e che può mostrare capacità di adattamento dopo l’installazione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce, dagli input che riceve, come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali”<sup>8</sup>. Una nozione che ha l’ambizione di essere resistente agli sviluppi futuri<sup>9</sup>, provando a coprire tutte le forme di intelligenza artificiale e, quindi, non solo quelle più recenti di *machine learning*, ma anche i sistemi più tradizionali.

Ad ogni modo, queste definizioni paiono escludere, seppur lasciando ampie maglie di interpretazione, sistemi *software* tradizionali “più elementari” e quegli algoritmi di programmazione che non determinano un certo grado di capacità di adattamento e livello di autonomia. In altri termini, e più semplicemente, per parlare di sistemi di intelligenza artificiale, come inteso dalla fonte unionale, occorre che essi siano in grado di analizzare una grande quantità di dati al fine di prendere decisioni, di fornire suggerimenti, ed elaborare previsioni molto più speditamente e con maggiore precisione rispetto agli esseri umani.

A seconda degli scopi che si intendono perseguire, i sistemi di intelligenza artificiale possono costituire un efficace (e puntuale) ausilio per migliorare i dispositivi di protezione individuali, la gestione delle attrezzature di lavoro e dei macchinari complessi (specie nel trasporto su ferro<sup>10</sup>) oppure

<sup>7</sup> OCSE, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, 2024.

<sup>8</sup> Sulla regolamentazione unionale si v. M. PERUZZI, *Sistemi automatizzati e tutela della salute e sicurezza del lavoro: (ri)costruzione del sistema normativo*, in questo volume, p. 125 ss.

<sup>9</sup> In proposito, si soffermano con attente osservazioni F. BUTERA, G. DE MICHELIS, *Intelligenza artificiale e lavoro, una rivoluzione governabile*, Marsilio, Venezia, 2024; M. PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro: l’impatto dell’AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo Ue di tutela*, in M. BIASI, *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, 2024; S. CIUCCIOVINO, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *DRI*, 2024, n. 3, p. 574 ss.; G. LUDOVICO, F. ORTEGA, T. NAHAS, *Nuove tecnologie e diritto del lavoro. Un’analisi comparata degli ordinamenti italiano, spagnolo e brasiliano*, Milano University Press, Milano, 2021.

<sup>10</sup> In tale ambito i sistemi di intelligenza artificiale possono prevedere “il tempo residuo” di funzionamento dei componenti elettrici, quali i sistemi di apertura e di chiusura dei treni.

possono rappresentare uno strumento per raccogliere dati e informazioni al fine di rendere il lavoro meno pericoloso e meno gravoso<sup>11</sup>.

Entrambi questi impieghi presentano più di un profilo critico, ma è indubbio che è la seconda applicazione, sulla quale si soffermerà questo intervento, a suscitare più di una preoccupazione per lo studioso di diritto della sicurezza del lavoro.

## 2. *Benefici e criticità dei sistemi di intelligenza artificiale*

L'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per la gestione del personale è in costante crescita in tutte le organizzazioni (di tutti i settori) dell'UE. Alla base di questi sistemi – che raccolgono dati, spesso in tempo reale, sulla persona del lavoratore, sulle attività che svolge, sugli strumenti che utilizza – vi è un *software* di automazione che utilizza un algoritmo al fine di migliorare la produttività, l'efficacia e l'efficienza dei lavoratori o allo scopo di supportare il processo decisionale nell'organizzazione. Ebbene, ciò che si conosce degli algoritmi è l'uso spesso distorto che di essi si è fatto, come è avvenuto nel caso dei magazzinieri di Amazon dove è utilizzato la metrica del “*rate*” o “*make the beat*” in base alla quale ogni volta che un dipendente non raggiunge lo specifico “*rate*”, l'algoritmo attiva un *alert* destinato tanto al lavoratore quanto ai sistemi di analisi dei dati e ai suoi responsabili per le valutazioni del caso. Troppi *alert* possono portare ad ammonizioni e, se rivolti a lavoratori con contratti a termine, anche al mancato rinnovo. Viene misurata la velocità di prelievo e stoccaggio delle merci (disporre gli articoli sugli scaffali, rimuovere gli articoli dagli scaffali, imballare gli articoli nelle scatole, organizzare la spedizione e così via) e in base ai calcoli derivanti dalle prestazioni complessive e aggregate di ogni lavoratore, viene determinato lo standard di resa ottimale, adeguato a quella particolare struttura del magazzino.

Questi impieghi sono emblematici delle indubbe potenzialità che gli algoritmi sono in grado di offrire in termini di riduzione dei costi di esercizio, di massimizzazione dei profitti, di pianificazione delle attività, di controllo dei lavoratori. Allo stesso tempo, rivelano l'esistenza di una sorgente di pericolo che

---

L'operatore ferroviario francese (SNCF) ha recentemente comunicato che la “manutenzione predittiva” – e, dunque, non la manutenzione correttiva – ha permesso di ridurre gli incidenti nel trasporto su ferro del 30 per cento che coinvolgono gli scambi ferroviari.

<sup>11</sup> Cfr. anche C. TIMELLINI, *Verso una Fabbrica Intelligente: come l'AI invita a ripensare la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in VTDL, 4, 2023, p. 828 ss.

si può trasformare in un danno (non solo fisico, ma anche) psicologico, a causa della tensione determinata dal rispetto di orari e consegne, dalla monotonia e dalla ripetitività delle mansioni, dalle procedure non chiare e/o contraddittorie, dalla reperibilità ininterrotta, dai rumori molesti, dai comportamenti aggressivi, ecc.<sup>12</sup>. D'altra parte, il pericolo – come è stato efficacemente osservato – può assumere molte forme: essere una sostanza, una fase di processo, un'attrezzatura oppure, come nel caso dell'intelligenza artificiale, un *software*, specie se è anche in grado di autoapprendere o, finanche, di autoregolarsi<sup>13</sup>.

Nella regolazione dei processi algoritmici, la giurisprudenza domestica ha avuto già modo di elaborare una vera e propria perimetrazione dell'ambito di applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale, anticipando, sotto questo profilo, i contenuti dei diritti e dei principi enunciati nel Regolamento UE 2024/1689.

La Corte di Cassazione, in tema di *rating* reputazionale, ha stabilito che per il trattamento di dati personali il consenso del lavoratore è validamente prestato solo se espresso liberamente e specificamente in riferimento a un trattamento chiaramente individuato: il requisito di consapevolezza non può considerarsi soddisfatto ove lo schema esecutivo dell'algoritmo e gli elementi di cui si compone restino ignoti o non conoscibili da parte degli interessati<sup>14</sup>. Il Consiglio di Stato<sup>15</sup>, nell'ambito di una controversia riguardante la vittoria di una gara d'appalto per la fornitura di dispositivi medici, ha distinto efficacemente l'algoritmo e i sistemi di intelligenza artificiale. In particolare, ha evidenziato che ciò che differenzia l'algoritmo dall'intelligenza artificiale non è l'automazione del procedimento, ma il fatto che l'AI utilizza "(...) tecniche che non applicano regole preimpostate, ma (...) elaborano costantemente nuovi criteri di inferenza tra dati e assumono decisioni efficienti sulla base di tali elaborazioni, secondo un processo di apprendimento automatico". In altri termini, l'intelligenza artificiale costituisce un ulteriore

---

<sup>12</sup> Approfonditamente P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, in *DSL*, 2019, 2, I, p. 37 ss.

<sup>13</sup> Per una ricostruzione delle categorie algoritmiche, si v. S. CAIROLI, *Intelligenza artificiale e sicurezza sul lavoro: uno sguardo oltre la siepe*, in *DSL*, 2, 2024, p. 27.

<sup>14</sup> Cass. civ., sez. I, 25 maggio 2021, n. 14381.

<sup>15</sup> Trattasi della sentenza della sez. I, 25 maggio 2021, n. 7891, in *GC*, 2021. In precedenza, il Consiglio di Stato aveva evidenziato che l'utilizzo di procedure "robotizzate" non può essere motivo di elusione dei principi che regolano lo svolgimento dell'attività amministrativa, dovendo considerare l'algoritmo come un "atto amministrativo informatico" da ritenersi pienamente ostensibile (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270). Sul tema, tra gli altri, F. COSTANTINO, *Pubblica amministrazione e tecnologie emergenti. Algoritmi, intelligenza artificiale e giudice amministrativo*, in *GI*, 2022, p. 1507.

passo evolutivo degli algoritmi, considerato che il semplice utilizzo del termine algoritmo non implica il concetto di automazione delle funzioni.

Il Tribunale di Bologna<sup>16</sup> si è invece soffermato sulla valutazione da riferire unicamente alla correttezza del dato che alimenta il sistema, rilevandone, nello specifico, l'inidoneità a sostenere il processo decisionale, posto che l'algoritmo elaborato dalla società datore di lavoro, al fine di stabilire le modalità di accesso alla prenotazione delle sessioni di lavoro tramite la piattaforma digitale, non deve produrre effetti di natura discriminatoria.

Questi approdi giurisprudenziali hanno finito per anticipare le soluzioni che il legislatore europeo ha prospettato nel Regolamento UE 2024/1689.

Soffermandoci su questa regolazione e senza alcuna pretesa di esaustività, si rileva che il Regolamento IA Act<sup>17</sup> (segnatamente l'art. 6 e il Titolo III) elenca i settori specifici nei quali i sistemi di IA sono considerati "a rischio alto". Con questa espressione, il provvedimento indica i sistemi utilizzati: a) come componenti di sicurezza di un prodotto; b) quelli da considerare essi stessi un prodotto, coperto dalla legislazione UE in materia di salute e sicurezza; c), i sistemi *stand alone*, che non rientrano nel novero dei prodotti, ma vengono utilizzati singolarmente rientrando nelle aree riservate elencate nell'allegato III del medesimo Regolamento<sup>18</sup>. Se un sistema AI rientra in una di queste casistiche, viene classificato come "ad alto rischio"<sup>19</sup> e, dunque,

---

<sup>16</sup>Trib. Bologna, ord. 31 dicembre 2020, in *RIDL*, 2021, 2, II, p. 175 ss.

<sup>17</sup>L'approccio del Regolamento 1689/2024 è quello già noto basato sul rischio. I sistemi di AI sono divisi in quattro macrocategorie: a rischio minimo, limitato, alto ed inaccettabile. Le ultime due categorie presentano le questioni applicative più rilevanti sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali. Sulle finalità e sulle definizioni del Regolamento, v. P. SEVERINO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Politica, economia, diritto, tecnologia*, Luiss University Press, Roma, 2022, 135 ss. Per un esame della disciplina eurounitaria con specifico riferimento alla tutela della salute e sicurezza del lavoro, si v. M. CORTI, *Il Quadro Strategico UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027*, in *VTDL*, 4, 2023, p. 966 ss.

<sup>18</sup>Precisamente, i settori individuati nell'allegato III come ad alto rischio riguardano: (i) la biometria; (ii) le infrastrutture critiche (digitali, traffico stradale, forniture essenziali); (iii) l'istruzione e la formazione professionale; (iv) l'occupazione, la gestione dei lavoratori e l'accesso al lavoro autonomo; (v) i servizi privati e pubblici essenziali; (vi) l'attività di contrasto di condotte criminose; (vii) la migrazione, l'asilo e la gestione del controllo delle frontiere; nonché (viii) l'amministrazione della giustizia e processi democratici.

Con particolare riferimento ai rapporti di lavoro, si v. M. BARBERA, "La nave deve navigare". *Rischio e responsabilità al tempo dell'impresa digitale*, in *Lab. Law Iss.*, 2023, n. 2, p. 2 ss.; P. LOI, *Il rischio proporzionato nella proposta di regolamento sull'IA e i suoi effetti nel rapporto di lavoro*, in *federalismi.it*, 2023, n. 4, p. 241 ss.; L. TEBANO, *La digitalizzazione del lavoro tra intelligenza artificiale e gestione algoritmica*, in *IANUS*, n. 24, 2021, p. 43 ss.

<sup>19</sup>Si rammenta che l'art. 3 del Regolamento definisce il "rischio" come "la combinazione della probabilità del verificarsi di un danno e la gravità del danno stesso".

si ritiene possa potenzialmente avere ripercussioni negative sulla sicurezza delle persone o sui loro diritti fondamentali, la cui tutela è riconosciuta dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>20</sup>.

La classificazione di un sistema di IA ad “alto rischio” è desunta sulla base di una presunzione semplice, integrando un apprezzamento di fatto che dipende non solo dalla funzione da essa svolta, ma anche dalle finalità e dalle modalità specifiche di utilizzo di tale sistema<sup>21</sup>. La preoccupazione del legislatore eurounitario non è di intervenire mediante un controllo a monte sulla tecnologia, bensì di regolare le modalità di utilizzo della stessa. I requisiti di utilizzabilità dei sistemi ad alto rischio sono i seguenti: dati per di addestramento, convalida e prova che soddisfino i criteri di qualità e liceità stabiliti dal Regolamento; requisiti di documentazione tecnica; trasparenza e informazione; supervisione umana; *cyber security*. L'obbligo del rispetto di tali requisiti ricade sulla figura del *provider*, con riferimento alla fase di *design* e di *development* e, quindi, prima dell'immissione sul mercato. Inoltre, spetta allo stesso *provider* condurre un sistema di gestione del rischio inteso come un processo iterativo, continuo, pianificato ed eseguito nel corso dell'intero ciclo di vita del sistema di IA ad alto rischio, che richiede un riesame e un aggiornamento costante e sistematico.

Ciò che ha destato forti perplessità tra i primi commentatori, all'indomani dell'emanazione del Regolamento, è stato rilevare – tra le finalità che un sistema IA deve perseguire per essere classificato come ad alto rischio – la mancata indicazione dall'elenco, riportato all'Allegato III, della tutela della salute e della sicurezza<sup>22</sup>.

Segnatamente è stato evidenziato che trattasi “(...) di un aspetto di non poco conto visto che esattamente dalla finalità perseguita dal sistema discende la classificazione del rischio (...) e che tale esclusione potrebbe comportare una maggiore facilità di immissione sul mercato di sistemi IA che, seppur rischiosi, qualora fossero pubblicizzati come strumenti volti a garantire la protezione della sicurezza non sarebbero classificati come altamente pericolosi e di conseguenza non dovrebbero sottostare agli obblighi stringenti previsti per essi dal Regolamento”<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. anche M. BASSINI, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali: considerazioni preliminari*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 23 ss.

<sup>21</sup> Cfr. anche S. CIUCCOVINO, *Risorse umane*, cit.

<sup>22</sup> S. MARASSI, *Intelligenza artificiale e sicurezza del lavoro*, in *LDE*, 4, 2024, p. 12; M.G. ELMO, *Sistemi IA e rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori: riflessioni a margine della regolamentazione europea*, in *Amb. Dir.*, 4, 2024, p. 14.

<sup>23</sup> M.G. ELMO, *Sistemi IA e rischi*, cit., p. 14; precedentemente anche S. MARASSI, *Intelligenza artificiale*, cit., p. 12.

Da tale assenza sembrerebbe emergere dunque una contraddizione della fonte unionale: a fronte di prevedibili lesioni dei diritti del lavoratore, la disciplina, anziché porre una serie di vincoli e restrizioni, parrebbe autorizzare “(...) sistemi che ben si presterebbero ad essere pubblicizzati come misure prevenzionistiche potrebbero al contrario, costituire un fattore di rischio per i lavoratori al quale potrebbe essere riconosciuto un nesso di causalità con le condizioni di lavoro”<sup>24</sup>.

Tali conclusioni meritano di essere condivise solo in parte.

In primo luogo, quand’anche venisse immesso sul mercato un sistema di IA qualificato formalmente a rischio basso nell’ambito della tutela della salute e della sicurezza, nel bilanciamento dei principi correlati alla regolazione di un fenomeno così complesso come quello in esame occorrerà allora attribuire prevalenza a quello di “trasparenza”, giacché l’algoritmo deve essere “spiegabile” nel suo funzionamento e nel regime delle sue responsabilità, al fine di generare un ragionevole affidamento sul fatto che non si pongano in essere pratiche discriminatorie. Ove, invece, il sistema IA presentasse rischi minimi, il suo uso sarebbe sì consentito senza alcun tipo di restrizioni, ma andrebbe, in ogni caso, conformato al Regolamento UE 2016/679 (GDPR).

In secondo luogo, la lettura del Regolamento, esige di considerare che “(...) non osta a che l’Unione o gli Stati membri mantengano o introducano disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori in termini di tutela dei loro diritti in relazione all’uso dei sistemi di IA da parte dei datori di lavoro, o incoraggino o consentano l’applicazione di contratti collettivi più favorevoli ai lavoratori” (art. 2, co. 11). L’utilizzo del verbo “introdurre” consente al legislatore domestico di valutare, in sede di integrazione, possibili modifiche al vigente modello prevenzionistico, anche per il tramite della contrattazione collettiva, tenendo in considerazione la prospettiva orizzontale di alcune attività a forte rischio endemico, rispetto ad altre nelle quali i sistemi di IA si presentano meno compenetrati. D’altra parte, come si è in precedenza riferito, le peculiarità di ciascuna realtà imprenditoriale impongono di ponderare differentemente l’impatto che i sistemi di intelligenza artificiale potranno avere sulla fase previsionale della valutazione del rischio e sulla sua protrazione nel tempo.

In ultimo, al fine di beneficiare dei vantaggi che il sistema di intelligenza artificiale promette nel futuro in ordine alla tutela della salute e della sicurezza, è necessario di studiare come gestirne efficacemente i rischi sul piano

---

<sup>24</sup>M.G. ELMO, *Sistemi IA e rischi*, cit., pp. 14 e 15.

della *privacy* e della riservatezza dei dati raccolti. È questo il punto di maggiore caduta sul quale occorre adeguatamente riflettere, al di là delle enucleazioni formali della fonte unionale.

L'equivoco è, ad avviso di chi scrive, di pensare che l'approccio del Regolamento sia di intervenire mediante un controllo a monte sulla tecnologia e, dunque, di regolare le modalità di utilizzo della stessa, quando, all'inverso, la sua finalità è di proteggere senza "bloccare" ove utile, con la previsione di regole diversamente graduate rispetto al livello di "rischio" (quale combinazione tra gravità e probabilità) e conseguentemente individuate con il ricorso all'"allegato" in modo da permetterne il progressivo aggiornamento senza necessità di modificare nuovamente il provvedimento normativo (cfr. l'art. 7, co. 1, lett. *b*).

Se si riflette con maggiore impegno, i sistemi di intelligenza artificiale, tanto vituperati e più spesso demonizzati, possono essere impiegati in modo responsabile, contribuendo a garantire una forza lavoro sana. Essi, a seconda di come vengono ponderati e sviluppati, possono rendere il lavoro meno gravoso e meno pericoloso, dipendendo tale scelta esclusivamente dall'etica dell'impresa che li sviluppa e li applica sia pure nel rispetto dei principi sanciti dalla disciplina sulla *privacy* che assumono un valore determinante nella regolazione dei processi algoritmici.

Ove integrati nei sistemi sul posto di lavoro, gli algoritmi di intelligenza artificiale possono presentare una tassonomia unica di rischi non identificabile tramite i tradizionali approcci di gestione dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro di un'organizzazione complessa. La capacità di queste informazioni di mettere in relazione dati differenti, analizzati da specifici algoritmi, dovrebbe permettere di valutare meglio i rischi futuri, offrendo un efficace dare supporto all'impresa rispetto ad uno degli obblighi non delegabili, vale a dire la redazione del documento di valutazione dei rischi. Tanto più che questa collaborazione non si arresterebbe nella sola fase previsionale di stesura, ma anche nella fase successiva di riscontro sulle soluzioni adottate, così da comprendere anche l'efficacia funzionale e protettiva delle stesse.

### *3. L'ingresso dell'intelligenza artificiale nella protezione della salute e della sicurezza nell'ambiente di lavoro*

È noto che i datori di lavoro, ricorrendo agli strumenti offerti dalle nuove tecnologie, possono monitorare l'attività dei lavoratori mediante videosorveglianza; tracciare i movimenti fisici attraverso algoritmi di geolocalizzazione;

controllare l'utilizzo di e-mail, social media e navigazione web dei dipendenti; valutare la produttività, il livello di impegno, la propensione a lasciare l'organizzazione e l'aderenza ai comportamenti di sicurezza sul posto di lavoro; esaminare e valutare, nel processo di *recruiting*, *curriculum*, video colloqui e dati disponibili riguardanti i candidati, consentendo, in questo modo, di individuare i profili più adeguati alle esigenze aziendali. La raccolta di questo volume di dati e di informazioni, se operata illecitamente e illegittimamente, incontra diversi divieti, limiti e precauzioni nel nostro ordinamento del lavoro (cfr. anche il recente d.lgs. n. 104/2022) e, ora, anche nel Regolamento europeo<sup>25</sup>. Tale attività, oltre a configurare una violazione normativa, può incidere profondamente sulla dignità della persona, intesa come valore inviolabile e limite inderogabile per il datore di lavoro.

Tuttavia, non si può non rilevare che una tale raccolta (almeno parte di essa), se fosse operata con finalità diverse, in un'ottica cd. antropocentrica coerentemente con quanto prescritto dalla disciplina sovranazionale (cfr. Considerando n. 8 del Regolamento UE 2024/1689) potrebbe generare indubbi e notevoli benefici per la sicurezza e la salute del lavoratore<sup>26</sup>, Alcuni

---

<sup>25</sup> Si richiamano le puntuali annotazioni della dottrina sul tema: U. GARGIULO, *Intelligenza Artificiale e poteri datoriali: limiti normativi e ruolo dell'autonomia collettiva*, in *federalismi.it*, 2023, n. 29, p. 171 ss.; M.T. CARINCI, S. GIUDICI, P. PERRI, *Obblighi di informazione e sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati (art. 1-bis "Decreto Trasparenza"): quali forme di controllo per i poteri datoriali algoritmici?*, in *Labor*, 2023, 1, p. 36 ss.; E. GRAGNOLI, *I controlli sul lavoratore e i cosiddetti sistemi di intelligenza artificiale*, in *LDE*, 2024, n. 3, p. 1 ss.; V. MAIO, *Il diritto del lavoro e le nuove sfide della rivoluzione robotica*, in *ADL*, 2018, n. 6, p. 1414 ss.; M. PERUZZI, *L'impatto dell'AI nella selezione del personale, negli annunci di lavoro e negli altri momenti genetici del rapporto*, in *LDE*, 2024, n. 3, p. 2 e dello stesso autore, *Intelligenza artificiale e lavoro. Uno studio su poteri datoriali e tecniche di tutela*, Giappichelli, Torino, 2023; F.V. PONTE, *Intelligenza artificiale e lavoro. Organizzazione algoritmica, profili gestionali, effetti sostitutivi*, Giappichelli, Torino, 2024.

<sup>26</sup> Valorizza tale dimensione antropocentrica anche l'art. 10, rubricato "Disposizioni sull'uso dell'intelligenza artificiale sul mondo del lavoro", del disegno di Legge, XIX Legislatura, presentato al Senato il 20 maggio 2024, n. 1146 – consultabile al link: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/58262.htm> – ove prevede, al primo comma, che "l'intelligenza artificiale è impiegata per migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psico-fisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone in conformità al diritto dell'Unione europea" (corsivo mio).

Trattasi di una previsione nella quale il legislatore è consapevole del suo ruolo di architetto di sistema, e, dunque, manifesta il proposito di non lasciare andare le questioni – che emergono dall'impiego dell'intelligenza artificiale – per il loro verso, ma piuttosto si impegna ad orientarle verso fini voluti in modo da conservare il ruolo di regolatore di ultima istanza. In altri termini, l'imposizione eteronoma delle finalità all'autoregolazione qualifica la norma come programmatica, in quanto si traduce nell'indicazione di obiettivi e di priorità all'attività dei soggetti cui è diretta, proponendo un approccio che, da un lato, è finalizzato alla gestione dei rischi, e, dall'altro

esempi possono meglio chiarire quanto si vuole sostenere.

Diversi sistemi di IA possono monitorare la postura incongrua in modo da verificare se un lavoratore che opera con attrezzature o in ambienti pericolosi è concentrato sulle attività lavorative in corso, così da intervenire sulle sempre più frequenti patologie di discopatia sulla colonna vertebrale<sup>27</sup>. Sotto questo profilo, i noti esoscheletri attivi forniscono specifico supporto ai lavoratori nei movimenti manuali di carichi, contribuendo a ridurre il rischio di disturbi muscolo-scheletrici<sup>28</sup>. Ulteriori strumenti potrebbero essere utilizzati per personalizzare le postazioni di lavoro in base alle esigenze dei lavoratori creando una più efficace corrispondenza tra la mansione attribuita le attività da svolgere. È il caso dei lavoratori che accumulano alti livelli di affaticamento perché diversamente abili<sup>29</sup> o prossimi al pensionamento.

I dati raccolti sul luogo di lavoro dai sistemi di intelligenza artificiale potrebbero poi supportare la progettazione e la realizzazione di programmi sulla formazione sulla sicurezza, indipendentemente dall'esperienza professionale maturata dal lavoratore (ad esempio, ricorrendo alla formazione immersiva con occhiali, caschi e visori intelligenti)<sup>30</sup> oppure potrebbero suggerire lo sviluppo di strategie intese alla pianificazione di compiti o alla programmazione dei tempi di lavoro. Simulando scenari critici, coloro che partecipano a corsi di questa tipologia potrebbero sviluppare le loro competenze e capacità reattive in un ambiente controllato, riducendo così il rischio di lesioni in caso di infortuni sul lavoro.

Senza trascurare che alcuni sistemi IA potrebbero monitorare l'ambiente di lavoro al fine di ridurre al minimo l'esposizione dei lavoratori alle sostanze chimiche, alle vibrazioni, agli agenti biologici. L'INAIL, ad esempio, ha

---

lato, è orientato alle opportunità che l'AI presenta per il lavoro. Sul punto merita una lettura le sempre moderne riflessioni di L. MENGONI, *La questione del "diritto giusto" nella società post-liberale*, in *RI*, 1988, p. 25.

<sup>27</sup> Cfr. Cass. civ. 7 marzo 2022, n. 7390.

<sup>28</sup> In materia di esoscheletri, si v. lo studio elaborato dall'INAIL, dal titolo "Innovazione per la sicurezza, ecco i prototipi degli esoscheletri di Inail e IIT per i lavoratori e le lavoratrici del futuro", del 15 giugno 2022. In dottrina, si v. M. DELFINO, *Lavoro e realtà aumentata: i limiti del potenziamento umano*, in M. BIASI, *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, 2024, p. 601 ss.; V. MAIO, *Diritto del lavoro e potenziamento umano: i dilemmi del lavoratore aumentato*, in *DRI*, 3, 2020, p. 167 ss.

<sup>29</sup> Cfr. Cass. civ. 9 marzo 2021, n. 6497, in *RIDL*, 2021, 4, II, p. 597 in un caso di licenziamento del soggetto disabile in assenza di "accomodamenti ragionevoli".

<sup>30</sup> V. Cass. pen., sez. IV, 19 ottobre 2022, n. 39489 secondo la quale l'omessa formazione del lavoratore in materia antinfortunistica non può mai ritenersi compensata dalla professionalità acquisita negli anni dal medesimo.

sviluppato per le attività svolte nei servizi sanitari (ospedali, ambulatori, studi dentistici, servizi di assistenza), che rientrano tra quelle che possono comportare un notevole rischio di esposizione ad agenti biologici, un *software* avente quell'obiettivo l'applicazione di un percorso metodologico uniforme di valutazione del rischio occupazionale.

Gli organi ispettivi potrebbero selezionare i propri obiettivi e identificare le imprese ad alto rischio<sup>31</sup>.

Un capitolo a sé stante deve essere riservato al possibile monitoraggio della salute mentale, valutando i livelli di disagio psicologico, identificandone lo stress per il tramite di sistemi di linguaggio o di scrittura oppure stimando le probabilità che accusino *burnout*, ad esempio<sup>32</sup>. Oppure alla previsione di dispositivi di monitoraggio delle informazioni biomediche, utilizzati al fine di accertare che i lavoratori non si presentino affaticati o sfiniti durante lo svolgimento delle mansioni. Un tale sistema IA contribuirebbe indubbiamente alla prevenzione dei danni da super lavoro che sempre più frequentemente causano infarto o gravi patologie cardiache<sup>33</sup>.

Certo, si è consapevole della mole dei dati immagazzinati da tali sistemi, la quale se non prudentemente ed eticamente gestita, potrebbe ritorcersi contro lo stesso lavoratore, ove venissero utilizzati per verificarne la produttività, per violarne la *privacy*, per controllarne le attività di lavoro. Tale è la ragione per la quale l'art. 3, co. 39, del Regolamento, oltre ad offrire una puntuale definizione del sistema di riconoscimento delle emozioni come "(...) un sistema di IA finalizzato all'identificazione o all'inferenza di emozioni o intenzioni di persone fisiche sulla base dei loro dati biometrici"<sup>34</sup>, considera "la biometria" come "vietata" o, in subordine, "ad alto rischio".

In questa sede interessa rilevare che il "luogo di lavoro" rientra tra i settori per i quali è vietato l'impiego del sistema di riconoscimento delle emozioni<sup>35</sup>; tuttavia, la norma sembra riferirsi ai casi nei quali la biometria e

---

<sup>31</sup> Cfr. EU OSHA, *The future role of big data and machine learning in health and safety inspection efficiency* del 15 maggio 2019.

<sup>32</sup> Tra le tante, Cass. civ. 14 luglio 2015, n. 14710, in *GC*, 2015 in un caso che ha riguardato un autotrasportatore che non riusciva a godere dei riposi giornalieri; Cass. civ. 10 agosto 2015, n. 16665 in un caso di mancato rispetto dei turni di lavoro.

<sup>33</sup> Cfr. Cass. civ. 8 maggio 2014, n. 9945, in *GC*, 2014 o, ancora più recentemente, ord. Cass. civ., 28 febbraio 2023, n. 6008, in *FI*, 2023, 4, I, p. 1055 ss.

<sup>34</sup> Sul ricorso al riconoscimento delle emozioni facciali al fine di monitorare lo stato emotivo del lavoratore, si v. EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR, *Techdispatch #1/2021 – Facial Emotion Recognition*, 26 maggio 2021.

<sup>35</sup> Precisamente sono vietati i sistemi di intelligenza artificiale (art. 5 del Regolamento UE

l'analisi delle emozioni pregiudica i diritti fondamentali, la dignità dei lavoratori e la protezione dei dati personali, ma non quand'anche essa è impiegata, ad esempio, ai fini del controllo delle aree esposte ad agenti chimici che richiedono l'accesso di personale qualificato o all'utilizzo di apparati, strumenti o macchinari pericolosi. In questi limitate ipotesi, tali sistemi – non presentandosi vietati, bensì – “ad alto rischio” necessiteranno il preliminarmente rispetto dei requisiti rigorosi stabiliti dalla fonte unionale (conformità, valutazione di impatto, ecc.).

Alla base di tale evoluzione e indipendentemente dalla qualificazione del rischio nella disciplina eurounitaria, resta il fatto che i sistemi di intelligenza artificiale, applicati nel campo della tutela della salute e della sicurezza del lavoro, dovranno presentarsi trasparenti e affidabili<sup>36</sup>. Difatti, se l'assenza di trasparenza algoritmica può essere un grave ostacolo alla valutazione e al controllo dei nuovi rischi per la sicurezza e la salute sul lavoro, l'inaffidabilità del sistema, che può derivare dalla distorsione dei dati raccolti e dalla presenza di errori di progettazione, può alimentare la diffidenza sui processi e sugli effetti dell'uso delle tecnologie digitali e, quindi, produrre un senso di rassegnazione che può essere altrettanto fonte di pericolo nello svolgimento delle attività lavorativa<sup>37</sup>.

---

2024/1689) che utilizzano il riconoscimento delle emozioni nei seguenti settori: a) applicazione della legge; b) gestione delle frontiere; c) luogo di lavoro; d) istituti di insegnamento. Si segnala che il 4 febbraio 2025 la Commissione Europea ha approvato la pubblicazione delle linee guida sulle pratiche di intelligenza artificiale, dal titolo “Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation EU 2024/1689 – AI Act” che sono ritenute inaccettabili a causa dei loro potenziali rischi per i valori e i diritti fondamentali europei. Esse, pur offrendo preziose informazioni sull'interpretazione della Commissione UE dei divieti, non sono vincolanti per i paesi UE.

<sup>36</sup> Cfr. il Considerando n. 9 del Regolamento UE 2024/1689 secondo cui “(...) il presente regolamento mira a rafforzare l'efficacia di tali diritti e mezzi di ricorso esistenti definendo requisiti e obblighi specifici, anche per quanto riguarda la trasparenza, la documentazione tecnica e la conservazione delle registrazioni dei sistemi di IA”.

I caratteri della sicurezza, dell'affidabilità e della trasparenza sono richiamati anche dal già menzionato disegno di Legge, XIX Legislatura, presentato al Senato il 20 maggio 2024, stante il secondo comma dell'art. 10 in base al quale “L'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo deve essere *sicuro, affidabile, trasparente* e non può svolgersi in con trasto con *la dignità umana né violare la riservatezza dei dati personali (...)*” (corsivo mio).

<sup>37</sup> In dottrina, v. T. TREU, *Intelligenza Artificiale*, cit., specialmente p. 15.

#### 4. *Il nodo della protezione dei dati personali e della dignità del lavoratore*

I probabili benefici arrecati dall'intelligenza artificiale alla salute e alla sicurezza dei lavoratori devono tenere conto della presenza di norme nell'ordinamento del lavoro sul trattamento dei dati personali, le quali sembrano porre un argine alla possibilità, per il datore di lavoro, di acquisire dati sui lavoratori, utilizzandoli per "fini differenti" da quelli legati alla prestazione lavorativa.

In altri termini, i dati raccolti sul luogo di lavoro dai sistemi di intelligenza artificiale potrebbero essere impiegati non come strumenti di tutela ai fini dell'integrità psicofisica e della personalità morale del prestatore d'opere, bensì come strumenti di controllo e, quindi, rientranti nei divieti stabiliti dal legislatore. Il punto allora cruciale diventa comprendere se i dati raccolti dai sistemi di intelligenza artificiale possono essere considerati "legati all'attività lavorativa" e, dunque, escludere che il datore di lavoro incorra nella violazione, oltre che delle norme contenute nel Codice della *privacy*, delle disposizioni contenute nello Statuto dei Lavoratori (responsabilità penale e condotta antisindacale).

Allo stesso tempo, la violazione delle norme in materia di sicurezza del lavoro può costituire una lesione della dignità del lavoratore, soprattutto quando si traduce in condizioni degradanti, umilianti o discriminatorie anche a seguito dell'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale nei contesti lavorativi.

La regolazione di tali sistemi nella fonte unionale ha proprio come obiettivo quello di definire una disciplina organica della materia. In tale prospettiva, la normativa sulla protezione dei dati personali – il Regolamento UE 2016/679 (GDPR) – è assunta come paradigma di riferimento, rappresentando indiscutibilmente un modello di avanguardia nella regolazione del digitale e nella tutela dei diritti fondamentali della persona.

Ad avviso di chi scrive, è fondamentale non confondere due ambiti distinti: da un lato, la tutela del lavoratore nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro; dall'altro, la tutela della salute del lavoratore nell'ambiente di lavoro. Nel diritto della sicurezza del lavoro, infatti, emerge la necessità di operare un bilanciamento tra loro potenzialmente confliggenti: da un lato, la protezione della salute e dell'integrità psico-fisica del lavoratore; dall'altro, l'assolvimento dell'obbligo di protezione in capo al datore di lavoro<sup>38</sup>. Tale è la ragione per la

---

<sup>38</sup> Si v. in ordine alla delicata questione della responsabilità datoriale nell'ambito dell'obbligazione securitaria, M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 141 ss.

quale l'applicazione delle norme in materia di sicurezza deve essere interpretata come espressione concreta del principio di dignità della persona che lavora.

D'altronde, non si può ridimensionare il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza alla stregua dell'art. 28, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 81/2008, divenuto parte integrante degli obblighi inderogabili (e non delegabili) in capo al datore di lavoro; e, nemmeno, si può minimizzare il contributo che la scienza e la tecnica hanno progressivamente introdotto, in un flusso costante, nei contesti lavorativi, rappresentando una soglia di cui garantire il minimo certo raggiungimento, sulla base delle differenti valutazioni e delle misure ritenute "necessarie".

Volgendo lo sguardo alla disciplina domestica, occorre soffermarsi sinteticamente non tanto sulla tutela riconosciuta ai lavoratori contro forme di monitoraggio continuo e pervasivo dell'attività lavorativa alla stregua del novellato art. 4, co. 1, legge n. 300/1970, dal momento che è ammissibile per il datore di lavoro effettuare controlli a distanza dell'attività lavorativa "esclusivamente" per la sicurezza del lavoro – oltre che per esigenze organizzative e produttive e per la tutela del patrimonio aziendale – quanto sul comma 3 della medesima norma che pone una ulteriore condizione per l'utilizzo delle informazioni e dei dati dei lavoratori raccolti: il rispetto delle norme contenute nel d.lgs. n. 196/2003, cui essa fa ora espresso rinvio<sup>39</sup>. Tecnicamente, il comma 3 dell'art. 4 della legge n. 300/1970, distingue due ipotesi: la prima, riferita alla "raccolta" di dati e informazioni sull'attività lavorativa; la seconda, inerente "all'utilizzo" di tali informazioni per tutte le finalità connesse al rapporto di lavoro<sup>40</sup>.

Se per la raccolta di informazioni, il trattamento dei dati è sempre consentito, nell'ipotesi di utilizzo delle informazioni sui lavoratori, la condizione posta al datore di lavoro ai fini del trattamento dei dati è che sia stata fornita al lavoratore un'informativa circa le modalità d'uso degli strumenti di registrazione di tali dati. La norma, come è noto, parla di "adeguata informativa" lasciando intendere la non rilevanza, ai fini

---

<sup>39</sup> Ai sensi del terzo comma dell'art. 4, legge n. 300/1970, come aggiunto dall'art. 23, d.lgs. n. 151/2015, "Le informazioni raccolte ai sensi dei commi 1 e 2 sono utilizzabili a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro a condizione che sia data al lavoratore adeguata informazione delle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli e nel rispetto di quanto disposto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196".

<sup>40</sup> Sul tema si vedano, tra gli altri, i contributi di I. ALVINO, *I. Nuovi limiti al controllo a distanza dell'attività dei lavoratori nell'intersezione fra le regole dello Statuto di lavoratori e quelle del Codice della privacy*, in *Lab. Law Iss.*, vol. 2, 1, 2016, p. 22; A. MARESCA, *Lavoro e Previdenza: Jobs Act, come conciliare potere di controllo e tutela della dignità e riservatezza del lavoratore*, Ipsoa, Milano, 22 febbraio 2016.

dell'utilizzo delle informazioni, del consenso espresso in qualsiasi forma dal lavoratore.

Ne deriva, condivisibilmente<sup>41</sup>, che, anche un mero atto unilaterale può esser sufficiente ad informare il lavoratore circa le modalità con le quali gli strumenti sono utilizzati ed i controlli effettuati. L'informativa resa al lavoratore è considerata il presupposto che legittima il trattamento dei dati personali non essendo necessaria la "preventiva acquisizione del consenso" del lavoratore interessato<sup>42</sup>. Ai fini dell'utilizzo delle informazioni, non è sufficiente la semplice "conoscibilità" dei dati e delle informazioni da parte del lavoratore ma deve essere fornita dal datore di lavoro una prova della "conoscenza diretta" di tale elemento<sup>43</sup>. Il datore di lavoro può, dunque, utilizzare le informazioni per fini legati unicamente al rapporto di lavoro e all'assolvimento della sua obbligazione di garanzia<sup>44</sup>, purché i lavoratori interessati siano adeguatamente informati sulle modalità d'uso degli strumenti impiegati al fine di non arrecare danni alla compromissione del diritto alla loro salute e sicurezza<sup>45</sup>.

Ebbene, restano aperte due questioni alla luce del Regolamento UE 2024/1689, cui non sembra tenere conto la disciplina domestica. La prima è quello della trasparenza, dal momento che occorre stabilire in prima battuta quali informazioni dovranno essere messe a disposizione del lavoratore e, in seconda, fino a che livello può spingersi la capacità dell'interessato di

---

<sup>41</sup> Così P. LAMBERTUCCI, *Potere di controllo del datore di lavoro ne tutela della riservatezza del lavoratore: i controlli a "distanza" tra attualità della disciplina statutaria, promozione della contrattazione di prossimità e legge delega del 2014 (cd. Jobs Act)*, in CSDLE "Massimo D'Antona. It", 255, 2015, p. 23.

<sup>42</sup> Così M. MARAZZA, *Dei poteri (del datore di lavoro), dei controlli (a distanza) e del trattamento dei dati (del lavoratore)*, in CSDLE "Massimo d'Antona. It", 300, 2016, p. 25 ss.

<sup>43</sup> Si v. I. ALVINO, *I nuovi limiti al controllo a distanza dell'attività dei lavoratori nell'intersezione fra le regole dello Statuto dei lavoratori e quelle del Codice della privacy*, in *Lab. Law Issue*, vol. 2, 1, 2016, p. 35; P. TULLINI, *Controlli a distanza e tutela dei dati personali del lavoratore*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>44</sup> Sul trattamento dei dati, A. BELLAVISTA, *Sorveglianza sui lavoratori, protezione dei dati personali e azione collettiva nell'economia digitale*, in C. ALESSI, M. BARBERA, L. GUAGLIANONE (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, Bari, 2019, p. 151 ss.; A. TOPO, *Automatic management, reputazione del lavoratore e tutela della riservatezza*, in *LD*, 2018, n. 3, p. 453 ss.

<sup>45</sup> Secondo la Corte di Giustizia europea (CGE 17 ottobre 2019 n. 1874/13 e 8567/13) il requisito essenziale affinché i controlli sul lavoro siano legittimi resta la loro rigorosa "proporzionalità" e "non eccedenza": capisaldi della disciplina di protezione dati la cui "funzione sociale" si conferma sempre più centrale perché capace di coniugare dignità e iniziativa economica, libertà e tecnica, garanzie e doveri.

comprendere tali informazioni<sup>46</sup>. Invero, sotto questo profilo, deve tenersi conto che, con gli artt. 22 del Regolamento UE 2016/679 (GDPR) e 11 della direttiva 2016/680, l'UE, già nel 2016, ha introdotto uno strumento giuridico diretto a disciplinare l'intelligenza artificiale, con particolare riferimento proprio al processo decisionale automatizzato, rispetto al quale la disciplina di protezione dati ha sancito il diritto alla spiegazione e alla revisione umana della decisione automatizzata, nonché il divieto di discriminazione<sup>47</sup>. Difatti, si rileva una generale sfiducia sul fatto che sistemi di trattamento dei dati molto complessi e sofisticati possano garantire la capacità di autodeterminazione del singolo.

La seconda questione attiene alle caratteristiche dell'informativa, del principio di minimizzazione dei dati e dell'individuazione *ex ante* delle finalità del trattamento, giacché esse sembrano apparire disfunzionali rispetto a taluni sistemi di intelligenza artificiale, qualora questi ultimi, pur operando nell'area della tutela della salute e della sicurezza, presentino elementi di

---

<sup>46</sup> Profili non presi in considerazione dal già riferito disegno di Legge, XIX Legislatura, presentato al Senato il 20 maggio 2024, n. 1146, posto che l'art. 10, comma 2, seconda parte, stabilisce che "(...) il datore di lavoro o il committente è tenuto a informare il lavoratore dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei casi e con le modalità di cui all'articolo 1-*bis* del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152".

Siffatta previsione menziona, in un quadro (parecchio) generale e (fin troppo) programmatico di diritti, il condivisibile obbligo di informativa che il datore di lavoro è tenuto ad assolvere nei confronti dei lavoratori ma, allo stesso tempo, richiamando l'art. 1-*bis*, d.lgs. n. 152/1997, non sembra cogliere puntualmente la profonda differenza che si riscontra tra IA e automazione.

Si tratta di un rinvio formale che è "improprio" perché il disegno di legge rinuncia a compiere determinate scelte, essenziali per la disciplina della fattispecie, rimettendosi alla scelta che è stata compiuta dall'altro atto normativo. In particolare, l'automazione dei sistemi di monitoraggio, su cui il datore di lavoro è tenuto a fornire al lavoratore, alla stregua dell'art. 1-*bis*, d.lgs. n. 152/1997 un'informativa trasparente, esegue attività predefinite, riduce l'intervento manuale, migliora l'efficienza. Al contrario, l'intelligenza artificiale, che incorpora il *machine learning* e gli algoritmi avanzati – come si è riferito in precedenza – impara dai dati, si adatta e prende decisioni senza una programmazione esplicita. Peraltro, dal rinvio all'art. 1-*bis*, d.lgs. n. 152/1997 discende, dal co. 6, l'obbligo del datore di lavoro di comunicare le informazioni, in ordine all'adozione dei sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati alle RSA o RSU competenti, ovvero, in mancanza, alle sedi territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ma non anche al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Il che lascia oggettivamente perplessi, alla luce delle molteplici azioni (conoscitive, consultive, partecipative e propositive) che il d.lgs. n. 81/2008 attribuisce al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sia verso il sistema della prevenzione aziendale (datore di lavoro, responsabile della prevenzione e protezione, medico competente) sia nei confronti dei lavoratori.

<sup>47</sup> Cfr. Memoria del Garante per la protezione dei dati personali sulla proposta di regolamento (UE) sull'intelligenza artificiale – COM 2021(206), 9 marzo 2022.

opacità tali da rendere inesplicabili gli *output* dagli stessi generati.

A ben guardare, in relazione a tali applicazioni, ad esempio, non vi è il rispetto del principio di minimizzazione dei dati, in quanto taluni sistemi di intelligenza artificiale riescono a ricavare dai medesimi dati, anche attraverso meccanismi di incrocio, altre informazioni che il titolare non avrebbe voluto fornire; non vi è neppure la possibilità di individuare *ex ante* le finalità del trattamento, giacché il sistema potrebbe deviare dalle finalità predeterminate e comunicate inizialmente al lavoratore.

Se il problema sussiste, una soluzione va cercata.

Così, ad esempio, il legislatore nazionale, facendo leva sull'indicazione già riferita nell'art. 2, co. 11, del Regolamento UE 2024/1689, potrebbe ricolligarsi con qualche opportuno adattamento, da recare al modello prevenzionistico di cui al d.lgs. n. 81/2008, a quanto riportato nell'art. 14 del Regolamento nel quale si legge che, nel caso in cui i sistemi di IA presentino un alto rischio, essi debbono essere "(...) progettati e sviluppati, anche con strumenti di interfaccia uomo-macchina adeguati, in modo tale da poter essere efficacemente supervisionati da persone fisiche durante il periodo in cui il sistema di IA è in uso".

Resta, però, da chiarire un aspetto che è foriero di implicazioni sul piano delle responsabilità dei sistemi di intelligenza artificiale. È stato evidenziato che "(...) Per quanto attiene alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, sembra possibile e opportuno far riferimento a una soluzione giuridica diversa dalla evocazione dello schema di responsabilità "a cascata" individuato dal d.lgs. n. 81/2008, o dalla *culpa in vigilando* dei soggetti posti in una posizione di garanzia sovraordinata nell'ambito del modello di ripartizione intersoggettiva degli obblighi prevenzionistici (art. 18, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008)"; sicché "(...) pare invece più opportuno evocare, in attesa di futuri interventi normativi, gli artt. 22, 23 e 24, del d.lgs. n. 81/2008, alla stregua dei quali si prevedono obblighi di sicurezza, in un processo di garanzia prevenzionistica "a monte", per i progettisti, i fabbricanti, i fornitori e gli installatori di macchine, attrezzature, impianti utilizzati nei luoghi di lavoro"<sup>48</sup>.

Una conclusione che, ad avviso di chi scrive, si presenta per nulla calibrata alle diverse categorie di sistemi di intelligenza artificiale, considerato che, alla luce di quanto si è riferito in precedenza, lo sviluppo di congegni con preminenti caratteristiche di autonomia e cognizione ha reso sempre più simili tali congegni ad agenti del tutto indipendenti, capaci di interagire autonomamente con l'ambiente esterno, di modificarlo e di prendere decisioni

---

<sup>48</sup> Così S. CAIROLI, *Intelligenza artificiale e sicurezza sul lavoro...*, cit., p. 36.

e non semplicemente identificabili come meri oggetti prodotti, fabbricati, installati da terzi. Peraltro, non deve ignorarsi che sul piano civilistico, trattandosi di soggetti estranei all'impresa e, dunque, destinatari dei precetti di cui agli artt. 22, 23 e 24, d.lgs. n. 81/2008, la responsabilità extracontrattuale, alla stregua dell'art. 2043 c.c., porrebbe a carico del lavoratore danneggiato la prova della colpa o del dolo dell'autore della condotta lesiva<sup>49</sup>. Si potrebbe allora ipotizzare una torsione di prospettiva, da tradurre sul piano normativo si intende, che consideri possibile un'inversione dell'onere della prova in capo ai danneggianti, quali, ad esempio, i fornitori o i produttori del sistema di IA. Ma questa, auspicabile, evoluzione non suscita consenso in ambito unionale<sup>50</sup>.

Quanto alla responsabilità penale, salvo i casi di esenzione legati alla presenza di un vizio occulto del macchinario<sup>51</sup>, il ricorso sistematico alle norme sui doveri di garanzia in materia di sicurezza finisce per consolidare una figura modello di datore di lavoro, che la dottrina penalistica<sup>52</sup> ha descritto come “onnisciente e onnipotente”<sup>53</sup>. Un modello che si fonda sull'idea che il datore di lavoro debba prevedere e prevenire ogni rischio, anche quello derivante da condotte non ordinarie, salvo che si collochino del tutto al di fuori dell'area di rischio governabile, come nel caso della condotta abnorme o eccentrica del lavoratore.

## 5. *Qualche spunto di dibattito*

Giunti al termine di questo percorso, possiamo provare a trarre qualche conclusione. È fuori dubbio che l'introduzione dei sistemi di intelligenza

---

<sup>49</sup> Cfr. Cass. civ. 3 aprile 1999, n. 3234, in *Cassazione civile Massimario*, 1999, p. 749 ss. Senza trascurare il termine prescrizione più breve: 5 anni, previsti dall'art. 2947 c.c., contro i 10 anni stabiliti per far valere la responsabilità contrattuale alla stregua dell'art. 2946 c.c.

<sup>50</sup> Il riferimento è alla nota Direttiva 85/374 CE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi.

<sup>51</sup> V. Cass. civ. 27 settembre 2001, n. 35067, in *ASL*, 2002, 2, p. 96 ss.

<sup>52</sup> D. CASTRONUOVO, *Profili relazionali della colpa nel contesto della sicurezza sul lavoro. Auto-responsabilità o paternalismo penale?* in *www.archiviopenale.it*, 2019, 2, p. 4 ss.

<sup>53</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 19 ottobre 2016, n. 44327. Il tema della responsabilità è ampio e meriterebbe una trattazione a sé, specie se si considera che né la delega legislativa contenuta nell'art. 22, co. 5 del già riferito disegno di legge n. 1146/2024 né l'art. 25 del medesimo disegno di legge – che modifica alcune norme del codice penale e introduce ulteriori disposizioni – affrontano la delicata questione della costruzione di una specifica responsabilità del sistema di intelligenza artificiale, che prescinda dalla responsabilità dei garanti dell'obbligazione securitaria.

artificiale nei contesti lavorativi sollevi interrogativi complessi in materia di salute, sicurezza e diritti fondamentali. La nostra analisi – pur nella consapevolezza che richiede ulteriori approfondimenti – evidenzia tuttavia un punto fermo: la necessità di un approccio multidimensionale e integrato che coniughi etica, diritto della sicurezza del lavoro, e *governance* tecnologica. La posta in gioco è particolarmente alta, se si considera che i sistemi di intelligenza artificiale possono generare benefici significativi in termine di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, contribuendo a rafforzare la cultura della sicurezza del lavoro.

La predisposizione, suggerita dall’Agenzia Europea EU-OSHA, di elaborare un “solido quadro etico” che definisca con precisione come i sistemi di intelligenza artificiale dovrebbero essere sviluppati, attuati e impiegati, nel rispetto delle disposizioni legislative esistenti, è una proposta condivisibile, specie nel nostro modello partecipativo di salute e sicurezza nel quale la mediazione sindacale non è conflittuale ed esterna alle regole, ma è inglobata nel sistema di prevenzione e protezione<sup>54</sup>.

Sulla stessa lunghezza d’onda anche il Regolamento UE 2024/1689 auspica la redazione di “codici di buone pratiche”, su base volontaria, al fine di aumentare la fiducia nei sistemi stessi e, conseguentemente, la loro diffusione sul mercato (cfr. sezione IV, artt. 56 ss.).

Se l’obiettivo è quello di servirsi dell’intelligenza artificiale al fine di consentire ai datori di lavoro e ai servizi di prevenzione e protezione di individuare e di pianificare gli interventi migliorativi da attuare e di individuare la loro scala di priorità, allora due sono i punti chiave sui quali, a mio avviso, non si può prescindere<sup>55</sup>.

In primo luogo, oltre alla diffusione– sia a livello nazionale che internazionale – di linee guida, buone prassi e indicazioni operative, occorre identificare *uno standard minimo di riferimento per ciascun dispositivo di intelligenza artificiale* che arrechi benefici alla tutela della salute e della sicurezza al fine di scongiurare la difformità di valutazione e l’impossibilità di comparazione dei risultati in ambito contrattuale. Ciò significa affrontare consapevolmente (anche) il pericolo di applicazione inappropriata o di interpretazione errata o deviata degli *output* o delle decisioni del sistema di intelligenza artificiale.

---

<sup>54</sup> Nel senso di “regolazione partecipata” secondo P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, in *DSL*, 2016, 1, p. 70 ss.

<sup>55</sup> Con specifico riferimento alle implicazioni che deriveranno dalla disciplina eurounitaria sulle piccole e medie imprese, si v. C. CICCIA ROMITO, *AI ACT e sicurezza sul lavoro: il difficile adattamento del modello di governance al contesto delle piccole e medie imprese*, in questo volume, p. 143 ss.

In secondo luogo, occorre garantire, da un lato, *la trasparenza* dei sistemi IA – declinandola in tre differenti aspetti: tracciabilità, comunicazione e spiegabilità – e, dall’altro, *la partecipazione attiva* dei lavoratori alla progettazione, allo sviluppo e, finanche, alla valutazione di tali sistemi.

Quando il lavoratore non ha informazioni o comprensione di quali dati l’algoritmo di intelligenza artificiale sta raccogliendo, come vengono utilizzati i dati e per quale scopo, ciò inevitabilmente conduce all’intensificazione del lavoro, allo stress lavoro-correlato e, dunque, finisce per comprometterne la salute fisica e organizzativa. Non è sufficiente che il datore di lavoro si limiti agli obblighi di informazione, ma deve essere consentito ai rappresentanti dei lavoratori della sicurezza e alle rappresentanze sindacali, riesumando anche l’art. 9 dello Statuto dei lavoratori dalle ceneri nelle quali è stato frettolosamente ricacciato<sup>56</sup>, di “spiegare” l’algoritmo nel suo funzionamento e il regime delle sue responsabilità, al fine di generare un ragionevole affidamento in ordine all’impossibilità di generare pratiche discriminatorie o ingannevoli.

Infine, il dialogo deve essere incentrato non esclusivamente sulla promozione dell’innovazione tecnologica, bensì anche sulla *sensibilizzazione alla cultura del dato*, servendosi della *privacy* come strumento a protezione del lavoratore e/o della lavoratrice e non come ostacolo alla ricerca e alla tutela della loro salute.

---

<sup>56</sup> È proprio prendendo a spunto dalle opportunità offerte dall’intelligenza artificiale che si dovrebbe riaffermare il ruolo dell’autonomia contrattuale collettiva anche come presidio della dignità sociale dei lavoratori, in particolare nell’ambito della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. In questo contesto, la contrattazione collettiva può e deve intervenire per garantire che l’adozione e lo sviluppo di tecnologie intelligenti non compromettano i diritti fondamentali, ma anzi contribuiscano a rafforzarli, nel rispetto dei principi costituzionali e delle normative europee in materia di lavoro, protezione dei dati personali e dignità della persona. In questa prospettiva si valutano positivamente alcune esperienze recenti, come il rinnovo del 2025 del contratto collettivo nazionale dell’industria chimica e farmaceutica, che dimostrano come le parti sociali stiano già affrontando il tema dell’intelligenza artificiale. Il nuovo contratto introduce linee guida specifiche per la gestione dell’intelligenza artificiale nei contesti produttivi, affrontando aspetti cruciali quali la formazione, la sicurezza, la trasparenza algoritmica e la valutazione dell’impatto delle nuove tecnologie sui lavoratori.

# L'USURA PSICOFISICA TRA DANNO *IN RE IPSA* E PRESCRIZIONE DEL DIRITTO AL RISARCIMENTO

di Sara Roccisano

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Brevi cenni sull'orario di lavoro come presidio della persona che lavora. – 3. Il danno da usura psicofisica: configurazione e risarcimento. – 3.1. Il lavoro straordinario. – 3.2. L'usura psicofisica. – 4. La prescrizione del diritto al risarcimento del danno da usura psicofisica.

## 1. *Introduzione*

Il presente saggio si propone di illustrare, attraverso l'analisi delle fattispecie, l'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale in tema di risarcimento del danno da cd. usura psicofisica, che si configura nei casi di superamento dei limiti massimi di durata della prestazione lavorativa. Come verrà illustrato, si tratta di un tema particolarmente attuale anche in ragione di alcune prassi invalse nell'organizzazione del lavoro moderna.

Il saggio prende le mosse dall'inquadramento della normativa posta in materia di orario di lavoro ai fini – in particolare – della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori (§ 2), per poi concentrarsi sulla nozione di lavoro straordinario e sulla natura del danno da usura psicofisica, nonché sulle modalità individuate dalla giurisprudenza ai fini della sua risarcibilità (§ 3). Alcuni cenni verranno, poi, dedicati ad una questione centrale, sebbene trascurata, ai fini dell'effettività della natura protettiva, nei confronti della persona che lavora, di questo *corpus* normativo: la prescrizione del diritto e, in particolare, l'individuazione del suo *dies a quo* (§ 4).

## 2. *Brevi cenni sull'orario di lavoro come presidio della persona che lavora*

Secondo autorevole dottrina, la promulgazione di una normativa avente lo

scopo di limitare la durata della prestazione lavorativa costituisce l'atto fondante di tutto il diritto del lavoro o, quantomeno, uno dei principali obiettivi della politica legislativa finalizzata alla tutela dei lavoratori subordinati<sup>1</sup>.

L'elaborazione dottrinale maggioritaria, accanto alla funzione dell'integrità psicofisica della persona che lavora, ha, progressivamente, attribuito alla suddetta normativa altri due compiti, entrambi ascrivibili all'ambito dei diritti sociali<sup>2</sup>: da un lato, la garanzia indefettibile di tempi di non lavoro, funzionali allo sviluppo della personalità umana dell'individuo che lavora<sup>3</sup>; dall'altro, una equa distribuzione delle occasioni di lavoro, in un mercato che è strutturalmente caratterizzato da un'eccedenza della domanda rispetto all'offerta<sup>4</sup>.

Così, è alla luce – quanto meno – delle prime due funzioni attribuite a questo *corpus* normativo che va letto l'art. 36 Cost., sia laddove (co. 2) demanda alla legge il compito di fissare il limite della durata massima della giornata lavorativa<sup>5</sup>, sia ove stabilisce che il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, cui non può rinunciare (co. 3).

<sup>1</sup> M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in RGL, 1949-1950, 7, con particolare riferimento ad un contesto in cui oggetto di sfruttamento era «il lavoro come componente fondamentale della struttura della società»; I. MODICA, *Il contratto di lavoro nella scienza del diritto civile e nella legislazione. Studio storico – comparato*, Palermo, 1897, p. 432; L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, vol. II, Milano, 1915, p. 471; G. D'EUFEMIA, *L'orario di lavoro e i riposi*, in U. BORSI, F. PERGOLESI (dir. da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. III, Cedam, Padova, 1959, p. 201; G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario. Fattispecie, disciplina e tecniche di tutela*, Cedam, Padova, 2004, p. 82. Nella letteratura straniera, v. H. SINZHEIMER, *Grundzüge des Arbeitsrechtes*, Jena, 1927, p. 174.

<sup>2</sup> Il cui riconoscimento è presupposto o precondizione di un effettivo esercizio dei diritti di libertà, N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in G. NEPPI MODENA (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Einaudi, Torino, 1996, p. 124.

<sup>3</sup> T. TREU, *Commento all'art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici, Tomo I, Artt. 35-40*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 119.

<sup>4</sup> P. ICHINO, *L'orario di lavoro e i riposi. Artt. 2107-2109*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *Il Codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 10; G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., pp. 82-83; V. LECCESE, *L'orario di lavoro. Tutela costituzionale della persona, durata della prestazione e rapporto tra le fonti*, Cacucci, Bari, 2001, p. 30 s.; M.G. MATTAROLO, *I tempi di lavoro*, in M. MARTONE (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione. Tomo primo. Contratto e rapporto di lavoro*, Cedam, Padova, 2012, pp. 604-605, 660-661; A. ALLAMPRESE, *Riduzione e flessibilità del tempo di lavoro. Quadro normativo e poteri individuali*, Ipsosa, Milano, 2003, p. 130 s.

<sup>5</sup> Per la natura relativa della riserva di legge ivi contenuta, alla luce del ruolo che la Costituzione, con l'art. 39 Cost., attribuisce alla contrattazione collettiva, v. P. ICHINO, *L'orario di lavoro e i riposi*, cit., p. 72. Per la natura assoluta, V. LECCESE, *L'orario di lavoro. Tutela costituzionale della persona, durata della prestazione e rapporto tra le fonti*, Cacucci, Bari, 2001, p. 102 s.

Queste norme, che «costituzionalizzano il profilo teleologico»<sup>6</sup> della normativa in materia di orario di lavoro, vanno, pertanto poste in relazione, anche in virtù del contenuto del co. I dell'art. 36 Cost., che sancisce il diritto del lavoratore a percepire una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità di lavoro prestato e, in ogni caso, sufficiente a garantire a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, con gli artt. 1, 3, co. 2 e 4 della Carta costituzionale. Il tempo di non lavoro, presidiato dalla garanzia di una retribuzione adeguata<sup>7</sup>, è, infatti, essenziale non solo ai fini del recupero delle energie psico-fisiche, bensì per lo svolgimento di tutte quelle attività culturali e sociali che consentono il pieno sviluppo della persona umana e, in conseguenza di ciò, l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese<sup>8</sup>.

La norma va, altresì, posta in correlazione con gli artt. 2 e 32 Cost.: il ruolo del legislatore, quale garante dell'equilibrio tra le esigenze produttive e le esigenze della persona, che si estrinseca (*rectius* dovrebbe estrinsecare) nella fissazione di limiti di durata massima della prestazione, nonché il diritto soggettivo e irrinunciabile alle ferie retribuite, sono funzionali alla realizzazione dell'interesse, avente natura pubblicistica<sup>9</sup>, preordinato alla tutela della salute (art. 32). E tale interesse deve essere garantito anche nell'ambito di quella peculiare formazione sociale rappresentata dal rapporto di lavoro, in cui è proprio l'attribuzione ad una delle parti del potere di eterodeterminare l'attività (anche) dal punto di vista temporale<sup>10</sup>, per conformarla agli interessi dell'impresa<sup>11</sup>, a richiedere un intervento eteronomo per la tutela di un diritto inviolabile della persona (art. 2)<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> L'espressione è di V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., pp. 22-23, 41.

<sup>7</sup> V. G. RICCI, *Il diritto alla limitazione dell'orario di lavoro, ai riposi e alle ferie nella dimensione costituzionale integrata (fra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2010, p. 281.

<sup>8</sup> Cfr. V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., 21, pp. 32-33.

<sup>9</sup> V. anche M. GIUSTINIANI, *L'orario e i riposi di lavoro*, in U. BORSI, G. PERGOLESÌ (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. II, Cedam, Padova, 1938, p. 178 s. *Contra*, L. BARASSI, *Il diritto del lavoro*, vol. II, Milano, 1936, p. 197 s. V. anche G.F. MANCINI, *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Milano, 1957, p. 157; L. RIVA SANSEVERINO, Art. 2060-2134. *Dell'impresa: disciplina delle attività professionali, impresa in generale*, Zanichelli, Bologna, 1964, p. 404.

<sup>10</sup> V. anche T. MASERATI, *Prevedibilità dell'orario di lavoro e programmabilità dei tempi liberi nel rapporto full-time*, in *RGL*, 2025, 1, p. 41 s.

<sup>11</sup> B. VENEZIANI, *La flessibilità del lavoro e i suoi antidoti*, in *DLRI*, 1993, p. 296.

<sup>12</sup> C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 376 s.; V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., pp. 34-39 e 124 s.; M.V. BALLESTRERO, voce *Orario di lavoro*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1980, p. 628. Cfr. anche P. ICHINO, *L'orario di lavoro*, cit., p. 111, che

La scelta operata dai Costituenti, pertanto, secondo alcuni Autori, è emblematica del fatto che il bilanciamento tra le esigenze produttive e la libertà di impresa, pure riconosciuta al massimo rango (art. 41 Cost.), e quelle protettive del lavoratore, è stato risolto in favore di queste ultime<sup>13</sup>.

Alla luce di ciò, sembra anche opportuno specificare che la prevalenza delle esigenze protettive implica anche che queste prevalgano sul diritto di libertà individuale di scegliere la durata della prestazione e, in una certa misura, anche sulla collocazione temporale della stessa: sebbene l'attuazione di gran parte della normativa in materia di orario di lavoro sia stata demandata alla contrattazione collettiva, i limiti all'interno di cui essa si muove sono, per l'autonomia privata, inderogabili<sup>14</sup>.

Per quel che concerne l'evoluzione legislativa della materia, possiamo osservare che, al r.d.l. 15 marzo 1923, n. 692, conv. legge 17 aprile 1925, n. 473, che introduceva il limite di otto ore giornaliere e 48 settimanali (art. 1)<sup>15</sup> a tutti gli operai e impiegati delle aziende commerciali di qualunque natura (poi esteso a tutti i rapporti di lavoro con la legge 16 luglio 1940, n. 1109), e alle norme introdotte con il Codice civile del 1942 (artt. 2107-2109 c.c.)<sup>16</sup>, seguì, in epoca repubblicana, un certo grado di astensionismo legislativo durato circa cinquant'anni<sup>17</sup>, sebbene, proprio nel dopoguerra, il

---

riconduce la tutela dell'interesse di «sicurezza» del lavoratore alla causa del contratto di lavoro subordinato e G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 14.

<sup>13</sup> La prevalenza assegnata a queste «fa infatti sì che le norme in questione si pongano quale specifica determinazione del contenuto di almeno uno dei limiti richiamati dall'art. 41, co. 2, Cost.: la sicurezza ma, a noi pare, anche la dignità umana», V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., pp. 42, 43. V. tuttavia, con particolare riferimento all'art. 31, CdfUE, G. RICCI, *Il diritto alla limitazione dell'orario di lavoro*, cit., il quale propende per un'interpretazione opposta.

<sup>14</sup> Cfr. V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., p. 43.

<sup>15</sup> In linea con quanto previsto dalla Convenzione OIL 29 ottobre 1919, n. 1. La paternità della legge è da attribuire al deputato socialista Filippo Turati, v. F. TURATI, *L'orario di lavoro delle 8 ore*, Milano, 1920. V. le considerazioni di M.V. BALLESTRERO, voce *Orario di lavoro*, cit., p. 621 s.

<sup>16</sup> Le cui norme – che si inserivano, invero, in un «contesto legislativo tormentato» non intervennero a mettere ordine, v. P. ICHINO, L. VALENTE, *L'orario di lavoro e i riposi. Artt. 2107-2109*, in P. SCHLESINGER, D. BUSNELLI, *Il Codice civile. Commentario*, Milano, 2012, 9. Per una ricognizione della disciplina introdotta in epoca fascista, *ibidem*, p. 7 s.

<sup>17</sup> Cui fece da contraltare, invece, un'intensa attività in sede contrattual-collettiva, nell'ambito della quale veniva espressa la tendenza alla riduzione dell'orario massimo, fissato in 40 ore settimanali nei rinnovi del 1969-1970. Fa eccezione, in questo lasso temporale, la legge 30 ottobre 1955, n. 1079, che introdusse nel r.d.l. n. 692/1923 l'art. 5-bis, cit. Lo definisce «sostanziale conservatorismo legislativo, durante il quale dottrina e giurisprudenza hanno concentrato gli sforzi interpretativi sulla concezione oggettiva o soggettiva del lavoro straordinario», G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 44.

tema del tempo di lavoro fosse assunto a diritto sociale fondamentale<sup>18</sup>.

Questo astensionismo venne interrotto con l'emanazione della legge 24 giugno 1997, n. 196, che, all'art. 13, recependo gli approdi cui erano giunte le parti sociali nei rinnovi del 1969-1970, fissò in 40 ore settimanali l'orario di lavoro normale. Nessuna modifica, invece, venne apportata alla disciplina del lavoro straordinario, per il quale, nel solo caso di superamento delle 48 ore settimanali, restavano in vigore i limiti di cui all'art. 5-*bis*, co. 2 e 3, r.d.l. 692/1923<sup>19</sup>.

Nelle intenzioni del legislatore, la norma era finalizzata al recepimento della direttiva 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro ed emanata sulla base dell'art. 118 A TCE<sup>20</sup>; tuttavia, proprio per via della inidoneità delle disposizioni emanate ad attuare la normativa comunitaria nel termine previsto dall'atto a tale fine, l'Italia ha subito una condanna da parte della Corte di Giustizia<sup>21</sup>.

La direttiva comunitaria, all'art. 1, § 1, chiariva come la *ratio* del suo intervento fosse quella di stabilire «prescrizioni minime di sicurezza e di salute in materia di organizzazione dell'orario di lavoro». Pertanto, l'intervento comunitario, che pure consacrava a livello sovranazionale il perseguimento, da parte della disciplina in materia di orario di lavoro, di una finalità protettiva della salute del lavoratore, sembrerebbe caratterizzato da una portata apparentemente riduttiva rispetto alla triplice funzione delle disposizioni costituzionali individuata dalla dottrina maggioritaria<sup>22</sup>.

La ragione di ciò, come è stato notato, risiede nella necessità di non subordinare la protezione della salute dei lavoratori a «considerazioni di carattere puramente economico», quali le conseguenze che le modifiche

---

<sup>18</sup> G. RICCI, *Il diritto alla limitazione dell'orario di lavoro*, cit., p. 288.

<sup>19</sup> In assenza di diverse pattuizioni dei contratti collettivi, si ammetteva il ricorso al lavoro straordinario nel limite di 250 ore annuali e 80 ore trimestrali (co. 2), nonché in relazione ad alcune specifiche situazioni (co. 3).

<sup>20</sup> Poi divenuto art. 137 TCE, oggi art. 153 TfUE, inserito nel Titolo X, in materia di Politica Sociale.

<sup>21</sup> Corte Giust. 9 marzo 2000, causa C-386/98, Commissione c. Repubblica italiana.

<sup>22</sup> Cfr. P. ICHINO, L. VALENTE, *L'orario di lavoro*, cit., p. 18; V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., p. 152 s. V. anche l'interpretazione di G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 84, il quale, se ben si intende, ritiene che la «forte autolimitazione dei contenuti prescrittivi» della direttiva sia sì funzionale alla salvaguardia della salute e della sicurezza, ben potendo, tuttavia, l'attuazione degli altri obiettivi (incremento del tempo libero e redistribuzione delle occasioni di lavoro) essere demandata alla contrattazione collettiva. Su questa modalità di attuazione delle direttive comunitarie, v. V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., pp. 422-423 e T. TREU, *L'Europa sociale: problemi e prospettive*, in *DRI*, 2001, 3, p. 307 s.

apportate alla disciplina sull'orario di lavoro possono avere sui livelli occupazionali<sup>23</sup>. Tuttavia, nel preambolo della direttiva stessa vengono richiamati alcuni principi (e, in particolare, le disposizioni della Carta comunitaria dei diritti sociali e fondamentali dei lavoratori del 9 dicembre 1989), ove si afferma che l'organizzazione dell'orario di lavoro è posta in correlazione con il miglioramento delle condizioni non solo di lavoro, ma anche di vita dei lavoratori. Alla luce di ciò, si ritiene di poter condividere l'opinione di quegli Autori che hanno affermato che «non si può certo negare che le prescrizioni della direttiva confermino l'idoneità intrinseca delle discipline sull'orario di lavoro ad incidere, in via diretta o mediata, su esigenze diverse da quelle che si sostanziano nella tutela della salute e della sicurezza»<sup>24</sup> e che le disposizioni della direttiva hanno «contribuito ad attribuire rilevanza di dimensione comunitaria ad un principio [...] secondo il quale l'intervento sulla durata della prestazione lavorativa è strumento essenziale al fine di garantire in via preventiva l'interesse, non solo individuale, ma anche sociale, ad un più elevato livello di protezione della sicurezza e della salute [...] e di assicurare, più in generale, condizioni di lavoro più giuste ed eque»<sup>25</sup>.

Ciò che è certo, ad ogni modo, è che, anche in sede europea, la durata massima della prestazione lavorativa è funzionale ad evitare che il prolungamento dell'orario di lavoro cagioni al lavoratore un danno alla salute<sup>26</sup>, da intendersi non come mera assenza di condizioni patologiche, bensì come stato di totale benessere della persona, tanto fisico, quanto mentale e sociale, secondo la definizione che ne ha dato l'OMS nel preambolo alla sua Costituzione del 1946<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> V. quinto considerando.

<sup>24</sup> V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., p. 154. V. anche Corte Giust. 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Consiglio.

<sup>25</sup> V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., pp. 168-169. Ciò in linea con alcune disposizioni fondamentali contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, in particolare, all'art. 31, § 1 e 2.

<sup>26</sup> V. LECCESE, *L'orario di lavoro*, cit., p. 218.

<sup>27</sup> La nozione di salute elaborata dall'Oms è richiamata, altresì, anche dalla Corte di giustizia nella sentenza resa nella causa C-84/94, cit. Nel medesimo preambolo, l'OMS chiarisce, altresì, che «Il possesso del migliore stato di sanità possibile costituisce un diritto fondamentale di ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione, d'opinioni politiche, di condizione economica o sociale. La sanità di tutti i popoli è una condizione fondamentale della pace del mondo e della sicurezza; essa dipende dalla più stretta cooperazione possibile tra i singoli e tra gli Stati».

### 3. Il danno da usura psicofisica: configurazione e risarcimento

#### 3.1. Il lavoro straordinario

Dopo la condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia, il recepimento della direttiva 93/104/CE, come modificata dalla direttiva 2000/34/CE<sup>28</sup>, avvenne con l'emanazione del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66.

Il legislatore, all'art. 3, d.lgs. n. 66/2003, ha fornito una definizione puntuale di "orario normale" di lavoro, fissandolo in 40 ore settimanali, pur demandando alla contrattazione collettiva la facoltà di stabilire (a soli fini contrattuali) soglie inferiori, nonché di riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni in un periodo di durata non superiore all'anno.

Il legislatore ha, altresì, demandato alla contrattazione collettiva il compito di fissare la durata massima settimanale dell'orario di lavoro, che non può, in ogni caso, superare le quarantotto ore *comprehensive del lavoro straordinario* (corsivo di chi scrive) in un periodo di sette giorni, da calcolarsi con riferimento ad un periodo non superiore a quattro mesi, salva la facoltà dei contratti collettivi di innalzare il periodo di riferimento sino a sei o dodici mesi<sup>29</sup>, a fronte di esplicitate *ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro* (art. 4, corsivo di chi scrive).

La nozione di lavoro straordinario è, pertanto, ricavabile dalla lettura dell'art. 5, d.lgs. n. 66/2003, in rapporto con gli artt. 3 e 4 dello stesso. Nel disporre che il ricorso a questa tipologia di prestazioni di lavoro – che deve essere retribuita con una maggiorazione della retribuzione base, in considerazione della sua penosità – debba essere contenuto<sup>30</sup> (art. 5, co. 1), la legge stabilisce, altresì, che sono i contratti collettivi a regolamentare le modalità di esecuzione del lavoro straordinario. Il legislatore, invece, si è limitato (co. 3) a stabilire che, in assenza di una diversa previsione dei contratti collettivi, non possono essere prestate più di duecentocinquanta ore di lavoro straordinario all'anno. Alla luce di queste coordinate normative possiamo, pertanto, desumere che il lavoro straordinario è quello che eccede l'orario normale di lavoro<sup>31</sup>; definizione, invero, già desumibile dall'art. 5, r.d.l. n.

---

<sup>28</sup> Che aveva, sostanzialmente, ampliato l'ambito di applicazione della prima, al fine di ricomprendervi i settori e le attività che ne erano esclusi.

<sup>29</sup> Al netto di periodi di ferie e di malattia, in base al disposto dell'art. 6, d.lgs. n. 66/2003.

<sup>30</sup> Su cui v. V. FERRANTE, in *Congedi parentali, formativi e tempi delle città*, in NLCC, 2001, 1314; G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, op. cit., p. 110; E. BARRACO, *Il nuovo lavoro straordinario nel D.Lgs. n. 66/2003*, in LG, 2004, 8, p. 743.

<sup>31</sup> Ma v. G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 19 s.

692/1923 e dall'art. 2108 c.c.<sup>32</sup>, sebbene sia stato tendenzialmente (cioè, in assenza di una diversa pattuizione ad opera del contratto collettivo) superato il concetto di straordinario giornaliero.

Sono passati alcuni anni da quando un Autore sosteneva che, quando, nelle aule di giustizia, si discute di orario di lavoro, «in realtà si discute di lavoro straordinario»<sup>33</sup>. La veridicità di quell'affermazione, opportunamente calibrata, perdura tutt'oggi.

L'Autore, infatti, riconduceva l'utilizzo del lavoro straordinario alla necessità dell'imprenditore-datore di lavoro proprio del modello tayloristico di adeguarsi ad una domanda di beni tipicamente dettata dalla contingenza che regna nei mercati internazionalizzati – e, pertanto, imprevedibile, cosicché il contenzioso si basava, perlopiù, sulla qualificazione di tali segmenti temporali e sulla loro quantificazione<sup>34</sup>.

Oggi, invece, apprendiamo che l'abuso della flessibilità oraria si inserisce, talvolta, all'interno di un modello organizzativo che se ne avvale per via della convenienza economica rispetto all'aumento della forza lavoro (in palese contrasto con una delle finalità cui la limitazione dell'orario è preordinata)<sup>35</sup>; altre volte, è dall'esiguità della retribuzione corrisposta per il solo orario *normale* che deriva la necessità di implementare il numero di ore lavorate<sup>36</sup>, al punto che – opportunamente ma non sorprendentemente – in tempi recenti la Corte di Cassazione ha ricordato che, ai sensi dell'art. 36 Cost., la sola prestazione retributiva da considerare ai fini della verifica della proporzionalità e dell'adeguatezza della retribuzione è proprio quella corrisposta per l'orario normale<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Per una ricostruzione del dibattito sul punto, v. P. ICHINO, L. VALENTE, *L'orario di lavoro e i riposi*, cit., p. 227 s. e G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 44 s.

<sup>33</sup> G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 2, nota 1.

<sup>34</sup> G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 13.

<sup>35</sup> Cfr. G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 3. V. Cass. civ., sez. lav., 26 agosto 2015, n. 17154 e Cass. civ., sez. lav., 5 luglio 2024, n. 18390; Trib. Napoli 26 febbraio 2024, n. 1489, confermata da C. App. Napoli 7 gennaio 2025, n. 4588; queste pronunce hanno in comune il fatto di avere ad oggetto lo svolgimento di attività lavorativa, oltre i limiti massimi di durata, in favore di società di trasporto pubblico locale. Si veda anche C. EVANGELISTA, *Atm condannata a risarcire 16 tranvieri per 309 mila euro: «Troppi straordinari per i lavoratori»*, in *Il Corriere della Sera*, 17 febbraio 2025.

<sup>36</sup> Trib. Milano 25 giugno 2024, n. 3191 e Trib. Milano 5 settembre 2024, n. 3539, entrambe relative all'attività svolta nell'ambito di un appalto avente ad oggetto la guardiana presso alcuni cantieri di un'importante opera pubblica, con applicazione del c.c.n.l. *Vigilanza privata – Servizi fiduciari*, che prevede una retribuzione lorda oraria di base, per il livello di inquadramento D, relativo a custodi e portieri, pari a 5,37 € (v. nota successiva).

<sup>37</sup> Il principio è ribadito in tutte e sei le sentenze della Cassazione dell'ottobre 2023, relative

### 3.2. *L'usura psicofisica*

L'esistenza del danno da usura psicofisica è stata, inizialmente e dopo alcune incertezze<sup>38</sup>, riconosciuto dalla giurisprudenza nelle ipotesi di mancata fruizione del riposo settimanale (*ex art. 9, d.lgs. n. 66/2003*, almeno ventiquattro ore di riposo consecutive ogni sette giorni di lavoro, da cumulare con le undici ore di riposo consecutive ogni ventiquattro ore, *ex art. 7, d.lgs. n. 66/2003*), che configurerebbe una «presunzione assoluta di danno alla salute psico-fisica»<sup>39</sup>.

La portata di queste affermazioni è stata criticata da alcuni Autori<sup>40</sup>, che, interpretandole nel senso dell'affermazione dell'esistenza di un danno *in re ipsa*, sostengono che questo si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l'elaborazione della Corte costituzionale in materia di danno biologico<sup>41</sup>, che richiede, ai fini della sua risarcibilità, una prova rigorosa sulla sua portata e sul nesso causale tra il fatto dannoso e le conseguenze lamentate; asserzione che, inoltre, è anche la conseguenza naturale dei principi generali cui il sistema di responsabilità civile del nostro ordinamento è ispirato<sup>42</sup>.

---

al contratto collettivo stipulato per l'attività di vigilanza privata non armata. Si vedano, pertanto, Cass. civ., sez. lav., 2 ottobre 2023, nn. 27769 e 27711, 27713; Cass. civ., sez. lav., 10 ottobre 2023, nn. 28320, 28321, e 28323, con nota di A. LASSANDARI, *La suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, 4, p. 531 s.

<sup>38</sup> Cass. civ., sez. lav., 12 marzo 1996, n. 2004, in cui la Corte afferma che «[...] la ricostruzione operata in detta sentenza del 1986 (ma l'evento coinciderebbe nel caso in esame con la prestazione di lavoro in giorno destinato al riposo) non sembra generalizzabile alla lesione di qualsiasi diritto soggettivo e neppure alla lesione di qualsiasi diritto costituzionalmente tutelato. Le deduzioni svolte sul punto dalla ricorrente incidentale appaiono dunque esatte (l'eventuale danno alla salute doveva essere provato) [...]». V. anche Cass. civ., sez. lav., 3 aprile 2003, n. 5207; Cass. civ., sez. lav., 5 novembre 2003, n. 16626.

<sup>39</sup> Cass. civ., sez. lav., 27 aprile 1992, n. 5015. V. anche Cass., Sez. Un., 3 aprile 1989, n. 1607; Cass. civ., sez. lav., 16 luglio 1998, n. 6985; Cass. civ., sez. lav., 19 novembre 1997, n. 11524; Cass. civ., sez. lav., 11 luglio 1996, n. 6327, in *RIDL*, 1997, 2, p. 113, con nota di L. NOGLER, *Sul danno alla salute per soppressione o differimento del riposo settimanale*; Cass. civ., sez. lav., 4 marzo 2000, n. 2455, in *RIDL*, 2001, 1, p. 48, con nota di M. PALLA, *Delle conseguenze derivanti dal lavoro prestato nel giorno di riposo settimanale*. In dottrina, M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Danno biologico e oltre*, Torino, 1995, p. 220.

<sup>40</sup> G. BOLEGO, *Sull'onere probatorio del danno non patrimoniale nel rapporto di lavoro (nota a Cass. civ., 5 novembre 2003, n. 16626)*, in *RIDL*, 2004, 2, p. 335 s.; G. DE BORELLO, *Ancora sull'usura psicofisica derivante dalla mancata fruizione del riposo settimanale*, in *GC*, XII, 2004, p. 3147 s.

<sup>41</sup> C. Cost. 14 luglio 1986, n. 184; C. Cost. 27 ottobre 1994, n. 372; C. Cost. 22 luglio 1996, n. 293.

<sup>42</sup> G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 258 s., che afferma che la categoria del danno biologico da "superlavoro" avrebbe funzione non solo riparatoria, ma anche sanzionatoria. L'A.

A ben vedere, tuttavia, consolidata giurisprudenza di merito e legittimità, escludendo espressamente la configurabilità come *in re ipsa* di tale danno, chiarisce che quello da usura psicofisica è un danno ben distinto da quello biologico<sup>43</sup>, e che si concretizza nella mancanza di libero godimento del tempo di non lavoro, sia essa derivante dalla soppressione dei riposi settimanali o dal prolungamento dell'attività lavorativa ben oltre i limiti di durata massima della prestazione<sup>44</sup>. L'esistenza di tale danno è presunta nell'*an*, «in quanto lesione del diritto garantito dall'art. 36 Cost.»<sup>45</sup>.

La portata di queste affermazioni ci consente di chiarire un aspetto che appare, talvolta, equivoco nei commenti: accertare l'esistenza di un danno tramite presunzioni assolute non equivale ad asserire che siamo in presenza di un danno *in re ipsa*<sup>46</sup>, se non nel senso qui chiarito. E ciò prescinde dalla considerazione che si rientri, pacificamente, nell'ambito di un danno che ha natura contrattuale, poiché derivante dall'inadempimento del datore di lavoro dell'obbligo contrattuale di cui all'art. 2087 c.c.<sup>47</sup>, che garantisce al lavoratore anche il risarcimento del danno non patrimoniale<sup>48</sup>. Se si tratta di

---

inquadra, inoltre, il c.d. danno da usura psicofisica nella categoria del danno esistenziale (p. 278), cfr. Cass. civ., sez. lav., 2455/2000, cit.; Cass. civ., sez. lav., 3 luglio 2001, n. 9009.

<sup>43</sup> Cass. civ., sez. lav., n. 2455/2000, cit.; Cass. civ., Sez. Un., 7 gennaio 2013, n. 142. Cfr. anche Cass. civ., S. U., 24 marzo 2006, n. 6572.

<sup>44</sup> Cass. civ., sez. lav., ord. 10 maggio 2019, n. 12538, 12539 e 12540; Cass. civ., sez. lav., ord. 29 settembre 2021, n. 26540, con nota di S.P. EMILIANI, *Il diritto inviolabile alla dignità della prestazione lavorativa e il danno in re ipsa per il superamento dei limiti di lavoro straordinario*, in *DRI*, 2022, 2, p. 592 s. *Contra*, G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, cit., p. 240 s.; P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, Milano, 2008, 303.

<sup>45</sup> Cass. civ., sez. Lav., 14 luglio 2015, n. 14710.

<sup>46</sup> Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 19 aprile 2013, n. 7.

<sup>47</sup> Sulla natura contrattuale della responsabilità Cass. civ., sez. lav., 17 marzo 1999, n. 2432; Cass. civ., sez. lav., 22 aprile 1997, n. 3455; Cass. civ., sez. lav., 8 aprile 1995, n. 4078. In dottrina, L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, 1986, p. 75 s.; ID., *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in *RGL*, 2001, p. 509; C. CASTRONOVO, *Danno alla persona nel rapporto di lavoro*, in AA.Vv., *Il danno alla persona del lavoratore*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 189.

<sup>48</sup> Datore di lavoro che «compie una scelta organizzativa in contrasto con norme imperative che è oggetto, nell'*an*, di presunzione assoluta», Cass. civ., sez. lav., n. 6327/1996, cit.; Cass. civ., sez. lav., n. 867/1998; Cass. civ., sez. lav., 26 gennaio 1999, n. 704; Cass. civ., sez. lav., 4 dicembre 1997, n. 12334. V. anche Cass., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972. Per una ricostruzione del dibattito sulla risarcibilità del danno non patrimoniale nell'ambito del rapporto di lavoro, v. G. LUDOVICO, *I danni non patrimoniali nel rapporto di lavoro*, in G. LUDOVICO, M. BORSIO, R. SIMAO DE MELO (a cura di), *I danni non patrimoniali nel diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Roma, 2020, p. 147 s. V. anche le osservazioni di L. NOGLER, *Danno non patrimoniale e rapporto*

presunzione assoluta di danno, infatti, l'accertamento giudiziale si limiterà all'accertamento dell'integrazione della fattispecie.

Per quanto riguarda i profili probatori, dunque, se il ragionamento sin qui condotto appare convincente, dobbiamo osservare che, a ben vedere, il lavoratore, in conseguenza della natura giuridica della responsabilità, è liberato dall'onere di provare il nesso causale ed è onerato esclusivamente della prova del superamento dei limiti massimi di durata della prestazione, perché l'esito dell'evento dannoso è oggetto di presunzione assoluta; sul datore di lavoro grava, invece, l'onere della prova contraria. È, infatti, in questo senso che va intesa l'esistenza della presunzione assoluta di danno: il diritto al risarcimento viene integrato al solo superamento dei limiti massimi di durata, per violazione del precetto che ne impone il rispetto<sup>49</sup>.

Ai fini della quantificazione di tale danno, la giurisprudenza si è avvalsa di diversi criteri<sup>50</sup>. Ciò che preme sottolineare, in questa sede, è che, coerentemente con le premesse svolte sulla natura di questo danno, il risarcimento viene quantificato in via equitativa dal giudice<sup>51</sup>. Pertanto, la valutazione operata sarà censurabile solo nei casi in cui la motivazione sul punto sia assente, contraddittoria o macroscopicamente difforme dalla *communis opinio*<sup>52</sup>.

#### 4. La prescrizione del diritto al risarcimento del danno da usura psicofisica

L'ultima questione che ci occupa è quella che concerne la prescrizione del diritto al risarcimento del danno da usura psico-fisica.

---

*di lavoro*, in S. PATTI (diretto da), S. DELLE MONACHE (a cura di), *Responsabilità civile. Danno non patrimoniale*, Utet, Torino, 2010, p. 609. Cfr. A. TURSÌ, *Il danno non patrimoniale alla persona nel rapporto di lavoro: profili sistematici*, in RIDL, 2003, 3, p. 283 s.

<sup>49</sup> Per questo motivo, non appare condivisibile l'affermazione, pure ricorrente in giurisprudenza, secondo la quale il danno sarebbe integrato solo quando la violazione dei limiti di durata massima si verifici per molti anni, v. per es. Cass. civ., sez. lav., n. 14710/2015, cit.; Cass. civ., sez. lav., ord. n. 12538/2019, cit.

<sup>50</sup> Così, talora i Giudici si sono avvalsi delle maggiorazioni previste dai diversi c.c.n.l. per il lavoro straordinario o per le ipotesi di soppressione del riposo settimanale; in coerenza con la funzione di tutela della salute (v. Cass. civ., sez. lav., n. 4785/1986; Cass. civ., sez. lav., 5 aprile 1993, n. 4087, oltre ai riferimenti contenuti nella nota 35), in alcune pronunce ci si è avvalsi dei parametri contenuti nelle Tabelle milanesi per il risarcimento del danno non patrimoniale e, in particolare, della voce prevista per il risarcimento del danno della sofferenza soggettiva (quantificato, da ultimo, in 31 euro al giorno; v. i riferimenti contenuti nella nota 36).

<sup>51</sup> Cass. civ., sez. lav., n. 11524/1997, cit.; Cass. civ., sez. lav., 22 luglio 1995, n. 8014.

<sup>52</sup> V. F. GAZZONI, *Equità e autonomia privata*, Key Editore, Milano, ristampa 2019, p. 133 s.

Al fine del suo corretto inquadramento – su cui la dottrina si è a lungo interrogata, prima di giungere al consolidamento della soluzione maggioritaria – è necessario, in primo luogo, chiarire che questo tema è strettamente correlato alla natura dell'attribuzione patrimoniale spettante al lavoratore a causa del superamento dei limiti massimi di durata (o di mancata fruizione del riposo settimanale).

Infatti, se l'emolumento, corrisposto al lavoratore in conseguenza dell'inadempimento datoriale, ha natura risarcitoria, allora il diritto al suo percepimento si prescriverà nel termine ordinario di dieci anni<sup>53</sup>; contrariamente, qualora si sostenga che questo abbia natura retributiva, il termine prescrizione applicabile sarà quello quinquennale, previsto, per le attribuzioni patrimoniali periodiche, dall'art. 2948, n. 4, c.c.<sup>54</sup>.

Dopo alcune incertezze registrate tanto in giurisprudenza, quanto in dottrina, oggi la soluzione pacifica è quella che attribuisce natura risarcitoria alla prestazione patrimoniale deputata a compensare il lavoratore per il prolungamento della prestazione oltre i limiti consentiti dalla legge. Accertata la prescrittibilità del diritto nel termine ordinario decennale resta, tuttavia, da chiedersi quale sia il *dies a quo* della decorrenza del termine di prescrizione.

La prescrizione è un istituto che trova la sua *ratio* nell'indefettibile necessità di certezza del diritto, avamposto di «civiltà giuridica di un Paese, quale principio di affidabilità per tutti: sull'effettività dei diritti e sulla loro tutela, sulle relazioni familiari e sociali, sulle transazioni economiche e finanziarie»<sup>55</sup>.

Nell'ambito del rapporto di lavoro, sulla scorta di una giurisprudenza costituzionale consolidatasi sin dalla metà degli anni Sessanta, la decorrenza

---

<sup>53</sup> V. Cass. civ., sez. lav., 16 luglio 1998, n. 6985; Cass. civ., sez. lav., n. 11524/1997, cit. Cass. civ., sez. lav., n. 6327/1996, cit.; Per il caso di riposo frazionato e conseguente natura risarcitoria del relativo compenso, v. Cass. civ., sez. lav., 15 dicembre 1998, n. 12556, in GC, 1999, 11, p. 3089, con nota di C. LAZZARI, *Osservazioni in tema di frazionamento del riposo settimanale*. Il diritto alla retribuzione, garantito dall'art. 2126 c.c. nel caso di prestazione resa in violazione delle norme poste a tutela del prestatore di lavoro, sarebbe, allora, da intendere come valore minimo alla stregua del quale parametrare il risarcimento del danno, v. R. DE LUCA TAMAJO, *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1976, p. 448.

<sup>54</sup> Cass. civ., sez. lav., 2004/1996, cit.; Cass. civ., sez. lav., 16 febbraio 1989, n. 927; Cass. civ., sez. lav., 8 ottobre 2003, n. 15046.

<sup>55</sup> Cass. civ., sez. lav., 6 settembre 2022, n. 26246, punto 5.1, in LDE, 2022, 3, con nota di S. ROCCISANO, *La (non) decorrenza della prescrizione del credito retributivo in costanza di rapporto. Spunti da Cass. civ., sez. lav., 6 settembre 2022, n. 26246*. V. anche C. SCARPELLO, G. AZZARITI, *Prescrizione e decadenza*, A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile. Libro VI, Tutela dei diritti (artt. 2910-2969)*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1997, p. 203.

della prescrizione (quinquennale) dell'obbligazione retributiva è inscindibilmente saldata, in virtù di una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>56</sup>, che ha trovato conferma anche a seguito delle modifiche apportate alla disciplina dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, e dal d.lgs. 6 marzo 2015, n. 23<sup>57</sup>, alla stabilità del rapporto di lavoro, da intendersi quale possibilità di rimozione degli effetti del licenziamento illegittimo e di ricostituzione della posizione giuridica lesa.

Ciò che qui ci interessa, tuttavia, riguarda il perimetro dell'affermazione in base alla quale la Corte costituzionale, nella sentenza 29 aprile 1971, n. 86, delimita il perimetro di operatività del principio affermato con la sentenza n. 63/1966. In questa pronuncia, che riguardava la legittimità costituzionale dell'art. 2946 c.c., nella parte in cui consentiva il decorso della prescrizione del diritto al risarcimento del danno *ex art.* 2116 c.c. anche in costanza di rapporto, la Consulta afferma che la non decorrenza del termine prescrizione sia riferibile solo alle «prestazioni salariali che godono della speciale garanzia derivante dall'art. 36 della Costituzione, per il quale l'esercizio del diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro non può tollerare alcuna rinuncia, sia pure implicita».

Questa interpretazione ha indotto parte della dottrina<sup>58</sup> e della giurispru-

---

<sup>56</sup> Con la sentenza 6 giugno 1966, n. 63, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale gli artt. 2948 n. 4, 2955 n. 2, e 2956 n. 1, c.c., nella parte in cui consentivano che la prescrizione del diritto alla retribuzione decorresse in costanza di rapporto. La ragione di questa declaratoria di incostituzionalità risiedeva nel fatto che il lavoratore, durante il rapporto di lavoro, si trova in una soggezione psicologica di *metus*, tale per cui potrebbe essere dissuaso dalla rivendicazione dei propri diritti «per lo stesso motivo per cui molte volte è portato a rinunciarci, cioè per timore del licenziamento», Punto 3 del Considerato in diritto. Inoltre, come evidenziato da alcuni Autori, ad instillare *metus* nel lavoratore contribuisce anche la possibilità di subire tutti quegli atti che, pur essendo legittima esplicazione dello *ius variandi* e del potere di controllo del datore di lavoro, sono, ad ogni modo, idonei ad sulla dimensione personale del lavoratore, v. O. MAZZOTTA, *Prescrizione dei crediti di lavoro e stabilità: attualità di un dibattito antico*, in *Labor*, 2, 2022. V. anche C. Cost. 20 novembre 1969, n. 143, con riferimento alla distinzione tra impiego pubblico e impiego privato; C. Cost. 12 dicembre 1972, n. 172, con riferimento al regime sanzionatorio introdotto con l'art. 18, legge 20 maggio 1970, n. 300, che assicurava ai lavoratori delle imprese di maggiori dimensioni la rimozione degli effetti dell'illegittimo recesso e la reintegrazione nel posto di lavoro.

<sup>57</sup> Cass. civ., sez. lav., n. 26246/2022, cit., per il lavoro privato; Cass., Sez. Un., 28 dicembre 2023, n. 36197, per il rapporto di impiego pubblico.

<sup>58</sup> D. RIZZUTI, *Usura psicofisica da lavoro prestato oltre il sesto giorno: considerazioni in tema di trattamento economico*, in *Il giuslavorista*, X, 2017; C.D. LA PORTA, *Danno non patrimoniale e mancata fruizione dei riposi settimanali e delle ferie*, in M. AVOGARO, G.G. CAVALLINI, C.D. LA PORTA, G. MARCHI, G. MORRA, *Le fattispecie più frequenti di danni non patrimoniali nel rapporto di lavoro*, in G. LUDOVICO, M. BORSIO, R. SIMAO DE MELO (a cura di), *op. cit.*, 235.

denza<sup>59</sup> a ritenere che il diritto al risarcimento del danno da usura psicofisica decorra durante il rapporto di lavoro, in quanto non ascrivibile al novero delle prestazioni salariali.

L'interpretazione non appare condivisibile: la sentenza della C. Cost. n. 86/1971, in realtà, non circoscrive al comma 1 dell'art. 36 l'operatività degli artt. 2948 n. 4, 2955 n. 2, e 2956 n. 1, c.c., come interpretati da C. Cost. 63/66, ma la riferisce all'intero art. 36 Cost.; norma all'interno della quale, come si è visto, la tutela della salute (attraverso la limitazione temporale della prestazione) è connessa inscindibilmente al diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente<sup>60</sup>.

La *ratio* della non decorrenza del termine prescrizione risiede nel livello di protezione – massimo – che l'art. 36 Cost. attribuisce al diritto tutelato. Ma, a ben vedere, la rivendicazione del diritto al risarcimento del danno da usura psicofisica deriva proprio dalla violazione della stessa norma costituzionale, di cui, come si è visto, deve essere operata una lettura organica.

A chi scrive non sembra ragionevole, pertanto, che l'assetto della tutela apprestata dipenda dalla natura del diritto rivendicato (credito retributivo *versus* pretesa risarcitoria). Si ritiene, invece, che una coerente interpretazione del *corpus* di pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in materia di prescrizione non possano che indurre a far dipendere il regime prescrizione (a prescindere dal fatto che il legislatore, nell'esercizio legittimo della sua discrezionalità, preveda ora un termine quinquennale, ora uno decennale) dal precetto violato, che, nel nostro caso, è il medesimo: l'art. 36 Cost.

Sarebbe del tutto illogico, d'altronde, ritenere che la prescrizione non decorra in costanza di rapporto per tutte quelle prestazioni strettamente riconducibili al solo co. I dell'art. 36, come il diritto alla retribuzione, e, al contrario, farla decorrere nei casi di (più grave) pregiudizio arrecato alla salute, diritto collocato nel novero di quelli inviolabili (sia con riferimento all'art. 32 Cost., sia con riferimento all'art. 2 Cost.).

Alla luce di quanto esposto, a chi scrive sembra ragionevole ritenere che sussistano i presupposti per un ripensamento dell'orientamento giurisprudenziale maggioritario.

Inoltre, dalla trattazione che precede è possibile individuare alcune linee direttrici lungo le quali sarebbe opportuno veicolare gli sforzi del legislatore, in un'ottica *de iure condendo*. Da un lato, è necessario implementare l'in-

---

<sup>59</sup> Cass. civ., sez. lav., 28 luglio 2010, n. 17629; C. App. Milano, 1 aprile 2025, n. 251.

<sup>60</sup> V. *supra*, § 2.

troduzione di strumenti finalizzati alla misurazione della durata della prestazione, anche ai fini della limitazione della sua durata; d'altro canto, non vi è dubbio sul fatto che, così intesa, la misura possa essere annoverata all'interno dei compiti incombenti sul datore di lavoro. Dall'altro lato, è quanto mai urgente riconoscere che retribuzioni esigue espongono il lavoratore ad una maggiore soggezione nei confronti del datore di lavoro. Non è un caso, infatti, se il legislatore, nell'individuare gli indici ai fini dell'integrazione della fattispecie di cui all'art. 603-*bis* c.p.<sup>61</sup>, abbia selezionato tanto l'inservanza delle disposizioni in materia di orario di lavoro, quanto la corrispondenza di retribuzioni difformi dai canoni di cui all'art. 36, co. 1, Cost.

---

<sup>61</sup> La cui prescrizione comincia a decorrere dal momento della cessazione della condotta; e lo stesso termine si applica, *ex art.* 294, co. 3, 7 c.c., anche all'azione civile.



# FORMAZIONE, INFORMAZIONE E ADDESTRAMENTO NOVITÀ LEGISLATIVE E APPROCCIO TECNOLOGICO

di *Fabio Rosito*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il peccato originale della formazione. – 3. Obiettivo competenze. – 4. Formazione: cos'è e perché non funziona. – 4.1. Cosa prevede il nuovo Accordo in merito alla verifica di efficacia. – 4.2. Prospettive future. – 5. Nuove tecnologie e nuove metodologie didattiche: quale futuro?. – 5.1. Realtà aumentata. – 5.2. Realtà virtuale. – 5.3. *Gamification*. – 5.4. *Break* formativi. – 5.5. Videoconferenza sincrona. – 5.6. *E-learning*. – 6. Conclusioni.

## 1. *Premessa*

Come è noto, l'attuale assetto normativo, in materia di sicurezza e salute dei lavoratori è frutto di Direttive europee che, partendo dalla direttiva quadro, la n. 89/391 CEE del 12 giugno 1989, hanno spinto gli Stati membri ad allinearsi a quello che, non solo in questa materia, viene definito “nuovo approccio”. Una delle novità sostanziali, apportate alla nostra legislazione da queste norme europee, è la diffusione della responsabilità e un approccio al problema specifico per singola realtà e non più calato dall'alto con regole uguali per tutti. Nell'assegnare le responsabilità ad ogni soggetto, in base alla propria funzione e ai poteri ad essa correlata, si è reso necessario accompagnare anche un'opera di crescita delle competenze di queste persone in modo che potessero svolgere con efficacia i compiti assegnati.

Nonostante il grande sforzo normativo, che ci accompagna dal 1994, le competenze delle persone, in materia di sicurezza e salute, sembrano non crescere in maniera sufficiente a garantire un'efficace prevenzione dei rischi. In questo mio contributo, voglio provare ad indagare le cause di questa situazione e comprendere se i provvedimenti, in corso di approvazione, potranno colmare le lacune evidenziate.

## 2. *Il peccato originale della formazione*

Voglio iniziare il mio ragionamento con una citazione biblica tratta dalla Genesi 3, 3: del frutto dell'albero che sta in mezzo al giardino Dio ha detto: "Non ne dovete mangiare e non lo dovete toccare, altrimenti morirete".

È un testo estremamente noto a tutti e rappresentato molteplici volte da artisti di tutti i tempi: la caduta e la cacciata dall'Eden. Eppure, penso che tutti ci siamo interrogati sul come l'aver mangiato una mela sia stato un atto talmente grave da provocare la perdita di uno status di assoluto favore come il vivere nel giardino dell'Eden, soprattutto se questa offesa ha riguardato Dio che, sicuramente, aveva da occuparsi di problemi ben più gravi.

La mela è chiaramente un simbolo attraverso il quale gli autori volevano trasmettere l'idea che, contravvenendo agli insegnamenti di Dio, l'uomo decideva di rinunciare ad uno stato di favore, non per aver offeso Dio, ma per la stessa condizione scelta. Il peccato originale è anche quell'elemento che accompagnerà il resto dell'umanità fino alla venuta di Cristo, ovvero, fino a quando qualcuno deciderà che i paradigmi, fino a quel momento granitici, andavano rivisti per essere veramente efficaci rispetto al disegno di Dio.

Anche nell'ambito della formazione, commettiamo un errore di fondo, un peccato originale che ci impedisce e ci ha impedito di cambiare paradigma e garantire la reale crescita delle persone. Questo peccato originale è aver definito il "come" invece dell'obiettivo.

## 3. *Obiettivo competenze*

L'obiettivo che dobbiamo perseguire, per permettere alle persone di dare un apporto efficace al sistema di gestione anche in ambito sicurezza e salute dei lavoratori, è garantire loro di possedere le competenze utili allo scopo.

Ma cos'è la competenza? Per dare una risposta, sempre nell'ottica dei sistemi di gestione, vorrei richiamare la definizione che troviamo all'interno della norma UNI EN ISO 9000:2015, al punto 2.2.5.3:

*"Un QMS (Quality Management System ovvero un Sistema di Gestione della Qualità Ndr) è più efficace quando tutto il personale comprende e applica le abilità, la formazione, l'istruzione e l'esperienza necessari per eseguire i loro ruoli e responsabilità".*

Le abilità, la formazione, l'istruzione e l'esperienza, quindi, sono dei mezzi che, se correttamente implementati tra loro, possono permettere alla persona di acquisire una determinata competenza. Quindi, non è sufficiente erogare ore di formazione e addestramento, fornendo una mole spropositata

di informazioni e neanche dimostrare un definito numero di anni di esperienza, ma la competenza si ha solo quando tutti questi strumenti vengono implementati in modo che, quanto trasmesso e acquisito, venga compreso e applicato alla propria realtà dal singolo individuo.

Si tratta, quindi, non di dimostrare l'attuazione di determinati interventi, ma il risultato che questi potrebbero aver portato in termini di miglioramento delle competenze come applicazione reale.

Comprendiamo, ora, il profondo errore commesso fino ad ora, ovvero aver definito per legge le ore di formazione, gli argomenti della formazione, informazione, addestramento, la periodicità con la quale ripeterli ecc. senza aver mai definito la necessità delle competenze, nonostante i frequenti richiami alla formazione specifica ed efficace<sup>1</sup>.

È stato definito nel dettaglio il mezzo senza aver mai determinato il fine da ottenere.

La scelta è assolutamente comprensibile, nell'ottica della necessità che le norme siano scritte per poter essere applicate, controllate e, ove necessario, sanzionate; sarebbe stato estremamente complesso andare a definire, nelle norme vigenti, le competenze e le relative modalità di controllo.

Tuttavia, questa comprensibile scelta, accompagnata ad una cultura di ipernormazione, che vede le persone, al massimo, rispettare quanto dettato dalla norma e ritenendo così di aver assolto alle proprie funzioni, crea un sistema del tutto inefficace al raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli infortuni, così come anche richiamato dall'Unione Europea<sup>2</sup> che definisce "qualifica": *risultato formale di un processo di valutazione e convalida, acquisito quando l'autorità competente stabilisce che i risultati dell'apprendimento di una persona corrispondono a standard definiti.*

#### 4. *Formazione: cos'è e perché non funziona*

Dei tre elementi che compongono il complesso di attività volte alla crescita delle competenze, ovvero formazione, informazione e addestramento, la formazione è, senza alcun dubbio, quella che ha ricevuto le maggiori attenzioni a livello normativo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Si v. int. Min. Lav. n. 11 del 24 ottobre 2013.

<sup>2</sup> Trattasi della Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 in ordine alla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente.

<sup>3</sup> Sulla materia della formazione, in generale, si vedano i seguenti contributi: R. BORGATO, M. CICCÌ, A. PAGANO, *Fsp formare la sicurezza*, F. Angeli, Milano, 2011; M. MASSIRONI, *Sicurezza sul*

Con il D.M. 16 gennaio 1997 – recante norme in materia di individuazione dei contenuti minimi della formazione dei lavoratori, dei rappresentanti per la sicurezza e dei datori di lavoro che possono svolgere direttamente i compiti propri del responsabile del servizio di prevenzione e protezione –, il tema della formazione viene normato in maniera particolare con un approccio volto a definire la durata e gli argomenti. Non si parla ancora di requisiti dei docenti, dei soggetti organizzatori, né dell'eventuale aggiornamento.

A questo decreto, seguirono i decreti per la formazione specifica di alcune figure come gli incaricati antincendio nel 1998<sup>4</sup>, il primo soccorso nel 2003<sup>5</sup> con l'introduzione anche della scadenza del corso e del relativo aggiornamento; fu poi la volta degli RSPP e ASPP<sup>6</sup> che inaugurò la fase degli Accordi Stato Regioni contestualmente ad un altro accordo specifico settore di lavoratori quelli che montano ponteggi e quelli che operano su fune<sup>7</sup> che introdussero requisiti per i docenti indicando anche specifici requisiti per il soggetto organizzatore.

Il 2008, con la pubblicazione del d.lgs. n. 81/2008, vede i temi della formazione, informazione e addestramento, per lo più, confermati ma rimandando ad un Accordo tra Stato e Regioni, la definizione della formazione dei lavoratori. Dopo 3 anni e mezzo, a fine 2011, vengono emanati due Accordi contestuali, uno dedicato alla formazione dei lavoratori<sup>8</sup> e uno dei

---

*lavoro: da formatori a formattori. Un approccio neuroscientifico per una formazione efficace*, EPC libri, Roma, 2022; M. SQUEGLIA, *La formazione in e-learning per la sicurezza e il monito di Platone (ai prigionieri della caverna)*, in *Mem.+lav. sic.*, Giuffrè Lefebvre, Milano, 2021 (<https://memento-piu.it/MementoPiu/Portali?idDocMaster=9217284&idDataBanks=73&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&pagina=0&NavId=560812858&IsCorr=False>).

<sup>4</sup>Cfr. D.M. 10 marzo 1998, rubricato “Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro”.

<sup>5</sup>Cfr. D.M. 15 luglio 2003, n. 338, rubricato “Regolamento recante disposizioni sul pronto soccorso aziendale, in attuazione dell'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni”.

<sup>6</sup>Cfr. l'Accordo Stato Regioni n. 2429 del 26 gennaio 2006, rubricato “Accordo tra il Governo e le regioni e province autonome, attuativo dell'articolo 2, commi 2, 3, 4 e 5, del decreto legislativo 23 giugno 2003, n. 195, che integra il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, in materia di prevenzione e protezione dei lavoratori sui luoghi di lavoro”.

<sup>7</sup>Cfr. Accordo Stato Regioni n. 2429 del 26 gennaio 2006, rubricato “Accordo Stato, Regioni e Province autonome, in attuazione degli articoli 36-*quater*, commi 8, e 36-*quinquies*, comma 4, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, in materia di prevenzione e protezione dei lavoratori sul luogo di lavoro”.

<sup>8</sup>Cfr. Accordo Stato Regioni n. 221 del 21 dicembre 2011, rubricato “Accordo tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero per la salute, le Regioni e le Province autonome di

datori di lavoro che svolgono direttamente i compiti del servizio di prevenzione e protezione<sup>9</sup>. Le novità non mancavano:

- a) la platea di interesse era infinitamente maggiore di quanto era fino a quel momento;
- b) l'organizzazione dei corsi per datori di lavoro che svolgono direttamente i compiti del servizio di prevenzione e protezione, veniva riservato ai soli soggetti abilitati, ovvero enti di formazione accreditati in regione o soggetti *ope legis*, come già era successo per RSPP/ASPP, Ponteggi e Funi;
- c) è definito un requisito di almeno tre anni di esperienza per poter erogare, come docente, la formazione, eliminando sostanzialmente la possibilità di erogare la formazione dei propri lavoratori internamente e trasformando la formazione in un servizio da dover acquisire dall'esterno;
- d) il riconoscimento della validità della formazione pregressa per i lavoratori che cambiavano azienda.

Alcuni di questi punti, crearono non poco imbarazzo: prendiamo, ad esempio, la questione della validità della formazione per chi, pur rimanendo nel medesimo ambito, cambiava azienda. Sembra andare contro il buon senso che richiede che un lavoratore riceva la formazione specifica relativa all'azienda per la quale lavora e la specifica mansione svolta. Anche il ricorso a docenti esterni, che possano garantire i 3 anni di esperienza, sembra portare la formazione ad un livello di astrazione rispetto ai temi pratici e specifici della singola impresa.

In realtà, questo approccio risulta compatibile con la definizione stessa di formazione che viene data all'art. 2, co. 1, lett. *aa*), d.lgs. n. 81/2008: "(...) processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi".

Dalla definizione, emerge chiaramente come la formazione non sia lo strumento attraverso il quale un lavoratore acquisisce le competenze ne-

---

Trento e Bolzano per la formazione dei lavoratori ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81".

<sup>9</sup>Cfr. Accordo Stato Regioni n. 223 del 21 dicembre 2011, rubricato "Accordo tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero per la salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sui corsi di formazione per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione dai rischi ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81".

cessarie per lavorare, ma è il processo volto a fornire al lavoratore le conoscenze e procedure utili alla successiva acquisizione delle competenze, che avverrà attraverso un sistema integrato anche con l'informazione, l'addestramento e l'esperienza. In sostanza, la formazione può essere intesa come uno strumento volto alla crescita culturale delle persone per renderle in grado di comprendere e acquisire efficacemente le competenze per poter operare in sicurezza.

In quest'ottica, risultano maggiormente comprensibili quei punti sollevati in precedenza ma, contestualmente, confermano come la formazione non possa essere quello strumento risolutivo che impatta sugli eventi incidentali, proprio in virtù della sua caratteristica prettamente educativa.

Nonostante tutto questo, la formazione rimane ancora, per diversi anni, il *focus* principale della normazione: dopo pochi mesi, a febbraio del 2012, viene emanato un nuovo Accordo dedicato all'abilitazione all'uso di specifiche attrezzature di lavoro<sup>10</sup> e, a luglio dello stesso anno, un altro Accordo riportante linee guida per l'applicazione degli Accordi dei mesi precedenti<sup>11</sup>.

Rimane, comunque, irrisolto il tema delle competenze. Anche nel caso dell'Accordo sulle attrezzature, la formazione, prevista al suo interno, viene interpretata come formazione completa ed esimente sull'uso delle attrezzature, ma non è così. L'Accordo definisce il percorso formativo per ottenere l'abilitazione alla conduzione delle attrezzature ma questa non è da ritenersi sufficiente allo svolgimento del compito in quanto rimane la necessità di trasferire alle persone le procedure specifiche del luogo di lavoro, le caratteristiche dei carichi movimentati ecc. Non si deve, quindi, confondere l'obbligo di abilitazione con la formazione necessaria allo svolgimento in sicurezza del lavoro<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Si v. l'Accordo ai sensi dell'art. 4, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente l'individuazione delle attrezzature di lavoro per le quali è richiesta una specifica abilitazione degli operatori, nonché le modalità per il riconoscimento di tale abilitazione, i soggetti formatori, la durata, gli indirizzi ed i requisiti minimi di validità della formazione, in attuazione dell'art. 73, comma 5, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche e integrazioni.

<sup>11</sup> Cfr. Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sul documento proposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, recante "Adeguamento e linee applicative degli accordi *ex* articolo 34, comma 2 e 37, comma 2 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni e integrazioni (Repertorio atti n. 153/CSR del 25 luglio 2012)".

<sup>12</sup> Si v. Cass. pen., sez. IV, 5 giugno 2024, n. 22586 secondo cui "(...) l'obbligo di formazione specifica degli operatori destinati all'uso di dette attrezzature, osservando che la formazione specifica non poteva ritenersi sostitutiva di quella generica obbligatoria di cui agli artt. 71 e 73 del d.lgs. n. 81/2008, costituendo un obbligo ulteriore".

Ancora una volta, viene normata la formazione ma non viene data sufficiente pubblicità al fatto che il datore di lavoro, fatto salvo gli obblighi di formazione minimi definiti dalle norme, deve necessariamente operare in maniera da garantire alle persone le competenze utili per lo svolgimento in sicurezza delle proprie attività.

Gli anni successivi non portano miglioramenti con le norme sulla formazione degli addetti all'apposizione della segnaletica stradale<sup>13</sup> e l'aggiornamento dell'Accordo sulla formazione di RSPP e ASPP<sup>14</sup>.

La normativa continua a focalizzare la sua attenzione su:

- I. Durata dei corsi di formazione.
- II. Periodicità dell'aggiornamento.
- III. Requisiti dei docenti.
- IV. Requisiti dei soggetti organizzatori.
- V. Documentazione attestante l'avvenuta erogazione dei corsi.
- VI. Verifica della comprensione della lingua.
- VII. Verifica dell'apprendimento contestuale all'erogazione della formazione.

Non va meglio a livello regionale dove le norme locali aggiungono requisiti al formato di attestato da usare, normando addirittura la grammatura del foglio sul quale stampare l'attestato, comunicazioni obbligatorie, ulteriori elenchi di soggetti abilitati.

Non si va, invece, nella direzione di valutare l'efficacia dell'attività di formazione.

Uno spiraglio di luce compare alla fine del 2021, con la legge 17 dicembre 2015, n. 21 che apporta modifiche al d.lgs. n. 81/2008, tra le quali la delega, alla Conferenza Stato Regioni, di predisporre un nuovo Accordo di revisione di tutta la formazione in materia di sicurezza sul lavoro che dovrà prevedere:

- I. Formazione per il datore di lavoro: evocata da sempre come necessaria, appariva incomprensibile, almeno superficialmente, l'assenza di un

---

<sup>13</sup> Cfr. D.M. 4 marzo 2013, rubricato "Criteri generali di sicurezza relativi alle procedure di revisione, integrazione e apposizione della segnaletica stradale destinata alle attività lavorative che si svolgono in presenza di traffico veicolare".

<sup>14</sup> V. Accordo 7 luglio 2016 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, rubricato "Accordo finalizzato alla individuazione della durata e dei contenuti minimi dei percorsi formativi per i responsabili e gli addetti dei servizi di prevenzione e protezione, ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni. (Rep. Atti n. 128/CSR)".

- obbligo di formazione minima per il soggetto investito delle maggiori responsabilità in materia.
- II. Formazione per preposti e dirigenti: sebbene l'Accordo del 2011 avesse normato la formazione di queste due figure, pur non essendo stata prevista all'interno dell'allora art. 37, d.lgs. n. 81/2008, determinando che le prescrizioni contenute in quel provvedimento erano, sostanzialmente, prive di cogenza.
- III. Revisione della formazione dei lavoratori inserendo questa dicitura: "(...) b) l'individuazione delle modalità della verifica finale di apprendimento obbligatoria per i discenti di tutti i percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro e delle modalità delle verifiche di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa".

Il sopra indicato provvedimento viene approvato<sup>15</sup>, dopo due rinvii nel corso del 2024, in occasione della seduta del 17 aprile 2025 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24 maggio dello stesso anno. Quest'ultima data risulta importante in quanto definisce le scadenze del periodo transitorio. All'interno dell'Accordo permane il *focus* su ore di formazione, requisiti di docenti ed enti organizzatori e la burocrazia connessa alla prova dell'avvenuta formazione.

Tuttavia, all'interno dell'Accordo, ci sono alcuni spunti innovativi, tra i quali la verifica dell'efficacia della formazione durante l'attività lavorativa.

#### 4.1. Cosa prevede il nuovo Accordo in merito alla verifica di efficacia

Oltre alla formazione per il datore di lavoro, l'attesa è tutta concentrata su come dare attuazione alla richiesta di valutare l'efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa.

Inutile dire che, questo elemento, potrebbe risultare determinate su diversi fattori:

1. Qualità della formazione: al momento, la qualità della formazione è data solo dall'emissione di attestati idonei, incaricando docenti in possesso dei

---

<sup>15</sup> Rep. atti n. 59/CSR del 17 aprile 2025. Accordo, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, finalizzato alla individuazione della durata e dei contenuti minimi dei percorsi formativi in materia di salute e sicurezza, di cui al medesimo decreto legislativo n. 81 del 2008. (GU Serie Generale n. 119 del 24 maggio 2025)

- requisiti e acquisendo i risultati delle verifiche di fine corso, ove previste, o, al massimo, di questionari di gradimento. Questo determina che la qualità richiesta al soggetto incaricato della formazione non è legata al reale impatto positivo sul comportamento del lavoratore. Con questa nuova previsione, invece, la qualità dovrà essere necessariamente correlata alla capacità del docente di trasferire ai discenti strumenti anche pratici volti a modificare il loro atteggiamento e il loro comportamento.
2. Caratteristiche dei docenti: attualmente, i requisiti del docente, definiti in specifico decreto<sup>16</sup>, sono sbilanciati su requisiti di formazione ed esperienza del docente, senza alcuna indicazione sulle capacità di comunicazione, soprattutto nei confronti degli adulti. Se l'efficacia della formazione andrà verificata anche durante il lavoro, significa che il docente dovrà essere in grado di impattare positivamente sui comportamenti degli allievi, altrimenti, la verifica di efficacia darà risultati negativi.
  3. Partecipazione dei discenti: sappiamo quanto poco siano amati i corsi sulla sicurezza sul lavoro, soprattutto quando sbilanciati sugli aspetti normativi. Con la verifica di efficacia durante il lavoro diventa essenziale che i discenti siano partecipi del percorso formativo altrimenti lo stesso risulterà inefficace quindi potenzialmente da ripetere.

Venendo a quanto prevede l'Accordo su questo punto, troviamo diversi passaggi all'interno della Parte IV intitolato "Indicazioni metodologiche per la progettazione, erogazione e monitoraggio dei corsi"<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>V. D.M. 6 marzo 2013, rubricato "Criteri di qualificazione della figura del formatore per la salute e sicurezza sul lavoro".

<sup>17</sup>Trattasi del par. 1.5, intitolato "Monitoraggio e valutazione della qualità della formazione" secondo cui "Il processo di monitoraggio e valutazione da parte del soggetto formatore rappresenta un momento di estrema importanza ai fini della verifica della efficacia della formazione e del miglioramento della qualità, spesso sottovalutato nella gestione complessiva dei processi di produzione della formazione. Esso è finalizzato a misurare, analizzare, interpretare e tenere sotto controllo gli elementi chiave dei processi formativi basati su criteri di efficienza, efficacia e qualità della formazione. Per il monitoraggio e valutazione delle prestazioni nel suo complesso e dei diversi processi, si ritiene opportuno che il soggetto formatore implementi e utilizzi un sistema basato su procedure di rilevazione di parametri ed indici prestazionali misurabili e di un sistema di elaborazione dei dati, di misurazione qualitativa e quantitativa degli indicatori e di documentazione dei risultati. Normalmente il monitoraggio si basa sulla valutazione di tre livelli:

- Valutazione di gradimento, cioè della qualità percepita dall'utente;
- Valutazione degli apprendimenti;
- Valutazione dell'efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa. Gli aspetti metodologici e procedurali specifici riguardanti la valutazione di gradimento sono descritti nel paragrafo 5, quelli relativi alla valutazione degli apprendimenti e alla valutazione sul trasferimento nel contesto lavorativo sono descritti nel paragrafo 6. e paragrafo 7".

Il primo elemento che voglio segnalare è che il soggetto deputato alla verifica di efficacia rimane il soggetto formatore quindi colui che viene incaricato dall'organizzazione e che, a sua volta, incarica i docenti per l'erogazione delle attività. Dovendo egli garantire l'efficacia, dovrà premunirsi di progettare l'attività e di scegliere docenti in grado di modificare i comportamenti per dare evidenza oggettiva dell'efficacia dell'intervento. Un'eventuale formazione che non dia luogo ad un cambio dei comportamenti, portando ad una verifica di efficacia negativa, potrà essere oggetto di richiesta di rimborso da parte dell'azienda.

Al punto 5, Monitoraggio e valutazione del gradimento, troviamo già un aspetto interessante: tra gli elementi da monitorare nell'ambito del gradimento da parte dei discenti vi è anche La trasferibilità nel contesto di lavoro. Questo, chiaramente, non sarà un elemento sufficiente a garantire l'efficacia, tenendo conto dell'attenzione media che viene posta nella compilazione dei questionari di gradimento.

Al punto 6, Verifica dell'apprendimento, troviamo moltissime indicazioni ma legate alla verifica all'inizio, durante il corso e alla fine del corso. Nulla che possa garantire l'effettivo impatto sul lavoro.

Arriviamo all'atteso punto 7, Verifica dell'efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Il datore di lavoro, oltre ad assicurare che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in merito ai rischi specifici, deve, pertanto, anche verificarne l'efficacia durante lo svolgimento della prestazione di lavoro.

La valutazione dell'efficacia della formazione, parte integrante del processo formativo, ha lo scopo di verificare e misurare l'effettivo cambiamento che la formazione ha avuto sui partecipanti, attraverso l'interiorizzazione di concetti e l'acquisizione delle competenze necessarie, rispetto all'esercizio del proprio ruolo in azienda, con un effetto diretto sia sull'efficacia che sull'efficienza del funzionamento organizzativo del sistema prevenzionale. La valutazione dell'efficacia risulta necessaria per rilevare informazioni utili a supportare i processi decisionali aziendali e assume una funzione migliorativa, centrata sui processi e sui loro legami con i risultati. Tale valutazione dovrà essere svolta a posteriori, a una certa distanza di tempo dal termine del corso, durante lo svolgimento della prestazione lavorativa e dovrà constatare l'applicazione al lavoro di:

- a) conoscenze, abilità e competenze acquisite dai discenti mediante l'intervento formativo;
- b) comportamenti e pratiche abituali inerenti all'organizzazione, quali la corretta applicazione di procedure, schede lavorative, protocolli, ecc.

Al fine di verificare l'efficacia dell'attività formativa nei confronti dei soggetti di cui all'art. 37, co. 2, lett. b, d.lgs. n. 81/2008 durante lo svolgimento della prestazione lavorativa, il datore di lavoro, eventualmente anche con il supporto del RSPP può utilizzare una delle seguenti modalità:

- a) *Analisi infortunistica aziendale*. Per la valutazione dell'efficacia dell'attività formativa può essere adottato un modello di studio *pre-post*, misurando l'incidenza infortunistica prima e dopo l'intervento formativo inclusi i "mancati infortuni". Le informazioni raccolte consentono di effettuare l'analisi *pre-post* sugli infortuni e i "mancati infortuni" nell'arco temporale prescelto.

Diversi gli spunti interessanti di questo paragrafo. Il principale, quello che potrebbe rappresentare una vera svolta, è legato alle *checklist* effettuate dai preposti.

Sull'analisi degli eventi, salvo organizzazioni con numeri molto elevati, questo parametro può essere misurato solo con periodi molto lunghi e quindi non efficaci a valutare l'impatto di un'attività formativa obbligatoria. Diverso è per valutare l'impatto di interventi mirati volti a estirpare un comportamento errato che si è radicato nei lavoratori.

La *checklist* compilata dal lavoratore potrebbe dare qualche frutto ma solo se integrata nei processi di controllo azienda. Se, ad esempio, noto un aumento di segnalazioni di condizioni non conformi all'atto dei controlli periodici che un lavoratore fa sulla sua postazione, questo potrebbe rappresentare un indice di efficacia dell'intervento seguito. Una *checklist* predisposta specificatamente allo scopo di verificare l'efficacia della formazione e priva di uno storico antecedente l'intervento, non risulta poter dare risultati rappresentativi.

Come noto da tempo agli esperti del settore, un miglioramento dei comportamenti rilevato dai preposti in maniera qualitativa o, tramite *checklist*, quantitativa, è sicuramente il modo più efficace. Anche in questo caso, però, è opportuno che questo monitoraggio sia anche antecedente l'intervento formativo per avere un riscontro del miglioramento intervenuto.

Interessante e significativo il richiamo al dover analizzare i risultati del monitoraggio nell'ambito della riunione periodica *ex art. 35*, d.lgs. n. 81/2008.

---

Laddove l'analisi evidenzia carenze nelle conoscenze, competenze e abilità dei lavoratori, si dovrà valutare la possibilità di adottare azioni correttive.

b) *Questionari da somministrare al personale*. Si tratta di valutare tramite un questionario di autovalutazione l'acquisizione di comportamenti sicuri da parte dei lavoratori destinatari dell'attività formativa. Il questionario può essere elaborato in base a diversi elementi: la percezione del pericolo da parte dei lavoratori, la conoscenza delle misure di sicurezza aziendali, la percezione dell'esperienza da parte del lavoratore.

c) *Check list di valutazione*. La check list deve misurare la valutazione di efficacia dell'attività formativa attraverso l'osservazione dei comportamenti dei lavoratori nei confronti delle misure relative alla salute e sicurezza del lavoro. Si deve pertanto definire una checklist che risponda ad una serie di osservazioni per poter verificare se il lavoratore ha adottato dei comportamenti sicuri. Ad esempio, si possono individuare i seguenti elementi: utilizzo dei DPI, corretto utilizzo attrezzature, rispetto delle procedure di lavoro. Il check diventa, nel contempo, strumento di valutazione dell'efficacia della formazione durante l'attività lavorativa e strumento di controllo da parte dei soggetti della prevenzione aziendale.

Nell'ambito della riunione periodica deve essere verificato il raggiungimento dei risultati attesi e rilevata l'efficacia formativa attraverso gli indicatori, i criteri e gli strumenti stabiliti in sede di progettazione.

#### 4.2. *Prospettive future*

A fronte della pubblicazione del nuovo Accordo, si ritiene che le organizzazioni e gli enti di formazione debbano mettere in campo uno sforzo significativo che renderà la formazione sempre meno standardizzata e ripetibile.

Per poter essere efficace e per poter dimostrare l'efficacia, la formazione dovrà partire da una progettazione *ad hoc* degli interventi che non potrà prescindere dall'analisi delle condizioni attuali, anche grazie alla partecipazione dei preposti. Un'attività formativa standardizzata, infatti, difficilmente sarà in grado di impattare sui comportamenti delle persone e, quindi, dare un risultato positivo in fase di verifica dell'efficacia.

Il processo di formazione, quindi, dovrà prevedere:

1. Identificazione dei punti oggetto della formazione: anche grazie alla collaborazione dei preposti e degli RLS, e analizzando i dati raccolti, si devono individuare i punti di debolezza. Ricordo che, sempre la legge n. 215/2021 ha introdotto, per il preposto, l'obbligo di modificare i comportamenti errati dei lavoratori. Qualora questa modifica richieda un cambio culturale della persona, emerge la necessità di intervenire con la formazione.
2. Definizione delle modalità di erogazione della formazione: se il punto 1 ha definito quelli che sono gli argomenti da trattare, ora bisogna anche individuare le modalità più adeguate a trasferire quegli elementi, tenendo conto anche delle diversità della popolazione dei lavoratori destinatari dell'intervento. Queste considerazioni devono andare a comporre gli strumenti da utilizzare (video, slide, eventi aziendali, ecc.) più efficaci oltre a definire le modalità di erogazione (corsi full immersione, OPL, brevi stacchi sul luogo di lavoro, ecc.).
3. Erogazione: anche nell'erogare le attività, dovendo garantire la loro efficacia sui comportamenti, si dovrà prestare attenzione alla partecipazione effettiva delle persone e al loro feedback continuo. Non è pensabile poter continuare a erogare l'attività sperando poi di avere i frutti sul comportamento delle persone senza avere un loro costante ritorno.

Quello che ho descritto segue quanto previsto al punto 7.2 Competenze delle norme sui sistemi di gestione<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup>L'organizzazione deve:

a) determinare le competenze necessarie dei lavoratori che influenzano o possono influenzare le sue prestazioni in termini di SSL;

Come si vede, anche le norme sui sistemi di gestione partono dall'individuazione delle necessità formative per poi arrivare ad intraprendere le azioni per acquisire e mantenere le competenze, oltre a valutare l'efficacia di queste azioni.

Lo stesso Accordo, sempre alla Parte IV, richiama il ciclo di *Deming* (PDCA Plan = Pianifica, Do = Metti in atto, *Check* = Controlla, *Act* = Reagisci) che è alla base dei sistemi di gestione.

Rimane, comunque, un tema di formazione minima obbligatoria, anche come contenuti e durata, che poco collima con le reali necessità di competenza e che, quindi, rimane come un neo rispetto a questo, che potremmo chiamare, nuovo approccio alla formazione.

### 5. Nuove tecnologie e nuove metodologie didattiche: quale futuro?

È difficile parlare di innovazione in un settore estremamente normato dove, quindi, i vincoli sono tali e tanti che introdurre novità potrebbe portare a una mancata compliance normativa, come dimostra anche quanto riportato all'interno dell'interpello 3/2024 sull'uso della realtà virtuale<sup>20</sup>.

La previsione di dimostrare l'impatto della formazione sul comportamento dei lavoratori, però, richiede necessariamente l'introduzione di strumenti non tradizionali nell'ambito della formazione.

Se la formazione frontale, con il suo numero di ore di presenza, argomenti definiti, modalità rigide di registrazione della partecipazione ecc. impedisce materialmente di adottare strumenti innovativi, salvo ad integrazione delle ore minime previste, contestualmente, presenta tutte le sue debolezze soprattutto nei confronti dei lavoratori adulti.

---

b) assicurare che i lavoratori siano competenti (compresa la capacità di identificare i pericoli) sulla base del livello di istruzione, della formazione) o dell'esperienza adeguate;

c) ove applicabile, intraprendere azioni per acquisire e mantenere le necessarie competenze e valutare l'efficacia delle azioni intraprese;

d) conservare appropriate informazioni documentate, quale evidenza delle competenze.

Nota Le azioni applicabili possono comprendere, per esempio: il provvedere alla formazione, il mentoring, o la riallocazione delle persone attualmente impiegate oppure l'assunzione o l'incarico a contratto di persone competenti.

<sup>20</sup>Tanto premesso, la Commissione ritiene che, nelle more dell'adozione del nuovo Accordo ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008, le modalità di erogazione della formazione e le metodologie di insegnamento/apprendimento debbano essere ricondotte nell'ambito degli Accordi richiamati in premessa, attualmente vigenti in materia; in particolare, si rinvia a quanto previsto dal citato Accordo del 21 dicembre 2011, Allegato A, punto 3.

Tra le nuove modalità di erogazione della formazione, citate anche nell'Accordo, troviamo:

- I. Realtà aumentata.
- II. Realtà virtuale.
- III. Simulatori virtuali.
- IV. *Gamification*.
- V. *Break* formativi.
- VI. Video conferenza sincrona (3.2).
- VII. *E-learning* (3.3).

### 5.1. Realtà aumentata

Si basa sul trasferire informazioni direttamente all'interno della visione reale del luogo di lavoro. Si può realizzare tramite:

1. cellulare/*tablet*: il video viene ripreso dalla videocamera del dispositivo e trasferito sul monitor del dispositivo aggiungendo informazioni, anche interattive;
2. visori di realtà virtuale: molti dispositivi di realtà virtuale permettono di sollevare lo schermo anteriore diventando, sostanzialmente, degli occhiali intelligenti che proiettano indicazioni sul visore con il quale l'operatore può interagire tramite le manopole;
3. computer: un po' come succede per *Google street view*, è possibile generare delle versioni virtuali del luogo di lavoro nel quale inserire le informazioni che il lavoratore può navigare anche rimanendo nella sua postazione.

Questa tecnologia porta con sé queste opportunità:

- a) trasferimento delle informazioni direttamente sul luogo di lavoro nel punto necessario;
- b) modalità interattive che, prevedendo l'interazione della persona, ne aumentano l'ingaggio;
- c) possibilità di sfruttare dispositivi a costi contenuti già di uso comune.
- d) tuttavia, si rilevano alcune controindicazioni che ne limitano l'uso:
- e) ha una sostanziale funzione di informazione e difficilmente può essere in grado di modificare comportamenti errati se non tramite simulazioni a fronte di interazioni errate con gli elementi;
- f) difficoltà nel registrare le attività e farle valere come parte del percorso formativo obbligatorio;
- g) la realizzazione può avere costi elevati di programmazione dovendo definire cosa accade quando il dispositivo inquadra un determinato elemento.

ancora maggiore sarebbe il costo di realizzazione di simulazioni nell'ambito della visione (es. incendi e sviluppo del fumo).

### 5.2. *Realtà virtuale*

A differenza della realtà aumentata, la realtà virtuale permette all'operatore di immergersi in un ambiente non reale, che può essere una ricostruzione virtuale di un luogo reale o un ambiente del tutto fittizio. Questa virtualizzazione, però, permette di inserire elementi di elevato impatto simulando anche situazioni ipotetiche.

Questa tecnologia, nel corso degli ultimi anni, è diventata centrale nelle proposte di tantissimi soggetti commerciali, raggiungendo una popolarità molto elevata tra gli operatori.

I lati positivi sono:

- a) l'operatore di fronte ad alcune situazioni, può provare certe emozioni, legate a condizioni di emergenza o pericolo, che non potrebbe provare se non esponendosi direttamente a quelle situazioni. questo permette di ottenere un impatto positivo anche sui comportamenti che ne conseguono;
- b) la possibilità di simulare gli effetti dei comportamenti, anche in situazioni ad elevato rischio o, comunque, non riproducibili;
- c) ottimo strumento integrativo ai percorsi di formazione;
- d) a differenza della realtà aumentata, un prodotto realizzato in realtà virtuale, se orizzontale, può essere utilizzato in diverse aziende.

Le debolezze di questo sistema sono:

- a) la realizzazione di un prodotto personalizzato ha un costo molto elevato;
- b) i dispositivi sono costosi e l'erogazione dell'attività, a meno di non acquistare molti dispositivi, è prolungata nel tempo, dovendo organizzare turni a piccoli gruppi;
- c) anche in questo caso, non risulta di facile applicazione nell'ambito dell'obbligo formativo, per definire le ore in realtà virtuale come ore valide nell'ambito dei corsi di formazione.

### 5.3. *Gamification*

Anche grazie allo sviluppo di esperienze con giochi specifici, la *gamification* è ormai entrata negli strumenti impiegati nei corsi di formazione su diversi argomenti.

Questo sistema, presenta diversi punti interessanti:

- a) sistema che permette una partecipazione intensa dei discenti non dovendo loro semplicemente ascoltare ma dovendo partecipare attivamente;
- b) molto adatto allo sviluppo di soft skill e di relazioni tra le persone;
- c) adatto a trasferire emozioni alle persone.

Tuttavia, non si può non segnalare che è un ottimo strumento di supporto alla formazione ma, non potendo usarlo per trasferire contenuti tecnici, non potrà diventare uno strumento esclusivo. Inoltre, richiedendo piccoli gruppi, l'attività non potrà interessare contemporaneamente più di 10 persone.

#### 5.4. Break *formativi*

Sono interventi formativi brevi (15-30 minuti) svolti direttamente all'interno dei reparti e rivolti a piccoli gruppi di lavoratori. La formazione viene erogata da un docente, in possesso dei requisiti, affiancato da un preposto. L'argomento è uno specifico elemento del lavoro che si ritiene utile approfondire.

Questo strumento risulta ideale per l'aggiornamento dei lavoratori, anche se la registrazione può essere laboriosa rispetto al tempo di erogazione. L'Accordo lo ammette anche per la formazione specifica iniziale ma sembra di difficile integrazione nell'ambito della formazione prima dell'adibizione alla mansione, se non in realtà molto strutturate.

Gli effetti positivi sono quelli di essere interventi facilmente gestibili a livello di organizzazione degli impegni dei lavoratori, estremamente focalizzati su un tema quindi anche più facili da assimilare da parte dei partecipanti. Se adeguatamente supportati da un sistema di registrazione della partecipazione facilitato, può essere una risorsa importantissima.

#### 5.5. *Videoconferenza sincrona*

Durante il periodo emergenziale legato al Covid-19 è diventato lo strumento di formazione più utilizzato fino ad essere del tutto assimilato alla formazione in presenza<sup>21</sup>. Lo strumento ha permesso e permette di erogare

---

<sup>21</sup> Legge 19 maggio 2022, n. 52 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, recante disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza. Articolo Art. 9-bis (Disciplina della formazione obbligatoria in materia di salute e sicurezza sul lavoro). 1. Nelle more dell'adozione dell'accordo di cui all'articolo 37, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, la formazione obbligatoria in materia di salute

formazione nelle realtà molto diffuse sul territorio nazionale, oltre a poter organizzare corsi specialistici che, altrimenti, difficilmente avrebbero avuto un numero di iscritti sufficienti.

L'equiparazione della videoconferenza sincrona alla formazione in presenza permette di poter continuare a gestire, da remoto, corsi che non potrebbero essere svolti a distanza come il corso per Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza.

Anche lo sviluppo di tante piattaforme lo ha reso uno strumento ormai di uso comune, grazie all'integrazione con i cellulari.

Tuttavia, questa modalità presenta diversi punti di debolezza che possono minarne l'efficacia:

- a) la distanza tra docente e discenti impedisce l'interazione fisica, anche solo girando per l'aula, che garantisce la partecipazione attiva di tutti i discenti;
- b) il media riduce, quando non impedisce del tutto, l'interazione tra gli allievi;
- c) dovendo usare uno strumento informatico, eventuali notifiche interrompono l'attenzione e, l'essere davanti ad un PC, potrebbe indurre il discente a lavorare anche durante il corso o a navigare su internet per scopi personali;
- d) la tecnica di docenza, anche nella preparazione delle attività, è completamente diversa tra aula e videoconferenza quindi è necessario che il docente abbia una specializzazione adeguata.

I corsi in videoconferenza sono tanto più efficaci quanto maggiore è l'interesse del discente, quindi, rischiano di risultare del tutto inefficaci se il docente non è in grado di trasferire la consapevolezza dell'impatto che le informazioni che darà possono avere sulle persone.

## 5.6. E-learning

Sdoganato ufficialmente con l'Accordo del 2011, seppur con vincoli tali che ne hanno frenato, fino al 2016, lo sviluppo elevato, l'*e-learning* è uno strumento molto utilizzato soprattutto nelle piccole realtà, dove il numero

---

e sicurezza sul lavoro può essere erogata sia con la modalità in presenza sia con la modalità a distanza, attraverso la metodologia della videoconferenza in modalità sincrona, tranne che per le attività formative per le quali siano previsti dalla legge e da accordi adottati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano un addestramento o una prova pratica, che devono svolgersi obbligatoriamente in presenza.

di assunzioni non permette di realizzare corsi di formazione in presenza sostenibili economicamente, e l'aggiornamento dei lavoratori.

Sebbene l'ambito di utilizzo sia ridotto ad alcuni corsi e i requisiti di erogazione siano ben definiti, questa è una modalità molto utilizzata che, però, presenta moltissimi profili di debolezza:

1. Non vi è garanzia che la persona che si trova davanti al dispositivo sia effettivamente il destinatario del corso.
2. Non vi è garanzia, se non indiretta, che il discente abbia effettivamente ascoltato e visto quanto trasmesso.
3. Risulta estremamente difficile che, tramite l'*e-learning*, possano venir modificati i comportamenti.

Sebbene sia una modalità irrinunciabile per aziende a basso rischio, soprattutto se legate ad attività impiegate, non si può che ritenere uno strumento dall'efficacia molto ridotta.

Per rendere l'*e-learning* efficace come strumento culturale e di cambio dei comportamenti, sarebbe necessario realizzare dei prodotti ad hoc, sulla falsariga dei documentari o dei reportage, in grado di trasferire anche emozioni. Un prodotto del genere, stanti le attuali condizioni di mercato, però, risulta non sostenibile economicamente se non per le grosse organizzazioni.

## 6. Conclusioni

L'assetto normativo continua a promuovere l'identificazione di requisiti di formazione sulla base di durata dei corsi, frequenza degli aggiornamenti e requisiti di docenti ed enti organizzatori, dimenticando la reale efficacia degli interventi nell'ottica di acquisizione delle competenze.

Il nuovo Accordo, pur confermando l'impostazione di base, grazie alla verifica di efficacia sul lavoro potrebbe comportare un miglioramento ma solo se questo elemento verrà adeguatamente considerato dalle organizzazioni e dagli enti di controllo. Se l'attenzione del controllore resterà ancorata a durata e requisiti documentali, questa rivoluzione non troverà spazio.

Sul fronte nuove tecnologie, essenziale sarà nuovamente il ruolo delle organizzazioni e associazioni di categoria che, potendo contare su grandi numeri, potrebbero creare l'ambiente giusto per supportare lo sviluppo di questi prodotti.

# IL FISIOTERAPISTA “ERGONOMICO” NELLA TUTELA DELLA SALUTE DEL LAVORATORE<sup>1</sup>

di *Francesca Rota*

SOMMARIO: 1. La salute oltre la malattia: l'importanza di un'analisi multidimensionale. – 2. Il ruolo della riabilitazione nel miglioramento della qualità della vita del lavoratore (e non solo dell'infortunato o del malato): la figura del fisioterapista “ergonomico”. – 3. L'approccio riabilitativo e gli studi di ricerca dell'INAIL. – 4. È meglio evitare che rimediare: le strategie di prevenzione. – 5. Il contributo del fisioterapista ergonomico nell'ottimizzazione della salute occupazionale.

## 1. *La salute oltre la malattia: l'importanza di un'analisi multidimensionale*

Nel corso del tempo, il concetto di salute ha subito un'evoluzione significativa, influenzata da fattori storici, culturali e scientifici. Dalla visione tradizionale centrata sull'assenza di malattia si è progressivamente affermata una concezione più ampia e complessa, che trova oggi la sua espressione nel modello bio-psico-sociale. In questa prospettiva, la salute non è più intesa semplicemente come la mancanza di patologie, ma come una condizione dinamica e multidimensionale, che richiede una valutazione integrata degli aspetti biologici, psicologici e sociali dell'individuo.

Sin dal 1946, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) si fa assertrice di questa ampiezza della connotazione del concetto di salute, qualificandola come “uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale (...)”. In senso analogo si è espressa anche la Carta di Ottawa (redatta nel 1986 durante la prima “Conferenza internazionale per la promozione della salute”) nella parte in cui sottolinea che “(...) grazie ad un buon livello di

---

<sup>1</sup> Il presente saggio esprime esclusivamente le opinioni personali dell'autrice e non riflette in alcun modo le posizioni ufficiali dell'amministrazione di appartenenza.

salute l'individuo e il gruppo devono essere in grado di identificare e sviluppare le proprie aspirazioni, soddisfare i propri bisogni, modificare l'ambiente e di adattarsi (...)"

Entrambi gli approdi indentificano nella salute qualcosa che, espandendosi oltre i confini del soggetto che ne fruisce, diviene un mezzo di ulteriori positivi interventi, adattamenti e modificazioni nel proprio ambiente.

Wolfgang Huber, noto psichiatra e co-fondatore del *Sozialistisches Patientenkollektiv* (SPK), promuoveva negli anni Settanta l'idea della salute come la capacità di adattarsi e gestire le sfide sociali, fisiche ed emotive<sup>2</sup>. La sua critica alla medicina tradizionale era fondata sulla convinzione che la psichiatria classica rendeva i pazienti adatti a una società che considerava la causa delle malattie.

La salute è, dunque, tutto ciò che in qualche modo interagisce in senso positivo o negativo con l'esistenza dell'essere umano. Attiene non solo alla sopravvivenza fisica, ma coinvolge gli aspetti psicologici e mentali, le condizioni naturali, ambientali, climatiche e abitative, la vita lavorativa, economica, sociale e culturale.

Si può comprendere, allora, come infortuni sul lavoro o malattie professionali rappresentino eventi che compromettono profondamente lo stato di salute, rendendo indispensabile una valutazione ed una cura globale e personalizzata dell'infortunato o del malato. In altri termini, è non solo opportuno, ma fondamentale ricorrere ad una "analisi multidimensionale".

Un riferimento puntuale nella valutazione e nella comprensione dello stato di salute è il modello Classificazione Internazionale del Funzionamento della Disabilità e della Salute (ICF), che propone un'evoluzione del concetto di salute e disabilità, definendo la disabilità come "(...) un termine ombrello che include menomazioni, limitazioni dell'attività e restrizioni della partecipazione. Indica gli aspetti negativi dell'interazione tra un individuo (con una condizione di salute) e i fattori contestuali" (*World Health Organization*, 2001)<sup>3</sup>.

Il modello ICF, oltre che favorire un linguaggio clinico internazionale standard e unificato, promuove un approccio centrato sulla persona e sul suo funzionamento nella vita quotidiana, influenzando di riflesso le strategie decisionali delle politiche pubbliche, in particolare nei contesti sanitario e lavorativo. Attraverso la sua capacità di descrivere e analizzare le diverse

---

<sup>2</sup>M. HUBER, JA. KNOTTNERUS, L. GREEN, H. VAN DER HORST, AR. JADAD, D. KROMHOUT, B. LEONARD, KATE LORIG, M.I. LOUREIRO, J.W.M. VAN DER MEER, P. SCHNABEL, R. SMITH, C. VAN WEEL, H. SMID, *How should we define health?*, in *BMJ*, 2011, p. 343.

<sup>3</sup>OMS, ICF. *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute. Versione breve*, Edizioni Erickson, Trento, 2004.

dimensioni della salute, il modello considera non solo l'importanza di strutture e funzioni corporee bensì la relazione tra individuo e i fattori personali e ambientali. In questo contesto, l'ambiente di lavoro, nella sua accezione ampia e non limitata di “luogo”<sup>4</sup>, assume un peso centrale, presentandosi come elemento che può agire tanto come facilitatore quanto come ostacolo allo svolgimento di mansioni e di compiti del lavoratore, specie se gravosi e/o usuranti.

## *2. Il ruolo della riabilitazione nel miglioramento della qualità della vita del lavoratore (e non solo dell'infortunato o del malato): la figura del fisioterapista “ergonomico”*

Come è noto, in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali, l'erogazione di prestazioni sanitarie assistenziali e riabilitative è competenza dell'INAIL, che opera attraverso programmi di sensibilizzazione alla prevenzione, nonché di interventi volti alla cura e riabilitazione (artt. 66-68, D.P.R. n. 1124/1965)<sup>5</sup>.

Le prestazioni sanitarie comprendono, oltre le prestazioni a carattere medico-legale, orientate alla certificazione del nesso causale tra evento infortunistico e invalidità, anche gli interventi assistenziali e riabilitativi. I percorsi di presa in carico assistenziale e riabilitativa si svolgono all'interno di strutture residenziali o semi-residenziali, previa valutazione del medico legale, che ne certifica l'appropriatezza e ne autorizza l'erogazione. In tale ambito non vi è dubbio che il processo di riabilitazione assuma una importanza basilare, dal momento che si propone il recupero delle capacità fisiche, mentali e sociali, dopo un trauma, una malattia o un intervento chirurgico. I potenziali attori di questo delicato processo di riabilitazione sono, in primo luogo, i fisioterapisti e i terapisti occupazionali.

In particolare, alcuni compiti del fisioterapista includono l'elaborazione del programma riabilitativo in risposta al bisogno di salute dell'assistito, l'attuazione di prestazioni finalizzate alla rieducazione funzionale delle disabilità motorie, psicomotorie e cognitive attraverso terapie fisiche, manuali,

---

<sup>4</sup>Nella prospettiva di M. SQUEGLIA, *Salute e sicurezza del luogo di lavoro: caratteri, evoluzione, limiti e prospettive* in *M+lav. sal. sic.*, 1° aprile 2025, consultabile al seguente link: <https://www.mementopiu.it/lavoro/dettaglio/11245220/salute-e-sicurezza-del-luogo-di-lavoro-caratteri-evoluzione-limiti-e-prospettive>.

<sup>5</sup>In dettaglio, sulle tipologie di prestazioni e di trattamenti, si v. INAIL, *Carta dei Servizi Centro Protesi INAIL, Filiale di Roma*, Edizione 2024-2026.

massoterapiche e occupazionali, la valutazione della necessità di protesi ed ausili, e gli interventi educativi rivolti sia all'assistito sia al *caregiver*<sup>6</sup>. Nella programmazione di interventi riabilitativi, l'INAIL può prevedere il coinvolgimento del terapeuta occupazionale, figura attiva nelle fasi di prevenzione, cura e riabilitazione, il quale si occupa della valutazione funzionale e psicologica del soggetto, della definizione di obiettivi riabilitativi e dell'autonomia della persona, svolgendo anche interventi educativi, interventi di supporto nella scelta di ausili e di ideazione di ortesi, oltre che dell'adattamento dell'ambiente di vita<sup>7</sup>.

In generale, il programma riabilitativo, elaborato da fisioterapisti e terapisti occupazionali, si pone l'obiettivo di facilitare il reintegro del soggetto nel proprio ambiente (anche lavorativo), migliorandone autonomia e qualità della vita, attraverso un approccio personalizzato sul soggetto. A questi percorsi si affiancano gli interventi riabilitativi proposti da altre figure professionali che possono intervenire nel programma riabilitativo, come il supporto psicologico. Ad esempio, lo psicologo si occupa di prevenzione, diagnosi, abilitazione, riabilitazione e sostegno psicologico, intervenendo direttamente nella valutazione e gestione di segni e sintomi relativi a rischi psico-sociali (si consideri lo *stress* lavoro correlato o il *burnout*<sup>8</sup>).

Pertanto, le politiche della salute e del benessere lavorativo possono trarre beneficio dalla relazione tra la salute occupazionale del lavoratore e l'intervento di figure professionali tecniche sanitarie e mediche, che si concretizzano nelle fasi di prevenzione, cura e riabilitazione. Questi interventi contribuiscono al miglioramento della qualità della vita del lavoratore, favorendo lo sviluppo delle sue funzioni fisiche, psichiche e sociali, nonché la

---

<sup>6</sup> Si v. D.M. Sanità 14 settembre 1994, n. 741.

<sup>7</sup> Si v. D.M. Sanità 17 gennaio 1997, n. 136.

<sup>8</sup> Tra le malattie professionali frequentemente denunciate, stante alle evidenze dell'INAIL, si riscontrano anche quelle afferenti alla classificazione "Disturbi psichici", comprensiva del *burnout*. Il *burnout*, inteso come reazione eccessiva allo *stress* generato dall'ambiente in cui il soggetto è inserito, è il risultato di un'esposizione prolungata a fattori di rischio professionali (ad esempio *stress* emotivo, carico di lavoro elevato, etc.) (C. MASLACH, M.P. LEITER, *Understanding the burnout experience: recent research and its implications for psychiatry*, in *World Psychiatry*, 2016, vol. 15, fasc. 2, p. 103 ss.). In questo contesto, il supporto psicologico assume un ruolo fondamentale non solo nel trattamento, bensì anche nella prevenzione del *burnout*, contribuendo a ridurre i rischi professionali. L'incidenza del disturbo è fortemente influenzata dalla disponibilità di supporto psicologico sul posto di lavoro. Sul punto, si rinvia alle riflessioni di G. ARONSSON, T. THEORELL, T. GRAPE, A. HAMMARSTRÖM, I. MARTEINSDOTTIR, I. SKOOG, L.T. BENDEZ, C. HALL, *A systematic review including meta-analysis of work environment and burnout symptoms*, in *BMC Public Health*, 2017, vol. 17, fasc. 1, p. 264.

partecipazione attiva alle attività quotidiane, tanto nella vita privata quanto in ambiente lavorativo, in accordo con l'approccio ICF (OMS, 2004)<sup>9</sup>.

L'equivoco che si annida intorno a queste figure professionali è di essere associate alla sola gestione di infortuni sul lavoro o di malattie professionali già diagnosticate. Trattasi di una proiezione, per così dire, particellare in quanto finisce per comprimere il potenziale di tali figure sanitarie, che, se coinvolte in fase *ex ante* rispetto al disturbo, ossia in fase preventiva, potrebbero ridurre considerevolmente l'incidenza di malattie professionali o di infortuni sul lavoro, con un impatto positivo sulla salute del lavoratore.

In un'ottica integrata, è proprio l'interazione tra prevenzione e riabilitazione a rappresentare un'opportunità strategica, non solo per ridurre l'insorgere di patologie di origine occupazionale, ma anche per promuoverne l'*outcome* funzionale del lavoratore e, conseguentemente, una migliore qualità della vita.

Nel quadro interpretativo delineato, si pone con forza l'esigenza di introdurre la figura di fisioterapista “ergonomico”, quale professionista specializzato nella prevenzione dei rischi lavorativi e nella promozione della salute dei luoghi di lavoro. Tale figura si inserisce in una prospettiva riformatrice, nel modello prevenzionistico del d.lgs. n. 81/2008, contribuendo a: a) valutare e migliorare le condizioni ergonomiche e posturali; b) prevenire infortuni e malattie professionali; c) promuovere il benessere dei lavoratori attraverso interventi mirati e programmi di prevenzione personalizzati.

L'adozione del fisioterapista come risorsa nei programmi di prevenzione aziendale risponde non solo a esigenze cliniche, ma anche a criteri di sostenibilità economica e di efficienza organizzativa, in linea con i principi della salute occupazionale moderna e della medicina del lavoro centrata sulla persona.

### 3. *L'approccio riabilitativo e gli studi di ricerca dell'INAIL*

Per comprendere appieno l'importanza dell'inserimento di questa figura professionale nell'ambiente di lavoro, basti riflettere sui benefici che derivano dalla somministrazione dei trattamenti riabilitativi in capo all'INAIL per i lavoratori infortunati, inclusi i trattamenti medici e chirurgici necessari al recupero (artt. 66 e 67, D.P.R. n. 1124/1965).

Secondo il percorso di riabilitazione definito dall'INAIL, le prestazioni

---

<sup>9</sup>Per approfondimenti circa il modello biopsicosociale, si v. OMS, “*ICF. Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute. Versione breve.*”, Edizioni Erickson, 2004.

possono essere erogate sia in regime di degenza sia in regime ambulatoriale, qualora la struttura disponga di terapia fisica e strumentale come ultrasuonoterapia, magnetoterapia o elettroterapia e di terapisti che operano attraverso terapie manuali, fisiche, massoterapiche o occupazionali.

Il percorso di presa in carico riabilitativa e protesica previsto dall'INAIL, si concretizza con il ricorso ad un'*équipe* multidisciplinare composta da medici, fisioterapisti, terapisti occupazionali, psicologi, infermieri e da altre figure specialistiche, in funzione al bisogno di salute del lavoratore.

Il Progetto Riabilitativo Individualizzato, elaborato dal medico specialista in riabilitazione e condiviso con i professionisti sanitari coinvolti, rappresenta l'avvio concreto del programma riabilitativo attraverso l'attuazione dei singoli interventi (ad esempio, fisioterapia o terapia occupazionale) e la definizione dei relativi specifici obiettivi.

Concretamente, le prestazioni fisioterapiche si traducono in interventi di rieducazione funzionale come rieducazione motoria, riabilitazione neuro-motoria, riabilitazione respiratoria e idrokinesiterapia, in interventi di massoterapia come nel caso del linfodrenaggio e in terapie che prevedono l'ausilio di terapie fisiche e strutturali.

A sostegno di questi interventi, l'evoluzione scientifica riveste un ruolo fondamentale: l'aggiornamento continuo dei professionisti sanitari, garantito dal sistema di Educazione Continua in Medicina (E.C.M.), che favorisce la somministrazione di approcci riabilitativi<sup>10</sup> più efficaci al raggiungimento degli obiettivi prefissati<sup>11</sup>.

Precisamente la medicina rappresenta un ambito in continua evoluzione, supportata da nuove evidenze scientifiche volte a individuare le *Best Practice*, ovvero le pratiche più efficaci adottate nella clinica. In linea con questo continuo progresso scientifico, anche l'INAIL ha programmato una serie di interventi che mirano alla ricerca clinica e tecnologica, orientati alla complessità della presa in carico assistenziale del lavoratore, con l'obiettivo di migliorare la qualità di vita dell'assistito attraverso programmi di ricerca e sviluppo di protesi, ausili e strumenti coinvolti nella riabilitazione nonché di soluzioni domotiche. In particolare, INAIL attraverso "Il Piano di ricerca 2025-2027"<sup>12</sup>, identifica quattro macroaree di ricerca<sup>13</sup>, con *focus* sull'Intelligenza

---

<sup>10</sup> Cfr. la legge 24 marzo 2017, n. 24.

<sup>11</sup> Sul sistema di Educazione Continua in Medicina (E.C.M.), si v. la legge 24 marzo 2017, n. 24.

<sup>12</sup> INAIL, *Piano delle attività di ricerca 2025-2027*, in GU n. 69 del 23 marzo 2025.

<sup>13</sup> Le quattro aree di intervento previste dal Piano di ricerca 2025-2027 sono le seguenti: a) area di gestione delle transizioni: con l'obiettivo di analizzare la trasformazione digitale e l'evoluzione

Artificiale e sulle tecnologie emergenti, anche in ambito protesico. Queste aree consentono una valutazione completa del soggetto e la conseguente impostazione di trattamenti riabilitativi efficaci, arricchiti e supportati dalle evidenze scientifiche più recenti.

Infine, l'INAIL sostiene anche la ricerca scientifica attraverso la collaborazione con istituti ed enti di ricerca, approfondendo e supportando la presa in carico assistenziale del lavoratore assistito, nonché interessandosi alle fasi di prevenzione, cura e riabilitazione.

Da quanto illustrato, emerge l'importanza e l'efficacia della riabilitazione per il recupero delle capacità motorie e funzionali compromesse, ma anche del benessere emotivo e psicologico del lavoratore. Le evidenze cliniche sulla riabilitazione, ricavabili dai dati dell'ente previdenziale, comprovano l'efficacia dei diversi approcci terapeutici orientati a migliorare la condizione degli infortunati. Allora la domanda da porsi è la seguente: perché non impiegare la tecnica riabilitativa anche nella fase della prevenzione?

#### 4. È meglio evitare che rimediare: le strategie di prevenzione

Come è noto, il modello prevenzionistico, disciplinato dal d.lgs. n. 81/2008, si concentra sull'adozione di misure proattive per evitare il verificarsi di infortuni, l'insorgenza di malattie e di condizioni croniche.

La letteratura scientifica ha evidenziato come lo svolgimento di un'attività lavorativa, tanto elementare quanto complessa, possa comportare fattori di rischio per l'insorgenza di numerose patologie professionali, come malattie muscoloscheletriche (ad esempio, lombalgia, tendiniti, etc.), disturbi legati all'apparato respiratorio, cardiovascolare e psichico, ognuno con specifici fattori di rischio<sup>14</sup>.

---

delle problematiche relative di salute e sicurezza, attraverso l'implementazione di piattaforme e banche dati; b) area “*Human Centred Research*”: che pone enfasi sulla centralità dell'essere umano e sullo sviluppo e funzionalità della tecnologia all'essere umano. In particolare, tale area di ricerca esplora la robotica e l'impiego della tecnologia a supporto del lavoro umano. Tema di interesse per i riabilitatori, a favore della sicurezza lavorativa e del reinserimento lavorativo; c) area “Dalla conoscenza alla formazione innovativa”: relativa alla comprensione delle malattie professionali e delle relative cause. Orientando la ricerca verso approcci formativi tecnologici ed avanzati come la realtà virtuale, aumentata o mista; d) area “Amianto, materiali di riciclo e nanomateriali”: area di sviluppo scientifico circa le esposizioni occupazionali all'amianto e ad altri materiali.

<sup>14</sup> Cfr. B.R. DA COSTA, *Risk Factors for Work-Related Musculoskeletal Disorders: A Systematic Review of Recent Longitudinal Studies*, in *American Journal Of Industrial Medicine*, 2010, volume 53, p. 285 ss.

Il documento INAIL “Dati Infortuni e Malattie Professionali 2023”<sup>15</sup>, riporta dati coerenti con la letteratura internazionale, evidenziando che nel 2023, le malattie muscoloscheletriche hanno rappresentato circa il 71% di tutte le malattie professionali denunciate. Dati che non accennano a diminuire neanche nel 2024.

Proprio al fine di ricercare soluzioni che possano contribuire al miglioramento e al perfezionamento del modello prevenzionistico del TU, diventa indifferibile adottare un approccio che valorizzi la promozione della salute, incentivando comportamenti salutari e riducendo i rischi legati a fattori come posture scorrette, cattive abitudini nella mobilizzazione dei carichi o a eccessivo stress fisico (condizioni spesso prevenibili e contenibili mediante adeguati programmi di sensibilizzazione per il lavoratore e il datore di lavoro). Sotto questo aspetto, l’individuazione di una figura professionale, da noi identificata come fisioterapista ergonomico, potrebbe rappresentare il grimaldello su cui basare la costruzione di una cultura della prevenzione.

Se è rilevante la prevenzione primaria, caratterizzata da attività volte a ridurre o eliminare i fattori di rischio, prima dell’insorgenza di malattie o infortuni professionali<sup>16</sup>, nondimeno lo sono la prevenzione secondaria, intesa come attività orientate alla individuazione precoce dei disturbi e la tempestiva gestione e la prevenzione terziaria, volta al raggiungimento della massima qualità di vita a seguito di una malattia o di un infortunio (si consideri, ad esempio, la riabilitazione post-infortunio)<sup>17</sup>.

Clinicamente la prevenzione primaria è pertanto il primo livello di intervento per contrastare l’insorgenza di patologie professionali, e rappresenta ambito di interesse per l’INAIL.

D’altra parte, l’epidemiologia occupazionale attuale enfatizza la crescente necessità di rispondere ai bisogni di salute dei lavoratori, disponendo delle *Best Practice* nella promozione della salute e prevenzione dei rischi professionali, sostenuta dalla letteratura nazionale e internazionale di riferimento.

In questo contesto, le fasi principali e le riflessioni che potrebbero essere di riferimento per guidare e strutturare l’intervento di professioni tecniche sanitarie come il fisioterapista o il terapista occupazionale in fase preventiva potrebbero essere le seguenti:

---

<sup>15</sup> INAIL, *Dati Infortuni e Malattie Professionali 2023*, Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro, 2024 in: [www.inail.it/portale/it/inail-comunica/news/notizia.2024.10.news-presentazione-relazione-annuale-inail-2023.html](http://www.inail.it/portale/it/inail-comunica/news/notizia.2024.10.news-presentazione-relazione-annuale-inail-2023.html).

<sup>16</sup> Ministero della Salute. *Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025*, 2020.

<sup>17</sup> NATIONAL LIBRARY OF MEDICINE, *Tertiary Prevention* [MeSH], 2021, consultabile al seguente link: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/mesh/?term=Tertiary+Prevention>.

- a) programmazione e coordinamento del *team* di professionisti coinvolti nel percorso riabilitativo, prevedendo un'analisi approfondita della *job analysis* e della *job description* realizzata in collaborazione con un lavoratore esperto della mansione specifica. Questo *step* rappresenta un importante punto di riferimento per la comprensione dettagliata sia dell'attività lavorativa sia del coinvolgimento “salute” di strutture e funzioni corporee;
- b) valutazione delle strutture e delle funzioni corporee, con particolare riferimento al sistema muscoloscheletrico e all'influenza dell'attività lavorativa, attraverso l'analisi approfondita di parametri come il controllo posturale, la forza muscolare e la tolleranza allo sforzo. L'importanza di analisi e monitoraggio di questi fattori è fondamentale per una valutazione accurata del rischio infortunistico; quindi, delle patologie muscoloscheletriche correlate;
- c) somministrazione dell'intervento, dove a seguito di opportuna valutazione può essere impostato un programma riabilitativo volto al miglioramento di funzioni come il controllo posturale, la forza muscolare, la tolleranza allo sforzo. Questo programma può essere svolto attraverso trattamenti in presenza, oppure mediante modalità *on-line*, sincrona o asincrona. La letteratura supporta il coinvolgimento dei professionisti sanitari nell'impostazione di sessioni di *role playing*<sup>18</sup> o di simulazioni<sup>19</sup>, che contribuiscono a un migliore sviluppo delle competenze relazionali (impattando sulla gestione dello stato di *stress*) e delle competenze tecniche (favorendo l'acquisizione di procedure corrette come la mobilitazione manuale dei carichi). In aggiunta si consideri la potenzialità della tecnologia che può avvalersi di metodi come la telemedicina. In questa fase, chiave di volta è il coinvolgimento del team multidisciplinare composto da vari professionisti tecnici sanitari e medici. Questa sinergia consente una valutazione complessa della salute del soggetto, facilitando la scelta del programma riabilitativo più adatto alle specifiche necessità del lavoratore;

---

<sup>18</sup>C. NIKENDEI, B. KRAUS, M. SCHRAUTH, P. WEYRICH, S. ZIPFEL, W. HERZOG, W. HERZOG, J. JÜNGER, *Integration of role-playing into technical skills training: a randomized controlled trial, in Medical teacher*, 2007, vol. 29, fasc. 9, p. 956 ss.

<sup>19</sup>R. EL KHAMALI, A. MOUACI, S. VALERA, M. CANO-CHERVEL, C. PINGLIS, C. SANZ, A. ALLAL, V. ATTARD, J. MALARDIER, M. DELFINO, F. D'ANNA, P. ROSTINI, S. AGUILARD, K. BERTHIAS, B. CRESTA, M. IRIDE, V. REYNAUD, J. SUARD, W. SYJA, C. VANKIERSBILCK, N. CHEVALIER, K. INTHAVONG, J.M. FOREL, L. KARINE BAUMSTARCK, PAPAIZIAN, *Effects of a Multimodal Program Including Simulation on Job Strain Among Nurses Working in Intensive Care Units: A Randomized Clinical Trial*, in *Journal of the American Medical Association* 2018, vol. 320, fasc. 19, p. 1988 ss.

d) infine, la valutazione dei risultati fisici e psicologici, in relazione allo svolgimento dell'attività lavorativa, è fondamentale per monitorare l'efficacia degli interventi riabilitativi. Questo processo può essere supportato dall'uso di diari e autovalutazioni, strumenti che permettono all'*équipe* multidisciplinare o al singolo professionista di raccogliere dati diretti sull'esperienza del lavoratore e sull'impatto delle condizioni fisiche e psicologiche sull'attività lavorativa.

In altri termini, un approccio integrato e tempestivo nella valutazione e nell'attuazione del programma riabilitativo non solo favorisce il tempestivo recupero del lavoratore, bensì contribuisce a prevenire complicazioni future, ottimizzando i tempi di recupero e migliorando la qualità della vita professionale e personale.

### 5. *Il contributo del fisioterapista ergonomico nell'ottimizzazione della salute occupazionale*

La figura del fisioterapista svolge un ruolo decisivo nelle fasi del percorso assistenziale: dalla fase di prevenzione alla cura e alla riabilitazione. È stato sostenuto che in una clinica contemporanea orientata alla medicina personalizzata, il coinvolgimento attivo e proattivo della persona favorisce un'alleanza terapeutica ottimale<sup>20</sup>.

Nondimeno, essa può realizzarsi nell'ambiente di lavoro nel quale il fisioterapista, a seguito di una segnalazione da parte del medico competente e in collaborazione con un medico fisiatra, può concentrarsi sulla presa in carico del lavoratore, operando valutazioni e analisi funzionali intese a identificare i fattori che ostacolano o facilitano lo svolgimento delle attività lavorative.

Ad oggi, un tale possibile scenario trova precise resistenze normative, dal momento che il medico competente non può prescrivere – stante la vigente formulazione dell'art. 41, co. 4, TU<sup>21</sup> – trattamenti riabilitativi, dovendo unicamente valutare l'idoneità del lavoratore alle mansioni specifiche e indicare eventuali limitazioni o prescrizioni per garantire la salute e la

---

<sup>20</sup> S. MATHUR, J. SUTTON, *Personalized medicine could transform healthcare*, in *Biomedical Reports*, 2017, vol. 7, fasc. 1, p. 3 ss.

<sup>21</sup> Sulle competenze devolute al medico competente e all'evoluzione del ruolo, si rinvia a M. SQUEGLIA, *La sorveglianza sanitaria dopo i recenti interventi normativi. Un passo avanti e due indietro?*, in questo volume, p. 31 ss.

sicurezza dei lavoratori. Al più potrebbe consigliare al lavoratore di rivolgersi al proprio medico di medicina generale o a uno specialista per ottenere la prescrizione necessaria.

Chi scrive ritiene invece che una modificazione della norma si renda necessaria, posto che in questa auspicabile evoluzione il fisioterapista ergonomico potrebbe adoperarsi con l’obiettivo di promuovere e mantenere la salute occupazionale, prevenendo così infortuni sul lavoro e/o malattie professionali.

Questo paragrafo si concentra quindi sulle potenzialità dell’ergonomia nell’ambito della salute occupazionale, intesa come disciplina che studia le interazioni tra l’uomo e l’ambiente. In questo contesto, il valore aggiunto favorito dal fisioterapista si manifesterebbe con un’ulteriore comprensione della fisiologia e della patologia del lavoratore e della sua attività, ponendo il *focus* valutativo su elementi come posture statiche e dinamiche (movimenti e gesti) e sulla loro sostenibilità nel tempo.

In particolare, si enfatizza il fisioterapista ergonomico, in quanto potrebbe assumere un ruolo importante nel perseguire e realizzare la salute occupazionale. Tra le competenze del fisioterapista, che si estendono dalla fase preventiva a quella riabilitativa, rientrano attività di educazione e formazione, nonché di pianificazione e somministrazione di interventi fisioterapici personalizzati

Ad esempio, considerando uno scenario in cui gli interventi educativi e formativi siano estesi al singolo lavoratore, o ancor meglio a tutti i lavoratori esposti (poiché come sostiene la letteratura, la promozione di stili di vita sani riduce fenomeni negativi come l’assenteismo<sup>22</sup>), è importante che il lavoratore, adeguatamente sensibilizzato e formato, conduca in *primis* un modo sano il suo stile di vita e affronti tempestivamente eventuali dolori o disturbi. Questo approccio scongiura l’evoluzione in problematiche croniche, che potrebbero portare a comorbidità e aggravare la sintomatologia.

Perciò, in questo contesto, potrebbe essere significativa la programmazione di eventi formativi con l’obiettivo di educare il lavoratore sul mantenimento della salute occupazionale oltre che sull’importanza di prevenire i disturbi (ad esempio disturbi muscolo-scheletrici)<sup>23</sup>. Si consideri ad

---

<sup>22</sup>J. KUOPPALA, A. LAMMINPÄÄ, P. HUSMAN, *Work health promotion, job well-being, and sickness absences—a systematic review and meta-analysis*, in *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 2008, vol. 50, fasc. 11, p. 1216 ss.

<sup>23</sup>M.S. SOHRABI, M. BABAMIRI, *Effectiveness of an ergonomics training program on musculoskeletal disorders, job stress, quality of work-life and productivity in office workers: a quasi-randomized control trial study*, in *International journal of occupational safety and ergonomics*, 2022, vol. 28, fasc. 3, p. 1664 ss.

esempio l'adozione di programmi fisioterapici diffusi in fase preventiva (ad esempio mediante la distribuzione di opuscoli o materiale video). Tali interventi possono essere orientati a progettare programmi di potenziamento della forza muscolare, di miglioramento del controllo posturale o di incremento della tolleranza allo sforzo, con effetti peraltro positivi anche sulla capacità cardiopolmonare<sup>24</sup>, preservando la salute occupazionale<sup>25</sup>.

Ulteriori interventi, potrebbero essere inoltre indirizzati alla valutazione della postazione di lavoro e della sostenibilità fisica all'attiva lavorativa. In questo ambito, il fisioterapista ergonomico, in collaborazione con il medico competente, può contribuire all'individuazione di possibili adattamenti posturali o di strategie alternative e funzionali allo svolgimento dell'attività. Tale affermazione considera la partecipazione alla scelta di ausili, protesi o ortesi, in relazione alle specifiche esigenze del lavoratore, con l'obiettivo di ottimizzare le condizioni lavorative e prevenire il rischio di infortuni derivanti da posture scorrette o movimenti ripetitivi.

Attualmente, in considerazione del progresso tecnologico, la ricerca scientifica sta progressivamente orientando l'intervento del fisioterapista verso l'uso di tecnologie. Questi strumenti mirano a ottimizzare la riabilitazione del soggetto e a migliorare i risultati in termini di salute sul posto di lavoro, rispetto agli approcci riabilitativi convenzionali<sup>26</sup>.

Parimenti, la letteratura scientifica supporta l'utilizzo di dispositivi robotici, come pedane elettroniche che possano aiutare la valutazione posturale del soggetto<sup>27</sup>. Altri studi valorizzano l'utilizzo dell'intelligenza artificiale e di dispositivi quali *smartwatch* e applicazioni installate su *smartphone*, per favorire lo svolgimento e il mantenimento dell'intervento riabilitativo proposto al lavoratore, supportando l'archiviazione dei dati per una valutazione e

---

<sup>24</sup> V.B. LIMA, A.A. BENEDITO SILVA, C.A.B. DE LIRA, M. DOS S. ANDRADE, *Workplace exercise and educational program for improving fitness outcomes related to health in workers: a randomized controlled trial*, in *journal of occupational and environmental medicine, in american college of occupational and environmental medicine*, 2015, vol. 57, fasc. 3, p. 235 ss.

<sup>25</sup> Sull'efficacia dell'approccio sulla riduzione dei disturbi muscolo-scheletrici, cfr. WASHINGTON STATE DEPARTMENT OF LABOR & INDUSTRIES, *work rehabilitation best practices guideline*, 2021.

<sup>26</sup> Si v. T.B. E SIQUEIRA, J. PARRAÇA, J.P. SOUSA, *Available rehabilitation technology with the potential to be incorporated into the clinical practice of physiotherapists: a systematic review*, in *health science reports*, 2024, vol. 7, p. 1920.

<sup>27</sup> Approfonditamente in I. APRILE, C. IACOVELLI, A. CRUCIANI, C. SIMBOLOTTI, S. LORETI, G. GALLI, M.C. VULPIANI, L. PADUA, *Technological rehabilitation versus conventional rehabilitation following hip replacement: a prospective controlled study*, in *journal of back and musculoskeletal rehabilitation*, 2020, vol. 33, fasc. 4, p. 561 ss.

presa in carico efficace e personalizzata<sup>28</sup>. La ricerca ha, tra l'altro, ampliato l'ambito della cd. tele-riabilitazione, la quale permette di sviluppare il percorso riabilitativo a distanza<sup>29</sup> senza però inficiare la qualità dell'*outcome*<sup>30</sup>.

Proseguendo in tale direzione, altri studi supportano l'efficacia della realtà virtuale per il miglioramento di segni clinici come forza muscolare, coordinazione, equilibrio, prese manuali di precisione e prese manuali di forza<sup>31</sup>. In particolare, questa tecnologia può costituire un punto di forza per sviluppare programmi di formazione ottimali, con obiettivi formativi chiari e il più possibile in linea con le attività di lavoro del soggetto. Precisamente essa consente di creare ambienti di lavoro realistici nei quali i lavoratori possono sperimentare, ad esempio, soluzioni posturali progettate e adattate alle loro mansioni.

Una ulteriore riflessione va rivolta alla medicina personalizzata o *Precision Medicine*, che risponde alle peculiarità individuali del soggetto attraverso approcci clinici, terapeutici e diagnostici basati sul suo profilo genetico<sup>32</sup>. Un aspetto fondamentale per comprendere e migliorare gli esiti

---

<sup>28</sup> S.H. CHAE, Y. KIM, K.S. LEE, H.S. PARK, *Development and clinical evaluation of a Web-Based upper limb home rehabilitation system using a smartwatch and machine learning model for chronic stroke survivors: prospective comparative study*, in *JMIR Mhental Uhealth*, 2020, vol. 8, fasc. 7; S.D. PERSELL, Y.A. PEPRAH, D. LIPISZKO, J.Y. LEE, J.J. LI, J.D. CIOLINO, K.N. KARMALI, H. SATO, *Effect of home blood pressure monitoring via smartphone hypertension coaching application or tracking application on adults with uncontrolled hypertension: a randomized clinical trial*, in *JAMA Network Open*, 2020, vol. 3, fasc. 3.

<sup>29</sup> R. ARGENT, A. DALY, B. CAULFIELD, *Patient involvement with home-based exercise programs: can connected health interventions influence adherence?*, in *JMIR Mhealth Uhealth*, 2018, vol. 6, fasc. 3.

<sup>30</sup> M. TOUSIGNANT, P. BOISSY, H. MOFFET, H. CORRIVEAU, F. CABANA, F. MARQUIS, J. SIMARD, *Patients' satisfaction of healthcare services and perception with in-home telerehabilitation and physiotherapists' satisfaction toward technology for post-knee arthroplasty: an embedded study in a randomized trial*, in *Telemedicine journal and e-health: the official journal of the American Telemedicine Association*, 2011, vol. 17, fasc. 5, p. 376 ss.

<sup>31</sup> P. FERNANDEZ-GONZALEZ, M. CARRATALÁ-TEJADA, E. MONGE-PEREIRA, S. COLLADO-VÁZQUEZ, P. SÁNCHEZ-HERRERA BAEZA, A. CUESTA-GÓMEZ, E.D. OÑA-SIMBAÑA, A. JARDÓN-HUETE, F. MOLINA-RUEDA, C. BALAGUER-BERNALDO DE QUIRÓS, J.C. MIANGOLARRA-PAGE, R. CANO-DE LA CUERDA, *Leap motion controlled video game-based therapy for upper limb rehabilitation in patient with Parkinson's disease: a feasibility study*, in *Journal of neuroengineering and rehabilitation*, 2019, vol. 16, fasc. 1, p. 133.

<sup>32</sup> N. NAITHANI, S. SINHA, P. MISRA, B. VASUDEVAN, R. SAHU, *Precision medicine: Concept and tools*, in *Medical Journal Armed Forces India*, 2021, vol. 77, fasc. 3, p. 249-257; N. KRIEGER, *Gender, sexes, and health: what are the connections—and why does it matter?*, in *International Journal of Epidemiology*, 2003, vol. 32, p. 652-657; V. PATWARDHAN, G. GIL, A. ARRIETA, J. CAGNEY, E. DE-GRAW, M.E. HERBERT, M. KHALIL, E.C. MULLANY, E.M. O'CONNELL, C.N. SPENCER, C. STEIN, A. VALIKHANOVA, E. GAKIDOU, L.S. FLOR, *Differences across the lifespan between females and males in the top 20 causes of disease burden globally: a systematic analysis of the Global Burden of Disease Study 2021 in Lancet Public Health*, 2024, vol. 9.

clinici è la considerazione del sesso e del genere: il sesso incide sulla salute attraverso fattori genetici, ormonali e fisiologici, mentre il genere agisce mediante costrutti sociali quali l'identità, i ruoli e i comportamenti<sup>33</sup>.

In questo contesto, le evidenze strutturali mettono in luce un divario significativo nella prevalenza della disabilità tra i generi maschile e femminile. La storia della ricerca medica si è orientata tradizionalmente sul sesso maschile, generando lacune conoscitive del sesso femminile e producendo *bias* nella progettazione dei *trial* clinici nonché nell'interpretazione dei relativi risultati.

Considerare il sesso e il genere come variabili distinte ma interconnesse favorisce un'assistenza sanitaria personalizzata e risultati clinici più efficaci in termini di salute. Un esempio di disuguaglianza emerge da uno studio che ha analizzato un campione misto di uomini e donne: pur svolgendo la stessa mansione lavorativa, i soggetti hanno riportato esposizioni professionali e sintomatologie differenti<sup>34</sup>.

L'interesse crescente della comunità scientifica per lo studio della relazione tra genere e salute occupazionale può contribuire a una comprensione più ampia e integrata dei rischi professionali e sociali, orientando in modo efficace le attività di prevenzione<sup>35</sup>.

In tale prospettiva, un programma fisioterapico mirato alla gestione della salute occupazionale, sin dalla fase preventiva, può supportare l'identificazione delle variazioni legate a sesso e genere, tenendo conto delle opportunità cliniche e dell'importanza della relazione tra il soggetto e i suoi ambienti di vita<sup>36</sup>.

In conclusione, il modello proposto di “fisioterapista ergonomico”, orientato al coinvolgimento tempestivo di figure riabilitative nei percorsi di tutela della salute sul lavoro, potrebbe – ove fosse normativamente introdotto – rivelarsi efficace e risolutivo nella gestione del dolore e nella prevenzione delle limitazioni funzionali che ostacolano il regolare svolgimento delle attività lavorative.

---

<sup>33</sup> R. GUALTIEROTTI, *Bridging the gap: Time to integrate sex and gender differences into research and clinical practice for improved health outcomes*, in *European journal of internal medicine*, 2025, vol. 134, p. 9-16.

<sup>34</sup> F. WUYTACK, B. EVANOFF, A.M. DALE, F. GILBERT, M. FADEL, A. LECLERC, A. DESCATHA, *Comparing physical work exposures between men and women: findings from 65,281 workers in France*, in *Occupational and Environmental Medicine*, 2019, vol. 76, fasc. 10, p. 744-751.

<sup>35</sup> K. MESSING, V. LEDERER, *Gender should be considered and reported in epidemiology, but why should it be measured?*, in *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 2018, vol. 44, fasc. 4, p. 305-308.

<sup>36</sup> A. YILMAZ, M. KAYA, F. YILDIZ, *Working conditions, health status, and musculoskeletal disorders among hospital cleaning workers: a cross-sectional study in Turkey*, in *Medycyna pracy*, 2024, vol. 75, fasc. 5, p. 397-413.

# SICUREZZA SUL LAVORO E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

di *Paolo Tomassetti*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli effetti delle condizioni dell’ambiente naturale sulla persona che lavora. – 3. Gli effetti dell’organizzazione del lavoro e del sistema di prevenzione sull’ambiente naturale. – 3.1. Il rapporto tra sistema di prevenzione e tutela ambientale. – 3.2. Difficoltà di stabilire una netta separazione tra le varie aree di (valutazione del) rischio a fronte della natura multidirezionale dei rischi. – 3.3. Segue: integrazione funzionale del sistema di prevenzione giuslavoristico con altri sistemi di prevenzione. – 3.4. Sulla rilevanza e sulla attualità della tesi dei cerchi concentrici. – 4. Considerazioni conclusive.

## 1. *Premessa*

Le prospettive di analisi del rapporto tra sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale sono due. La prima considera gli effetti delle condizioni dell’ambiente naturale sulla persona che lavora. La seconda riguarda le implicazioni e gli effetti della prestazione lavorativa e del sistema di prevenzione dei rischi professionali sull’ambiente naturale.

Beninteso, queste due diverse prospettive si intrecciano e nella realtà effettuale dei rapporti di produzione e lavoro sono difficilmente separabili<sup>1</sup>. Anche considerato che, nella società post-industriale, per un numero crescente di lavoratori e lavoratrici la distinzione netta tra ambiente di lavoro e ambiente naturale perde di rilevanza. All’opposto, la nozione di ambiente di lavoro, pur rimanendo giuridicamente identificabile in connessione con il contesto organizzativo nell’ambito del quale la prestazione lavorativa viene resa, tende a convergere con il significato etimologico della parola ambiente: dal latino *ambiens*, participio presente del verbo *ambire*, cioè «andare

---

<sup>1</sup>C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19*, in *DSL*, 2020, 1, p. 136 ss.

intorno, circondare». Con la conseguenza che l'ambiente di lavoro diventa, sul piano fattuale, ogni dimensione materiale e relazionale, naturale e artificiale, che circonda la persona che lavora<sup>2</sup>.

Ciononostante, la obsolescenza della distinzione tra ambiente di lavoro e ambiente naturale sul piano della realtà effettuale, non ha trovato riscontro su quello della razionalità formale<sup>3</sup>. Si tratta di una distinzione che continua a riprodursi anche nelle letture più innovative sulla porosità e sulla circolarità tra queste due dimensioni<sup>4</sup>. Letture che, in ogni caso, presuppongono sempre l'esistenza di un *cleavage* tra ambiente di lavoro e ambiente naturale, che la dottrina seguita a qualificare con l'aggettivo "esterno", in contrapposizione ad un ambiente "interno"<sup>5</sup>. Ma ancora e più a fondo, si tratta di una distinzione fortemente radicata sul piano del diritto positivo, a cominciare dalla legislazione euro-unitaria che governa la materia, la quale segna una cesura netta tra tutela dell'ambiente di lavoro e tutela dell'ambiente naturale<sup>6</sup>.

Non è soltanto per un motivo di chiarezza espositiva, dunque, che le due prospettive di analisi del rapporto tra sicurezza sul lavoro e sostenibilità

<sup>2</sup> Sulle implicazioni giuridiche di questo cambiamento, si vedano i molteplici contributi raccolti in L. GUAGLIANONE, F. MALZANI (a cura di), *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologia*, Giuffrè, Milano, 2007 e, in particolare, il saggio di G. LOY, *Al principio, sta il principio della fatalità*, ivi, pp. 49-73. Recentemente, cfr. C. LAZZARI, P. PASCUCCI, *La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda. Profili giuridici*, in *DSL*, 2023, n. 1, p. 35 ss.; A. MORRONE, *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *DLRI*, 2022, n. 4, p. 519 e C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit.

<sup>3</sup> Ne discute S. BUOSO, *L'esposizione a sostanze tossiche, emblema della transizione ecologica: dai limiti costituzionali a quelli tecnico-operativi*, in *DSL*, 2025, 1, p. 1 ss., specialmente pp. 2-3.

<sup>4</sup> T. TREU, *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 490/2024, specialmente p. 25.

<sup>5</sup> La letteratura sul tema oramai è vastissima. Considerando soltanto quella italiana, si parte da R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, in *DRI*, 1999, n. 2, p. 151 ss. e R. NUNIN, *Ambiente e lavoro*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2001, p. 1177 ss., passando per F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona. Diritti e rimedi*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 61-68 e S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, Torino, 2020, *passim*, fino ad arrivare a M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 197 ss.

<sup>6</sup> Oltre alla Direttiva "quadro", il riferimento è, in particolare, alla Direttiva 89/ 654 /CEE che, nell'identificare il campo di applicazione oggettivo delle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro, definisce il luogo di lavoro "i luoghi destinati a contenere posti di lavoro ubicati all'interno degli edifici dell'impresa e / o dello stabilimento, compresi ogni altro luogo nell'area dell'impresa e/o dello stabilimento accessibile al lavoratore nell'ambito del suo lavoro". Si veda, al riguardo, K. ARABADJEVA, P. TOMASSETTI, *Towards workers' environmental rights. An analysis of EU labour and environmental law*, ETUI Working Paper 2024.02, 17.

ambientale devono in prima battuta essere valutate separatamente, per poi tentare di offrirne una lettura unitaria.

## 2. *Gli effetti delle condizioni dell'ambiente naturale sulla persona che lavora*

Cominciamo con la prima delle due prospettive di analisi, ovvero quella che considera gli effetti delle condizioni dell'ambiente naturale sulla persona che lavora. Qui le acquisizioni dottrinali, giurisprudenziali e della prassi amministrativa sono tendenzialmente assestate e allineate. Nella misura in cui le caratteristiche ambientali e microclimatiche proprie dell'ambiente naturale si configurano come un rischio professionale, allora divengono rilevanti ai fini dell'adempimento dell'obbligo di sicurezza<sup>7</sup>.

Il tema non è affatto nuovo e ce ne rendiamo conto sfogliando i documenti di valutazione dei rischi delle aziende – industriali e non – che sono state tradizionalmente più esposte agli effetti delle condizioni climatico-ambientali. Ma in ragione dei cambiamenti climatici e delle implicazioni occupazionali che ne conseguono, il problema acquisisce oggi connotati nuovi, sia sul piano qualitativo che quantitativo. Sul punto mi limito a fare un solo esempio, particolarmente emblematico e attuale: quello dei rischi connessi a condizioni metereologiche avverse, come ondate di calore e temperature elevate<sup>8</sup>, o al contrario condizioni di freddo estremo o ancora disastri naturali come grandinate, alluvioni, incendi ecc.<sup>9</sup>. Si tratta di eventi che rientrano, pacificamente, nell'ambito della valutazione dei rischi di cui all'art. 28, d.lgs. n. 81/2008, che richiede l'individuazione e l'adozione, da parte del datore di lavoro, di misure di prevenzione e protezione<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Per una ampia analisi del tema, si rimanda a M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 228 ss.

<sup>8</sup> ILO, *Heat at work: Implications for safety and health*, 2024; EU-OSHA, *Heat at Work – Guidance for Workplaces*, 2023.

<sup>9</sup> Ne discute M. TIRABOSCHI, *Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali*, in *DRI*, 2014, 3, p. 573 ss., con particolare riferimento ai disastri naturali.

<sup>10</sup> Ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, art. 2, co. 1, lett. *g*, con il concetto di “valutazione dei rischi” deve intendersi la «valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza». Tra le misure generali di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori previste dall'art. 15, co. 1, figurano: «a) la valutazione di tutti i rischi per la salute e sicurezza; b) la programmazione della

In questa direzione si è mossa l'attività dell'ispettorato del lavoro in relazione, ad esempio, al rischio da stress termico dovuto alle ondate di calore<sup>11</sup>, avviando un'attività di vigilanza straordinaria per la verifica dell'osservanza delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in alcuni tra i settori più esposti al rischio caldo (c.d. microclima): agricoltura, florovivaismo, edilizia. Nel corso dell'attività di vigilanza, particolare attenzione è stata riservata alla verifica delle misure di prevenzione previste ed attuate dal datore di lavoro al fine di ridurre al minimo il rischio espositivo, in assenza delle quali gli ispettori hanno emesso verbali di prescrizione e, nei casi più rilevanti, imposto un ordine di sospensione immediata dei lavori.

Talune ordinanze regionali hanno introdotto, per i medesimi settori, ulteriori limitazioni, fino al punto da disporre la sospensione delle attività produttive in alcune fasce orarie, suscitando perplessità da parte di alcuni osservatori che, in ragione del carattere precauzionale delle misure adottate, hanno rilevato dubbi di incostituzionalità<sup>12</sup>. È stato osservato, in particolare, che le predette ordinanze, nell'imporre la sospensione dell'attività produttiva, finiscono per ricondurre l'obbligo di *prevenzione* di cui all'art. 2087 c.c. a una misura di carattere *precauzionale*, «eliminando così alla radice la possibilità di bilanciare le esigenze di tutela dei lavoratori con la libertà d'impresa, pure costituzionalmente tutelata (art. 41 Cost.)»<sup>13</sup>. Tale bilanciamento, secondo questa lettura, avrebbe potuto essere affidato alla contrattazione collettiva, attraverso la previsione, ad esempio, di «regimi orari ad hoc oppure prevedendo eccezionali cambi di mansione per proseguire l'attività lavorativa in luoghi e spazi non esposti al rischio in questione o, ancora, per le imprese con più siti, prevedendo il cambio del luogo di lavoro»<sup>14</sup>.

Si tratta di una posizione ragionevole e in larga parte condivisibile. Sarebbe senza dubbio auspicabile che «le parti sociali, quali soggetti più prossimi alle questioni riguardanti il lavoro, si riappropriino della questione e governino efficacemente, attraverso la leva contrattuale, le questioni organizzative e di tutela della persona che il rischio da stress termico

---

prevenzione, mirata ad un complesso che integri in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro».

<sup>11</sup> Si vedano, in particolare, le note INL n. 4639 del 2 luglio 202; n. 3783 del 22 giugno 2022; n. 5056 del 13 luglio 2023; e n. 5752 del 25 luglio 2024.

<sup>12</sup> G. PIGLIALARMI, *Contro il "rischio caldo" e "a difesa del lavoro" arrivano (di nuovo) le Regioni*, in *Bollettino ADAPT*, 22 luglio 2024, n. 29.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

comporta»<sup>15</sup>. Ma fermo restando che le eventuali previsioni della contrattazione collettiva non potrebbero in ogni caso fungere da esonero dalla responsabilità per eventuale inadempimento da parte del datore di lavoro<sup>16</sup>, occorre anche riconoscere che sul punto l'autonomia collettiva è rimasta silente<sup>17</sup>, nonostante il problema sia presente da tempo, come testimonia non solo la copiosa prassi amministrativa consolidatasi negli ultimi anni, ma anche la giurisprudenza intervenuta in materia<sup>18</sup>. Sicché, nelle more di un intervento da parte dell'autonomia collettiva, che sarebbe legittimata a presidiare il problema anche in assenza di una esplicita investitura da parte del legislatore, misure a vocazione precauzionale come quelle disposte dall'Ispettorato del lavoro e dalle Regioni appaiono già il frutto di un ragionevole bilanciamento tra libera iniziativa economica e diritto alla salute, anche considerato che i datori di lavoro hanno comunque l'onere di adottare misure organizzative finalizzate a salvaguardare i livelli minimi delle prestazioni dei servizi pubblici essenziali.

### 3. *Gli effetti dell'organizzazione del lavoro e del sistema di prevenzione sull'ambiente naturale*

Profili di maggiore complessità presenta la seconda prospettiva di analisi del problema, ovvero quella che guarda alle implicazioni e agli effetti

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Del tema discute G. Ludovico, in relazione all'art. 29-*bis*, d.l. n. 23/2020 che aveva disposto, limitatamente alla «tutela contro il rischio di contagio da Covid-19», che «i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni» e «l'adozione e il mantenimento delle misure» previste nel Protocollo del 24.4.2020 e negli altri protocolli e linee guida nazionali e regionali (G. LUDOVICO, *Sicurezza e infortuni sul lavoro nel rischio da contagio da covid-19: profili di responsabilità e di tutela previdenziale*, in *RGL*, 2021, 1, p. 209 ss., pp. 215-218).

<sup>17</sup> Non così, invece, per la disciplina di ulteriori aspetti riguardanti la più generale organizzazione del rapporto di lavoro, in relazione alla specificità climatiche e microclimatiche dell'ambiente di lavoro, rispetto ai quali la contrattazione collettiva ha da tempo manifestato una marcata sensibilità. Si vedano, ad esempio, i contratti collettivi territoriali del settore agricolo, che disciplinano numerosi istituti volti a rispondere a esigenze organizzative mutevoli in funzione del carattere meteoropatico, oltreché stagionale, del settore (ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia* (2015), Adapt University Press, 2016, parte generale, sezione II).

<sup>18</sup> Cfr., *ex multis*, Cass. pen., sez. IV, 30 aprile 2020, n. 13494. Nella giurisprudenza di merito, il tema è trattato in Trib. Palermo 18 agosto 2022 e Trib. Palermo 3 agosto 2022, su cui cfr. F. CAPPONI, *La prevenzione del rischio lavorativo da esposizione a temperature elevate: il caso dei rider sotto la lente dei giudici*, in *Bollettino ADAPT 5 settembre 2022*, n. 29.

dell'organizzazione del lavoro, della prestazione lavorativa e del sistema di prevenzione sull'ambiente naturale. Prospettiva che, è bene ricordarlo, rappresenta soltanto *uno* dei molteplici ambiti di indagine sulle implicazioni ambientali del diritto del lavoro<sup>19</sup>, di cui in questa sede non ci occuperemo in modo sistematico se non, appunto, con specifico riguardo a quel che concerne il rapporto tra sicurezza sul lavoro e sostenibilità ambientale.

### 3.1. *Il rapporto tra sistema di prevenzione e tutela ambientale*

Una prima impostazione di questo problema ruota attorno alla seguente domanda: il sistema di prevenzione preposto alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori deve farsi carico, in concorso con le normative atte a garantire la sicurezza ambientale degli impianti, dei processi e dei prodotti, di rimuovere i rischi riguardanti l'impatto dell'attività produttiva, e in specie lavorativa, sull'ambiente naturale?

Semplificando i termini del problema, potremmo dire che la risposta a questa domanda può avere esito negativo o positivo a seconda della natura del rischio coinvolto, che può essere professionale o di altra natura. Nella misura in cui il rischio è professionale, la risposta al quesito sarebbe positiva, altrimenti sarebbe negativa. In termini negativi, ad esempio, si è espressa la Cassazione in occasione della sentenza sul disastro ferroviario di Viareggio, offrendo una lettura restrittiva della definizione di prevenzione fornita dal d.lgs. n. 81/2008<sup>20</sup>.

Nel merito occorre ricordare che la definizione di prevenzione adottata dal Testo Unico identifica «il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno» (art. 2, co. 1, lett. *n*, d.lgs. n. 81/2008). Lo stesso dicasi per l'art. 18, co. 1, lett. *q*), che prevede l'obbligo di «prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza di rischio».

In linea con alcuni orientamenti dottrinali<sup>21</sup>, il Tribunale di Lucca e la

---

<sup>19</sup> Per evitare di omettere alcuni dei numerosi saggi comparsi sul tema nell'ultimo quinquennio, mi limito a richiamare il primo contributo sistematico comparso nella dottrina italiana: R. NUNIN, *Ambiente e lavoro*, cit.

<sup>20</sup> Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021 (dep. 6 settembre 2021), n. 32899, p. 317.

<sup>21</sup> Indicazioni in questo senso, si rinviengono in F. FOCARETA, *La sicurezza sul lavoro dopo il decreto legislativo n. 626 del 1994*, in *DRI*, 1995, n. 1, p. 9; P. TULLINI, *I dilemmi del caso Ilva e i*

Corte di appello di Firenze avevano richiamato queste previsioni per imputare al datore di lavoro la garanzia di ogni rischio derivante dallo svolgimento dell'attività lavorativa anche relativo ai terzi o comunque tale da mettere in pericolo la salute della popolazione e l'ambiente esterno<sup>22</sup>. Secondo la Cassazione, invece, l'interpretazione letterale delle disposizioni in questione evidenzia che l'intento del legislatore è diverso. La *ratio legis* è piuttosto quella «di evitare che in funzione della sicurezza delle attività lavorative e dei relativi addetti si creino rischi per la popolazione e l'ambiente esterno ai luoghi di lavoro»<sup>23</sup>.

L'intervento della Cassazione sul punto è stato davvero opportuno, poiché ha contribuito ad arricchire il dibattito dottrinale sulla interpretazione delle predette disposizioni, che resta vivo e di difficile assestamento in ragione della oggettiva ambiguità del dato letterale con cui l'interprete è chiamato a confrontarsi. Ma le motivazioni alla base di questa sentenza, al di là della loro ragionevolezza e ossequiosità in ordine ai principi di legalità e colpevolezza, vanno lette alla luce della specificità del caso e, purtroppo, non aiutano a risolvere una volta per tutte il problema del rapporto tra sistema di prevenzione e tutela ambientale.

In *primis* perché la Suprema Corte si è pronunciata sui soli aspetti riguardanti la configurabilità o meno, nel caso di specie, dell'omicidio plurimo aggravato dalla violazione di norme antinfortunistiche secondo quanto disposto dall'art. 589, co. 2, c.p. («se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro») <sup>24</sup>. A differenza di quanto previsto dai giudici di merito, che anche in virtù dell'interpretazione estensiva della nozione di prevenzione richiamata *supra* avevano ritenuto applicabile il d.lgs. n. 81/2008 ai cittadini residenti nelle zone limitrofe al luogo del deragliamento del treno e del conseguente incendio, la Cassazione ha limitato la configurabilità dell'aggravante in questione ai soli casi in cui, nell'evento occorso, si sia concretizzato uno specifico rischio lavorativo, ovvero un rischio «derivante dallo svolgimento di attività lavorativa e che ordinariamente ha ad oggetto la sicurezza e la salute dei lavoratori ma può

---

*tormenti del giuslavorista*, in *Ius17*, 2012, n. 3, pp. 163-169, qui p. 168-169 e F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, cit., spec. p. 67. Sia consentito il rinvio a P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, Adapt University Press, Bergamo, 2018, p. 172 ss.

<sup>22</sup> C. Appello di Firenze, 20 giugno 2019, p. 354; Tribunale di Lucca 31 luglio 2017 n. 222, pp. 39-42.

<sup>23</sup> Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021 (dep. 6 settembre 2021), n. 32899, p. 317.

<sup>24</sup> D. CASTRONUOVO, *Proiezioni multidirezionali del rischio: criticità nella tutela penale della salute e dell'ambiente*, in *LD*, 2022, n. 2, pp. 375-393, spec. pp. 388-389.

concernere anche la sicurezza e la salute di terzi, ove questi vengano a trovarsi nella medesima situazione di esposizione del lavoratore»<sup>25</sup>. Cosa che non è stata riscontrata nel caso di specie<sup>26</sup>, posto che i soggetti terzi coinvolti né erano occasionalmente presenti sul luogo di lavoro, né svolgevano attività connesse all'impresa ferroviaria, ma che non può essere esclusa a priori in termini generali e assoluti, come vedremo tra breve.

In secondo luogo, il sostrato materiale del *thema decidendum* di questa sentenza non riguarda direttamente i profili dell'impatto ambientale del disastro, ma "solo" quelli concernenti la salute pubblica e l'incolumità della popolazione che subisce gli effetti dello stesso. Al riguardo occorre ricordare che la tutela dell'ambiente naturale ha oramai acquisito una propria autonomia funzionale rispetto alla tutela della salute pubblica. Proprio il riconoscimento esplicito del valore della salute nel secondo comma del 41 Cost. ha avuto l'obiettivo, coerente con la novella dell'art. 9 Cost., di emancipare la tutela ambientale da una concezione prettamente antropocentrica<sup>27</sup>, superando così la rilevanza strumentale del bene ambiente in rapporto esclusivo al diritto alla salute<sup>28</sup>.

Lo sviluppo registrato sul piano della tutela costituzionale del bene ambiente trova riscontro nella evoluzione normativa in materia di reati ambientali<sup>29</sup>. Con la legge 22 maggio 2015, n. 68, in particolare, il legislatore è intervenuto a disciplinare in modo organico la repressione di fenomeni gravi di aggressione all'ambiente che la riconduzione all'ipotesi di disastro inominato di cui all'art. 434 c.p. costringeva entro un perimetro di risposta

<sup>25</sup> Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021 (dep. 6 settembre 2021), n. 32899, p. 312.

<sup>26</sup> *Contra*, la posizione della Corte di Appello di Firenze cassata, per cui «non è condividibile la distinzione operata da alcuni appellanti tra la "sicurezza sul lavoro" e la "sicurezza della circolazione", dalle quali deriverebbero per l'impresa ferroviaria e per il gestore della ferrovia obblighi cautelari diversi e distinte posizioni di garanzia: l'attività svolta è unica ed ha, come già sottolineato, una indubbia e ineliminabile natura lavorativa, essendo il treno e la ferrovia l'ambiente di lavoro per tutti i dipendenti dei predetti soggetti, per cui anche l'obbligo cautelare non può che essere unico, non essendo concepibile tutelare la sicurezza della circolazione senza fornire la primaria tutela a tali lavoratori» (p. 356).

<sup>27</sup> M. PENNASILICO, *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in A. Buonfrate, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2023, pp. 37-224, specialmente p. 88 ss.

<sup>28</sup> Sul tema, oltre a M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 199 ss., sia consentito il rinvio a P. TOMASSETTI, *Libera iniziativa economica e diritto alla salute*, in O. BONARDI (a cura di), *Carlo Smuraglia. Scritti, discorsi e atti istituzionali. Volume I – Carlo Smuraglia: La vita e le opere*, Milan University Press, 2024, p. 263 ss.

<sup>29</sup> L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015, n. 2, p. 197 ss.

punitiva per molti aspetti inadeguato<sup>30</sup>. Recependo l'indirizzo della direttiva 2008/99/CE, la nuova normativa integra il Codice penale con disposizioni dirette a punire specifiche categorie di reati ambientali<sup>31</sup>. Se fino alla riforma «la causazione di una contaminazione era punita solo se pericolosa per la pubblica incolumità»<sup>32</sup>, oggi il disastro ambientale è un reato punito a prescindere da un pericolo nei confronti di interessi ulteriori. Nel segnare una «netta discontinuità rispetto all'assetto previgente del diritto penale ambientale»<sup>33</sup>, quando la tutela dell'ambiente ruotava attorno a fattispecie contravvenzionali di condotta, le nuove disposizioni configurano un reato d'evento: ad essere punita è la causazione di un pregiudizio per l'ambiente in quanto tale<sup>34</sup>.

La nuova fattispecie delinea, in altre parole, ipotesi di reati casuali puri, sicché ad essere punita diviene «ogni condotta cui sia eziologicamente riconducibile la verifica dell'evento»<sup>35</sup>. Se o meno l'obbligo di sicurezza possa considerarsi obbligo giuridico d'impedimento dell'evento, pur in assenza di una specifica regola cautelare preposta a tale scopo, rimane una questione aperta, che a mio avviso la sentenza della Cassazione sul disastro di Viareggio non contribuisce a chiudere una volta per tutte. Come vedremo tra breve, ci sono ipotesi in cui una regola cautelare è, inevitabilmente, destinata a gestire più e diversi rischi, senza per questo alimentare la deriva della molteplicità dello spettro preventivo, fortemente stigmatizzata dalla dottrina penalista<sup>36</sup>.

### 3.2. *Difficoltà di stabilire una netta separazione tra le varie aree di (valutazione del) rischio a fronte della natura multidirezionale dei rischi*

Ma in termini ben più problematici, la sentenza della Cassazione sul disastro di Viareggio non affronta (e quindi non può risolvere) il problema che si palesa quando la natura del rischio è incerta o ibrida. Recependo una

---

<sup>30</sup> C. Cost. 1° agosto 2008, n. 327.

<sup>31</sup> Dall'art. 452-bis c.p. all'art. 452-septies c.p.

<sup>32</sup> L. MASERA *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 17 dicembre 2015, 2.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ivi*, 3.

<sup>35</sup> *Ivi*, 6.

<sup>36</sup> Da ultimo, cfr. F. CONTRI, *Nesso di rischio "prevalente" e delitti contro l'incolumità pubblica. Un'analisi critica del diritto vivente*, in *La legislazione penale*, 2025, 1, 1 ss.

influyente impostazione dottrinale<sup>37</sup>, tesa a circoscrivere la responsabilità colposa del datore di lavoro alle sole regole cautelari poste a presidio della salute e della sicurezza dei lavoratori<sup>38</sup>, la sentenza è chiarissima nel distinguere nettamente i profili legati alla prevenzione dei rischi di natura professionale da quelli riguardanti la prevenzione del rischio ferroviario palesatosi nel caso di specie, attinente alla sicurezza della circolazione ferroviaria e che, come avvenuto nel disastro in questione, ben potrebbe «concretizzarsi anche nei confronti dei lavoratori dipendenti, senza per questo mutarsi (...) in rischio lavorativo»<sup>39</sup>. Ma la sentenza non esclude l'ipotesi che una offesa all'ambiente naturale o alla salute della popolazione possa discendere dalla violazione dell'obbligo di prevenzione di rischi di natura professionale, i quali abbiano al contempo una "rilevanza ecologica"<sup>40</sup>. La Cassazione, cioè, si è "limitata" ad accertare che ciò non sia avvenuto nel caso di specie, contrariamente a quanto invece riscontrato – in maniera troppo superficiale e generalizzante – dai giudici di merito.

Non è contraddittorio<sup>41</sup>, da questo punto di vista, che le stesse motivazioni della Suprema Corte forniscano un riepilogo delle sentenze di legittimità che avevano in precedenza riconosciuto le circostanze aggravanti in caso di infortuni subiti da terzi collocati al di fuori del luogo di lavoro, sostenendo che in quelle vicende era stata *correttamente* rilevata la concretizzazione di un rischio lavorativo<sup>42</sup>. Neppure stupisce che nella sentenza sul disastro di Mottarone<sup>43</sup>, pronunciata a più di un anno dal deposito di Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021, n. 32899, la Prima Sezione della Cassazione abbia riconosciuto la sussistenza di una posizione di garanzia gravante sul

---

<sup>37</sup> D. CASTRONUOVO, *Proiezioni multidirezionali del rischio...*, cit., *passim* e F. CONTRI, *Nesso di rischio "prevalente" e delitti contro l'incolumità pubblica...*, cit., *passim*.

<sup>38</sup> S. TORDINI CAGLI, *Il disastro ferroviario di Viareggio: il punto su rischio lavorativo ed oggetto di tutela della normativa prevenzionistica*, in *disCrimen*, 2022, p. 1 ss.

<sup>39</sup> Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021 (dep. 6 settembre 2021), n. 32899, p. 313.

<sup>40</sup> La definizione di rischio "professionale a rilevanza ecologica" è stata fornita da Alain Supiot, in un saggio pionieristico del 1994, in cui riconduce questa fattispecie di rischio ai cd.dd. "rischi misti", comprensivi altresì dei rischi ecologici a rilevanza professionale (A. SUPIOT, *L'alerte écologique dans l'entreprise*, in *Droit et Ville*, 1994, n. 37, pp. 91-110, specialmente pp. 94-96).

<sup>41</sup> *Contra*, B. PATERRA, *L'estensibilità all'extraneus della tutela antinfortunistica. Profili evolutivi e sistematici*, in *LPen*, 2022, n. 2, p. 381 ss., secondo la quale "Nel tentativo di evitare di mettere in discussione i precedenti approdi giurisprudenziali, la sentenza sul disastro di Viareggio finisce per contraddire le premesse e le conclusioni adottate" (qui p. 410).

<sup>42</sup> Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021 (dep. 6 settembre 2021), n. 32899, pp. 310-311.

<sup>43</sup> Cass. pen., sez. I, 15 aprile 2022 (dep. 17 ottobre 2022), n. 39091.

direttore della funivia, riconducendogli il delitto di omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro, aggravato dalla verifica del disastro (art. 437 c.p.), in ragione del fatto che la cabina precipitata fosse abitualmente frequentata *anche* dai lavoratori<sup>44</sup>.

Sul punto, coglie nel segno la dottrina penalistica che rileva come l'operazione ermeneutica alla base di Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021, n. 32899, pur essendo «astrattamente molto rigorosa, può rivelarsi particolarmente problematica proprio a fronte di manifestazioni lesive che rappresentano la concretizzazione di una pluralità di rischi tra loro interagenti. Sembrerebbe piuttosto arduo stabilire in questi casi quale tra le tipologie di rischio manifestatesi nell'evento sia da ritenersi compresa nello spettro di prevenzione e quale ne risulti, invece, estranea. *Quid iuris* quando, poi, la norma cautelare violata abbia natura antinfortunistica e l'evento si concretizzi in un'offesa anche all'ambiente esterno o alla salute della popolazione circostante il complesso lavorativo?»<sup>45</sup>.

Ad esempio, rischi lungo-latenti o incidenti che hanno una origine tecnico-produttiva non direttamente attribuibile a fattori di natura professionale connessi all'organizzazione del lavoro, possono generare un impatto immediato sull'ambiente naturale per poi generare conseguenze anche per i lavoratori. Esemplicativa in questo senso è Cass. pen. 18 gennaio 2006, n. 7337 riguardante un caso di diffusione nell'ambiente esterno all'azienda di gas ammoniaci. Qui la Suprema Corte aveva ravvisato la sussistenza del delitto di omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro di cui all'art. 437, co. 1, c.p. anche quando «il pericolo di disastro non riguardi eventi tragici o di vasta portata, ma eventi lesivi connotati da diffusività o non controllabilità produttivi di un danno contenuto; e anche quando le cautele omesse non siano di importanza fondamentale per la sicurezza del lavoro». Nella fattispecie, si è ritenuto sussistente il pericolo di disastro ed *anche* di infortunio sul lavoro, «poiché la forza e la direzione del vento avrebbero potuto portare la sostanza nociva all'interno dello stabilimento dove si trovavano i lavoratori o anche all'esterno, come poi è avvenuto». E invero, simili fattispecie di rischio sono normalmente considerate nell'ambito del documento di valutazione dei rischi.

---

<sup>44</sup> F. CONTRI, *L'estensione della nozione di "rischio lavorativo" nei delitti a tutela della sicurezza del lavoro. Note a margine del disastro della funivia del Mottarone*, in Cass. pen., 2023, 7-8, p. 2503 ss., cui adde F. CONTRI, *Nesso di rischio "prevalente" e delitti contro l'incolumità pubblica...*, cit., spec. pp. 33-35.

<sup>45</sup> A. SAVARINO, *Posizione di garanzia datoriale e gestione del rischio lavorativo tra ambiente interno ed esterno all'impresa: profili penali*, in DSL, 2024, n. 2, pp. 220-249, qui p. 242. Spunti interessanti, in questo senso, anche in F. CONTRI, *L'estensione della nozione di "rischio lavorativo" nei delitti a tutela della sicurezza del lavoro...*, cit., specialmente p. 2515.

All'opposto, taluni casi di disastri tecnologici e ambientali, dovuti a incidenti maggiori, scaturiscono chiaramente dall'organizzazione del lavoro e possono provocare conseguenze sia per la salute e la sicurezza dei lavoratori, sia per l'ambiente naturale e la popolazione. Il disastro chimico della Icmesa di Seveso (10 luglio 1976), i disastri nucleari di Černobyl' (26 aprile 1986) e di Fukushima (11 marzo 2011), e quelli petroliferi della Exxon Valdez (24 marzo 1989) e della Deepwater Horizon (20 aprile 2010)<sup>46</sup>, mostrano come dalla catena di errori e mancanze che precede i maggiori disastri ambientali continua a riscontrarsi un rapporto non lineare tra rischi legati all'organizzazione del lavoro, rischi derivanti dall'organizzazione della produzione e fattori esterni all'impresa di ordine politico, sociale e ambientale. Ma v'è di più. La storia industriale dei grandi disastri mette in luce come i fattori di rischio professionale e ambientale tendano a materializzarsi in condizioni di particolare vulnerabilità della forza lavoro, nei contesti organizzativi in cui i lavoratori, in difetto di alternative, si trovano costretti ad accettare scelte manageriali sconsiderate, che sono foriere di nocività sia per la salute delle persone, che per l'ambiente naturale. È in questi contesti di accentuata subordinazione che il conflitto tra lavoro e ambiente affiora dalla latenza, quale espressione della comune condizione di "mercificazione" della persona umana e dell'ambiente naturale.

Seveso, Černobyl' e altri simili casi, pur nella loro estrema diversità, esemplificano come i rischi ambientali sono intrinsecamente collegati non solo all'organizzazione del processo produttivo e, segnatamente, alle condizioni impiantistiche e manutentive, alla complessità organizzativa della lavorazione, alla organizzazione dei ruoli e alla adeguata formazione delle competenze necessarie a ricoprirli, al tipo di materiali e alla movimentazione degli stessi da parte degli addetti, alle procedure attraverso cui si espleta la produzione di beni e servizi. I rischi ambientali sono intrinsecamente collegati anche al modo di essere dell'ambiente di lavoro sotto il profilo organizzativo e relazionale, ovvero alla peculiare posizione di subordinazione e vulnerabilità in cui versano taluni lavoratori coinvolti nelle cause e nelle conseguenze del disastro. Posizione su cui incidono, senza ombra di dubbio, le *condizioni di lavoro* che l'obbligo di sicurezza impone di tutelare. Con la conseguenza che, a fronte della natura multidirezionale dei rischi, l'intento di segnare una netta compartimentazione tra le varie aree di rischio, assegnando a ciascuna un garante per la protezione contro eventi

---

<sup>46</sup> Per un'analisi di questi casi, volta a mettere in evidenza lo stretto legame tra organizzazione del lavoro, normativa prevenzionistica e disastro ambientale, sia consentito di rimandare a P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, cit., pp. 175-177.

avversi, comporta notevoli difficoltà<sup>47</sup>. Difficoltà che, in ultima analisi, pongono l'interprete di fronte al dilemma di scegliere tra *giustizia* e *diritto*<sup>48</sup>.

### 3.3. *Segue: integrazione funzionale del sistema di prevenzione giuslavoristico con altri sistemi di prevenzione*

È questo il motivo per cui la prevenzione dei cc.dd. incidenti rilevanti è stato oggetto di una normativa di tutela rafforzata, di origine euro-unitaria (le direttive cc.dd. "Seveso"), che spinge nella direzione di una integrazione funzionale del sistema di prevenzione giuslavoristico con altri sistemi di prevenzione<sup>49</sup>. È vero che il riferimento dell'art. 2, co. 5, d.lgs. n. 105/2015 di recepimento della Direttiva 2012/18/UE, prevede che «le disposizioni di cui al presente decreto si applicano fatte salve le disposizioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro», dando adito a una certa incertezza circa l'effettivo raccordo tra questa disciplina e quella del d.lgs. n. 81/2008<sup>50</sup>. Ma è altrettanto vero che l'allegato B del medesimo decreto legislativo, detta disposizioni volte a chiarire «come ottemperare in maniera *organica* e *programmata* agli obblighi di informazione, formazione, addestramento ed equipaggiamento ai fini della sicurezza degli addetti e di coloro che accedono agli stabilimenti tenendo conto delle disposizioni dettate in materia per la tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro dal d.lgs. n. 81/2008» (corsivo nostro).

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento ai rischi legati all'esposizione all'amianto, rispetto ai quali l'art. 256, co. 3, d.lgs. n. 81/2008 impone alle imprese di riferimento la predisposizione di un piano di lavoro recante «le misure necessarie per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro e la protezione dell'ambiente esterno». Sul

---

<sup>47</sup> A. SAVARINO, *Posizione di garanzia datoriale e gestione del rischio lavorativo tra ambiente interno ed esterno all'impresa: profili penali*, cit. pp. 242-243.

<sup>48</sup> Così S. TORDINI CAGLI, *Il disastro ferroviario di Viareggio*, cit., p. 2, richiamando la requisitoria del procuratore generale nel caso Eternit.

<sup>49</sup> F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, cit., pp. 63-66. Lo stesso vale per la legislazione nucleare che, infatti, detta norme di sistema per la prevenzione integrata dei rischi per la salute dei lavoratori e per la salute pubblica. Ma si tratta di un ambito normativo divenuto irrilevante nel nostro ordinamento in conseguenza del referendum del 1987 che chiuse definitivamente la parentesi dell'industria nucleare italiana. In materia, sia consentito rinviare a K. ARABADJIEVA, P. TOMASSETTI, *Towards workers' environmental rights. An analysis of EU labour and environmental law*, cit., p. 8 e *passim*.

<sup>50</sup> Così S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 125.

punto, è di recente intervenuta la direttiva (UE) 2023/2668 che, nel modificare la direttiva 2009/148/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro, ha nondimeno rimarcato come, per quanto concerne l'esposizione secondaria all'amianto o ai materiali contenenti amianto<sup>51</sup>, «le prescrizioni in materia di sicurezza e salute sul lavoro di cui alla presente direttiva sono strumenti importanti mediante i quali evitare tale esposizione»<sup>52</sup>. Anche in questo caso, come già attentamente rilevato dalla dottrina, si tratta di profili normativi inevitabilmente destinati a riverberarsi non solo «sulla sfera dell'obbligo di chi svolge attività economica», ma anche sulla «nozione di ambiente di lavoro che tende a proiettarsi oltre la dimensione strettamente aziendale»<sup>53</sup>.

Non è casuale che, a prescindere dall'esistenza di obblighi formali come quelli appena richiamati, sempre più spesso siano le stesse aziende ad integrare il sistema prevenzionistico in materia di sicurezza sul lavoro con quello in materia di sicurezza ambientale<sup>54</sup>. Neppure stupisce che le responsabilità organizzative in materia di salute e sicurezza e quelle in materia ambientale tendono ad essere delegate in capo al medesimo collaboratore. Nelle realtà produttive destinatarie di normative speciali, in particolare, è andata manifestandosi una propensione ad avvicinare e non separare le politiche industriali e ambientali dalle politiche di gestione delle risorse umane sotto il profilo della normativa prevenzionistica; tanto che, sempre più spesso, «la figura che concretamente gestisce la sicurezza sul lavoro, coadiuva l'imprenditore pure nell'assolvimento degli obblighi che il diritto dell'ambiente gli fa derivare»<sup>55</sup>.

In molti casi, questo processo integrativo passa dalla predisposizione dei modelli organizzativi *ex d.lgs. n. 231/2001*, verso cui la dottrina ha di recente riposto particolare fiducia, pur precisando che si tratta comunque di «un'integrazione che non riguarda (né può riguardare) gli specifici aspetti tecnici, bensì il modo e il metodo con cui l'impresa organizza la prevenzione rispetto

---

<sup>51</sup> Ai fini della Direttiva (UE) 2023/2668, il concetto di esposizione secondaria si riferisce alla circostanza in cui le persone sono esposte alle fibre di amianto che i lavoratori esposti professionalmente portano a casa soprattutto attraverso i loro indumenti o capelli.

<sup>52</sup> Direttiva (UE) 2023/2668, considerando 5.

<sup>53</sup> F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, cit., p. 68.

<sup>54</sup> P. PASCUCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in *LD*, 2022, n. 2, pp. 335-355, specialmente pp. 343-347.

<sup>55</sup> A. LEVI, *Tutela del lavoro e tutela dell'ambiente: divergenze e convergenze di due ordinamenti a confronto*, in *AA.VV., Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale. II. Contratti di lavoro*, Jovene, Napoli, 2011, p. 1107.

all'ambiente interno ed esterno»<sup>56</sup>. Indubbiamente, «la politica aziendale per la sicurezza sul lavoro e quella per la tutela dell'ambiente esterno, pur con le loro peculiarità, possono condividere uno stesso approccio metodologico che fa leva sulla prevenzione sistemica, programmata ed organizzata»<sup>57</sup>. Ma questo “approccio metodologico” comune, non è finalizzato alla prevenzione di rischi la cui natura si presuppone essere comune, appunto, seppur multifattoriale? Se così non fosse, che bisogno ci sarebbe di approntare una prevenzione sistemica dei rischi professionali e ambientali?

Sopraspedendo al limitato campo di applicazione di questa normativa, e al carattere tendenzialmente volontaristico che la circonda, a me pare che l'enfasi dottrinale sui modelli organizzativi *ex d.lgs. n. 231/2001* contribuisca a confermare più che smentire non solo la stretta relazione tra obbligo di sicurezza e sostenibilità ambientale, ma anche la potenziale rilevanza dell'inadempimento dell'obbligo di sicurezza ai fini della (eventuale) responsabilità per disastro ambientale, ovviamente quando la norma cautelare violata abbia natura prevenzionistica e venga accertato il nesso di causalità tra la mancata prevenzione di un rischio professionale e la scaturigine del disastro, se è vero (come è vero, se si guarda alla *ratio* e alla disciplina del *d.lgs. n. 231/2001*) che i modelli organizzativi perseguono esattamente lo scopo di esonerare le aziende e gli enti giuridici dalla responsabilità da reato per gli illeciti commessi.

Un operaio chiamato alla riparazione della giuntura danneggiata di un oleodotto o di un gasdotto *offshore* in deroga alle norme di tutela del riposo giornaliero, senza avere svolto una preventiva e congrua formazione professionale e per la sicurezza, sprovvisto della strumentazione tecnologica adeguata alla manutenzione dell'impianto, non rappresenta un rischio sia di natura professionale che ambientale? La dispersione di petrolio o gas naturale conseguente a un simile intervento di riparazione non è un rischio che deve essere preso in considerazione nell'ambito del documento di valutazione dei rischi? E dalla mancata valutazione e prevenzione di quel rischio, ovvero dalla violazione delle disposizioni o misure necessarie a prevenirne la materializzazione, non conseguono effetti nocivi sia per la salute degli operatori coinvolti che per l'ambiente naturale, a prescindere dalla esistenza di una regola cautelare che colleghi, sul piano del diritto positivo, l'obbligo di tutela del lavoratore alla tutela ambientale? Al contrario, dalla corretta valutazione

---

<sup>56</sup> P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in *LD*, 2022, n. 2, pp. 335-355, qui p. 352.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

e prevenzione di quel rischio, non discendono esternalità positive per la persona e l'ambiente?

### 3.4. Sulla rilevanza e sulla attualità della tesi dei cerchi concentrici

Alla luce delle considerazioni finora svolte, credo che una impostazione funzionale allo scopo di rendere la tutela del lavoro convergente con la tutela dell'ambiente debba fondarsi sulla verifica del se e della misura in cui il sistema di prevenzione in materia di salute e sicurezza possa, di per sé, contribuire a ridurre i rischi dell'attività produttiva sull'ambiente naturale. Del resto, nel momento in cui si accetta che l'umanizzazione del lavoro passa dalla tutela dell'ambiente di lavoro, e nella misura in cui l'umanizzazione del lavoro è il presupposto irrinunciabile per una effettiva tutela dell'ambiente<sup>58</sup>, allora l'adempimento dell'obbligo di sicurezza attraverso la prevenzione e la gestione programmata dei rischi diventa un elemento essenziale alla realizzazione di qualsiasi percorso di sviluppo sostenibile in cui la tutela della persona non sia contrapposta a quella ambientale. Diventa, parafrasando Pascucci, uno «strumento irrinunciabile per la implementazione di una seria politica ambientale dell'impresa»<sup>59</sup>.

Da questa consapevolezza è derivata l'intuizione di leggere il più generale rapporto tra diritto del lavoro e ambiente in un'ottica di *capability*, valorizzando il dato della libertà della persona come istanza normativa attraverso cui decostruire la contrapposizione tra tutela del lavoro e tutela dell'ambiente, riconoscendo al contempo che quando quella contrapposizione si manifesta, ci troviamo di fronte alla più drammatica espressione della comune condizione di mercificazione della persona e della natura. In questo senso si deve intendere il contributo a una rilettura dell'obbligo di sicurezza in ottica di sostenibilità (ambientale). Un contributo, vorrei precisare, niente affatto finalizzato ad estendere la responsabilità datoriale oltre i confini della prevenzione dei rischi di natura professionale. Il contributo a una rilettura dell'obbligo di sicurezza in ottica di sostenibilità (ambientale) è stato motivato dall'intento di rendere esplicita la convinzione per cui «la tutela dell'ambiente di lavoro è parte, a pieno titolo, del grande tema della tutela dell'ambiente»<sup>60</sup>. Coerentemente,

---

<sup>58</sup> C. RAVAIOLI, B. TRENTIN, *Processo alla crescita. Ambiente, occupazione, giustizia sociale nel mondo neoliberista*, Editori Riuniti, Roma, 2000.

<sup>59</sup> P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, in *DSL*, 2019, p. 37 ss., qui p. 56.

<sup>60</sup> R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, cit., p. 153. In termini pressoché analoghi, cfr. A. SUPLOT, *L'alerte écologique dans l'entreprise*, cit., p. 95, per il quale

la prevenzione dei rischi di natura professionale comporta, di per sé, effetti positivi per la protezione dell'ambiente naturale<sup>61</sup>. Viceversa, la mancata prevenzione o la violazione delle norme del sistema di prevenzione del rischio lavorativo *può comportare* effetti nocivi non solo per i lavoratori, ma anche per l'ambiente.

Mi pare pertanto censurabile il monito di quella parte della dottrina che ha ritenuto prematura una rilettura dell'obbligo di sicurezza in chiave di sostenibilità ambientale, posto che ciò comporterebbe una dilatazione non controllabile della responsabilità datoriale. È censurabile perché si tratta di una posizione viziata da un difetto di prospettiva. Un difetto di prospettiva che si corregge se l'articolazione soggettiva dei rischi ambientali connessi all'organizzazione della produzione e del lavoro viene ad essere ordinata per cerchi concentrici, la cui ampiezza cresce in proporzione all'ampliarsi della nocività degli eventi considerati: dal cerchio più stretto delle condizioni ambientali nocive per la salute dei lavoratori collocati nell'ambiente di lavoro fisicamente delimitato, a quello più ampio degli eventi la cui nocività, pur promanando da uno specifico contesto professionale, si estende all'ambiente circostante, alle popolazioni, ad altre imprese, ad altri lavoratori.

Rispetto alla sua prima formulazione, questa tesi è stata nondimeno perfezionata rendendo esplicito ciò che evidentemente non era, ovvero che la natura del rischio considerato, secondo la prospettiva dei cerchi concentrici, resta sempre professionale<sup>62</sup>. In quanto endogeno all'organizzazione produttiva a cui è collegato, e in ragione del potenziale impatto sulla salute e sicurezza dei lavoratori, quel rischio non può che ricadere nella sfera dell'obbligazione di sicurezza e degli obblighi di prevenzione a essa connessi: ciò che cambia è la portata della nocività che, pur derivando dalla violazione di una norma di natura prevenzionistico-professionale, può originare ed estendersi ben oltre l'ambiente di lavoro<sup>63</sup>.

Appare perfino superfluo sottolineare come, da questa interpretazione, non discenda alcun addebito automatico, generalizzato e generalizzante di

---

«l'approccio ecologico implica abbracciare la totalità dei fattori che influenzano gli equilibri naturali. È impossibile limitare questo approccio a una particolare branca del Diritto, e dunque è impossibile definire il rischio ecologico in opposizione al rischio professionale».

<sup>61</sup> Pur con rammarico, Del Punta parla esattamente della protezione ambientale "esterna" come di «un benefico effetto "preterintenzionale" della messa a regime dell'ambiente interno» (R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, op. cit., p.159).

<sup>62</sup> P. TOMASSETTI, *Ambiente di lavoro e di vita: fonti regolative e standard di prevenzione*, in RGL, 2021, n. 2, p. 160 ss., qui p. 171.

<sup>63</sup> A. SUPIOT, *L'alerte écologique dans l'entreprise*, cit., *passim*.

responsabilità a carico del datore di lavoro, tantomeno in assenza di una regola cautelare funzionale a collegare il sistema di prevenzione giuslavoristico con la tutela del bene ambiente. Ma a scanso di equivoci, è bene chiarirlo ulteriormente: la rilettura dell'obbligo di sicurezza in ottica di sostenibilità, il cui punto di caduta sta nella tesi dei cerchi concentrici, presuppone sempre la verifica in concreto (1) sia della sussistenza della (eventuale) violazione di una regola cautelare di natura prevenzionistico-professionale, (2) sia della prevedibilità ed evitabilità dell'evento dannoso che la regola cautelare violata mirava a prevenire, (3) sia della sussistenza del nesso causale tra la condotta ascrivibile al garante (il datore di lavoro) e l'evento stesso. Facendo tesoro degli approdi del recente dibattito dottrinale nel campo del diritto penale, potremmo aggiungere un ulteriore tassello alla rilettura dell'obbligo di sicurezza in ottica di sostenibilità, utile a rendere maggiormente conforme la tesi dei cerchi concentrici con le istanze implicite nei principi di legalità e colpevolezza: nel valutare la natura del rischio considerato, l'interprete potrebbe limitare la propria discrezionalità valorizzando, in concorso con gli indici appena richiamati, la potenzialità lesiva *diretta e prevalente* nei confronti dei lavoratori (e solo di riflesso nei confronti dei terzi e dell'ambiente naturale) dell'evento che la regola cautelare mira a prevenire<sup>64</sup>.

Ma una volta accertato tutto questo, la tesi dei centri concentrici non si pone in contraddizione con il principio di diritto espresso dalla Corte di cassazione nella sentenza sul disastro ferroviario di Viareggio, posto che l'evento da cui scaturisce il disastro sarebbe (nella nostra ipotesi) concretizzazione del rischio lavorativo, nel senso appena precisato. È quantomeno discutibile, quindi, contrapporre *sic et simpliciter* l'esito di quella sentenza alla tesi dei centri concentrici.

Per la stessa ragione, la disputa dottrinale circa la collocazione dell'obbligo (o, per altri, del dovere) di sicurezza sul piano contrattuale o sul piano pubblicistico, pur essendo di estrema attualità per diverse ragioni che non possono essere affrontate nell'economia di questa relazione, perde di rilevanza ai fini di quella tesi<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> F. CONTRI, *L'estensione della nozione di "rischio lavorativo" nei delitti a tutela della sicurezza del lavoro...*, cit., qui p. 2511 e p. 2517.

<sup>65</sup> *Contra* F. GRASSO, *La tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa. Il fondamento giuridico e gli strumenti per una prevenzione integrata*, in *DSL*, 2024, n. 3, pp. 123-150, qui p. 134.

#### 4. *Considerazioni conclusive*

Proprio il discorso sulla natura dell'obbligo di sicurezza mi offre lo spunto per chiudere il ragionamento tornando al punto di partenza. Se il luogo di lavoro diventa l'ambiente senza ulteriori aggettivi, sono maturi i tempi affinché l'interesse individuale e collettivo alla salubrità dell'ambiente di lavoro si saldi con l'interesse generale alla tutela ambientale. Si tratta di un proposito che oggi trova conforto nel formale riconoscimento della tutela dell'ambiente tra i limiti alla libera iniziativa economica (art. 41, co. 2, Cost.)<sup>66</sup>. Su come rendere concreto questo processo integrativo, a fronte della persistente evanescenza e obsolescenza del dato positivo, sono state avanzate alcune proposte che, a seconda delle diverse sensibilità scientifico-culturali, oscillano tra dogmatismo e realismo giuridico.

Personalmente prediligo una declinazione del tema in una ottica di relazioni industriali che, in piena coerenza con la tesi dei cerchi concentrici, valorizzi il ruolo dell'autonomia collettiva nella decostruzione non più soltanto della contrapposizione tra pubblico e privato, ma anche della crescente obsolescenza della distinzione tra ambiente di lavoro e ambiente naturale, che quella contrapposizione contribuisce a riprodurre sul piano del diritto positivo.

In questo senso, una attenta dottrina ha di recente osservato, in linea con alcuni orientamenti che vanno consolidandosi a livello internazionale<sup>67</sup>, che «non sembrerebbe allora illogico riconoscere che l'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087, in quanto riferito all'integrità fisica del lavoratore (e non già all'ambiente di lavoro), comporta anche un obbligo di tutela ambientale in capo all'impresa, di modo che si dovrebbe conseguentemente riconoscere ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza uno specifico potere di vigilare tutti gli effetti conseguenti alla produzione, anche se questi vengano a manifestarsi in spazi esterni rispetto ai locali aziendali»<sup>68</sup>. In altre parole, poiché la salubrità dell'ambiente di lavoro è finalizzata alla tutela

---

<sup>66</sup> Per una efficace discussione critica delle posizioni dottrinali sulla legge costituzionale n. 1/2022, si veda M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Riv. AIC*, 2023, 2, p. 59 ss.

<sup>67</sup> T. NOVITZ, *Engagement with sustainability at the International Labour Organization and wider implications for collective worker voice*, in *ILR*, 2020, n. 4, p. 463 ss., qui p. 467 e, di recente, T. NOVITZ, *Trade, Labour and Sustainable Development. Leaving No One in the World of Work Behind*, Edward Elgar, 2024, 8, p. 22 e *passim*.

<sup>68</sup> V. FERRANTE, *Diritti dei lavoratori e sviluppo sostenibile*, in *Jus*, 2022, n. 3, pp. 349-369, qui p. 364. Esattamente in questi termini, cfr. A. SUPLOT, *L'alerte écologique dans l'entreprise*, cit.

dell'integrità fisica della persona che lavora, a fronte della smaterializzazione dei confini dell'ambiente di lavoro l'obbligo di tutela delle condizioni di lavoro non può essere adempiuto se non attraverso la tutela anche dell'ambiente naturale in cui la prestazione è resa. In questa prospettiva, accanto alla valorizzazione, al potenziamento e alla diffusione dei percorsi contrattuali già in atto<sup>69</sup>, appare altresì suggestiva la proposta di «aprire i meccanismi della rappresentanza degli interessi anche a soggetti esterni all'azienda in grado di rendere concreti e tempestivi i contemperamenti richiesti dalla sempre maggiore interrelazione tra ambiente esterno/interno ai luoghi di lavoro»<sup>70</sup>.

Certo, a queste suggestioni interpretative, si potrebbe opporre una valutazione di sostanziale inutilità, stante il fatto che le aziende sono già sottoposte a rilevanti pressioni regolatorie di natura pubblicistica, imposte dal diritto ambientale euro-unitario. E si potrebbe altresì aggiungere che il diritto ambientale già fa ricadere specifici obblighi di prevenzione in capo alle aziende, a cui corrispondono regole cautelari strettamente funzionali a prevenire il verificarsi di eventi che l'ordinamento ritiene dannosi per l'ambiente. Ma il punto è proprio questo: nella incomunicabilità tra i due settori, e nel mancato coordinamento nell'allocazione dei costi che ne consegue, si annidano i presupposti per la materializzazione del conflitto tra lavoro e ambiente<sup>71</sup>. Opportunamente, l'autonomia collettiva si è fatta carico di creare, in quella terra di mezzo tra pubblico e privato che rappresenta il territorio di frontiera più avanzato del diritto ambientale contemporaneo<sup>72</sup>, nuovi

---

<sup>69</sup> Mi riferisco, in particolare, all'ampliamento delle competenze e delle prerogative consultive, informative, formative e talvolta negoziali dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza alle questioni legate alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica (cc.dd. RLSSA). Sul tema la letteratura è ormai vasta. Oltre al già citato lavoro pionieristico di Supiot, relativo all'ordinamento francese (A. SUPIOT, *L'alerte écologique dans l'entreprise*, cit.), mi limito a richiamare il primo e l'ultimo dei contributi comparsi in argomento nella dottrina italiana: P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, cit., pp. 254-260, cui adde P. TOMASSETTI, *Ambiente di lavoro e di vita...*, cit., specialmente pp. 169-170 e, da ultimo, M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro...*, cit., pp. 217-220.

<sup>70</sup> L. ZOPPOLI, *Un nuovo diritto del lavoro sostenibile nei confini di un "Manifesto": tra politica e diritto*, in *LDE*, 2020, n. 3, p. 1 ss., qui 12. Spunti in tal senso sono presenti anche in R. NUNIN, *Ambiente e lavoro*, cit., p. 1203.

<sup>71</sup> K. ARABADJIEVA, P. TOMASSETTI, *Towards workers' environmental rights...*, cit., p. 2.

<sup>72</sup> M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, ESI, Napoli, 2016; M. PENNASILICO, *L'insegnamento del diritto privato tra modello tradizionale e problematiche attuali (Manifesto per un diritto privato ecosostenibile)*, in *RDC*, 2, 2019, p. 641 ss.; M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2020, p. 4 ss.

spazi di comunicazione tra i due settori, contribuendo almeno in parte, e in maniera ancora non pienamente incisiva<sup>73</sup>, a schiarire le «ampie zone d'ombra» che la storia del rapporto tra sindacato, salute pubblica e ambiente ci consegna<sup>74</sup>.

Si tratta di una terra di mezzo su cui poggiano le fondamenta del diritto del lavoro, sebbene col tempo nella nostra dottrina abbiano prevalso posizioni polarizzate, alternativamente, su una visione pubblicistica o privatistica della materia. È una terra di mezzo che deve tornare ad essere coltivata non in quanto area residuale tra pubblico e privato. Né come territorio di frontiera tra Stato e mercato. Ma come spazio normativo autonomo e originario, che preesiste alla razionalità giuridica della “grande dicotomia”<sup>75</sup>. In questa dimensione della giuridicità, forse, è possibile portare a compimento il percorso «di interiorizzazione dell'ambiente nella questione lavoristica», non più come mero fattore esterno ma piuttosto come elemento costitutivo di un nuovo diritto del lavoro “ecologico”<sup>76</sup>.

La rilettura dell'obbligo di sicurezza in una ottica di sostenibilità, in conclusione, va collocata nel solco di una idea nuova del diritto e della rappresentanza del lavoro. Una idea che, parafrasando Romagnoli, «pur sviluppando tutte le implicazioni riguardanti il lavoratore in quanto cittadino che campeggia nella cultura sindacale, non contrasta con quello attento agli interessi del cittadino in quanto lavoratore»<sup>77</sup>. Il contributo dell'autonomia collettiva nel decostruire l'alternativa tra lavoro e ambiente è un segnale positivo in questa direzione, che andrebbe valorizzato anche sul piano legislativo. Senza questo contributo, neppure la più attenta legislazione ambientale riuscirà a diventare elemento di reale sostegno ad un nuovo livello di sviluppo pienamente integrato con le ragioni dell'ambiente.

---

<sup>73</sup> C. CARTA, *La transizione ecologica nelle relazioni industriali*, in LD, 2022, p. 320 ss.

<sup>74</sup> P. TULLINI, *I dilemmi del caso Ilva e i tormenti del giuslavorista*, cit., p. 164.

<sup>75</sup> B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Il Mulino, Bologna, 2020.

<sup>76</sup> V. BRINO, *Il raccordo tra lavoro e ambiente nello scenario internazionale*, in LD, 2022, 1, pp. 97 ss., qui p. 110.

<sup>77</sup> U. ROMAGNOLI, *Dal diritto del lavoro al diritto delle persone*, in *Eguaglianza e libertà – Rivista di critica sociale*, 14 maggio 2018.



Finito di stampare nel mese di luglio 2025  
nella Stampatre s.r.l. di Torino  
Via Bologna, 220



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E STORIA DEL DIRITTO

Studi di Diritto Privato

---

**Per i tipi di Giuffrè**

1. ROMANO PAVONI G., *Le deliberazioni delle assemblee delle società*. Prefazione di F.M. De Francesco (1951), 8°, p. XIV-412.
2. ARDAU G., *La risoluzione per inadempimento del contratto di lavoro* (1954), 8°, p. XII-369.
3. ROMANO PAVONI G., *Teoria delle società - Tipi - Costituzione* (1953), 8°, p. XI-650.
4. SCALFI G.G., *Personalità delle società di persone registrate* (1954), 8°, p. VIII-56.
5. TRIMARCHI P., *Invalidità delle deliberazioni di assemblea di società per azioni* (1958), 8°, p. XII-261.
6. SENA G., *Il voto nella assemblea delle società per azioni* (1961), 8°, p. IX-488.
7. CATTANEO G., *La responsabilità del professionista* (1958), 8°, p. XI-424.
8. CESSARI A., *L'interposizione fraudolenta nel diritto del lavoro* (1959), 8°, p. 204.
9. AMORTH G., *L'obbligazione solidale* (1959), 8°, p. VI-336.
10. CASELLA M., *Il contratto e l'interpretazione* (1961), 8°, p. VIII-220.
11. TRIMARCHI P., *Rischio e responsabilità oggettiva* (1961), 8°, p. XXIV-386.
12. RIVOLTA G.C.M., *La partecipazione sociale* (1964), 8°, p. XVIII-425.
13. TRIMARCHI P., *L'arricchimento senza causa* (1962), 8°, p. XIV-172.
14. CATTANEO G., *La cooperazione del creditore all'adempimento* (1964), 8°, p. VIII-172.
15. SMURAGLIA C., *Il comportamento concludente nel rapporto di lavoro* (1963), 8°, p. IV-160.
16. CESSARI A., *L'interpretazione dei contratti collettivi* (1963), 8°, p. IV-250.
17. JAEGER P.G., *L'interesse sociale* (1963; rist. 1972), 8°, p. IV-250.
18. PELOSI A.C., *La patria potestà* (1965), 8°, p. VIII-398.
19. CESSARI A., *Il «favor» verso il prestatore di lavoro subordinato* (1966), 8°, p. VII-218.
20. TRIMARCHI P., *Causalità e danno* (1967), 8°, p. XII-224.
21. SMURAGLIA C., *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro* (1967), 8°, p. VIII-448.
22. AMORTH G., *Errore e inadempimento nel contratto* (1967), 8°, p. VIII-160.
23. RIVOLTA G.C.M., *L'esercizio dell'impresa nel fallimento* (1969), 8°, p. XXII-458.
24. CARNEVALI U., *La donazione modale* (1969), 8°, p. VIII-300.
25. PEREGO E., *«Favor legis» e testamento* (1970), 8°, p. VIII-324.
26. SARACINI F., *Nullità e sostituzione di clausole contrattuali* (1971), 8°, p. XII-392.
27. ZICCARDI F., *Le norme interpretative speciali* (1972), 8°, p. VIII-292.
28. DENOZZA F., *Responsabilità dei soci e rischio d'impresa nelle società personali* (1973), 8°, p. IV-284.
29. CARNEVALI U., *La responsabilità del produttore* (1974; nuova ediz. 1979), 8°, p. VIII-440.
30. SBISÀ G., *La promessa al pubblico* (1974), 8°, p. XII-304.
31. LA VILLA G., *L'oggetto sociale* (1974), 8°, p. VIII-438.
32. PEREGO E., *I vincoli preliminari e il contratto* (1974), 8°, p. XII-244.
33. CASELLA M., *Nullità parziale del contratto e inserzione automatica di clausole* (1974), 8°, p. IV-252.
34. PELOSI A.C., *La proprietà risolubile nella teoria del negozio condizionato* (1975), 8°, p. VIII-476.
35. ZICCARDI F., *L'induzione all'inadempimento* (1975; nuova ediz. 1979), 8°, p. VIII-316.
36. SAVI G.P., *Il fallimento dell'imprenditore defunto* (1976), 8°, p. XII-365.

37. *Carteggio Jhering-Gerber (1849-1872)* a cura di M.G. LOSANO (1977), 8°, p. LXX-736.
38. UBERTAZZI L.C., *Invenzione e innovazione* (1978), 8°, p. IV-260.
39. FRANCESCHELLI V., *La separazione di fatto* (1978), 8°, p. VIII-264.
40. LANZILLO R., *Il matrimonio putativo* (1978), 8°, p. XII-412.
41. DELL'AQUILA E., *L'acquisto della proprietà per accessione, unione, commistione e specificazione* (1979), 8°, p. X-256.
42. SARACINI E., *Il termine e le sue funzioni* (1979), 8°, p. IV-236.
43. PEREGO E., *La simulazione nel matrimonio civile* (1980), 8°, p. VIII-140.
44. DELL'AQUILA E., *La correttezza nel diritto privato* (1980), 8°, p. VIII-164.
45. COSTANZA M., *Il contratto atipico* (1981), 8°, p. VIII-288.
46. CASELLA P., *Le obbligazioni convertibili in azioni* (1983), 8°, p. XII-320.
47. BONILINI G., *Il danno non patrimoniale* (1983), 8°, p. XII-556.
48. PEREGO E., *La libertà del consenso nel matrimonio civile* (1983), 8°, p. VIII-116.
49. SACCHI R., *Il principio di maggioranza nel concordato e nell'amministrazione controllata* (1984), 8°, p. IV-514.
50. BONILINI G., *La prelazione volontaria* (1984), 8°, p. IV-212.
51. *La giurisprudenza forense e dottrinale come fonte di diritto* (1985), 8°, p. IV-348.
52. LIEBMAN S., *Contributo allo studio della contrattazione collettiva nell'ordinamento giuridico italiano* (1986), 8°, p. VIII-164.
53. DI MARTINO P., *Gli acquisti in regime di comunione legale fra coniugi* (1987), 8°, p. VIII-260.
54. MATTEI U., *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria* (1987), 8°, p. XII-420.
55. PREITE D., *La destinazione dei risultati nei contratti associativi* (1988), 8°, p. IV-456.
56. MATTEI U., *Stare decisis* (1988), 8°, p. IV-382.
57. COSTANZA M., *Profili dell'interpretazione del contratto secondo buona fede* (1989), 8°, p. VIII-188.
58. TENELLA SILLANI C., *Il risarcimento del danno da lesione del possesso* (1989), 8°, p. IV-188.
59. MUNARI A., *Il Leasing Finanziario nella teoria dei crediti di scopo* (1989), 8°, p. VI-344.
60. BONILINI G., *Autonomia testamentaria e legato* (1990), 8°, p. IV-236.
61. CHIANALE A., *Obbligazione di dare e trasferimento della proprietà* (1990), 8°, p. IV-436.
62. CANDIAN A., *Il contratto di trasferimento di volumetria* (1990), 8°, p. VIII-240.
63. ARRIGONI A., *Moneta e bilancio d'esercizio* (1991), 8°, p. VIII-152.
64. GALLO P., *Sopravvenienza contrattuale e problemi di gestione del contratto* (1992), 8°, p. VIII-452.
65. PREITE D., *L'"abuso" della regola di maggioranza nelle deliberazioni assembleari delle società per azioni* (1992), 8°, p. XII-308.
66. SCARPELLI F., *Lavoratore subordinato e autotutela collettiva* (1993), 8°, p. VIII-354.
67. CHIANALE A., *Diritto soggettivo e tutela in forma specifica* (1993), 8°, p. VIII-242.
68. RIMINI E., *La mancata attuazione dei conferimenti in natura nelle società per azioni* (1993), 8°, p. VIII-204.
69. LIEBMAN S., *Individuale e collettivo nel contratto di lavoro* (1993), 8°, p. VIII-276.
70. VILLA G., *Contratto e violazione di norme imperative* (1993), 8°, p. VIII-276.
71. TENELLA SILLANI C., *I "limiti verticali" della proprietà fondiaria* (1994), 8°, p. VI-644.
72. CASTELVETRI L., *Il diritto del lavoro delle origini* (1994), 8°, p. VIII-398.
73. MORA A., *Il contratto di divisione* (1995), 8°, p. VIII-420.
74. POZZO B., *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità* (1996), 8°, p. XVI-450.
75. DAMBROSIO L., *Il negozio di accertamento* (1996), 8°, p. X-260.
76. GUGLIELMETTI G., *L'invenzione di software* (1996; seconda ediz. 1997), 8°, p. X-368.
77. GALLO P., *Pene private e responsabilità civile* (1996), 8°, p. X-224.
78. TOFFOLETTO A., *Il risarcimento del danno nel sistema delle sanzioni per la violazione della normativa antitrust* (1996), 8°, p. XIV-404.
79. ZAMPERETTI G.M., *La società unipersonale a responsabilità limitata. Organizzazione interna e procedimenti decisionali* (1996), 8°, p. X-182.
80. FRASSI P.A.E., *Creazioni utili e diritto d'autore.*

- Programmi per elaboratore e raccolte di dati* (1997), 8°, p. X-406.
81. COURIR E., *Limiti alla responsabilità imprenditoriale e rischi dei terzi* (1997), 8°, p. XIV-324.
  82. ROSSI S., *Il voto extrassembleare nelle società di capitali* (1997), 8°, p. XX-492.
  83. VENOSTA F., *La forma dei negozi preparatori e revocatori* (1997), 8°, p. X-316.
  84. GITTI G., *L'oggetto della transazione* (1999), 8°, p. VIII-386.
  85. MAFFEIS D., *Contratti illeciti o immorali e restituzioni* (1999), 8°, p. VIII-166.
  86. VILLA G., *Inadempimento e contratto plurilaterale* (1999), 8°, p. VIII-242.
  87. DELFINI F., *Autonomia privata e rischio contrattuale* (1999), 8°, p. XIV-404.
  88. MARCHETTI C., *La "Nexus of contracts" theory. Teorie e visioni del diritto societario* (2000), 8°, p. VI-258.
  89. BASINI G.F., *Le promesse premiali* (2000), 8°, p. VIII-394.
  90. CATERINA R., *I diritti sulle cose limitati nel tempo* (2000), 8°, p. VI-352.
  91. FESTI F., *La clausola compromissoria* (2001), 8°, p. X-412.
  92. MORA A., *Il comodato modale* (2001), 8°, p. IV-164.
  93. RONDINONE N., *L'«attività» nel codice civile* (2001), 8°, p. XXII-798.
  94. CANDIAN A., *Le garanzie mobiliari. Modelli e problemi nella prospettiva europea* (2001), 8°, p. X-402.
  95. BASINI G.F., *Risoluzione del contratto e sanzione dell'inadempiente* (2001), 8°, p. VI-266.
  96. CATERINA R., *Impium praesidium. Le ragioni a favore e contro l'usucapione* (2001), 8°, p. X-290.
  97. GIANOLA A., *Atto gratuito, atto liberale. Ai limiti della donazione* (2002), 8°, p. XII-402.
  98. MONTI A., *Buona fede e assicurazione* (2002), 8°, p. XII-284.
  99. RIMINI E., *Il controllo contrattuale* (2002), 8°, p. VIII-322.
  100. DE LORENZI V., *Rappresentanza diretta volontaria nella conclusione dei contratti e analisi economica del diritto* (2002), 8°, p. XII-392.
  101. AMBROSOLI M., *La sopravvenienza contrattuale* (2002), 8°, p. X-474.
  102. DACCÒ A., *L'accentramento della tesoreria nei gruppi di società* (2002), 8°, p. X-342.
  103. MAFFEIS D., *Conflitto di interessi nel contratto e rimedi* (2002), 8°, p. XIV-572.
  104. *Scritti in memoria di Giovanni Cattaneo* (2002), tre tomi, 8°, p. XXVIII-2096.
  105. *Quale futuro per il diritto del lavoro?* (2002), 8°, p. XIV-378.
  106. CERINI D., *Assicurazione e garanzia del credito. Prospettive di comparazione* (2003), 8°, p. XII-302.
  107. DI GREGORIO V., *Programmazione dei rapporti familiari e libertà di contrarre* (2003), 8°, p. VIII-234.
  108. DEL CONTE M., *Cessazione dell'impresa e responsabilità del datore di lavoro* (2003), 8°, p. VIII-174.
  109. POZZO B., *L'acquisto di azioni proprie. La storia di un problema in un'analisi di diritto comparato* (2003), 8°, p. XX-556.
  110. TULLIO A., *La finanza di progetto: profili civilistici* (2003), 8°, p. VIII-346.
  111. SARTORI F., *Le regole di condotta degli intermediari finanziari. Disciplina e forme di tutela* (2004), 8°, p. XII-432.
  112. MUSY A.M., *La comparazione giuridica nell'età della globalizzazione. Riflessioni metodologiche e dati empirici sulla circolazione del modello nordamericano in Italia* (2004), 8°, p. VIII-180.
  113. VICARI A., *Gli azionisti nella fusione di società* (2004), 8°, p. X-400.
  114. RAFFI A., *Tutela del lavoratore nel trasferimento di azienda tra normativa nazionale e normativa comunitaria* (2004), 8°, p. VIII-178.
  115. COPPOLA C., *La rinuncia ai diritti futuri* (2005), 8°, p. XII-308.
  116. DUVIA P., *La denuntiatio nella prelazione volontaria* (2005), 8°, p. VI-162.
  117. PARODI N., *L'uscita programmata dal contratto* (2005), 8°, p. XII-266.
  118. TENELLA SILLANI C., *L'arbitrato di equità. Modelli, regole, prassi* (2006), 8°, p. VIII-402.
  119. BOSCATI A., *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione* (2006), 8°, p. XII-348.
  120. VICARI A., *L'assistenza finanziaria per l'acquisto del controllo delle società di capitali* (2006), 8°, p. X-264.

121. FESTI F., *Il divieto di "venire contro il fatto proprio"* (2007), 8°, p. VIII-248.
122. MAFFEIS D., *Offerta al pubblico e divieto di discriminazione* (2007), 8°, p. XII-420.
123. GUERINONI E., *Incompletezza e completamento del contratto* (2007), 8°, p. X-236.
124. PANZARINI E., *Il contratto di opzione. I. Struttura e funzioni* (2007), 8°, p. XXXVI-422.
125. BENATTI F., *Correggere e punire dalla law of torts all'inadempimento del contratto* (2008), 8°, p. VI-352.
126. ROMEO C., *I presupposti sostanziali della domanda di adempimento* (2008), 8°, p. X-322.
127. TINA A., *L'esonero da responsabilità degli amministratori di S.p.A.* (2008), 8°, p. XIV-432.
128. GIANOLA A., *L'integrità del consenso dai diritti nazionali al diritto europeo. Immaginando i vizi del XXI secolo* (2008), 8°, p. XIV-710.
129. MENICHINO C., *Clausole di irresponsabilità contrattuale* (2008), 8°, p. XVIII-382.
130. CENINI M., *Gli acquisti a non domino* (2009), 8°, p. XII-296.
131. CERCHIA R.E., *Uno per tutti, tutti per uno. Itinerari della responsabilità solidale nel diritto comparato* (2009), 8°, p. XIV-296.
132. BACCETTI N., *Creditori extracontrattuali, patrimoni destinati e gruppi di società* (2009), 8°, p. XVI-708.
133. TOFFOLETTI L., *Progresso tecnico e bilanciamento di interessi nell'applicazione dei divieti antitrust* (2009), 8°, p. XIV-254.
134. GITTI G., *La conciliazione collettiva* (2009), 8°, p. X-352.
135. GALLARATI A., *Il trust come organizzazione complessa* (2010), 8°, p. XVI-362.
136. CARRIERO G., *Scritti di diritto dell'economia* (2010), 8°, p. XIV-338.
137. *Studi in memoria di Paola A.E. Frassi* (2010), 8°, p. XVI-768.
138. *Cinque anni di applicazione della legge sulla procreazione medicalmente assistita: problemi e responsabilità*, a cura di M. DOSSETTI, M. LUPO e M. MORETTI (2010), 8°, p. VIII-306.
139. BENATTI F., *Le forme della proprietà. Studi di diritto comparato* (2010), 8°, p. VI-238.
140. DUVIA P., *Il principio di conformità nella conclusione del contratto* (2012), 8°, p. VI-226.
141. AMBROSOLI M., *Inadempimento del contratto e risarcimento del danno* (2012), 8°, p. X-302.
142. CERCHIA R.E., *Quando il vincolo contrattuale si scioglie. Unicità e pluralità di temi e problemi nella prospettiva europea* (2012), 8°, p. X-340.
143. CASTELLI L., *Disciplina antitrust e illecito civile* (2012), 8°, p. VIII-236.
144. AREZZO E., *Tutela brevettuale e autoriale dei programmi per elaboratore: profili e critica di una dicotomia normativa* (2012), 8°, p. XII-304.
145. GIUDICI S., *Il marchio decettivo* (2012), 8°, p. VIII-164.
146. TAGLIAFERRI V., *Il diritto delle successioni e le nuove regole di assegnazione della ricchezza* (2012), 8°, p. VI-264.
147. DALMARTELLO A., *Private placement e circolazione di strumenti finanziari* (2013), 8°, p. X-284.
148. S.I.R.D. - SOCIETÀ ITALIANA PER LA RICERCA NEL DIRITTO COMPARATO, *Rapports Nationaux Italiens. Au XIX<sup>e</sup> congrès international de droit Comparé - Vienne 2014 - Italian National Reports. To the XIX<sup>th</sup> international congress of Comparative Law - Vienna 2014* (2014), 8°, p. XII-886.
149. *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro. Atti del Convegno internazionale di studio Università di Milano 26-27 giugno 2014*, a cura di M.T. CARINCI (2015), 8°, p. X-456.
150. FERRARI C., *Il rapporto tra contenuto ed effetti del contratto nell'ottica della compatibilità* (2015), 8°, p. X-326.
151. *PROSPETTIVE E LIMITI DELL'AUTONOMIA PRIVATA, Studi in onore di Giorgio De Nova* (2015), 4 tomi, 8°, p. XXX-3376.
152. BALBUSSO S., *Il regresso nella solidarietà debitoria* (2016), 8°, p. X-702.
153. CENINI M., *La proprietà della terra inquinata. Responsabilità, circolazione e garanzie* (2017), 8°, p. VIII-228.
154. *UN GIURISTA DI SUCCESSO, Studi in onore di Antonio Gambaro*, a cura di U. MATTEI, A. CANDIAN, B. POZZO, A. MONTI e C. MARCHETTI (2017), due tomi, 8°, p. XXVIII-926.
155. CARINCI M.T., *L'evoluzione della disciplina del licenziamento. Giappone ed Europa a confronto* (2017), 8°, p. X-182.

156. MARINELLI F., *Il licenziamento discriminatorio e per motivo illecito. Contributo allo studio delle fattispecie* (2017), 8°, p. XII-218.
157. FONDRIESCHI A.F., *Contratti relazionali e tutela del rapporto contrattuale* (2017), 8°, p. X-374.
158. VELLISCIG L., *Assicurazione e "autoassicurazione" nella gestione dei rischi sanitari. Studio di diritto comparato* (2018), 8°, p. XIV-338.
159. PEDERSOLI E., *Il collegio sindacale nelle società per azioni bancarie* (2018), 8°, p. X-312.
160. PANZARINI E., *Il contratto di opzione. Effetti e disciplina* (2018), 8°, p. X-330.
161. CASTELLI E., *Prescrizione e impedimenti di fatto* (2023), seconda edizione, 8°, p. VI-190.
162. DI MICCO D., *Regolare la globalizzazione. Contributo giuridico-comparante all'analisi del fenomeno globale* (2018), 8°, p. XIV-210.
163. MASIERI C.M., *Linee guida e responsabilità civile del medico. Dall'esperienza americana alla legge Gelli-Bianco* (2019), 8°, p. X-508.
164. *Esiste uno "stile giuridico" neoliberale? Atti dei seminari per Francesco Denozza*, a cura di R. SACCHI e A. TOFFOLETTO (2019), 8°, p. VIII-464.
165. MASPES I., *Limiti all'autonomia negoziale nei gruppi di società. Contratti costitutivi, regolamenti e contratti infragruppo* (2019), 8°, p. VI-190.
166. *Il Welfare aziendale oggi: il dibattito di iure condendo. Atti delle Giornate di Studio della Sezione di Diritto del Lavoro e della Previdenza Sociale*, a cura di G. LUDOVICO e M. SQUEGLIA (2019), 8°, p. X-260.
167. *Tecniche e strategie difensive nel processo civile tra storia e attualità*, a cura di N. DONADIO e A. MANIACI (2020), 8°, p. VI-350.
168. VERCELLONE A., *Il community land trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana* (2020), 8°, p. VIII-248.
169. BACHELET V., *Abuso di dipendenza economica e squilibrio nei contratti tra imprese. Norma, sistema, tutele, prospettive* (2020), 8°, p. XII-412.
170. TERRANOVA G., *La sostituzione del trustee. Un'analisi di diritto comparato* (2020), 8°, p. X-238.
171. MANZONI P., *Il patrimonio netto nelle società ordinarie e bancarie e i principi contabili IAS/FRS* (2020), 8°, p. XII-244.
172. INGRAO A., *Il mercato delle ore di lavoro. Interposizione nei rapporti di lavoro autonomo* (2020), 8°, p. X-214.
173. VENOSTA F., *"Contatto sociale" e affidamento* (2021), 8°, p. VIII-206.
174. SARDINI A., *Danno e interesse negativo* (2023), 8°, p. XII-266.
175. MASPES I., *Il contratto e i suoi effetti nei confronti dei terzi* (2022), 8°, p. VI-196.
176. REGAZZONI L., *La garanzia nel diritto dei contratti. Logiche economiche, scelte legislative e autonomia privata* (2022), 8°, p. XII-438.
177. REALI A., *La disciplina dei trusts nell'ordinamento italiano* (2023), 8°, p. X-626.
178. LUDOVICO G., *Lavori agili e subordinazioni* (2023), 8°, p. X-442.

## Per i tipi di Giappichelli

179. CALONI A., *Risoluzione per inadempimento e comportamento contraddittorio* (2024), p. X-238.
180. PARODI N., *I contratti fiduciari riservati* (2024), p. X-326.
181. TENELLA SILLANI C., MASPES I., VALDITARA C., *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità. Atti del convegno per la presentazione del volume di Andrea Fusaro "Gli enti del terzo settore. Profili civili-stici"*, Milano, 2022 - Università degli Studi di Milano, 2 ottobre 2023 (2024), p. VI-218.
182. SIMONCINI G.R., *La libertà sindacale dei militari. Profili di specialità nel bilanciamento tra principi costituzionali* (2024), p. XVI-288.
183. MARINELLI F., TOMASSETTI P. (a cura di), *Il diritto di whistleblowing. Una lettura lavoristica* (2025), p. XXIV-232.
184. SQUEGLIA M. (a cura di), *Le attualità nel diritto della tutela della salute e della sicurezza del lavoro* (2025), p. XX-268.













